

2.5

Cambio climático, negociaciones de Naciones Unidas y G20: la amenaza global y el poder geopolítico



Enrique Maurtua Konstantinidis

Consultor Cambio Climático, FARN. Experto en negociaciones de Cambio Climático de Naciones Unidas desde el año 2004. Trabaja en actividades de incidencia política climática nacional e internacional. Se desempeñó como Coordinador Regional de Climate Action Network Latin America y trabajó en proyectos sociales de energía renovable y educación ambiental. Frecuentemente brinda entrenamientos sobre las negociaciones climáticas internacionales. Actualmente coordina ad-honorem los grupos de Transparencia de CAN Internacional y de Ambiente-Clima-Energía del Civil 20.

RESUMEN EJECUTIVO

El año 2017 volvió a estar entre los años más cálidos registrados según la Organización Meteorológica Mundial¹. El planeta experimentó impactos climáticos fuertes e incluso algunos sin precedentes. Grandes masas de hielo antártico se desprendieron, los huracanes hicieron estragos en los Estados Unidos y el Caribe, con volúmenes de agua exacerbados por océanos cada vez más calientes, y en Argentina las inundaciones e incendios forestales impactaron en gran parte del territorio nacional.

En materia de negociaciones climáticas, el 2017 se caracterizó por ser operativo en su funcionamiento ya que, con la rápida entrada en vigor del acuerdo en 2016, los países se pusieron plazo

1. Ver: <https://public.wmo.int/en/media/press-release/wmo-confirms-2017-among-three-warmest-years-record>

para 2018 para reglamentar el Acuerdo de París, y 2017 fue un año de trabajo en ese sentido.

El G20, bajo la presidencia alemana, le dio un lugar especial al clima ya que lo ubicó en el centro de la agenda formando el grupo de clima y energía. Esta decisión, sin precedentes en las cumbres del G20, generó expectativa de parte de la sociedad civil, pero algunos sobresaltos entre los países del G20, sobre todo Estados Unidos, que en junio de ese año tomó la decisión de salirse del Acuerdo de París. En conclusión, la cumbre del G20 resultó en una negociación muy dura entre Jefes de Estado que llevó por primera vez a tener un comunicado que acordaba desacuerdos (sobre clima) y que dejó aislado, ante los ojos de todo el mundo, al presidente norteamericano.

El 2018 se programó como un año de ambición climática. Los países deberán revisar su nivel de ambición en el marco de la Convención sobre el Cambio Climático y el Acuerdo de París, y es el mismo año en que el Panel de Expertos sobre Cambio Climático deberá presentar su reporte de impactos en un mundo con 1,5°C de aumento de temperatura global. A su vez, la Cumbre Climática de Polonia deberá concluir el trabajo de reglamentación del Acuerdo de París. Siendo que el G20 de Argentina finalizará sólo dos días antes de que comience la negociación en territorio polaco, el mensaje político que salga de esa Cumbre podría facilitar, o no, un resultado positivo para la ambición climática.

El G20 y el clima

El Grupo de los 20 (G20) es el espacio político en el que se reúnen las principales economías del mundo. En su conjunto este bloque representa dos tercios de la población mundial, el 85% del Producto Bruto Interno (PBI) mundial y el 80% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEIs). Es fundamentalmente por este último punto que el G20 tiene una relevancia clave en la lucha contra el cambio climático.

Mientras que la amenaza global del cambio climático trae consecuencias que podrían generar inestabilidades financieras (propósito principal del G20), la transición energética y el cambio de paradigma necesario para vivir en un mundo sin emisiones también comienza a llamar la atención de las economías predominantes de nuestro planeta, y de los inversores que están al pendiente de los comunicados de éstos.

Un gran número de temas de la agenda global repercuten en el clima, pero normalmente se tratan en las Cumbres de Cambio Climático de Naciones

Unidas. Sin embargo, de alguna manera en China en 2016, se comenzó a introducir el clima con la creación del Grupo de Estudio de Finanzas Verdes, y el anuncio en paralelo de la ratificación del Acuerdo de París por parte de China y Estados Unidos (EEUU) -bajo la presidencia de Obama. Un anuncio clave para impulsar la rápida entrada en vigor del acuerdo.

Alemania tuvo la presidencia del G20 a lo largo de 2017, y puso al clima en un lugar central de la agenda, lo cual trajo problemas. EEUU con su nueva presidencia generó trabas en la negociación y dificultades para poder terminar el texto. Mientras que al inicio de las negociaciones EEUU se abstenía de emitir opiniones sobre el cambio climático por no tener aún definidas sus políticas, hacia el final del proceso de negociación se empezaron a notar los problemas, sobre todo luego del anuncio de la salida del Acuerdo de París (ver cuadro de texto).

