



EL LARGO CAMINO HACIA LA COP 21 DE PARIS LA HISTORIA DE LAS NEGOCIACIONES DE CAMBIO CLIMÁTICO DETRÁS DE LAS INDCs

A fines de este año se celebrará la 21ª Conferencia de las Partes (COP 21) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) en la ciudad de París. Esta es una de las reuniones más importantes de los últimos años pues de acuerdo al cronograma de negociaciones de la Convención, en esta reunión debe aprobarse un acuerdo de largo plazo que incluya a todos los países en el esfuerzo por reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

La lista de temas que componen la agenda de negociación es amplia y variada. No obstante, uno de los elementos centrales del proceso de negociación actual gira en torno a las INDCs (siglas en inglés de Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional). Pero este concepto de INDC, nacido hace tan solo un par de años, es hijo de una larga historia de negociaciones que es imprescindible conocer para evaluar sus posibles alcances y su contribución al eventual acuerdo de París.

El objetivo de este documento es analizar el debate de fondo que se ha prolongado a lo largo de los 23 años de historia de la Convención y que subyace en las discusiones sobre las INDCs en el camino a París. Para ello se revisan los principales acuerdos, comenzando por el propio texto de la Convención y el Protocolo de Kioto, pero también las razones de las desavenencias y fracasos de las COPs anteriores.

Gerardo Honty

Investigador en CLAES.
Contacto:
ghonty (a)energiasur.com

La historia es larga y la cantidad de documentos referidos es muy vasta. En virtud de hacer breve este documento y de ágil lectura, a lo largo de su desarrollo se indican referencias para ampliar información sobre los distintos asuntos que se tratan. Una historia más detallada de las negociaciones de cambio climático desde 1992 hasta 2010 puede encontrarse en Honty, G. (2011).

La Convención de Cambio Climático

La CMNUCC es a la vez un documento y una organización. En tanto texto es el documento principal que reúne los principios orientadores y las definiciones principales de la estructura organizativa de la Convención. En cuanto a su institucionalidad es la parte de la Organización de Naciones Unidas encargada de gobernar los asuntos del cambio climático a nivel global¹.

El documento es un texto relativamente breve de 27 artículos, que fue aprobado en 1992 y entró en vigor en 1994, una vez que reunió todas las ratificaciones necesarias². Si bien los temas que allí se abordan son variados, hay algunos que tienen relevancia a la hora de analizar situación actual de la negociación, a 23 años de su redacción. A saber: el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, la cuestión de la Equidad, el derecho al desarrollo y la separación entre países desarrollados y en vías de desarrollo. En esta sección se verá cada uno de estos puntos y su relación con el debate sobre las INDCs.

El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (PRCD)

El PRCD fue establecido en la llamada Declaración de Río aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), que se celebró en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992³.

El principio 7, conocido como “Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas” expresa: *“Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.”*

¹ Por mayor información sobre la estructura, historia y organización de la CMNUCC puede visitarse su sitio en español: http://unfccc.int/portal_espanol/informacion_basica/la_convencion/it_ems/6196.php

² El texto completo de la Convención puede encontrarse en español en el sitio: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

³ El texto completo en español de la Declaración de Río puede encontrarse en: www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm

Basado en esta declaración, el artículo 3 de la CMNUCC reconoce este principio: *“Las Partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. En consecuencia, las Partes que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos”*

Esta definición ha llevado a varios años de debate acerca de la manera de entender y valorar la “responsabilidad” que a cada país le cabe en el fenómeno del cambio climático antropogénico⁴.

Obviamente la variable principal para medir esta responsabilidad es el volumen de emisiones de GEI que cada país ha lanzado a la atmósfera. Pero la contribución de cada país es diferente según el período de tiempo que se considere y la ponderación en función de su tamaño.

El problema del cambio climático no se origina en las emisiones actuales, de manera que muchos países argumentan que la variable a considerar para medir correctamente la contribución de cada uno es la “responsabilidad histórica”. Esto es, la suma de las todas las emisiones de cada país en un período prolongado, que normalmente refiere al período que va desde el comienzo de la era industrial hasta la fecha. Cuando se hace este cálculo los países desarrollados suelen tener una responsabilidad bastante mayor que los países en desarrollo.

Pero tampoco esta manera de medir resulta del todo equitativa, en tanto los países tienen diferentes “tamaños”, ya sea en población, área geográfica o economía. Una de las formas más comunes de ponderar la contribución de cada país al efecto invernadero son las emisiones “per cápita”. Cuando se realiza esta operación la responsabilidad de cada país resulta diferente a cuando se miden las emisiones en términos absolutos o en un análisis histórico.

Como no se ha llegado a un acuerdo en la forma de asignar la “responsabilidad” de cada país al fenómeno del cambio climático, resulta imposible establecer cuál es el grado de compromiso que debe asumir cada uno para su solución.

Otro tema relacionado, aunque menos debatido, es si la responsabilidad de las emisiones le cabe a los productores o a los consumidores. Por ejemplo: las emi-

⁴ Vale la pena recordar que para la Convención el cambio climático es el “cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana” (Art. 1 par. 2).

siones del petróleo que se produce en un país pero se consume en otro son contabilizadas en el país consumidor (pues las emisiones se originan en el momento del consumo). Pero las emisiones de los productos agrícolas que se producen en un país y se consumen en otro se contabilizan en el país productor (pues es allí donde se originan las emisiones). Esto ha llevado a varios países a argumentar que las emisiones que se le están asignando en realidad deberían contabilizarse en otro (productor o consumidor según el caso).

Como puede verse, el PRCD es fácil de comprender pero muy difícil de aplicar en el contexto de unas negociaciones en el que cada país defiende sus propios intereses.

Capacidades nacionales

Pero, como dice el artículo 3 de la Convención, no solo las “responsabilidades” deben ser evaluadas para determinar la contribución que cada país debe hacer, sino también las “capacidades nacionales”. Y una vez más los indicadores pueden ser varios y no hay acuerdo acerca de cuál debe ser utilizado.

Una diferenciación podría ser por el tamaño de su economía (Producto Interno Bruto), por el grado de desarrollo (Índice de Desarrollo Humano, Ingreso per cápita, etc.), por sus capacidades tecnológicas, su capacidad de reconversión productiva, etc. Tampoco en esto hay un acuerdo de manera que asignar la contribución de cada país, “sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades”.

Equidad

Como se habrá visto también este Principio de la Convención establece que las medidas que se tomen para la protección del clima deben hacerse “sobre la base de la equidad”. Una vez más la expresión requiere de alguna base de indicadores para evaluar cómo se distribuyen equitativamente los costos y beneficios de los resultados de la negociación. Y esta consideración nos lleva directamente al siguiente punto: el “derecho al desarrollo”

No detener el crecimiento económico

Los principios 4 y 5 de la Convención, también incluidos en el Artículo 3, reivindican el derecho al desarrollo de todos los países y la necesidad de alentar el crecimiento económico y el comercio internacional como forma de hacer frente a los efectos del cambio climático. Vale la pena transcribirlos en su totalidad para comprender las dificultades a las que se enfrenta la Convención a la hora de acordar medidas para detener el cambio climático:

4. Las Partes tienen derecho al desarrollo sostenible y deberían promoverlo. Las políticas y medidas para proteger el sistema climático contra el cambio inducido por el ser humano deberían ser apropiadas para las condiciones específicas de cada una de las Partes y estar integradas en los programas nacionales de desarrollo, tomando en cuenta que el crecimiento económico es esencial para la adopción de medidas encaminadas a hacer frente al cambio climático.

