



Una apuesta por el *planeta*

En las COP o Conferencia de las Partes la comunidad internacional, al alero de la ONU, se reúne a negociar y discutir acciones para enfrentar el cambio climático y alcanzar consensos que se plasmen en acuerdos. La evolución del sistema de gobernabilidad climática global requirió de años de preparación, de pequeños bloques que se fueron construyendo y que tuvieron su punto cúlmine en el Acuerdo de París. ¿Qué tanto se ha logrado y cuáles son las expectativas para la COP25?

Por FRANCISCA REYES



FRANCISCA REYES. Es académica del Instituto de Ciencia Política, de la Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política de la UC. Es cientista política de la UC y doctora en Relaciones Internacionales por la Fletcher School of Law and Diplomacy, Universidad de Tufts, Boston, Estados Unidos. También es máster en Derecho y Diplomacia de la misma universidad.

H

an pasado 25 años desde la entrada en vigor de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC, por sus siglas en inglés), el 21 de marzo de 1994. La misma edad que tienen muchos de mis alumnos que egresarán de sus carreras este año, y parece un tiempo prudente para preguntarse sobre los avances reales de esta apuesta por la conservación del planeta.

Lo primero que hay que reconocer es que la convención sigue estando al centro de los esfuerzos internacionales para abordar el riesgo que el fenómeno del cambio climático representa para las personas y las economías del mundo. Significa esto que, como cantaba Gardel, “¿25 años no es nada?” o, por el contrario, que como constataba Lampedusa, en *El Gatopardo*, “¿todo ha cambiado para que nada cambie en realidad?”.

EVOLUCIÓN Y REVOLUCIÓN

El llamado régimen de cambio climático, es decir, el conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones de los Estados en esta área particular de política internacional, circunscrita al cambio climático, evolucionó sustantivamente con la firma, durante la COP21 (2015), del Acuerdo de París. Este reemplazó al histórico Protocolo de Kioto, firmado en 1997 (COP3) y cuya entrada en vigor esperó casi 10 años (COP11, 2007).

Si bien el Acuerdo de París, al igual que Kioto, establece de manera centralizada el objetivo general de limitar el aumento de la temperatura media global por debajo de los 2 °C, hay tres cambios fundamentales entre ambos instrumentos que marcan una evolución notable del sistema de gobernabilidad climática y que vale la pena destacar.

En primer lugar, el Acuerdo de París establece ciclos de 5 años, en los que cada una de las naciones firmantes se compromete a realizar un esfuerzo individual de reducción de emisiones, sin distinguir niveles de desarrollo, a través de una contribución nacional determinada de manera autónoma e independiente (INDC).

Los miembros del Acuerdo de París (184 países a la fecha) acordaron así terminar con la histórica dicotomía entre los países desarrollados y los en vías de desarrollo, en términos de sus responsabilidades y roles en la problemática del cambio climático. Esto marcó una evolución notable en el concepto de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, uno de los temas más complejos del acuerdo.