El comunicado final del G20 (G20, 2017) terminó haciendo referencia al cambio climático, pero de una manera muy particular, descrita por la canciller alemana como “acordar que no estamos de acuerdo”, llamativa para un proceso que tradicionalmente funciona por consenso. En la sección “Mejora de los medios de subsistencia sostenibles” del texto final, los líderes del G20 se comprometen con la acción climática, pero en tres partes:

1. con los compromisos de los 20;
2. con la aclaración de la posición de los Estados Unidos; y
3. con el compromiso de los 19 restantes con el Acuerdo de París.

En su primera parte, en la que se comprometen todos los países, se hace mención a la reducción de GEIs, la innovación tecnológica más eficiente, las estrategias de descarbonización de largo plazo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En la segunda parte, los líderes toman nota de la decisión de EEUU de renunciar al Acuerdo de París y de cesar la implementación de su Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC por sus siglas en inglés). Asimismo, el párrafo agrega que EEUU se compromete a ayudar a otros a acceder a combustibles fósiles de manera más limpia y eficiente, y desarrollar energías renovables y de otros tipos.

Finalmente, la sección climática dice: “los líderes de los demás estados miembros del G20 declaran que el Acuerdo de París es irreversible” y reiteran la importancia de cumplir con los compromisos con la Convención Mar-

co de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), proveyendo medios de implementación para adaptación y mitigación y anunciando la creación del Plan de Acción de Clima y Energía para el Crecimiento.

La salida de EEUU del Acuerdo de París

Donald Trump anunció la salida de su país del Acuerdo de París alegando que el acuerdo era un mal negocio para EEUU y que ponía restricciones que otras naciones no tendrían, sobre todo China, haciéndole perder ventajas competitivas, dinero, y sobre todo puestos de trabajo.

Sin dudas la inacción de EEUU es un golpe al progreso de la acción climática. Esto se traduciría en una buena parte de las emisiones globales que no será reducida en los próximos años, y además en una reducción de la ayuda monetaria que ese país aportaba para que los países de menores recursos puedan realizar un desarrollo bajo en emisiones o adaptarse a los escenarios climáticos futuros.

Trump anunció que renegociaría el Acuerdo para volver a entrar, lo cual no es viable ya que es un instrumento legal que no puede ser renegociado a menos que los 195 signatarios lo decidan por consenso. Por otro lado, el Acuerdo prevé que los miembros pueden anunciar su salida transcurridos tres años desde su entrada en vigor: "1. Cualquiera de las Partes podrá denunciar el presente Acuerdo mediante notificación por escrito al Depositario en cualquier momento después de que hayan transcurrido tres años a partir de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo para esa Parte."

Lo que significa que Estados Unidos no podrá hacer el anuncio formal ante Naciones Unidas sino hasta el 4 de noviembre de 2019. Más aún, una vez depositada la denuncia, ésta "surtirá efecto al cabo de un año contado desde la fecha en que el Depositario haya recibido la notificación correspondiente...". Es decir que la salida de EEUU, de concretarse, se haría efectiva el 4 de noviembre de 2020, posiblemente pocos días antes, o después, de la próxima elección presidencial de ese país.

Este Plan hace referencia a mejorar compromisos climáticos y encarga al Banco Mundial y a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a monitorear progresos hacia las inversiones sostenibles. El comunicado además menciona la importancia de seguir trabajando para cambiar los flujos financieros para que sean más compatibles con el clima y hace referencia a las NDC, las estrategias de largo plazo de desarrollo bajo en emisiones, el trabajo con los bancos multilaterales, los subsidios a los combustibles fósiles, la transición energética, la promoción de la eficiencia energética y la mejora de la adaptación y la resiliencia entre otras.

Claramente la cumbre de Hamburgo marcó un hito en la participación del clima en la geopolítica mundial, dando cuenta de la importancia del fenómeno y la movilización de intereses que genera.

En el marco del G20, participan también los grupos de involucramiento (engagement groups), designados con una letra que hace alusión al grupo que representan. Entre ellos están Labour 20 (L20), Business 20 (B20), Civil 20 (C20), Think 20 (T20), Women 20 (W20) (trabajo, negocios, sociedad civil, centro de estudios o laboratorios de ideas y mujeres, respectivamente). Desde cada uno de los grupos se generan posiciones y actividades que intentan incidir, informar o aportar a las discusiones de los países miembros del G20. En 2017, hubo mucha interacción entre ellos, llegando a publicar una declaración conjunta² que fue muy bien recibida.