5. Las Partes deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional abierto y propicio que conduzca al crecimiento económico y desarrollo sostenibles de todas las Partes, particularmente de las Partes que son países en desarrollo, permitiéndoles de ese modo hacer frente en mejor forma a los problemas del cambio climático. Las medidas adoptadas para combatir el cambio climático, incluidas las unilaterales, no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción encubierta al comercio internacional.

Estos principios son claves pues obligan a la Convención a buscar soluciones al cambio climático y medidas de reducción de emisiones que, no solo no pongan en riesgo el crecimiento económico, sino que lo “promuevan”. Siendo el crecimiento económico uno de los mayores impulsores del consumo de energía y materiales la tarea es ardua. Los escenarios esperables a futuro indican una presencia mayoritaria de los combustibles fósiles en la matriz energética. Aún en los escenarios más optimistas el petróleo, el gas y el carbón siguen alimentando las tres cuartas partes del consumo energético mundial⁵.

En todos los casos la mayor parte del aumento del consumo se da en los países en desarrollo, apuntalando un crecimiento económico sostenido. En virtud de los principios 4 y 5 de la Convención, un acuerdo en la COP 21 no debería impedir esta trayectoria de crecimiento, necesariamente condicionada al uso de energía.

La sustitución de esas fuentes fósiles por renovables, posible alternativa para sostener el crecimiento con menores emisiones, presenta al menos dos problemas. En primer lugar hay unos límites tecnológicos: hay varias alternativas no fósiles para la generación de electricidad pero no hay alternativas para los motores de combustión que son la mayor parte del consumo de petróleo. Por otra parte es al menos discutible que existan recursos suficientes para hacer esta sustitución⁶.

⁵ Véase por ejemplo los escenarios de la Agencia Internacional de la Energía (www.energyoutlook.org), la Administración de Información de la Energía (<http://www.eia.gov/forecasts/aeo/>) o BP (<http://www.bp.com/en/global/corporate/about-bp/energy-economics/energy-outlook.html>). Solo el primero de los mencionados tiene un resumen en español.

⁶ Véase Honty, G. (2014) “El límite de las energías renovables” en: <http://www.energiasur.com/el-limite-de-las-energias-renovables>

En segundo lugar, en virtud de los principios de Equidad y de RCPD antes mencionados, el costo de la reconversión energética en los países en desarrollo debería ser asumido por los países desarrollados. Y esto es, obviamente, bastante resistido por estos países últimamente mencionados.

En consecuencia, los principios 4 y 5 de la Convención que reivindican el derecho al desarrollo y al crecimiento económico de todos los países se torna un obstáculo fundamental para encontrar caminos de solución a la crisis climática, en tanto se torna bastante difícil separar el “derecho al desarrollo” del “derecho a aumentar las emisiones” (Véase el Recuadro 1).

El Anexo 1

Para finalizar con este análisis de las partes medulares del texto de la Convención que tienen incidencia directa en los debates actuales en torno a las INDCs está el tema de la separación entre países desarrollados y en vías de desarrollo.

El texto de la Convención se ha cuidado bien de no dejar al arbitrio de interpretaciones particulares la definición de país “desarrollado” incluyendo dos anexos. En el Anexo I se listan todos los países “desarrollados” que deberían tomar la iniciativa y reducir con mayor prontitud y en mayor medida sus emisiones de GEI. El Anexo II es una lista menor, que contiene buena parte de los países presentes en el Anexo I, que son aquellos países que tienen la responsabilidad de proveer recursos financieros hacia los países en desarrollo.

Es decir, a los ojos de la Convención, los países desarrollados son una lista específica de los países entre los cuales algunos tienen la doble responsabilidad de reducir emisiones y transferir recursos y otros solamente la de reducir emisiones. La diferencia sustancial entre ambos anexos son los países denominados “Economías en Transición” que incluye esencialmente a los países de la ex Unión Soviética. A estos países se les obliga a reducir emisiones (incluyéndolos en el Anexo I) pero no a aportar recursos financieros (se los excluye del Anexo II).

Lo más relevante de la conformación de estos anexos para la historia siguiente de la Convención, como se verá en seguida, es que establece una diferencia sustancial entre los países “Anexo I” (desarrollados) y “No Anexo I” (en vías de desarrollo) que será gravitante en las negociaciones internacionales del clima hasta el día de hoy.

El Protocolo de Kioto

El texto de la Convención aprobado en 1992 requirió de la ratificación de los congresos y parlamentos del mundo para su entrada en vigor, lo cual ocurrió en 1994. A partir de allí comenzaron a celebrarse las Conferencias de las Partes (COPs), autoridad máxima de la Convención, una especie de “asamblea general” de todos los países que son parte en la Convención. La COP 1 se celebró en 1995 en Berlín y la COP 2 en Ginebra en 1996. Así se llegó a la tercera COP realizada en Kioto (Japón), donde se firma el conocido Protocolo de Kioto en 1997⁷. (Una cronología de las negociaciones puede encontrarse en el Recuadro 5 al final de este documento).

Este nuevo documento es un tratado más específico dentro de la Convención. Haciendo un paralelismo sencillo con meros fines ilustrativos, podría decirse que el Protocolo de Kioto es a la Convención lo que una Ley es a la Constitución de un país.

El texto de la Convención establecía el compromiso de los países desarrollados de tener en el año 2000 el mismo volumen de emisiones que tenían en el año 1990. Para 1997 los países ya sabían que esto era inalcanzable por lo que su nueva meta fue reducir al menos un 5% sus emisiones para el período 2008-2012 (promedio del quinquenio) respecto a las que habían tenido en 1990. Es decir, se alargaron los plazos pero se aumentaron las exigencias. A este quinquenio se le llama “primer período de compromiso” al que le seguirá un segundo (2013-2020) como se verá más adelante.

El Protocolo de Kioto, como hijo directo de la Convención, expresa la distinción entre países “desarrollados” (Anexo I) y países “en vías de desarrollo” (No Anexo I). A los primeros es a quienes les caben los compromisos de reducción, mientras que a los segundos no se les asigna este tipo de obligación, pero se les brinda la oportunidad de participar a través del Mecanismo de Desarrollo Limpio, que se verá seguidamente. Esta distribución de responsabilidades y compromisos está directamente vinculada a los puntos principales señalados en análisis realizado más arriba sobre el texto de la Convención, a saber: el PRCD, la equidad y no detener el crecimiento económico particularmente de los países en vías de desarrollo.

⁷ Todas las decisiones adoptadas en todas las COPs desde 1997 a la fecha pueden encontrarse en el sitio: <http://unfccc.int/meetings/items/6240.php>, generalmente con una versión en español.

