JUSTICIA AMBIENTAL y Climática

REVISTA DE DERECHO AMBIENTAL DE LA ONG FIMA

AÑO XI, Nº 11 / DICIEMBRE 2019

Con derecho al ambiente

FIMA

ONG - Desde 1998

JUSTICIA AMBIENTAL

Consejo Editorial:
Álvaro Fuentealba Hernández, Raul Campusano Droguett, Rodrigo Polanco Lazo, Fernando Dougnac Rodríguez, Francisco Ferrada Culaciati, Raúl Letelier Wartenberg, Ezio Costa Cordella y Gabriela Burdiles Perucci.

Director General:
Raul Campusano Droguett.

Editor:
María Victoria Galleguillos Alvear.

Colaborador a la Edición:
Constanza Gumucio Solis.

Auspicia:
Fundación Heinrich Böll.

Publicado por la ONG Fiscalía del Medio Ambiente-FIMA
ISSN N° 0718-736x - Santiago de Chile.

Representante Legal:
Fernando Dougnac Rodríguez.
Mosqueto 491, oficina 312, Santiago /(56-2) 2664 4468
www.fima.cl

Diseño portada e interior:
Carolina Quinteros Muñoz.

Fotografía:
Ezio Costa Cordella
Mariposa Monarca (*Danaus plexippus*)
Argentina, 2019.

Impresión:
Jorge Luis Roque Muñoz.

"Los juicios vertidos por los autores en sus artículos no representan necesariamente la opinión de la institución que edita esta revista."

/ PERSPECTIVAS DE LA COP25 /

Chile y América Latina en el umbral de la implementación del Acuerdo de París: una mirada hacia la COP25

Julio Cordano Sagredo
Jefe del Departamento de Cambio Climático
Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile

La COP25 que tendrá lugar en Santiago en diciembre del 2019 será la quinta que se realiza en la región de América Latina y el Caribe. Luego de las dos COPs realizadas en Argentina, la COP16 de Cancún y la COP20 de Lima, todas marcaron momentos muy significativos en el proceso bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, representando contribuciones sustanciales de la región al proceso de negociación internacional.

Mientras que el liderazgo de Argentina fue fundamental en el contexto del Protocolo de Kyoto, la diplomacia mexicana logró revitalizar el multilateralismo climático luego del fallido intento de un acuerdo global en Copenhague. Entretanto, en Lima se sentaron las bases para los contenidos del Acuerdo de París, allanando el camino hacia un consenso universal.

Cabe entonces preguntarse cómo la COP25 de Chile puede continuar esta tradición latinoamericana de organizar Conferencias de las Partes con contribuciones positivas al proceso, y que de alguna manera generan un nivel de consenso mayor y un acercamiento entre las Partes.

La última parada latinoamericana: La COP20 en Lima

En el 2011, en la COP17 de Durban, un año después de que la diplomacia multilateral climática fuera rescatada en Cancún, se logró un mandato de enorme significación, al acordar que dentro de cuatro años, en el 2015, se debería negociar un acuerdo universal que incluyera todos los elementos de la acción climática.

Este fue el mandato original que dio inicio al proceso de negociación hacia el Acuerdo de París. Durante dicho proceso, desarrollado bajo la "Plataforma de Durban", la COP20 de Lima sería la última COP antes del empuje final liderado por Francia. Así, en Lima se sentaron las bases para el Acuerdo, generando un contenido mínimo de elementos, recogidos en la decisión 1/CP.20.

Cinco años después, y con el Acuerdo de París en vigor, la COP25 se desarrollará también a las puertas de un nuevo ciclo. En este caso, se trata del inicio de la implementación del Acuerdo de París, que debe comenzar en el 2020.

Sin embargo, en este caso, se suma un elemento adicional, que si bien ya estaba presente al momento de celebrarse la COP en Lima, no había alcanzado los niveles de gravedad que se verifican hoy. Este elemento es la creciente urgencia de impulsar una acción climática más ambiciosa.

En efecto, la publicación hacia fines del 2018 del Informe Especial del IPCC sobre el objetivo de 1,5ºC arroja como principal conclusión que la ventana de oportunidad para cumplir con los objetivos del Acuerdo de París es cada vez más pequeña. Posiblemente, en el 2018 ya hemos entrado en diversos procesos que no pueden revertirse[1], que incluyen la degradación ambiental, pérdida de biodiversidad y otros fenómenos como el derretimiento de hielos.

El Informe Especial del IPCC señala que será necesario reducir drásticamente las emisiones en términos absolutos, al menos en un 45% al 2030, y llegar a un balance de cero emisiones a mediados de siglo. Esta trayectoria, basada en la mejor ciencia disponible, es mucho más exigente que el mismo Acuerdo de París[2].