Con la cumbre de Hamburgo finalizada, los ojos empezaron a ponerse en Argentina, y una de las grandes incógnitas fue el lugar que se le daría al clima en la agenda del G20 de Buenos Aires. Si bien el resultado de Hamburgo movilizó el tema climático, estaba claro que mantener el clima en la agenda sería un gran desafío con una presidencia de EEUU definida sobre sus estrategias y voluntades con respecto al clima y el Acuerdo de París.

Es así que el gobierno argentino toma la decisión de escindir el grupo de Sostenibilidad que incluía a clima y energía, y crear un grupo de Sostenibilidad Climática y otro grupo de Transiciones Energéticas. Esta decisión trae opiniones diversas sobre los pros y los contras de haber separado al clima de la energía, sin embargo, algo es clave: el clima durante el 2018 se mantiene en la agenda y esta vez con un grupo exclusivo para trabajarlo.

2. Estas declaraciones se hicieron coordinadamente entre los grupos de clima y energía de cada uno de los engagement groups y fueron presentadas oficialmente en la reunión de delegados del G20 en marzo de 2017. Se puede descargar la declaración en: <http://www.g20-insights.org/wp-content/uploads/2017/03/B-C-T-20-Joint-Statement-Climate-and-Energy.pdf>

La agenda climática del G20 en Argentina

El gobierno argentino definió para este año que el trabajo sobre clima estará enfocado en las siguientes temáticas³:

- Promover la adaptación al cambio climático con un foco en la creación de empleo y el desarrollo de infraestructura. Con esta temática y este abordaje, Argentina intenta dar un tono más de país en vías de desarrollo a la conversación climática del G20, haciendo énfasis en las necesidades de adaptación. Este es un tema clave para todos los países en vías de desarrollo que históricamente queda relegado a un segundo plano frente a la reducción de emisiones (mitigación). El enfoque de creación de empleo y desarrollo de infraestructura deja abierto un interrogante sobre las decisiones a las que se quiere arribar en el marco de este grupo de trabajo. ¿De qué tipo de infraestructura estamos hablando cuando nos referimos a la adaptación? ¿Cuáles serían los criterios para calificar a un proyecto de infraestructura como resiliente al clima? ¿Qué empleo sería el que se crea? ¿Habrá empleos que dejarían de existir?
- Proyectar un desarrollo bajo en emisiones a largo plazo (+2050). Conforme lo expresado en el Acuerdo de París, todos los países deben realizar un plan de desarrollo bajo en emisiones de largo plazo, y siendo los países del G20 los mayores responsables de las emisiones a nivel mundial, existe el compromiso de los mismos de publicar antes de 2020 sus planes (G20, 2018). De hecho, varios países, incluido EEUU, han presentado sus planes de descarbonización, lo cual debería facilitar estas discusiones.
- Alinear y movilizar flujos de financiamiento climático para la implementación de los NDC del Acuerdo de París y las estrategias de desarrollo bajo en emisiones. De esta manera, el gobierno argentino hace hincapié en la implementación de los compromisos del Acuerdo de París, con un énfasis en los llamados “medios de implementación”. Argentina ya dio varios pasos en la actualización de su NDC siendo el primer país en anunciarlo, y presentando en 2016 una primera actualización del mismo.

Es importante destacar que las reuniones de Sustentabilidad Climática no llegarán a nivel ministerial, como ocurre en otros grupos de trabajo. Esta decisión llama la atención, dejando a libre interpretación si el clima ver-

3. <https://g20.org/es/g20-argentina/areas-de-trabajo/sustentabilidad-climatica>

daderamente tendrá un lugar predominante en la agenda; sin embargo, hay un detalle muy importante a nivel estratégico: la máxima autoridad de EEUU en materia ambiental es Scott Pruitt, un profeso negacionista del cambio climático que hoy lidera la Agencia de Protección Ambiental (EPA por sus siglas en inglés), por lo que esta decisión podría ayudar a que el clima tenga más chances de llegar a mejores resultados.

El empleo en el cambio de paradigma y la transición energética: la transición justa

Los cambios necesarios para alcanzar la sostenibilidad implican transiciones. Para ejemplificar, en el sector energético, el abandono progresivo de la industria de los combustibles fósiles y su reemplazo por fuentes de energía renovables es un cambio fundamental para eliminar las fuentes de emisiones más prominentes del planeta. Ahora bien, un cambio de esta magnitud requiere implementar las políticas sociales que sean necesarias para asegurar que las decisiones tomadas en relación con el cambio climático no impliquen afectación negativa de las personas más vulnerables, ya que ningún desarrollo será sostenible sin el logro de una verdadera justicia social.