Recuadro 1 Clima y energía

Las proyecciones habitualmente aceptadas, como las de la AIE (2014) o del Departamento de Energía de los Estados Unidos (EIA, 2014), señalan un aumento global de energía cercano del 40% en los próximos 25 años, considerando los mejores resultados de las negociaciones sobre clima y la introducción de medidas de eficiencia energética. *“La distribución mundial de la demanda de energía va a cambiar más profundamente, con un uso de la energía básicamente estable en gran parte de Europa, Japón, Corea y Norteamérica, y un consumo creciente concentrado en el resto de Asia (el 60% del total mundial), África, Oriente Medio y América Latina.*

“En nuestro escenario central, que tiene en cuenta el efecto de las medidas ya anunciadas por los gobiernos para mejorar la eficiencia energética, apoyar las energías renovables, reducir las subvenciones a los combustibles fósiles y, en ciertos casos, fijar un precio a las emisiones de CO₂, las emisiones de CO₂ relacionadas con la energía subirán con todo cerca de un 20% hasta 2035. Esto encaminará al mundo por una senda que supondrá una elevación de la temperatura media a largo plazo de 3,6 °C, es decir, muy por encima del objetivo de 2 °C acordado internacionalmente.” (AIE, 2013)

La Administración de Información de la Energía de los Estados Unidos estima emisiones aún mayores: *“Teniendo en cuenta las políticas y regulaciones actuales que limitan el uso de combustibles fósiles en todo el mundo, las emisiones de dióxido de carbono relacionadas con la energía se elevan desde unos 31 GtCO₂ en 2010 hasta 36 GtCO₂ en 2020 y luego a 45 GtCO₂ en 2040, un incremento del 46 por ciento.”* (EIA, 2013)

“Si el mundo pretende cumplir el objetivo de limitación del aumento de la temperatura mundial a 2 °C, hasta 2050 no se podrá consumir más de un tercio de las reservas probadas de combustibles fósiles” (AIE, 2012).

El tiempo para tomar esta decisión es muy breve. Las usinas térmicas a carbón o petróleo, las refinerías y toda la infraestructura con ellas relacionadas tienen una vida útil de entre 40 a 60 años. Toda decisión que se tome ahora sobre las inversiones destinadas al sector energético tendrá implicancias en el volumen de gases de efecto invernadero que se emitan durante el próximo medio siglo. *“Nuestro Escenario 450, que examina las acciones necesarias para alcanzar dicho objetivo, refleja que cerca de las cuatro quintas partes de las emisiones permitidas para 2035 están ya comprometidas por centrales eléctricas, fábricas, edificios, etc. ya existentes. Si no se toman medidas para reducir las emisiones de CO₂ antes de 2017, el conjunto de infraestructuras energéticas existentes en esa fecha habrá comprometido ya todas las emisiones de CO₂ permitidas”* (AIE, 2012).

Fuentes:

AIE: Agencia Internacional de la Energía (www.energyoutlook.org)

EIA: Energy Information Administration (<http://www.eia.gov/forecasts/aeo/>)

Los “agujeros” del Protocolo de Kioto

El Protocolo de Kioto también es un texto relativamente corto de 28 artículos⁸. Hay muchos temas que se podrían analizar de su contenido y de la historia de su aprobación, pero a los efectos del presente artículo solo se abordarán aquellos que tienen incidencia en las negociaciones actuales sobre INDCs previas a la COP 21 de París.

Uno de ellos es el tema de los “mercados de carbono”. Estos se crearon considerando que, como las emisiones finalmente van a dar a una atmósfera común, no importa donde se reduzcan. La lógica es que si un país “A” tiene un compromiso de reducir emisiones, este pueda hacerlo en su propio territorio geográfico o en otro país “B”, pues “a los ojos de la atmósfera” el

resultado será el mismo. Obviamente esto requería un cierto tipo de retribución al país “B” y bajo este entendimiento se crearon tres tipos de mecanismo de mercado para intercambiar derechos o permisos de emisión:

- a) Comercio de derechos de emisión. Permite a los países con compromisos de reducción de emisiones la compra/venta de cuotas de emisión entre ellos.
- b) Implementación Conjunta. Por la vía de este mecanismo, los países del Anexo 1 pueden, entre sí, realizar proyectos para reducir emisiones de forma conjunta.
- c) Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). Este es el único mecanismo dentro del Protocolo de Kioto del que pueden participar los países en vías de desarrollo o “no-Anexo 1” para comercializar certificados de

⁸ El texto del Protocolo de Kioto se puede encontrar en español en: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>

reducción de emisiones. A través del mismo los países desarrollados pueden utilizar las reducciones certificadas de emisiones resultantes de proyectos realizados en los países no Anexo 1 para dar cumplimiento a parte de sus compromisos en el Protocolo.

Vale la pena consignar que por fuera del encuadre “oficial” de la Convención existe una gran variedad de mercados de carbono “voluntarios” bajo la égida de empresas, organizaciones, organismos internacionales, etc. Sin embargo, los certificados obtenidos por estas vías no tienen ningún valor para el cumplimiento de los compromisos contraídos en el marco del Protocolo de Kioto.

El mercado de carbono fue considerado un “agujero” en su momento, porque abría la puerta a varios problemas metodológicos y posibles fraudes. Esto sigue siendo un problema aún en la actualidad y buena parte del debate de cara a París es la reestructura de este mercado y la eventual creación de nuevos mecanismos.

Un elemento particular de este agujero es el llamado “hot-air”. Rusia, que había sufrido una profunda crisis económica tras el desmoronamiento de la Unión Soviética en 1989, presentaba una reducción de más de un 40% de sus emisiones entre 1990 (año de base para la comparación de las emisiones) y 1997 (año de firma del Protocolo). Por lo tanto, tenía, ya desde el inicio y sin hacer ningún esfuerzo, una gran cantidad de “reducciones” a su favor que podía volcar en el mercado de carbono. De hecho, este es uno de los principales factores que ha permitido a los países desarrollados cumplir la meta del Protocolo de Kioto⁹.

Además del mercado de carbono, el otro problema fue la inclusión de los “sumideros” terrestres de carbono y la forma de contabilizar su aporte a la reducción de emisiones. Los ecosistemas terrestres y los océanos son sumideros naturales de CO₂, es decir, absorben dióxido de carbono de la atmósfera. Los bosques particularmente tienen esta función, pero, como contraparte, también son grandes emisores cuando se los elimina ya sea por la quema o la tala con fines comerciales.

La forma de contabilizar la absorción por sumideros terrestres también abrió una serie de problemas metodológicos complejos que abarcan aspectos técnicos, económicos e institucionales. Súmese a esto, que también las absorciones de CO₂ por los bosques podían ser comercializadas a través de los distintos mecanismos de mercado de carbono. Por lo tanto las posibili-

dades de error o fraude a la hora de evaluar los resultados reales respecto al objetivo de la Convención (reducir las emisiones para evitar el cambio climático) eran altas.

Para comprender la permanencia de este problema en las negociaciones actuales baste citar que los compromisos de reducción presentados en la INDC de Rusia está condicionada a la máxima capacidad de absorción por sumideros que pueda incluir.

Acuerdos de Marrakech

Estos son solo algunos de los múltiples problemas que presentaba el Protocolo de Kioto a la hora de su adopción en 1997 y que tienen repercusiones hasta el día de hoy. Llevó 4 años de intensas negociaciones establecer las reglas que hicieran aceptable para todas las partes los cabos sueltos que había dejado la redacción del Protocolo.

Finalmente en la COP 7 celebrada en Marrakech (Marruecos) en el año 2001 se lograron aprobar una serie de acuerdos (conocidos como los Acuerdos de Marrakech)¹⁰ que resolvieron las desavenencias sobre aquellos puntos principales entre los que se encontraban los mercados de carbono y el papel de los bosques.

Tuvieron que pasar otros 4 años para que finalmente el Protocolo entrara en vigor en el año 2005 una vez alcanzadas las ratificaciones nacionales requeridas. El Protocolo requería la ratificación por los Congresos o Parlamentos nacionales de la mayoría de los países (específicamente al menos el 55% de los países que en su conjunto representaran al menos el 55% de las emisiones globales).