En contraste, las Contribuciones Nacionalmente Determinadas que se presentaron en las vísperas de la COP21, aunque son indudablemente un aporte, su efecto es ampliamente insuficiente, generándose una brecha significativa de los compromisos de las Partes del Acuerdo para cumplir lo que esas mismas Partes convinieron en París[3].

Con el Acuerdo de París entrando en etapa de implementación el 2020, la COP25 en Santiago, al igual que la Conferencia de París, tiene la misión de construir una plataforma para este nuevo inicio a la luz de este desafío.

1 IPCC (2018) *Global Warming of 1,5°C. An IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty.*

2 Acuerdo de París, Artículo 4.1, señala que la carbono neutralidad debe alcanzarse "durante la segunda mitad del siglo", mientras que el informe del IPCC apunta a que este objetivo debe lograrse en los primeros años de la década del 2050.

3 El informe del Secretariado de la Convención sobre el efecto agregado de las NDCs señala que aún su plena implementación nos pone en una senda de calentamiento global de 3 grados o más.

La COP25: el impulso de la acción y de la ambición

De esta manera, en Santiago deberemos enfrentarnos a la necesidad de discutir cómo se puede aumentar la ambición climática, que nos ponga en una trayectoria compatible con los objetivos del Acuerdo. Esta discusión debe partir de la base de que el modelo adoptado en la COP21 es nuestro marco de acción; en particular, es fundamental reafirmar que cualquier esfuerzo por aumentar la ambición debe ser dirigido por las Partes, y basarse en decisiones soberanas de cada gobierno, transmitidas a través de sus NDCs.

Al mismo tiempo, es importante recoger los principios de colaboración y de acción conjunta, basada en el consenso, que ha sido la base sobre la cual se han construido todas las negociaciones desde el comienzo de la implementación de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Nada impide así que las Partes busquen nuevas formas de identificar oportunidades de profundizar lo acordado, dentro de un marco de consenso y por lo tanto no confrontacional.

Sin perjuicio de ello, hay algunos elementos que pueden ser particularmente útiles en este debate.

En primer lugar, la decisión 1/CP.21, por medio de la cual se adopta el Acuerdo de París, señala que las Partes deberán presentar nuevas NDCs o actualizar las actuales antes del 2020[4].

La razón original de esta disposición tenía que ver con la discusión sobre cuál es el mejor plazo para fomentar la implementación de las NDCs. Mientras algunos países apuntaban a plazos de cinco años, otros (la mayoría) preferían plazos de diez años, considerando que la planificación de las políticas climáticas requiere de una visión de largo aliento. Cabe señalar que esta discusión no está concluida, y se mantiene abierto un ítem de discusión sobre los llamados "marcos temporales comunes", que tendrá que ser abordado también en la COP25 en Santiago.

Por otra parte, es importante recordar que las NDCs fueron presentadas en su primera formulación antes de que el mismo acuerdo se adoptara, y resulta por ello lógico que se dé la oportunidad a los gobiernos para actualizar o reconsiderar las metas propuestas, a la luz de los mecanismos del Acuerdo.

4 Decisión 1/CP.21, párrafos 23-24.

La decisión 1/CP.21 señala que estas NDCs nuevas o actualizadas debieran presentarse entre 12 y 9 meses antes de la COP26, programada para noviembre del 2020. Sin embargo, dada la complejidad de los procesos nacionales para reformular estas contribuciones, es esperable que un grupo significativo de NDCs se comunique con posterioridad a ese plazo, es decir, durante el 2020.

Este trabajo de actualización de las NDC es sin duda una oportunidad única para aumentar la ambición y dar confianza en el sistema. En particular, es fundamental que la implementación del Acuerdo de París no sea sólo un ejercicio de cumplimiento de metas comprometidas, sino que también tenga el sentido de que con el trabajo de todas las Partes, se está avanzando hacia una respuesta efectiva al cambio climático.

Si bien el Acuerdo de París incluye un mecanismo de ambición, por medio del cual las NDCs tienen que ir aumentando sucesivamente sus compromisos, este mecanismo sólo se pondrá a prueba en el 2025, cuando las Partes tengan que presentar la segunda ronda de NDCs. Para entonces, como señala el informe del IPCC, el presupuesto de emisiones restante podría haberse agotado en un 50%, y por lo tanto sería ya demasiado tarde.

Por otra parte, el proceso de actualización de NDCs ocurre al mismo tiempo de la preparación y comunicación de Estrategias de Desarrollo de Largo Plazo Bajas en Emisiones (LT-LEDS), que apuntan hacia mediados de siglo, más allá del horizonte usual de las NDCs (2030).

Estas estrategias tienen el mismo plazo de presentación que las NDCs, es decir antes del 2020 y por ello también son un instrumento potencialmente muy relevante para el aumento de la ambición.