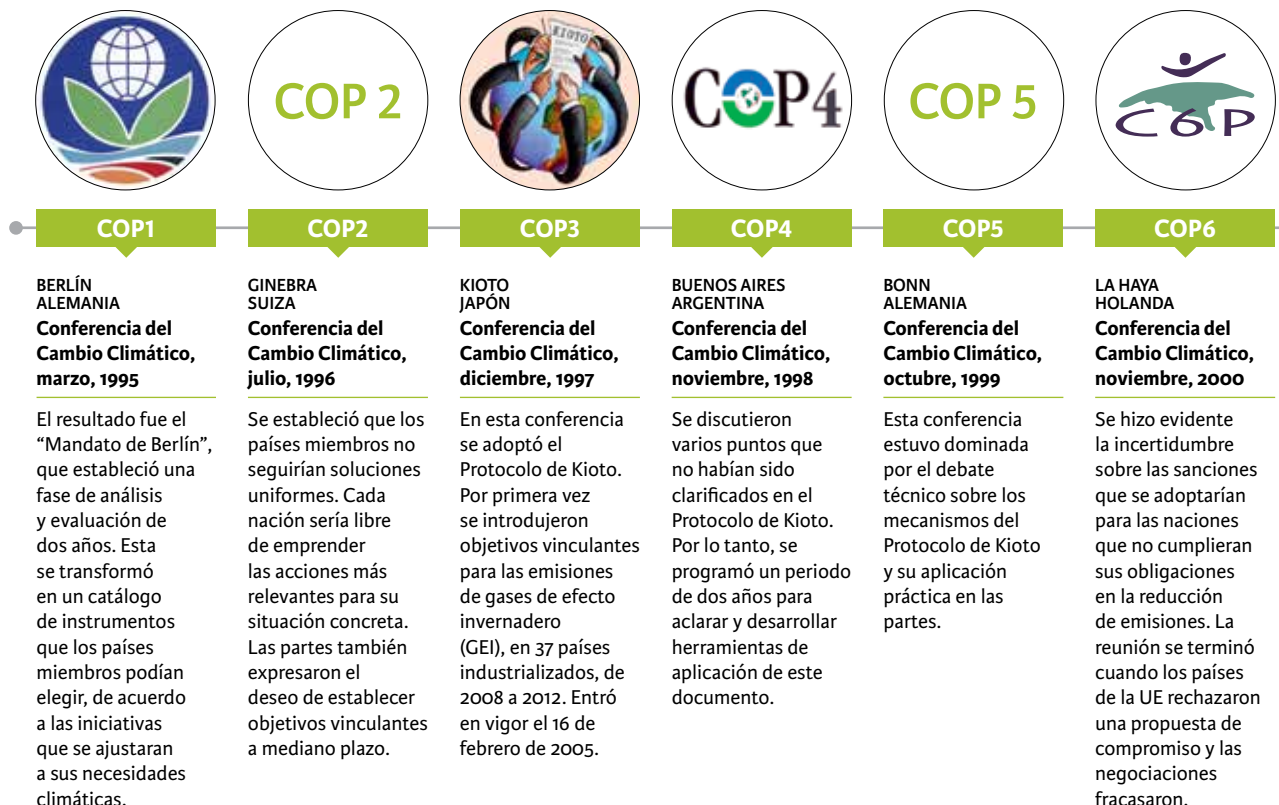
En segundo lugar, para verificar los progresos de cada Estado y, por cierto, el cumplimiento de sus obligaciones libremente asumidas con los INDC, las partes establecieron un mecanismo de transparencia con la obligación de acordar y comunicar públicamente sus INDC.

Así, el Acuerdo de París propone un enfoque *bottom up*, en términos de la fijación de la contribución que cada país hará a la problemática global, y un sistema de cumplimiento anclado en la transparencia y la evaluación de pares que, de funcionar, transformaría completamente el modo de operar del régimen internacional de cambio climático.

Una convención para conservar la vida en la Tierra

Aquí un breve resumen de algunos de los hitos de la trayectoria de las COP.

Por Revista Universitaria.



Los miembros del Acuerdo de París (184 países a la fecha) acordaron terminar con la histórica dicotomía entre los países desarrollados y los en vías de desarrollo, en términos de sus responsabilidades y roles en la problemática del cambio climático.

En tercer lugar, también marca una evolución notable respecto a su predecesor al proponer una visión más completa y compleja del vínculo que existe entre cambio climático y la seguridad humana, la seguridad alimentaria, la pobreza y el desarrollo sostenible, incluyendo en su preámbulo el concepto de derechos humanos (es el primer acuerdo ambiental multilateral en hacerlo).

Lograr esta importante evolución del sistema de gobernabilidad climática global requirió de años de preparación, de pequeños bloques que se fueron construyendo en sucesivas COP, y que tuvieron su punto cúlmine en la capital francesa, pero fundamentalmente requirió de una revolución en términos de procedimientos de negociación multilateral, la que fue liderada por la Presidencia Francesa de la COP21 a cargo del ex Primer Ministro francés, Laurent Fabius. Él emplazó a las partes a desarrollar un proceso de negociación inclusivo y altamente transparente, que finalmente permitió retomar las confianzas y lograr un acuerdo que muchos dudaban que fuera posible.