Sin embargo, el costo de Marrakech fue alto: Estados Unidos decidió en ese momento abandonar el Protocolo de Kioto, y con él un cuarto de las emisiones del planeta quedaron fuera de la negociación. Más adelante vamos a ver que la aprobación del Segundo Período de Compromiso del Protocolo de Kioto (2013-2020) en el año 2010 tuvo un costo mayor: Rusia, Japón, Nueva Zelanda y Canadá abandonaron el Protocolo.

⁹ Véase: “COP 18: Los países desarrollados cumplen Kioto pero no” en <http://energiasur.com/cop-18-los-paises-desarrollados-cumplen-kioto-pero-no/#more-157>

¹⁰ Los Acuerdos de Marrakech están disponibles en español en: <http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop7/cp713a01s.pdf>

El camino a París

Las desavenencias que se vieron durante esos cuatro años de negociaciones son las mismas que hoy están dificultando la posibilidad de un acuerdo global y son claves para evaluar qué puede pasar en la COP 21.

La principal razón por la que Estados Unidos abandonó el Protocolo de Kioto fue que los países en vías de desarrollo no aceptaban asumir “compromisos voluntarios” de reducción de emisiones. Los norteamericanos argumentaban que varios países del mundo en desarrollo estaban aumentando de manera considerable sus emisiones y que no había posibilidades de evitar el cambio climático solamente con el esfuerzo de los países desarrollados. Por esta razón en aquellos años se comenzó a llamar “compromisos voluntarios” a algo parecido a lo que hoy se denomina INDCs para los países en desarrollo.

Estados Unidos y otros países comenzaron a advertir que el mundo que había firmado la Convención en el año 1992 era bastante distinto al que se asomaba en el tercer milenio. Algunos países “en desarrollo” comenzaban a presentar indicadores económicos y de emisiones que dejaban rápidamente anacrónicos los criterios por los que se había establecido la lista de los países “Anexo I”.

Cuando se firmó la Convención de Cambio Climático en el año 1992 los delegados de los países tenían ante sí el Primer Informe de Evaluación del IPCC¹¹. La previsión de su Primer Informe de Evaluación era que la suma de las emisiones de todos los países en desarrollo iba a igualar la suma de las emisiones de todos los países desarrollados en el año 2035. Sin embargo esto ocurrió en el año 2005, bastante antes de lo previsto. De la misma manera varias economías en desarrollo presentaban crecimientos altos, como China, Singapur, Brasil y varios países árabes entre otros. De hecho China se convirtió por esos años en la mayor economía del mundo y el mayor emisor del planeta¹².

Como seguramente ha quedado evidente en lo que va de este análisis, el debate en el seno de la Convención hace rato ha dejado de ser una discusión “ambiental”

¹¹ El IPCC (siglas en inglés del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático) se creó en 1989 bajo la jurisdicción conjunta de Naciones Unidas y la Organización Meteorológica Mundial. Su cometido es recopilar toda la información científica disponible en el mundo respecto al cambio climático. Aproximadamente cada cinco años, el Panel actualiza la información y hasta la fecha se han producido cinco reportes, el último de los cuales se terminó de presentar el año pasado. Sus reportes pueden encontrarse en www.ipcc.ch con traducciones al español de los resúmenes y documentos de síntesis.

¹² Una buena base de datos sobre emisiones históricas y por sectores a nivel mundial y por país puede encontrarse en www.cait.wri.org

para transformarse en una negociación “económica”. Sin duda el trasfondo de las diferencias radica en las ventajas comparativas que ofrece un sistema productivo sin límites de emisiones frente a otro que sí los tiene. Máxime considerando que el 75% de las fuentes de energía que utiliza el mundo en la actualidad (y por los próximos 20 años según los pronósticos) son de origen fósil.

Desarrollados vs En Desarrollo

El debate prosiguió en los años sucesivos y la separación entre países Anexo I y No Anexo I, así como la diferenciación al interior de los países en desarrollo se transformó en una pieza clave en las negociaciones¹³.

En el año 2007, una de las decisiones que adoptó la COP 13 fue la llamada *Hoja de Ruta de Bali*¹⁴. Allí se reconocía por primera vez “oficialmente” la necesidad de incluir alguna forma de reducción de emisiones por parte de los países en desarrollo “en el largo plazo”. Esto llevó a la Convención a establecer “dos vías” en las negociaciones: por un lado se discutirían todos los asuntos relativos a la continuidad del Protocolo de Kioto y los compromisos de los países desarrollados; por otro se comenzarían a analizar los eventuales compromisos de los países en desarrollo en el largo plazo (hasta el 2050).

La forma de “cooperación a largo plazo” (como se llamó a la segunda vía) de los países en desarrollo adoptó la forma de NAMAs (siglas inglés de Acciones de Mitigación Apropriadas al País) y es el antecedente más inmediato de las actuales INDCs. Estas acciones eran (y son) medidas voluntarias que los países en desarrollo adoptan para reducir sus emisiones con relación a las emisiones esperadas en un escenario tendencial. No son obligatorias, en el sentido de que no hay penalizaciones por incumplimiento, y están generalmente condicionadas a la existencia de financiamiento externo proveniente de los países desarrollados¹⁵.

Es decir, de alguna manera los países en desarrollo admitieron que es necesaria su contribución reduciendo sus emisiones esperadas a futuro, pero condi-

¹³ Cabe acotar que hay un grupo en particular dentro de los países No Anexo I que son los Países Menos Desarrollados (PMD). Se trata de los 48 países más pobres del planeta según Naciones Unidas, a los que generalmente se los exime de toda responsabilidad y exigencias.

¹⁴ La decisión de Bali puede encontrarse en español en: <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/spa/06a01s.pdf>

¹⁵ La información sobre NAMAs está disponible (en inglés) en el sitio de la Convención: www4.unfccc.int/sites/nama/SitePages/Home.aspx

cionaron su puesta en práctica a la transferencia de recursos por parte de los países del Anexo I. Obviamente, amparados en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas adoptado por la Convención ya señalado al inicio de este documento. Sin embargo, como también se vio anteriormente este principio agrega en el texto de la Convención el asunto de las “capacidades nacionales”. Para muchos delegados estaba (y está) claro que no todos los países en desarrollo tienen las mismas capacidades nacionales y que, consecuentemente, podría haber alguna forma de diferenciación entre los países a la hora de condicionar sus NAMAs a la financiación externa. A pesar de ello, el G77 + China (véase Recuadro 2) optó por mantener su unidad y no entrar en el debate de la diferenciación entre ellos.

Esto generó gran oposición de parte de los países desarrollados que podían verse obligados a transferir recursos a países con economías en algunos casos superiores a las propias, y que son sus competidores en el ámbito del comercio mundial. Esto es bastante evidente en el caso de China y Estados Unidos, por ejemplo, pero puede extenderse a varios otros países.

La Hoja de Ruta de Bali establecía que a través de esas dos vías de negociación se llegaría a un acuerdo de corto plazo que le diera continuidad al Protocolo de Kioto y un acuerdo de largo plazo que incluyera la reducción de emisiones de todos (o la mayoría) de los países del mundo. Estos acuerdos se iban a aprobar en el año 2009 en Copenhague (COP 15) y era visto como la “última oportunidad” que tenía la Convención de alcanzar un acuerdo a tiempo. Es decir, antes que la inercia de la economía global provocara un volumen de emisiones tal que hiciera imposible evitar el cambio climático peligroso.

Como es sabido, la cumbre de Copenhague fue un fracaso¹⁶ y fue el inicio de un nuevo proceso que nos ha llevado al debate actual de las INDCs.