En segundo lugar, es necesario destacar la creciente participación de los actores no estatales en la discusión sobre la ambición. En efecto, las COPs de cambio climático se han ido consolidando como Conferencias que no sólo albergan los procesos de negociación entre gobiernos sino que también juegan un rol de gran feria de acción climática, con eventos especiales enfocados a sectores específicos y con la participación de expertos científicos, académicos, empresarios, ONGs, bancos multilaterales, entre otros.

La necesidad de dar una estructura a este mundo de acción no-gubernamental llevó a la definición del llamado "Global Climate Action", programa de actividades donde se agrupan las actividades y eventos en torno a áreas temáticas. Además, en la misma COP21 en París se decidió que las presidencias de la COP nombrarían

a personas que se encargarían de estimular la acción climática (los llamados "Champions").

Sin perjuicio de que el diálogo público – privado, entre gobiernos y actores no estatales, ha sido una fuente muy importante de alianzas y de inspiración para mayores niveles de ambición, es también necesario reconocer que probablemente las potencialidades de esta vinculación están recién comenzando a explorarse.

Estas dos dimensiones, el proceso de actualización de las NDCs y la vinculación con los actores no-estatales, son dos ejemplos de áreas donde la COP25 puede (y probablemente debe) poner su atención. Ello permitiría a las Partes a encontrar espacios para dialogar sobre sus procesos internos y buscar sinergias que les permitan identificar oportunidades para incluir en su NDC. Igualmente, será particularmente relevante que los actores no estatales tengan un rol más activo para mostrar potenciales áreas de trabajo, desarrollos tecnológicos y asociaciones que aceleren la transición hacia estrategias de desarrollo bajas en emisiones.

Una mirada desde América Latina y el Caribe

En este contexto, y recordando el rol que han tenido las COPs en nuestra región, cabe preguntarse qué perspectivas se podrían resaltar desde América Latina y el Caribe para la Conferencia en Santiago.

Ello debe partir del reconocimiento de que la región no está agrupada en un solo bloque negociador, sino que muy por el contrario; sus países integran una cantidad significativa de grupos, en el complejo panorama de las negociaciones climáticas.

Sin perjuicio de ello, la región sí ha identificado una serie de elementos que pueden reconocerse como una base para una visión común. Ellos fueron en buena parte recogidos en las declaraciones que la presidencia de la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC) pronunciaron sucesivamente en las COP20 y COP21. Dichas declaraciones fueron el resultado de una iniciativa lideradas por las Cancillerías de Brasil y de Chile, que co-presidieron una serie de seis reuniones de Jefes de Delegación[5].

5 Ambas declaraciones se pueden encontrar en:
https://unfccc.int/files/meetings/lima_dec_2014/statements/application/pdf/cop20_hls_costarica_celac.pdf
https://unfccc.int/sites/default/files/cop21cmp11_hls_speech_celac_ecuador.pdf [consultado el 10 de agosto de 2019]

Los temas incluidos en esas conversaciones arrojan luces sobre lo que hoy también podría representar una mirada desde la región. América Latina y el Caribe es una región que es gravemente afectada por el cambio climático, en particular en el contexto de ser una región de megadiversidad ecológica y con economías fuertemente dependientes de la explotación de sus recursos naturales.

Desde esta perspectiva, la adaptación al cambio climático es una temática central para la región. La ambición en el período post-2020 que incluya la adaptación es sin duda una conquista de los países en desarrollo en general, con una participación muy activa de nuestra región.

Una dimensión concreta de este interés por la adaptación está en las materias agrícolas. La región es una gran productora de alimentos para el mundo, función que está fuertemente afectada por el cambio climático. De igual manera, la presidencia entrante de Chile ha destacado materias como océanos y biodiversidad, donde la acción de adaptación juega un rol central, en particular para nuestra región.

CONCLUSIONES

La COP25 se encuentra en la antesala de la implementación del Acuerdo de París. Como se señaló previamente, el inicio de esta nueva etapa está fuertemente amenazado por la significativa brecha de mitigación y adaptación, como se desprende del último informe del IPCC.

De esta manera, la Conferencia en Santiago tiene la oportunidad de seguir cumpliendo el rol que han desempeñado las anteriores COPs que han tenido lugar en la región, en el sentido de reforzar los mecanismos multilaterales para las soluciones colectivas, y fortalecer el proceso bajo la Convención.

Los productos que surjan de la COP25 serán sin duda fundamentales para dar una señal de confianza en que el Acuerdo de París efectivamente nos puede llevar a enfrentar adecuadamente el cambio climático, por medio de la identificación de oportunidades para alcanzar una mayor ambición y sentido de dirección hacia el cumplimiento de las metas globales del Acuerdo.