

SB 2021: ¿Qué pasó en las negociaciones internacionales sobre cambio climático?

Luego de un año y medio de una pausa forzada por la pandemia de COVID-19, los Estados Parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) retomaron sus agendas y se reunieron durante mayo y junio para llevar a cabo las sesiones de los órganos subsidiarios de dicha Convención (SB, por su sigla en inglés) y reanudar así las conversaciones y negociaciones climáticas que habían dejado en la COP25 de Madrid, en diciembre de 2019. Pero esta vez, lo hicieron en formato virtual.

La falta de presencialidad generó numerosos inconvenientes para la participación tanto de personas delegadas como de aquellas que cumplen roles de observación. La conectividad resultó un desafío, así como también el sistema de alternancia de husos horarios que se adoptó a lo largo de las 3 semanas que duraron las reuniones, para que ciertas partes del mundo no tuvieran que negociar a la madrugada en todas las ocasiones, en pos de alcanzar la mayor equidad posible para todas las regiones.

Esta instancia de conversaciones no tuvo por objetivo la adopción de decisiones formales, justamente por las dificultades que expone la virtualidad, que podrían haber dejado excluido a algún país a la hora de decidir. Se buscó, en cambio, que las Partes intercambien opiniones e intenten avanzar sus posiciones respecto a diversos temas y, en particular, aquellos pendientes para poder finalizar el Libro de Reglas del Acuerdo de París. A pesar de que estas negociaciones intersesionales no tuvieron un carácter formal, fueron una instancia importante para progresar hacia un resultado exitoso en la COP26 de Glasgow, planificada para noviembre de este año.

A continuación, FARN, que siguió de cerca las reuniones, presenta unas primeras reflexiones en torno a los principales temas en la agenda de la negociación:

ARTÍCULO 6 - LOS CONTROVERSIALES MERCADOS DE CARBONO

Uno de los grandes temas pendientes y controvertidos de las negociaciones climáticas es la finalización de las reglas que regirán los mercados de carbono del artículo 6 del Acuerdo de París (conocidos como los mecanismos de los artículos 6.2 y 6.4). Estas directrices son una de las últimas piezas restantes para completar el Libro de Reglas del Acuerdo, adoptado en la COP24 de 2018, y que tampoco pudieron ser acordadas al año siguiente en la COP25 de Chile-Madrid.

Más allá de las complejidades técnicas asociadas al funcionamiento de los mercados de carbono, la dificultad de arribar a un acuerdo radica fundamentalmente en que los resultados de esta negociación podrían poner directamente en juego los objetivos del

Acuerdo de París: de adoptarse reglas débiles y que den lugar a que los países puedan cumplir con sus compromisos de reducción de emisiones “ficticiamente”, el uso de los mercados de carbono podría llevar a un aumento en lugar de a una reducción de las emisiones. En otras palabras, el uso de los mercados de carbono podría exacerbar la crisis climática en lugar de mitigarla.

Al igual que en los años anteriores, las conversaciones durante estas sesiones virtuales no lograron avanzar. Los Estados siguen manteniendo posiciones muy divergentes en torno a los principales puntos de conflicto, que radican en cómo evitar que dos países contabilicen para sus compromisos la misma reducción de emisiones, la transición de los viejos créditos del Protocolo de Kioto a París, cómo asegurar la reducción real (y no la mera compensación) de las emisiones a nivel mundial a través de estos mecanismos, el financiamiento para la adaptación y si se incluirá una protección explícita a los derechos humanos y otras salvaguardas.

Brasil, uno de los grandes bloqueadores de estas negociaciones, sigue sosteniendo que no es necesaria la aplicación de “ajustes correspondientes” para asegurar que los créditos de carbono se utilicen y contabilicen una sola vez. Además, junto con otros países como la India y China, insiste con permitir la transición de los viejos créditos de carbono emitidos bajo el Protocolo de Kioto para poder utilizarlos a favor de su contribución nacional.