¿Por qué es trascendente la COP 21?

Dos años después del fracaso de Copenhague tuvo lugar en Durban (Sudáfrica) la COP 17 a fines de 2011. Allí se decidió la creación de un nuevo órgano subsidiario denominado Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una Acción Fortalecida (conocido como ADP por sus siglas en inglés) que iniciaría sus trabajos a mediados de 2012 y debería

concluirlos en 2015¹⁷. Este es el motivo por el cual la conferencia de París (COP 21) a fines de este año es tan importante.

El ADP vino de alguna manera a sustituir lo que fue la vía de “cooperación a largo plazo”. Uno de los principales cometidos del ADP es “desarrollar un protocolo, otro instrumento legal o un acuerdo con fuerza legal bajo la Convención aplicable a todas las Partes”. La definición de este concepto no es clara. Sin embargo, este nuevo acuerdo legal -o como se vaya a llamar finalmente- se aprobará en la COP 21 pero entrará en vigor recién a partir de 2020 según la decisión de Durban.

Hay que mencionar que el ADP contempla un grupo de trabajo especial para evaluar alternativas de elevar la ambición de las metas antes de 2020. Por no tener relación directa con las INDCs (tema central de este documento) no se ahondará en su cometido.

A diferencia de lo que ocurrió con la vía de discusión del Protocolo de Kioto (que solo incluye compromisos de reducción para los países desarrollados), la decisión de Durban señala que este futuro pacto será “aplicable a todas las Partes”. Pero esto no necesariamente significa que todos los países vayan a tener metas obligatorias de reducción de emisiones. Baste recordar que tanto la Convención como el Protocolo son “aplicables a todas las Partes”, solo que ambos textos reconocen obligaciones y beneficios diferentes para distintas categorías de países: “desarrollados”, “en desarrollo”, “menos desarrollados”, “Anexo 1”, “Anexo 2”, “más vulnerables”, etc.

La COP 18 se realizó un año después, en 2012, en la ciudad de Doha (Catar) y cerró la otra vía de negociación que venía de Bali: la del segundo período de compromiso del Protocolo de Kioto. La decisión de Doha fijó el segundo período de compromiso entre 2013 y 2020 pero solo la Unión Europea y unos pocos países “menores” lo firmaron. Países clave como Rusia, Canadá, Japón y Nueva Zelanda no lo hicieron, sumándose a Estados Unidos que ya se había retirado del Protocolo años antes.

Por lo tanto, los compromisos de reducción acordados para este segundo período (18% respecto al año 1990) solo comprometen a los países europeos que representan menos de un quinto de las emisiones globales¹⁸.

¹⁶ Véanse por ejemplo estos dos análisis de los resultados de la COP 15: <http://energiasur.com/wp-content/uploads/2014/09/HontyAcuerdoOlvidoCopenhague09.pdf> y <http://energiasur.com/wp-content/uploads/2014/09/AmLatDespuesCopenhague-FARN.pdf>

¹⁷ Por más detalles sobre los resultados de esta COP ver <http://energiasur.com/cop-17-los-resultados-de-la-conferencia/#more-199>

¹⁸ Por más detalles sobre los resultados de esta COP véase <http://energiasur.com/cop-18-contenidos-y-perspectivas-tras-la-cop-de-doha/#more-173>

Recuadro 2 Principales grupos de negociación dentro de la CMNUCC

G77 + China: Este grupo se fundó en 1964 en el contexto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y ahora funciona a través del sistema de las Naciones Unidas. Está conformado por más de 130 países en desarrollo, entre ellos los latinoamericanos. Dentro de este gran grupo funcionan otros específicos que reúnen a países en desarrollo como algunos listados más abajo.

Unión Europea: Conformado por los 27 miembros actuales de la Unión Europea.

“Umbrella” (Paraguas o Grupo Mixto): Es una coalición amplia de países desarrollados no pertenecientes a la UE que se formó tras la adopción del Protocolo de Kyoto. Aunque no hay ninguna lista oficial, el grupo está integrado normalmente por Australia, Canadá, Estados Unidos, la Federación de Rusia, Islandia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda y Ucrania.

AOSIS: La Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS, por sus siglas en inglés) es una coalición de 43 países insulares de tierras bajas y pequeñas dimensiones, en su mayoría miembros del Grupo de los 77, que son particularmente vulnerables a la subida del nivel del mar. Los países de la AOSIS están unidos por la amenaza que el cambio climático representa para su supervivencia, y frecuentemente adoptan una postura común en las negociaciones. Varios países de Centro América y el Caribe integran este grupo.

PMD: Son los 48 países definidos como países menos desarrollados por las Naciones Unidas. Generalmente eximidos de toda responsabilidad de mitigación y son los primeros beneficiarios de los fondos internacionales. Haití es el único país de la región dentro de este grupo.

BASIC: Grupo conformado por Brasil, Sudáfrica, India y China. Comenzó su actividad en 2009 y tiene mucha incidencia dentro del G77 + China.

AILAC: (Alianza Independiente de América Latina y el Caribe), grupo de negociación compuesto por Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá y Perú. Dentro de América Latina este grupo es más proclive a asumir ciertos compromisos de mitigación en el marco de la Convención.

ALBA: (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), compuesta por Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Venezuela. Dentro de América Latina se reúne a los países más reacios a asumir compromisos que no estén sustentados en apoyo financiero por parte de los países desarrollados.

Existen otros grupos de negociación como el Grupo de Integridad, la Liga Árabe, Grupo Africano, países de la OPEP, etc. de menor relevancia para la región de Sur y Centro América.

Consecuentemente se llega a la COP 21 con el mandato de firmar un acuerdo vinculante para todas las Partes, que entraría en vigor en el 2020, cerrándose definitivamente la etapa de la discusión en “dos vías”. De allí que el mandato para “todos” los países sea presentar sus Contribuciones Nacionales, a fin de alcanzar un acuerdo vinculante “aplicable a todas las partes”.

Qué son las INDCs

En virtud de la falta de compromisos específicos la Convención decidió cambiar el enfoque de la negociación. Hasta ahora se había mantenido un enfoque del tipo “de arriba hacia abajo”. Es decir, se intentaba establecer la necesidad de reducciones para asegurar la estabilidad climática para luego repartir la carga del esfuerzo entre los países. Por ejemplo cuando se firmó el Protocolo de Kioto se estableció la necesidad de que los países desarrollados redujeran al menos un 5% sus emisiones y luego se distribuyó entre los países y se acordaron los mecanismos para hacerlo posible.

El nuevo enfoque supone que los países expresen sus “ofertas” de reducción para después sumarlas y ver a que niveles globales de reducción se llega (enfoque de “abajo hacia

arriba”). Como se espera que el nuevo acuerdo incluya a todas las Partes la invitación es a que todos los países expresen sus contribuciones. Este es el origen de las INDCs.

Sin embargo, hasta la fecha no ha logrado definirse exactamente qué es una INDCs, ni que tipo de actividades deben incluirse. Mientras algunos países sostienen que esto solo debe contener metas de mitigación (un enfoque similar a las metas del Protocolo de Kioto), otros creen que deben incluirse además, metas de adaptación y medios de implementación (recursos financieros, transferencia de tecnología y fomento de capacidades) en una acepción más cercana a las NAMAs.

