

LA INESTABILIDAD DE LAS EMISIONES Y LOS VIEJOS PARADIGMAS COMO LOBISTAS DE LAS NEGOCIACIONES CLIMÁTICAS

➤ **Enrique Maurtua Konstantinidis**

*Secretario del Departamento de Cambio Climático de Fundación Biósfera.
Coordinador del Proyecto Agendas Climáticas Nacionales de FARN.*

Resumen Ejecutivo

¿Qué modelo de desarrollo siguen nuestras sociedades? ¿Nuestra calidad de vida se pone en riesgo si optamos por un desarrollo sustentable? Estas son dos preguntas muy relacionadas que subyacen en todas las negociaciones internacionales de cambio climático. Y en sí mismas son el reflejo de lo que ocurre al interior de algunos países del mundo, cuando se enfrentan a cambiar su actual modelo de desarrollo que los llevó a un nivel de confort basado en el consumismo y la devastación de recursos naturales o bien, cuando aquellos países en vías de desarrollo deciden invertir, en un modelo de desarrollo que saque a sus poblaciones de la pobreza y mejore la calidad de vida de sus ciudadanos.

Las negociaciones climáticas llevan ya muchos años de trabajo. En el tiempo, muchas iniciativas han quedado en el camino, mientras que la conciencia global y el conocimiento, ayudados por lamentables eventos climáticos extremos, pusieron de relevancia el sentido de la urgencia con el que los países deben acordar políticas nacionales e internacionales que busquen la armonía con el clima para evitar catástrofes mayores.

El año 2014 ha sido muy significativo en materia de cambio climático, con numerosas reuniones internacionales y anuncios de países para la búsqueda de soluciones. Sin embargo, el 2014 culmina con una COP con decisiones poco efectivas para resolver en 2015 o que será el nuevo acuerdo climático para estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero a niveles seguros.

I. El Proceso de Negociaciones y la realidad climática

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) lleva más de 20 años trabajando políticas internacionales que logren *“la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático.”*¹ Muchas cosas se lograron en ese tiempo, y muchos intentos quedaron en el camino también.

El Protocolo de Kioto (PK) se perfilaba en los años 90, como el instrumento legalmente vinculante que podría concretar ese último objetivo de la Convención. Sin embargo, el propio sistema de Naciones Unidas y los procedimientos diplomáticos de la CMNUCC contribuyeron en cierta medida a que los intereses de los países fácilmente encontraran la manera de retrasar las decisiones y hacer que el PK hoy en día se vea como un instrumento poco efectivo. Es importante tener en cuenta que no fue sino hasta el año 2005 (ocho años más tarde) que el PK entró en vigor, es decir, que comenzó a funcionar; y que ya en el año 2010 justamente Japón, paradójicamente, anunciaba que se retiraría del mismo, sumándose luego Canadá y Rusia como países “desertores” del acuerdo.

Hacia 2009, los países debían concluir una hoja de ruta que comenzaron en el 2007 con el propósito de aumentar la ambición y empezar a tratar temas que el PK solo, no podía abarcar. Pero como muchos saben, esa hoja de ruta no se logró. Los países fracasaron en conseguir una decisión de la CMNUCC que pusiera al mundo camino a la estabilización de emisiones. No tuvieron claridad sobre cómo afrontar los numerosos desafíos que los nuevos contextos del siglo 21 presentaban; y así, los intereses nacionales se superpusieron sobre el bien común global, reflejándose en compromisos totalmente voluntarios en un acuerdo paralelo del cual la CMNUCC sólo tomó nota² (no fue una decisión de la COP).

En 2011, los países acordaron *“iniciar un proceso para elaborar un protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión acordada con fuerza legal en el marco de la Convención que sea aplicable a todas las Partes”*³.

¹ CMNUCC (1992). Artículo 2 – Objetivo. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Naciones Unidas. Disponible en: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf

² CMNUCC (2010). Decisión 2/CP.15. Acuerdo de Copenhague. FCCC/CP/2009/11/Add.1. Naciones Unidas. <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/spa/11a01s.pdf>

³ CMNUCC (2011). “Párrafo 2”. Decisión 1/CP.17 Establecimiento de un Grupo de Trabajo Es-

Este proceso será justamente el que, tras finalizar el PK (extendido hasta 2020), regule las emisiones globales a fin de estabilizarlas. Y a diferencia del Protocolo de Kioto, aplicará a la totalidad de los países miembros de la CMNUCC.

Las negociaciones desde entonces están focalizadas en cómo manejar este nuevo régimen climático, que debe contemplar grandes emisores como China y EE-UU., y pequeños estados como Haití y Nepal, que principalmente sufren las consecuencias de los impactos de manera devastadora. Esta situación de disparidad entre las partes genera mucho miedo de parte de los pequeños Estados, ya que al tener un acuerdo aplicable a todas las partes se corre el riesgo de tener iguales responsabilidades. Por este motivo, el gran protagonista de la nueva negociación es el Principio de las Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas y sus respectivas capacidades (CBDRRC por sus siglas en inglés⁴).