Por otro lado, fue alentador escuchar a muchas Partes pedir por la reintroducción de referencias específicas a la protección de los derechos humanos y en particular los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales. Estas salvaguardas fundamentales fueron eliminadas del texto en Madrid.

El tema de los enfoques de cooperación no basados en el mercado (artículo 6.8) ha recibido, históricamente, una menor atención que los enfoques de mercado. Algunos negociadores han señalado incluso que es un punto que ha sido tomado de “rehén”. Durante las sesiones recientes, los intercambios en torno a este punto fueron algo más dinámicos y se presentaron propuestas concretas para poder acelerar su operacionalización. No obstante, persisten diferencias en cuanto a si este marco sólo debería ofrecer un espacio de “intercambio de experiencias” o si debería ponerse en marcha un mecanismo concreto para fortalecer medios de implementación -como la financiación, la tecnología y el desarrollo de capacidades.

Los mercados de carbono del artículo 6 no deben poner en riesgo la integridad ambiental del Acuerdo de París ni repetir los mismos errores del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kioto. Para ello, es fundamental que las Partes eviten cualquier forma de doble contabilidad de las reducciones comercializadas a través de la aplicación de ajustes correspondientes y no permitan la transición de unidades del Protocolo de Kioto a los nuevos mecanismos, ya que cada crédito trasladado retrocede los esfuerzos en el marco del Acuerdo de París una tonelada de emisiones más. Los mecanismos de mercado deben garantizar el pleno respeto de los derechos humanos e ir más allá de una lógica de compensación para asegurar la reducción real de las emisiones mundiales. Esto solo es asequible a través de la adopción de una tasa de cancelación parcial automática de parte de los créditos.

Estas conversaciones serán llevadas a un nivel político camino a la COP26, ya que los intercambios a nivel técnico no están logrando destrabar los puntos más contenciosos. A

pesar de que la presión y expectativa por cerrar esta pieza se acumule hacia la Cumbre de Glasgow, tal como fue indicado por muchos países y la sociedad civil, **un no acuerdo es mejor que un mal acuerdo.**

ARTÍCULO 13 - MARCO REFORZADO DE TRANSPARENCIA

La transparencia es un pilar central de la CMNUCC desde sus orígenes ya que está vinculada con las únicas obligaciones legales que tienen los países: presentar periódicamente reportes que contengan toda la información nacional vinculada al cumplimiento de la Convención. Los reportes nacionales, ya sea en el formato de Comunicación Nacional o de Informes Bienales, hacen pública la información sobre los inventarios de gases de efecto invernadero, así como las acciones para hacer frente al cambio climático que lleva a cabo cada país. Esta data es clave para poder hacer un seguimiento doméstico de la ambición climática de los países. A pesar de tratarse de un tópico fundamental de la negociación, y aunque suene paradójico, durante la intersesional de mayo y junio de 2021, fue uno de los únicos temas de agenda cuyas reuniones estuvieron cerradas a observadores externos a pedido de una de las Partes.

A lo largo de las tres semanas de reuniones virtuales, se realizaron 17 consultas informales y dos plenarios sobre el ítem de agenda vinculado a la transparencia. Dentro de este punto, lo que se busca es terminar de definir las tablas y los contenidos de los reportes, creados en el Marco Reforzado de Transparencia proveniente del artículo 13 del Acuerdo de París, que deberán presentar todos los países a partir de 2024. Este ítem está subdividido en 5 subtemas donde se abordan distintos aspectos de los formatos de reporte y de su revisión:

- Cuadros comunes para presentar electrónicamente la información relativa al **inventario nacional de gases de efecto invernadero**;
- Formularios comunes tabulares para presentar electrónicamente la información para hacer un seguimiento de los progresos alcanzados en la **aplicación y el cumplimiento de las NDC**;
- Formularios comunes tabulares para presentar electrónicamente la información relativa a los **medios de implementación**;
- Esbozos del **informe bienal de transparencia**¹, del documento del inventario nacional y del examen técnico por expertos que se ajusten a las modalidades, procedimientos y directrices que figuran en el anexo;
- Un **programa de capacitación para las personas expertas técnicas** que formarán parte del grupo de expertos técnicos a cargo de las exámenes de los BTR.