Considerando un nuevo acuerdo aplicable a todas las Partes y que las acciones de mitigación deberán considerar el PRCD, es probable que los países desarrollados deban presentar objetivos de reducción de emisiones nacionales mientras que los países en desarrollo podrán presentar objetivos de otro tipo. Por ejemplo, de reducción de intensidad energética, una desviación de su escenario tendencial de emisiones, objetivos de política sectoriales, etc.

Las propuestas que los países en desarrollo han ido presentando de manera temprana (ya sea como una INDC formal ante la CMNUCC o de manera no oficial a través de declaraciones públicas), muestran la similitud con las NAMAs, mientras que las de los países desarrollados se parecen a las del Protocolo de Kioto. En ellas pueden identificarse diferentes tipos de contribuciones algunas de las cuales suponen un Objetivo o Meta y otras que solo proponen Acciones. Algunos tipos de contribuciones presentadas son:

1) Objetivos de largo plazo de emisiones nacionales. Esto puede presentarse como un objetivo de “cero emisiones” o “carbono neutral” para cierta fecha como lo ha expresado Costa Rica (objetivo de neutralidad de carbono para el 2021). Otra opción es establecer una fecha para el “pico” de sus emisiones con un posterior declive como han presentado China (pico en 2030) o Sudáfrica (pico en 2025 y meseta hasta 2035). Una tercera opción podría ser establecer una meta de emisiones para una cierta fecha como ha presentado Estados Unidos (83% de las emisiones de 2005 para el año 2050).

2) Objetivos nacionales diferentes a las emisiones. Otra manera de presentar contribuciones con objetivos ha sido presentar metas de “Intensidad energética” o “Intensidad de carbono”, como han presentado China e India y está proponiendo Chile. Algunas de estas formulaciones pueden contener objetivos en términos de emisiones o no.

3) Metas sectoriales no referidas a emisiones. Las contribuciones también han sido expresadas con objetivos pero no de emisiones sino en términos de metas sectoriales o energéticas. Por ejemplo objetivos de penetración o uso de energías renovables tal como ha ofrecido Perú (33% de renovables para 2020) o Brasil que ha presentado metas de reducción en sus tasas de deforestación.

4) Acciones de políticas o proyectos. Finalmente otro grupo de contribuciones proponen acciones de política o de proyectos. Las primeras son aquellas que expresan políticas (regulaciones, tasas, instrumentos financieros, etc.) como la propuesta de Chad de utilizar biocombustibles en el Transporte. Las contribuciones que proponen acciones a nivel de proyectos pueden ejemplificarse con las contribuciones propuestas por Etiopía (ejecución de varios proyectos de energías renovables) o Ghana (manejo de residuos).

A pesar de esta variedad hay un cierto consenso en que las INDCs deben contener al menos los siguientes ítems:

- Punto de referencia incluyendo año base.
- Periodos de implementación.
- Alcance sectorial, gases y cobertura geográfica.
- Procesos de planeación.
- Enfoques metodológicos, incluyendo aquellos para la estimación y contabilidad de emisiones antropogénicas de GEI y sus absorciones.

Recuadro 3 Países que han presentado sus INDCs ante la CMNUCC a mayo de 2015

Suiza: Se compromete a reducir en 50% sus emisiones por debajo de los niveles de 1990 para 2030, de los cuales el 30% será en el propio territorio y el resto con proyectos exteriores de disminución de emisiones (mercado de carbono).

Unión Europea: Anunciaron que antes del 2030 reducirán en 40% sus emisiones con respecto a los niveles alcanzados en 1990.

Noruega: Se comprometió a reducir en 40% sus emisiones al 2030, comparado con los niveles alcanzados en 1990.

México: Reducción de 25% sus emisiones de gases de efecto invernadero al 2030, por debajo de los niveles alcanzados en el 2000 (40% en caso de recibir apoyo internacional). Incluye planes para la adaptación al cambio climático o, así como un objetivo de reducción de carbono negro u hollín.

Estados Unidos: Se comprometió a reducir entre 26% y 28% sus emisiones hacia el 2025 frente al nivel alcanzado en el 2005.

Gabón: Reducirá 50% sus emisiones de gases de efecto invernadero hacia el 2025, frente al nivel del escenario tendencial o BAU.

Rusia: Reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero hacia el 2030, a un 70%– 75% de los niveles alcanzados en 1990, sujetas a la capacidad máxima de absorción de los bosques.

Canadá: Se compromete a una reducción de 30% de sus emisiones para 2030 respecto a 2005.

Liechtenstein: Reducción de 40% de sus emisiones para 2030 respecto a 1990

Andorra: Reducción de 37% de sus emisiones para 2030 respecto al escenario BAU.

Etiopía: Reducción 64% en 2030/BAU. Incluye adaptación. (condicionado a financiamiento externo)

Marruecos: Reducción 35% en 2030/BAU (condicionado a financiamiento externo)

Ofertas insuficientes

Como puede apreciarse en el Recuadro 3, los tipos y metas de las INDCs presentadas oficialmente son variadas, utilizan distintos indicadores, años de base y sus contenidos son diversos.

Si bien no hay un plazo obligatorio para la presentación de INDCs la Secretaría ha establecido que compilará todas las propuestas que hayan sido recibidas antes del 1° de octubre. Su intención es presentar el 1° de noviembre un informe que evalúe la suma de las contribuciones y los escenarios de emisiones y concentración de gases a los que aquellas nos conducen.

De esta manera los gobiernos podrán tener con un mes de antelación a la COP 21 el resultado de sus esfuerzos sumados y cuán lejos o cerca se puede estar del objetivo de los 2°C de aumento de temperatura. Se espera que la puesta en evidencia de la “brecha” resultante entre las “ofertas” presentadas y el escenario climáticamente seguro, contribuyan a elevar los niveles de ambición durante la negociación en París. Por lo tanto, si bien no existe un plazo preceptivo, puede decirse que existe un plazo formal de presentación de las INDCs nacionales el 30 de setiembre de este año¹⁹.

Desde 1990 las emisiones globales han crecido más del 45% y alcanzaron las 54 GtCO₂e en 2012 ubicándonos en una trayectoria de emisiones hacia los peores escenarios climáticos elaborados por el IPCC. Para estabilizar el clima en 2°C es necesario ajustarse al “presupuesto de carbono” (ver Recuadro 4) y seguir una trayectoria que reduzca las emisiones a la mitad en el año 2050 y a cero en el año 2070. Una trayectoria de este tipo requiere una reducción de 4% para el año 2025, 14% para el año 2030 y 55% para el año 2050 (en todos los casos respecto a las emisiones de 2010)²⁰.

Sin embargo, las propuestas de reducción de los gobiernos de cara a la COP 21 están muy lejos de alcanzar esa meta. La suma de las “ofertas” expresadas por los países, tanto a nivel oficial en el marco de las INDCs como a nivel no oficial a través de declaraciones, no nos llevarán por la trayectoria requerida. Muy por el contrario, si estas ofertas no se mejoran, las estimaciones indican que las emisiones crecerán a cerca de 59 GtCO₂e en 2020, 68 GtCO₂e en 2030 y 87 GtCO₂e en 2050. Este nivel de emisiones nos estaría conduciendo a escenarios de aumento de la temperatura del orden de los 4°C.