En contraste con los tiempos diplomáticos y las decisiones de la CMNUCC, las emisiones siguen creciendo. Desde el 2010, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), presenta un reporte de la brecha de emisiones. La brecha se determina entre la trayectoria actual de emisiones y la meta de reducción para la estabilización de las mismas. El referido reporte, con el correr de los años, muestra que desde 2010⁵ hasta 2014⁶, la brecha de emisiones es cada vez mayor, lo que significa que los esfuerzos por solucionar el cambio climático no están dando resultado, o al menos, son insuficientes.

II. 2014, un año de sucesos internacionales de alto impacto

El 2014 se perfilaba como un año de oportunidades en materia de Cambio Climático. Luego del lanzamiento del 5to informe sobre la ciencia del cambio climático en 2013, el Panel de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés), presentó los reportes sobre los impactos del cambio climático (Grupo de Trabajo N° 2) y el reporte del estado de la

pecial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada. Naciones Unidas.
<http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/spa/09a01s.pdf#page=>

4 CMNUCC (1992). Artículo 3.1 – Principios. Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Naciones Unidas.

⁵ <http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport/>

⁶ <http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport2014/>

ciencia en materia de mitigación⁷ (Grupo de Trabajo N° 3) en abril y mayo, respectivamente. Estos reportes reforzaron más que nunca la importancia de tomar acción, y las previsiones sobre los impactos que el cambio climático causará en el futuro.

En septiembre, el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, convocó a los Jefes de Estado del mundo para hablar específicamente de ambición climática. Así, muchos líderes mundiales expresaron lo que sus países harían para contribuir a la solución del problema. Esta cumbre tuvo lugar en Nueva York, ciudad en la cual dos días antes se llevó a cabo la mayor marcha de la historia del movimiento climático; miles de personas marcharon por las calles neoyorkinas y del mundo, reclamando pacíficamente una mayor acción climática. No hubo anuncios radicales, pero lo más valioso fue poner nuevamente al cambio climático en lo más alto de las esferas políticas, sin riesgos para la negociación diplomática (como lo fue Copenhague en 2009).

En noviembre, China y Estados Unidos acordaron reducir en conjunto sus emisiones⁸. Este paso dado por los dos mayores emisores del planeta delimita entonces el área de juego de las negociaciones. Ambos países se comprometieron a reducir emisiones con plazos definidos para el 2025 en el caso de EE.UU., y en el caso de China, alcanzar un pico de emisiones para el 2030.

Este acuerdo bilateral ciertamente fue algo positivo, pero el nivel de ambición no es lo suficientemente alto, estableciendo consecuentemente, un piso demasiado bajo para las negociaciones globales.

Finalmente, diez días antes de la COP en Lima, el Fondo Verde para el Clima (FVC⁹), organizó una Conferencia para financiamiento climático, en la que se lograron recaudar 9300 millones de dólares provenientes de países de todo el mundo.

2014 fue entonces preparando el terreno para una COP ambiciosa a fines de año que diera pasos sólidos hacia un acuerdo global que asegurase la estabilización de las emisiones.

⁷ Nota del Autor: mitigación es el término que se usa cuando se refiere a la reducción de emisiones.

⁸ The White House (2014).U.S.-China Joint Announcement on Climate Change.Pekín. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change>

⁹ El mismo fue creado en la COP 17 en Durban para manejar los fondos que se utilizarían para el desarrollo de los países en vías de desarrollo y afrontar los impactos de los fenómenos climáticos.

III. La COP 20: el precio del consenso

La COP 20 fue el evento climático más importante de 2014. Se esperaba que las naciones adoptaran en la capital peruana decisiones formales concernientes al futuro del régimen climático, y todo indicaba que grandes avances se lograrían allí, teniendo en cuenta la inercia que el tema había cobrado en el transcurso de los meses previos. En su lado positivo, Lima logró superar la barrera de los 10 mil millones de dólares para el “Fondo Verde para el Clima”. Las contribuciones de Austria, Australia, Perú, Colombia, entre otros, llevaron a que el financiamiento climático supere, con cierto retraso, la meta propuesta por los países en 2009, en la Cumbre de Copenhague. Sin embargo, Lima falla en lograr un acuerdo sobre el camino que se tomará para aumentar las contribuciones financieras de los países más ricos a fin de llegar a los 100 mil millones de dólares para el 2020 (comprometidos como meta desde hace ya cinco años).

Adicionalmente, los resultados de la COP de Lima¹⁰ reflejan de manera poco satisfactoria lo que el mundo necesita para estabilizarse en materia de emisiones. Basándose en la brecha de las emisiones mencionada anteriormente, la nueva vía de negociación incluye un capítulo sobre el aumento de la ambición para la mitigación antes del año 2020 y el acuerdo limeño sólo menciona la continuidad de las conversaciones de expertos sobre el tema. Esto verdaderamente no logra atender la urgencia del problema.