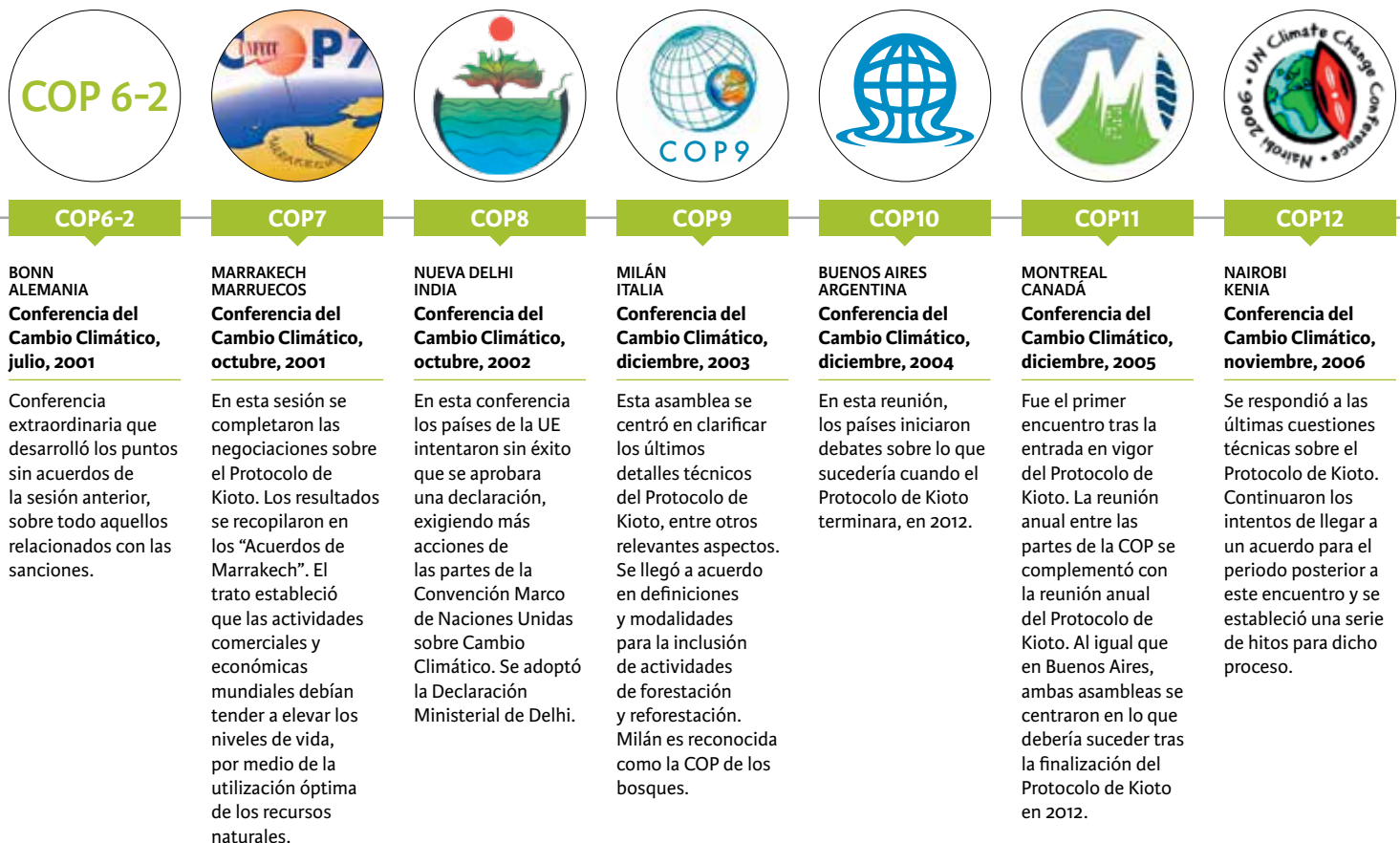
LA IMPORTANCIA DE FRACASAR

De cierta manera, el Acuerdo de París no puede entenderse sin el fracaso de la COP15 de Copenhague (2009). La experiencia de la primera COP que intentó formalmente la titánica tarea de diseñar y aprobar un nuevo acuerdo jurídicamente vinculante sobre el clima enseñó que las negociaciones de último minuto, entre unos pocos jefes de Estado, no tenían la legitimidad necesaria para lograr un convenio aceptado por todos.