La “brecha” entre las reducciones requeridas y las ofertas es de aproximadamente 9 GtCO₂ en 2020 y 16 GtCO₂ en 2030. Es decir, este es el nivel de “mejora” que tiene que lograrse

¹⁹ Toda la información oficial sobre las INDCs pueden encontrarse en el portal de la CMNUCC (en inglés): http://unfccc.int/focus/indc_portal/items/8766.php. El portal del World Resources Institute sobre Clima también hace un seguimiento de las INDCs presentadas: www.cait.wri.org (en inglés)

²⁰ Un análisis de referencia sobre este tema es el “Reporte sobre la Brecha de Emisiones” que publica anualmente el PNUMA. Un resumen ejecutivo (en inglés) de su última edición puede encontrarse en http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport2014/portals/50268/pdf/EGR2014_EXECUTIVE_SUMMARY.pdf

en las INDCs que vayan a presentar los gobiernos en la cumbre de París para intentar no superar un aumento de temperatura por encima de los 2°C

A modo de conclusión

El mundo que aprobó el texto de la Convención en 1992 es bastante diferente del mundo que firmará el próximo acuerdo de París en 2015. En 1992 la responsabilidad de los países industrializados era evidente y lo sería por muchos años más de acuerdo a las previsiones del IPCC por aquellos años. Por otra parte las economías “desarrolladas” presentaban indicadores económicos muy superiores (PBI, ingreso per cápita, etc.).

Bajo esta premisa la Convención adoptó el Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas (PRCD) y estableció el listado de países desarrollados en el Anexo I, tal como fuera presentado al inicio de este trabajo. No había dudas de quienes eran los mayores responsables y quienes tenían las mayores “capacidades nacionales”.

Sin embargo, a medida que los años fueron pasando y las negociaciones avanzaban (ver Cronología de las Negociaciones en Recuadro 5), algunas economías “en desarrollo” comenzaron a crecer aceleradamente y con ellas sus emisiones. Ya para la época de la firma del Protocolo de Kioto en 1997, muchos países advertían que los límites a las emisiones de GEI se convertían en una desventaja competitiva en un mercado crecientemente globalizado.

Por esta razón, Estados Unidos y otros países del Anexo I comenzaban por aquella época a exigir “compromisos voluntarios” a los países en desarrollo. Para mediados de la década del 2000 los países en desarrollo en su conjunto emitían más que el conjunto de los desarrollados y China se convertía en la mayor economía del planeta.

Ante esta realidad los debates acerca de cómo se miden las “responsabilidades” y las “capacidades” se profundizaron y se convirtieron en el *nudo gordiano* de las negociaciones de cambio climático.

Hay varias formas de entender o medir las “responsabilidades”, pero esencialmente pueden señalarse tres: las emisiones absolutas (cuántas toneladas de CO₂e emite cada país), las emisiones per cápita (ponderadas según la población de cada país) o las históricas (la suma de las emisiones desde los inicios de la era industrial).

Evidentemente, el problema del cambio climático no es el resultado de las emisiones actuales, sino el producto de la acumulación de gases en la atmósfera. Por lo tanto parece claro que la responsabilidad debe ser medida en términos históricos. Por otra parte, tampoco sería justo comparar en términos absolutos las emisiones de países con diferente cantidad de población. De manera que, un indicador que más o menos podría acercarse a medir la “responsabilidad” de cada país en el cambio climático debería ser las emisiones históricas per cápita.

Recuadro 4

Presupuesto de Carbono

El presupuesto de carbono puede definirse primariamente, como la cantidad de carbono que puede ser emitido por la humanidad para mantener el aumento de la temperatura del planeta por debajo de los 2°C. La definición puede luego adaptarse a otro objetivo de temperatura (1,5°C ó 1°C), o de concentración de gases en la atmósfera (450 ppm, 350 ppm, etc.) o puede traducirse a escalas regionales o nacionales. El último informe del IPCC (2014) dice respecto al Presupuesto de carbono:

“Para limitar el calentamiento causado únicamente por las emisiones antropógenas de CO₂ con una probabilidad >33%, >50% y >66% hasta menos de 2° C, a partir del período 1861-1880, será necesario que desde ese período las emisiones de CO₂ acumuladas de origen antropógeno permanezcan entre 0 y alrededor de 1 570 GtC (equivalente a 5 760 GtCO₂), entre 0 y alrededor de 1 210 GtC (4 440 GtCO₂) y entre 0 y alrededor de 1 000 GtC (3 670 GtCO₂), respectivamente.(...) En 2011, ya se había emitido una cantidad de 515 [445 a 585] GtC (1 890 [1 630 a 2 150] GtCO₂). (...) Las reservas totales estimadas de carbono fósil superan esta cantidad restante en un factor de 4 a 7.”

Como puede apreciarse el informe asume la meta de los 2°C y considera tres distintos niveles de “probabilidad” científica de alcanzar el objetivo: 33%, 50% y 66%. Si quisiéramos tener el máximo nivel de probabilidad entre las analizadas (es decir, 66%) el volumen total de gases de efecto invernadero que la humanidad podría emitir a la atmósfera sería 1000 GtC (ó 3670 GtCO₂).

Considerando que el punto de partida es el inicio de la Revolución Industrial (1861-1880) y que desde entonces se han emitido 515 GtC el presupuesto de carbono global se reduce a 485 GtC. Es decir que, si se quiere tener una alta probabilidad de no superar la barrera de los 2°C la humanidad solo podría agregar unas emisiones por un total de 485 GtC. El informe agrega que las reservas de combustibles fósiles contienen de 4 a 7 veces más carbono que el presupuesto disponible.

Parte de los debates en las negociaciones internacionales de cambio climático gira en torno a estas definiciones: si el objetivo debe ser 2°C, 1,5°C ó 1°C, si la probabilidad debe ser 50% ó 66% y sobre todo, cómo se reparte ese presupuesto de carbono global entre las naciones del planeta.

Medir las “capacidades nacionales” es también un tema complejo aunque suele utilizarse el PBI, el ingreso bruto, el PBI per cápita o el ingreso per cápita para discernir esta variable. Por otra parte, no debe olvidarse que el PRCD y las capacidades nacionales no solo tienen incidencia en la definición de las metas de reducción de emisiones que a cada parte le compete, sino también en la obligación de transferir o recibir recursos financieros de acuerdo al texto de la Convención.

El resultado de esta falta de acuerdo en cómo medir responsabilidades y capacidades, es que cada país argumenta sus posiciones ante la Convención en función de la combinación de indicadores que más le conviene. Así por ejemplo China sostiene que no debe tener metas de reducción amparándose en sus bajas emisiones per cápita y Estados Unidos sostiene que no debe transferirle recursos a la mayor economía del planeta.

Para complejizar aún más la negociación, no solo están las consideraciones pasadas o presentes sino también las futuras. Amparados en el “derecho al desarrollo” que les otorga la Convención, los países No Anexo I argumentan que no deben tener obligaciones de reducción de emisiones.

Pero las previsiones indican que todo el aumento de las emisiones futuras proviene de los países en desarrollo. Por lo tanto, considerando el “presupuesto de carbono” disponible el “derecho al desarrollo” parece hacerse incompatible con el objetivo de evitar el cambio climático. A menos que los países desarrollados se comprometan a tener “emisiones negativas”, es decir, no ya reducir sus emisiones sino “retirar” sus emisiones históricas de la atmósfera (básicamente a partir de la forestación), algo que podría ser

“justo” pero que tiene pocas probabilidades de ser acordado en la negociación.

Es imprescindible que todos los gobiernos aumenten su esfuerzo si se quiere alcanzar un acuerdo que realmente nos conduzca a evitar el cambio climático peligroso. La justicia climática requiere de un mayor compromiso de los países más ricos, pero si este no llega, el mundo en desarrollo pagará mayormente las consecuencias del cambio climático.