El componente fundamental del nuevo acuerdo climático son las Contribuciones Nacionalmente Determinadas¹¹ (NDC por sus siglas en inglés), y Lima debía determinar las características de las mismas. El texto de la decisión de la COP 20, en particular en su párrafo 14, deja muy librado a la voluntad de los países la naturaleza, alcance y ambición de esas contribuciones, habilitando un proceso “bottom-up” para el que tampoco se definen criterios de comparabilidad de esfuerzos, ni de evaluación internacional. Es decir, el resultado de Lima logra acuerdos sobre los temas de negociación, pero no pone puntos claros para resolver el problema; consigue el consenso de los 194 países con mucho esfuerzo pero sobre los mínimos comunes denominadores marcados por los intercambios de intereses.

¹⁰ CMNUCC (2014) COP 20 Decisions “The Lima Call for Climate Action”. Lima http://unfccc.int/files/meetings/lima_dec_2014/application/pdf/auv_cop20_lima_call_for_climate_action.pdf

¹¹ A pedido de China y muchos países desarrollados, en las últimas horas de la negociación de Varsovia (COP 19) se cambia el término compromisos por el de contribuciones.

IV. Conclusión: el anticuado pero vigente paradigma de los combustibles fósiles como vehículo del desarrollo de las naciones

Mientras el clima se manifiesta en todo el mundo con tormentas, sequías, aludes, olas de frío y calor, las naciones siguen acordando medidas que dependerán de la voluntad de sus gobiernos y las políticas públicas nacionales no tratan el problema con la celeridad que se requiere. Esto pone de relevancia la participación ciudadana, la necesidad de que los propios ciudadanos sean quienes monitoreen y demanden a sus gobiernos un desarrollo bajo en emisiones. El paradigma del consumo y crecimiento desmedido sigue tan actual como arcaico en muchos países de la región y del mundo, buscando maximizar el consumo de los recursos naturales a costa de consecuencias ambientales y sociales cada vez más grandes. El modelo supone que hay que explotar todo lo que se pueda para ganar lo más que se pueda y sin embargo, el equilibrio dinámico de la naturaleza es mucho más sabio, haciéndose sustentable en la medida que el consumo es medido, que lo que se usa se recicla y que lo natural y limpio se sustenta en el tiempo, sin perjuicios a terceros.

Hay muchos ejemplos locales para utilizar, pero el energético es uno de los más claros. Los combustibles fósiles (CF) siempre han sido vistos como el negocio rentable, el desarrollo más conveniente, la ganancia monetaria más grande. Sin embargo, el negocio de los CF es el que más se subsidia. *“Las subvenciones a los combustibles fósiles totalizaron 523 000 millones de dólares (USD) en 2011, alrededor de seis veces el nivel de apoyo a las energías renovables¹².”* Si las energías renovables jugaran en igualdad de condiciones, quizás el mito de *“la tecnología limpia es más cara”* posiblemente caería.

El Gobierno Argentino por ejemplo, es uno de aquellos que fomenta los CF fuertemente. Sin ir más lejos, en los últimos años se han hecho convenios e inversiones en tecnología de petróleo de gran envergadura. Más aún, en las últimas semanas del 2014, ante la caída del precio del petróleo a nivel mundial, el gobierno argentino resolvió dar más apoyo a la industria del petróleo otorgando 3 USD por barril para compensar el precio y aumentando los incentivos de inversión para la industria petrolera.

¹² OECD/IEA (2013). *“Dibujando un nuevo mapa Energía-Clima”*. IEA Publishing. Licence: <http://www.iea.org/t&c/termsandconditions/>
http://www.iea.org/media/translations/weo/Redrawing_Energy_Climate_Map_Spanish_WEB.pdf

Contrastando significativamente con el paradigma actual, la Argentina tiene un gran potencial de energías renovables y sin embargo en el año 2012, sólo el 0,3% de la energía eléctrica provenía de energía eólica y solar¹³.

Los beneficios de un sistema de producción energética que contemple la diversificación de las fuentes y la eficiencia energética en un corto plazo podría representar un cambio en el paradigma, que sin ningún riesgo representaría progreso, mejor calidad de vida para la gente, generación de trabajos, y reducción de los gastos en importación de CF. En última instancia, un cambio de paradigma como éste, no debería representar ningún tipo de riesgo para un país del tamaño de Argentina (G20) que hoy, se esconde detrás de los países más pequeños reclamando responsabilidad de los países más poderosos y pidiendo asistencias internacionales.

¹³ Villalonga, Juan C. (2013). *“Energías renovables: ¿por qué debería ser prioritario cumplir el objetivo del 8% al 2016?”*. Primera edición. Fundación AVINA Argentina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: <https://dl.dropboxusercontent.com/u/78017440/energias-renovables-14-vf.pdf>