La transición justa constituye la propuesta prioritaria del movimiento sindical frente a las consecuencias negativas del cambio climático sobre los pueblos.

Se define como el conjunto de políticas diseñadas para asegurar que la transición y el camino hacia una producción con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, ofrezcan al mismo tiempo oportunidades a las y los trabajadores y a las comunidades implicadas, con la finalidad de que no sean ellas y ellos quienes paguen los mayores costos de las consecuencias negativas ocasionadas por cambios de los cuales no son los mayores responsables.

Con una agenda como ésta podría esperarse que las negociaciones puedan proceder de manera positiva, atendiendo las sensibilidades de todos los países. No olvidemos que la presidencia argentina tiene como prioridad

acomodar todas las posiciones y evitar los desacuerdos, el lema de este año es “Construyendo consenso para un desarrollo equitativo y sostenible⁴.”

El Grupo de Transiciones Energéticas del G20

Con la combinación clima y energía, la presidencia alemana ha elevado la vara en términos de transición energética, dejando limitadas las conversaciones sobre energías dañinas para el clima mundial.

Con la separación hecha por la presidencia argentina, la conversación se flexibiliza. Sin embargo, el foco del Ministerio de Energía estará puesto en la transición energética. Lo cual en un primer momento indicaría que el país está en el camino correcto para la transición y que la agenda tendrá componentes importantes de acceso a la energía, eficiencia energética y energías renovables. Sin embargo, dada la cartera de inversiones y el plan energético de nuestro país, la agenda de este grupo posiblemente podría incluir otras energías consideradas equivocadamente por muchos como “de transición”. Energías como la nuclear, la hidroeléctrica y el gas, son energías que algunos llaman de transición y que a nivel internacional son consideradas como falsas soluciones para la reducción de emisiones, entre otras cosas por los altos costos y peligros ambientales que estas representan.

Otra parte de la agenda energética es la económica, desde 2009 el G20 habla sobre la eliminación de los subsidios a los combustibles fósiles (University of Toronto, 2009). Se estima que los subsidios a los combustibles fósiles de los países del G20 alcanzaron un monto total de USD 230 billones en 2014 (Climate Transparency, 2017) y los países del G20 no pueden comprometerse a determinar una fecha final para los subsidios. En el marco de esta discusión, conseguir una fecha límite en el corto plazo ayudaría a reordenar rápidamente la economía, y dejar de favorecer a la industria con mayor responsabilidad sobre los cambios climáticos globales.

En este sentido también hay oportunidades para que Argentina ejerza un liderazgo. Argentina puede liderar la discusión para poder dar señales claras de esa eliminación y también incentivar otro instrumento que se está llevando a cabo entre países del G20, la revisión entre pares (University of Toronto, 2013). Se trata de un ejercicio voluntario de consulta entre al menos dos países que comparten información sobre sus subsidios a los combustibles fósiles y buscan recomendaciones mutuas sobre cómo tratarlos.

4. <https://g20.argentina.gob.ar/es/vision-de-la-presidencia-argentina>

Si Argentina y otros países se sumaran a hacer estas revisiones, (hasta el momento hay solo tres hechas), se podrían acelerar las acciones en este campo y se abrirían otras instancias para concretar las reformas de los sistemas de subsidios, no sólo en Argentina, sino en los demás países del G20.

G7 Canadiense. Un aliado en el otro lado del mundo

Canadá es un país que en la opinión pública suele verse como positivo, y muy adelantado en muchos ámbitos. Sin embargo, es también uno de los principales emisores a nivel mundial que, de la mano de un gobierno conservador, durante diez años hizo retrocesos importantes en materia climática defendiendo fuertemente a los combustibles fósiles y dificultando negociaciones climáticas. En 2015, con la llegada al poder de Justin Trudeau el panorama comenzó a cambiar, generando apertura en muchos temas y lo ambiental no fue la excepción, al menos en lo discursivo. Se han incorporado mejoras en sus políticas climáticas nacionales e internacionales, y en esta línea el gobierno de Canadá se ofreció a hospedar la cumbre del G7 en 2018. De la misma forma que, casi en paralelo, Argentina se ofrece (y obtiene) la presidencia del G20.

Con discursos similares, pero con pesos políticos y económicos diferentes a ambos extremos de los polos, los dos países muestran apertura para la discusión climática y la transición energética, pero sin abandonar su interés en seguir explotando sus reservas de hidrocarburos. Estas afinidades podrían no obstante ser una buena alianza para coordinar acciones de los dos espacios en los temas más complejos.