Hay un debate de fondo detrás de todo esto que es la propia noción de “desarrollo” y la capacidad de planeta de solventarlo. Este es un debate también muy antiguo que puede remontarse hasta la primera cumbre de desarrollo de Naciones Unidas de Estocolmo en 1972. Pero lamentablemente esta discusión que no logró resolverse en los últimos cuarenta años no se resolverá antes de París.

Hoy, nos guste mucho, poco o nada el orden económico internacional actual, el sistema climático está en emergencia. Y junto a él todas las formas de vida del planeta, entre ellas la nuestra, la humanidad. La COP 21 de París tal vez sea la última oportunidad de alcanzar un acuerdo internacional que llegue a tiempo para evitar los peores escenarios de cambio climático. Y todo depende de las INDCs que los países alcancen a formular antes de setiembre.

Aparentemente hay voluntad de alcanzar un acuerdo en París y el enfoque “de abajo hacia arriba” le da mayores oportunidades de éxito. La duda que prevalece es si ese acuerdo posible será suficiente para responder a la amenaza climática que se cierne sobre el planeta.

Recuadro 5

Cronología de las negociaciones climáticas

- 1990. Agosto.** Primer informe de evaluación del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC) de los impactos y las respuestas de la ciencia y la política al cambio climático. Sirve como base para la negociación del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- 1992. 4 de junio.** Se firma el Convenio Marco de la ONU sobre el Cambio Climático en la cumbre de La Tierra celebrada en Río de Janeiro. Los líderes políticos mundiales acuerdan fijar el objetivo para los países desarrollados de volver a los niveles de emisión de CO₂ de 1990 para 2000.
- 1994. 21 de marzo.** El Convenio entra en vigor. Su "objetivo final" (artículo 2) es evitar que una "interferencia" peligrosa con el sistema climático amenace la naturaleza, la seguridad alimentaria y el desarrollo económico.
- 1995.** El IPCC finaliza su Segundo Informe de Evaluación.
- Los gobiernos se reúnen para la primera conferencia de las Partes (CoP1), en Berlín. El Convenio les obliga a considerar si el acuerdo alcanzado por los líderes mundiales en Río es el adecuado para evitar el peligroso cambio climático. Sin embargo se propone un plan de trabajo a 2 años para discutirlo.
- 1997. 11 de diciembre.** Los gobiernos en la CoP3, Kioto, Japón, adoptan el texto del Protocolo de Kioto.
- 2000. 25 de noviembre.** Tras dos semanas de debate, las negociaciones se estancan en la Haya (CoP 6). Varios aspectos del Protocolo de Kioto no encuentran consenso.
- 2001.** Se presenta el Tercer Informe de Evaluación del IPCC. Este informe contiene la conclusión del primer consenso científico global en firme que identifica la acción del hombre en la alteración del clima mundial.
- 13 de marzo.** El Presidente Bush presenta el Protocolo de Kioto en una carta a los Senadores de los EE.UU. Una semana después, la Administración americana declara "muerto" al Protocolo.
- 14 de junio.** La Cumbre UE-EE.UU. finaliza con el acuerdo de los líderes de la UE para seguir adelante con Kioto, con la ausencia de los EE.UU. eliminado así los temores de fracaso para el Protocolo de Kioto.
- 10 de noviembre.** Sin Estados Unidos, los gobiernos finalizan los detalles legales y de funcionamiento del Protocolo de Kioto en Marrakech, abriendo una puerta hacia la ratificación.
- 2005. 16 de febrero.** Entra en vigor el Protocolo de Kyoto
- 2007.** El IPCC presenta su Cuarto Informe de Evaluación. Para estar por debajo de los 2°C de aumento de temperatura los países desarrollados deben reducir en 2020 25-40% sus emisiones respecto a 1990 y los países en desarrollo 15-30% respecto a su escenario BAU.
- 15 de diciembre.** En la CoP 13 se aprueba la "Hoja de ruta de Bali" donde se establece un cronograma para alcanzar acuerdos para el "Segundo período de compromiso" después de 2012.
- 2008-2012.** "Primer período de compromiso" del Protocolo de Kioto, en el que las emisiones globales de los países industrializados deben reducirse en un 5,2% por debajo de los niveles de 1990.
- 2009. 19 de diciembre.** Finaliza la CoP 15 con un documento denominado "Acuerdo de Copenhague" que no cuenta con el consenso de la Convención y consecuentemente no es adoptado como decisión.
- 2011. 9 de diciembre.** Finaliza la CoP 17 en Durban con la creación del Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una Acción Fortalecida (ADP) que deberá iniciar sus trabajos a mediados de 2012 y finalizarlos a más tardar en 2015.
- 2012. 8 de diciembre.** En la CoP 18 de Doha se aprueba el Segundo Período de Compromiso del Protocolo de Kioto (2013-2020). Canadá, Estados Unidos, Japón, Nueva Zelandia y Rusia no lo suscriben.
- 2013. 28 de noviembre.** En la CoP 19 de Varsovia aparece por primera vez el término "Contribuciones" (INDCs) en lugar de "Compromisos".
- El IPCC presenta los dos primeros tomos de su Quinto Informe de Evaluación. El tercero y último será presentado en 2014.
- 2014. 12 de diciembre.** La CoP 20 culmina sin poder avanzar en su principal objetivo: determinar el alcance y contenidos de las INDCs.
-

Referencias

- AIE Agencia Internacional de la Energía (2014). "World Energy Outlook 2014". París. OCDE/IEA. Disponible en www.worldenergyoutlook.org. (Resumen en español)
- BP (2014) "Statistical Review of World Energy". Disponible (en inglés) en: bp.com/statisticalreview
- BP (2014b) "Energy Outlook 2035". Disponible (en inglés) en: bp.com/energyoutlook
- EIA Energy Information Administration (2014) "International Energy Outlook 2014". Disponible (en inglés) en <http://www.eia.gov/forecasts/ieo/>
- Honty, G. (2014). "El límite de las energías renovables". Ecuador Debate N° 92. Quito. Disponible en: <http://www.energiasur.com/el-limite-de-las-energias-renovables>
- Honty, G (2011). "Cambio Climático: Negociaciones y consecuencias para América Latina". Ed. Coscoroba, Montevideo. Disponible en <http://energiasur.com/wp-content/uploads/2014/09/HontyCambioClimatico2011.pdf>
- IPCC Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (2014). Quinto Informe de Evaluación. Disponible en www.ipcc.ch (Resúmenes en español)

Otros títulos sobre cambio climático y energía

- Potenciales emisiones de la explotación de hidrocarburos no convencionales.
- INDC: Las Contribuciones Nacionales y las negociaciones de cambio climático.
- Cambio climático y transiciones al Buen Vivir.
- REDD+: Marco actual y perspectivas para la sociedad civil.
- Energía en las Transiciones.
- Ambiente y energía en la Amazonía.

Estos documentos y más información en nuestro sitio web: www.energiasur.com

Además, CLAES edita el boletín B4E con noticias sobre Energía y Sustentabilidad en América Latina. Para suscribirse enviar correo a noticias@energiasur.com



El *Observatorio del Desarrollo* es una serie publicada por
CLAES
Centro Latino Americano de Ecología Social

CLAES es una organización no gubernamental independiente dedicada a la investigación, la promoción y la acción orientada al desarrollo sostenible.

CLAES – Magallanes 1334
Montevideo 11200, Uruguay.
Tel / Fax 598-24030854
www.ambiental.net
claes@adinet.com.uy