En las reuniones informales, quienes estaban a cargo de la facilitación presentaron los principales puntos de divergencia y ejemplos concretos de tablas para recibir comentarios, reacciones o incluso *submissions*² escritas de las Partes. Con estos aportes de los Estados, el chair del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA, por su sigla

¹ El Informe Bienal de Transparencia es el instrumento a través del cual cada país presentará cada 2 años el estado de situación de la acción climática.

² Las *submissions* son aportes escritos formales que presentan los países o los observadores en un determinado período de tiempo establecido; y que deben ser considerados para aportar a los documentos que se trabajan y deciden en la negociación.

en inglés) junto con los cofacilitadores elaboraron una nota informal —porque en esta reunión no se toman decisiones—, que fue sometida a varias rondas de revisión, hasta alcanzar la versión final. Adicionalmente se elaboró una nota por cada subítem de agenda en la cual se reflejaron las distintas posiciones y comentarios de las Partes, tanto los expresados en la intersesional como los provenientes de las *submissions* realizadas en la primera mitad de 2021. Finalmente, se elaboró un conjunto, no exhaustivo ni excluyente, de tablas de ejemplo para cada subtema que facilita el intercambio entre las Partes ya que permiten bajar el nivel de abstracción de la conversación.

Los temas negociados dentro del tópico de Transparencia tienen un nivel de complejidad técnica elevado y requieren de coordinación entre los equipos negociadores y los equipos domésticos responsables de los reportes. Esto dificulta bastante el avance y conlleva a que aún no haya muchas zonas de acuerdo entre las Partes. Por este motivo, de cara a la COP26, donde se espera poder cerrar el tema, se deberán realizar nuevas instancias de intercambio técnico. Además, y para complejizar un poco más la situación, las Partes tampoco pudieron llegar a un acuerdo respecto del formato de estas reuniones: muchos de los países desarrollados propusieron que sean virtuales, pero varios de los grupos de países en desarrollo se opusieron, bajo el argumento de que los inconvenientes técnicos que hubo durante las intersesionales dificultaron mucho el acceso y la participación equitativa a una conversación donde todavía se necesita una adecuada evaluación técnica.

Por último, al ser transparencia un tema transversal que tiene interconexiones con muchos otros ítems de negociación, muchas veces se ve afectado por cuestiones que suceden en otras salas. Por ejemplo, durante la intersesional recién finalizada, dos de los puntos más controversiales que afectaron la negociación de transparencia fueron **mercados** —por la sección de los Reportes Bienales de Transparencia en los que se deberá indicar el uso de mercados— y **la adecuada provisión de financiamiento** por parte de los países desarrollados a los países en desarrollo para la creación de nuevas capacidades técnicas para afrontar los nuevos requerimientos de reporte.

KORONIVIA: EL ESPACIO PARA LA AGRICULTURA

Durante la intersesional, la **Labor Conjunta de Koronivia sobre Agricultura** (KJWA por su sigla en inglés)³ llevó a cabo el taller suplementario sobre Gestión sustentable de tierras y aguas para la seguridad alimentaria (incluyendo estrategias de gestión integrada de cuencas). Para esto, se invitó a una gran cantidad de especialistas, entre quienes se puede mencionar a la autora principal del capítulo de seguridad alimentaria del Reporte Especial del IPCC sobre Cambio Climático y Tierras, un representante de la FAO, un representante del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS por su sigla en inglés), así como representantes de cuerpos constitutivos de la CMNUCC, de entidades de financiamiento, Partes y observadores.