El rol de Estados Unidos y la Unión Europea en esa discusión (en la que participaron también India, Brasil, Sudáfrica y China a puerta cerrada) fue duramente cuestionado por el resto de los países miembros, especialmente los en vías de desarrollo, que habían sido excluidos de ella. Estas críticas explican que el acuerdo propuesto no fuera votado en la sesión plenaria y que las partes solo acordaran “tomar nota” de él.

Copenhague (COP15, 2009) marcó así un duro momento para las negociaciones del clima: por un lado no pudieron ser resueltas las históricas diferencias en temas claves, como lograr compromisos de reducción de emisiones para todos, y cooperación para los países más pobres; y por otro, se profundizó un periodo creciente de cuestionamiento sobre quién y cómo se estaban tomando las decisiones, lo que no solo restó credibilidad al proceso, sino que también alejó visiblemente la posibilidad de lograr acuerdos sustantivos en los temas contingentes.

Así, Copenhague marcó un punto de inflexión tras el cual lentamente las partes fueron introduciendo modificaciones al procedimiento de negociación que explican y permiten el logro de París. En la COP17 de Durban (2011), por ejemplo, fue



Paris France



FOTOGRAFÍA IISD / KIARA WORTH

CITA CLAVE.

El Acuerdo de París marcó un hito en varios aspectos en la historia de las COP. Uno de ellos fue proponer una visión más completa y compleja del vínculo que existe entre el cambio climático y la seguridad humana, la seguridad alimentaria, la pobreza y el desarrollo sostenible. Además, incluyó en su preámbulo el tema de los derechos humanos.

propuesto por primera vez el modelo INDABA de negociación, el que fue luego importado a la COP21.

Este sistema de negociación está inspirado en un método de consulta tradicional de las tribus zulu y xhosa de Sudáfrica, y busca incorporar a la comunidad en un proceso inclusivo de participación para resolver temas claves.

La particularidad del método es que, si bien las reuniones están abiertas a todos, el poder de decisión está limitado al grupo de líderes, quienes previamente han escuchado todos los puntos de vista de los miembros de la comunidad.

Los franceses lideraron parte importante de esta revolu-

ción procedimental. Durante la COP20 de Lima, Perú, trabajaron codo a codo con la presidencia peruana para involucrar a los ministros de cada país en el conocimiento y negociación misma del acuerdo, a través de reuniones ministeriales sucesivas. Así, se desechó para siempre el esquema de unos pocos jefes de Estado negociando acuerdos lejos del escrutinio y participación pública.

A esto se sumó la innovación francesa de mantener la responsabilidad del texto final del acuerdo en los miembros de la COP, con los ministros teniendo que involucrarse en el arduo y a veces tedioso trabajo de revisar un texto lleno de “corche-



COP13

**BALI
INDONESIA**
**Conferencia del
Cambio Climático,
diciembre, 2007**

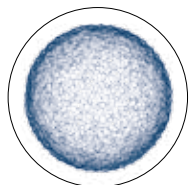
Esta reunión es reconocida como la “hoja de ruta de Bali” y su importancia para permitir negociaciones sobre el futuro del régimen climático, incluido un acuerdo posterior en 2012. Aquí se reconoce el informe más reciente del IPCC y sus conclusiones de que los signos del calentamiento global son inequívocos.



COP14

**POZNAN
POLONIA**
**Conferencia del
Cambio Climático,
diciembre, 2008**

Se propone un programa estratégico sobre transferencia de tecnología, como un paso para aumentar el nivel de las inversiones en la transferencia de esta índole, con el fin de ayudar a los países en desarrollo a atender a sus necesidades de tecnologías ecológicamente racionales.



COP15

**COPENHAGUE
DINAMARCA**
**Conferencia del
Cambio Climático,
diciembre, 2009**

Se produjo el Acuerdo de Copenhague. Este mantiene el objetivo de que la temperatura global no suba más de dos grados centígrados. Respecto del momento en que las emisiones deberán alcanzar su máximo, solo se dice que “lo antes posible” y no se establecen objetivos para 2050.



COP16

**CANCÚN
MÉXICO**
**Conferencia del
Cambio Climático,
noviembre, 2010**

Se creó el Fondo Verde para el Clima, en el cual se estableció un monto de cien mil millones de dólares cada año, a partir de 2020, para que países con menores recursos puedan aplicar medidas contra el cambio climático.