2018, el año de ambición climática

En conclusión, hay indicios de que el 2018 podría ser el año de la ambición climática. Hay muchos eventos relacionados al clima y oportunidades de volver a dar un impulso político fuerte a la ambición climática. Si las cosas fueran encaminadas en el sentido correcto, el reporte del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) sobre impactos y proyecciones de un mundo en 1,5°C debería aumentar el nivel de urgencia de las decisiones. Más aún, el reciente do-

cumento filtrado por el Washington Post⁵ da cuenta de los escenarios a los que se estaría enfrentando la humanidad si no se toman las medidas necesarias: aumento del nivel del mar, el derretimiento de los glaciares y la confirmación del aumento de la temperatura media global son algunos de ellos.

Convocados por el gobernador del estado de California, representantes de todo el mundo, líderes comunales, gobernadores y sobre todo mucha gente de los movimientos climáticos se reunirá en San Francisco en septiembre para manifestarse contra las políticas climáticas del presidente de EEUU, y mostrar todo el progreso y el compromiso que actualmente está desarrollándose en todo el mundo para enfrentar al cambio climático.

Las cumbres de G7 y G20 deberían transmitir mensajes de alto nivel político que a manera de cascada favorezcan las posiciones de los países económicamente más prominentes del mundo y así favorecer el aumento de la ambición climática, la implementación de los compromisos asumidos en el Acuerdo de París y la transición energética y económica justa para todos los países del mundo.

Con estos hitos de 2018, la 24^o Conferencia de las Partes en Katowice, Polonia (COP24) en diciembre tendría el impulso político necesario para poder concluir satisfactoriamente con el trabajo de reglamentación del Acuerdo de París y llevar a cabo un diálogo facilitador (Diálogo de Talanoa⁶) que determine acciones concretas de aumento de la ambición climática. Pero la presidencia de Polonia no se ha caracterizado por ser la más proactiva en temas climáticos. De hecho, en 2013 cuando se organizó la cumbre en Varsovia, en paralelo a las negociaciones climáticas se llevó a cabo la cumbre internacional del carbón, hecho que entre otros generó el famoso abandono de la sociedad civil de las negociaciones en señal de protesta. Este año el gobierno de Polonia no hará una cumbre de carbón, pero decidió hacer la cumbre en la ciudad de Katowice, un pueblo en la zona carbonera e industrial del país con poca capacidad para albergar a la cantidad de participantes que normalmente asiste a estas cumbres. Una verdadera cuota de provocación, y realidad, para quienes negocian.

5. https://www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2018/02/14/leaked-u-n-climate-report-sees-very-high-risk-the-planet-will-warm-beyond-key-limit/?utm_term=.c250e2c0093d

6. Diálogo de Talanoa es como se denominó a la sesión de diálogo entre países acordado en 2015 en el marco del Acuerdo de París (CMNUCC, 2015) en la que los países se reunirán en 2018 a evaluar el progreso hecho hasta el momento para alcanzar los objetivos del Acuerdo. Como resultado de las discusiones, el diálogo debería aportar información para la próxima ronda de actualización de las NDC en el entendido que hasta el momento éstas no alcanzan y que es necesario aumentar el nivel de esfuerzo antes de 2020.

De esta manera, el 2018 se presenta con oportunidades muy significativas para la acción climática, pero también con muchos desafíos. En el marco de tantas agendas y conflictos de intereses a la hora de generar consensos en el poder geopolítico, habría que ver si pensar una agenda de transición justa hacia economías bajas en emisiones puede ser la clave para arribar a acuerdos, y sobre todo plantear soluciones concretas, determinar plazos y avanzar de manera firme hacia ese futuro que necesitamos, no solo por el ambiente sino para asegurar nuestra propia supervivencia.

Referencias:

Climate Transparency (2017) Brown to Green: The G20 transition to a low-carbon economy. Climate Transparency, c/o Humboldt-Viadrina Governance Platform, Berlin, Germany. Disponible en: www.climate-transparency.org

CMNUCC (2015) Decisión 1/CP.21 Aprobación del Acuerdo de París. París, Francia. Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/10a01s.pdf>

G20 (2017) G20 Leaders' Declaration, Shaping an interconnected world. Hamburgo, Alemania. Disponible en: https://www.g20.org/profiles/g20/modules/custom/g20_beverly/img/timeline/Germany/G20-leaders-declaration.pdf

University of Toronto (25 de septiembre de 2009) G20 Information Centre, "G20 Leaders Statement: The Pittsburgh Summit". Disponible en: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html>

University of Toronto (20 de julio de 2013) G20 Information Centre, "G20 Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors". Disponible en: <http://www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0720-finance.html>