COP17

**DURBAN
SUDÁFRICA**
**Conferencia del
Cambio Climático,
noviembre, 2011**

Culminó con la aprobación de una hoja de ruta para un tratado mundial, como exigía la Unión Europea, que obliga a comprometerse a los grandes contaminadores: China, Estados Unidos y la India. El acuerdo también incluyó la puesta en marcha del Fondo Verde para el Clima.



COP18

**DOHA
QATAR**
**Conferencia del
Cambio Climático,
noviembre, 2012**

En la conferencia se logró el acuerdo conocido como Puerta Climática de Doha, y que prorroga hasta 2020 el periodo de compromiso del Protocolo de Kioto, que expiraba aquel año. Este alargue tuvo obligaciones para muy pocos países (UE, Australia, Noruega y Croacia) y se ausentaron Rusia, Japón y Canadá.



COP19

**VARSOVIA
POLONIA**
**Conferencia del
Cambio Climático,
noviembre, 2013**

La asamblea concluyó con una resolución para alargar el periodo de compromiso del Protocolo de Kioto hasta 2020; pero algunos de los países más contaminantes como Estados Unidos, China, Rusia, Japón o Canadá no se sumaron.

Fuentes: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, 1992. / United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). / Cumbre 2019 Acción Climática, <https://www.un.org/es/climatechange/>. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Colombia. / *El Mercurio*.

tes” que indicaban una innumerable lista de temas e incluso frases y palabras, pendientes de negociar.

Este proceso fue lento y difícil, pero permitió que las partes asimilaran la responsabilidad colectiva del éxito o fracaso de la negociación, reestableciendo las confianzas y el sentimiento de pertenencia del proceso, lo que en parte importante permitió el Acuerdo de París.

COP25: UNIENDO EL PASADO CON EL FUTURO

Mucho ha cambiado en estos 25 años de negociaciones climáticas, lo suficiente como para no pensar en la novela de Lampedusa.

La evolución del régimen internacional de cambio climático es sustantiva en términos de procesos y procedimientos.

A ella se superpone una reconfiguración profunda en términos de actores. Por un lado, Estados Unidos ya no es el emisor número uno de gases de efecto invernadero (GEI)—en 2005 fue superado por China— lo que le da a otros miembros como la UE, India y Brasil (tercero, cuarto y quinto en emisiones mundiales, respectivamente) la posibilidad de transformarse en líderes. Por otro lado, la tecnología, precio y capacidad de las energías renovables han modificado dramáticamente las posibilidades para países y empresas, las que en muchos casos han redefinido radicalmente su perspectiva de lo que significa hacer negocios en el contexto del cambio climático y, por ende, su compromiso y participación con el proceso.

Lo anterior, sumado a la creciente conciencia ciudadana de la relevancia y urgencia del fenómeno del cambio climático,

La COP25 representa un “salto al futuro” al dar oficialmente por cerrada la era del histórico Protocolo de Kioto, para abrazar en gloria y majestad la era de París, cuyo destino depende ahora del esfuerzo y compromiso de todos y cada uno de nosotros.

han detonado un nuevo escenario en el que, si bien los Estados siguen siendo parte fundamental del proceso de negociación e implementación de los acuerdos, están lejos de ser los únicos. Incluso en algunos casos no son los actores más importantes.

Así, la agenda de la COP25 es, por un lado, un *déjà vu*: terminar las negociaciones de los temas pendientes. Particularmente relevante es el artículo 6 y la forma en que los países informarán sobre el uso de los Resultados de Mitigación Transferibles Internacionalmente. Ese artículo implica resolver —o al menos manejar— las históricas diferencias que nos han acompañado estos 25 años. Por otro lado, representa un “salto al futuro” al dar oficialmente por cerrada la era del histórico Protocolo de Kioto, para abrazar en gloria y majestad la era de París, cuyo destino depende ahora del esfuerzo (INDC suficientemente ambiciosas) y compromiso de todos y cada uno de nosotros. Ojalá podamos decir en diciembre las mismas palabras que dijo Christiana Figueres, secretaria ejecutiva de la CMNUCC, en la clausura de la COP21: *we must, we can and we did*. ¡Buena suerte! 🍀