De forma paralela, las Partes tuvieron reuniones informales para poner en común algunas conclusiones sobre los tres últimos talleres que tuvieron lugar en la COP25 y en los Diálogos Climáticos virtuales de 2020. Estos talleres, incluidos dentro del mandato de Koronivia,

³ En la COP 23 de Fiji/Alemania se adoptó un plan de trabajo conjunto entre los órganos subsidiarios de la convención (SBSTA y SBI) que consiste en el desarrollo de diálogos y talleres específicos sobre varios aspectos de la agricultura.

fueron sobre **ganadería, dimensiones socioeconómicas y nutrientes del suelo**. Si bien se pusieron de manifiesto ciertos puntos de disidencia entre las Partes, la última versión del documento elaborado por cofacilitadores a partir de los insumos provistos por las Partes fue aceptada como nota informal de las reuniones y enviada al Secretariado de la Convención. Esto, a pesar de no tener ningún estatus legal, servirá de base para retomar las conversaciones y los intercambios durante la COP26 en Glasgow.

La próxima instancia de negociación será clave para definir el futuro de Koronivia ya que su mandato finaliza en la COP26. ¿Estarán de acuerdo las Partes en que continúe más allá de este momento? ¿Qué formato tendrá en caso de que así sea? Un elemento que podría definir esto es la obtención (o no) de algún tipo de producto final de esta primera hoja de ruta. Los observadores y algunas Partes han empezado a expresarse sobre la necesidad de un documento de principios o recomendaciones que dé cuenta de todos los intercambios ocurridos hasta ahora.

MARCOS TEMPORALES COMUNES

Los marcos temporales comunes (*common timeframes*) se refieren al período que abarcarán las próximas Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC), es decir, aquellas que se presenten a partir de 2025 para implementarse a partir de 2031. El Acuerdo de París pide a las Partes comunicar nuevas NDCs cada cinco años pero no especifica el período de tiempo que debe estar comprendido por estos instrumentos, y los países aún no logran ponerse de acuerdo en un marco temporal común.

Las negociaciones de Madrid cerraron sin consenso y con múltiples opciones sobre la mesa, incluyendo marcos temporales de 5 años, 10 años y distintas combinaciones de ambos. La mayoría considera que establecer un período de 5 años es la opción más apropiada ya que permitiría alinear su implementación con el ciclo de ambición del Acuerdo de París y Balances Globales (*Global Stocktake, GST*), pero otras Partes sostienen que los marcos temporales deberían ser determinados a nivel nacional. No establecer un marco temporal común y dejar que cada Parte elija la opción que considere más apropiada podría tener profundas implicancias sobre el ciclo de ambición del Acuerdo, la transparencia y la rendición de cuentas.

A pesar de que las Partes lograron reducir el número de opciones que fueron capturadas en una nota informal, la conversación técnica parece ir en círculos y necesita pasar a un plano político. Serán clave las instancias ministeriales de aquí a la COP26 para poder cerrar este tema.

ARTÍCULO 15 - BALANCE GLOBAL (GLOBAL STOCKTAK)

El Balance Global (GST) está expresado en el artículo 15 del Acuerdo de París e intenta ser la instancia de evaluación periódica de las acciones estipuladas en el Acuerdo. En esta negociación los países se reunieron para continuar dándole forma al GST, que debería ocurrir en 2023. Esto, en tiempos diplomáticos, es muy pronto.

Es importante destacar que este proceso se debe nutrir del Marco Reforzado de Transparencia, que aún no tiene completa resolución y que agrega más niveles de complejidad a la discusión.

Las discusiones fueron abiertas y se dio espacio a la participación de observadores, pero el proceso que se esboza aún dista de ser lo suficientemente inclusivo y participativo. Esto será un tema importante desde la perspectiva de la sociedad civil, ya que lo ideal en este proceso es que la evaluación no sea solo entre personas expertas y gobiernos, sino que incluya las voces de la ciudadanía.

CONCLUSIONES FINALES Y EL CAMINO HACIA LA COP26

Estas sesiones revelaron que muchos de los puntos más importantes aún están lejos de poder acordarse en Glasgow. Es importante entender que las negociaciones climáticas y sus dinámicas geopolíticas no son ajenas al contexto de la actual pandemia de COVID-19. La falta de cooperación y solidaridad internacional en la distribución de las vacunas y otros insumos para hacer frente a la crisis sanitaria han deteriorado los niveles de confianza entre países, tal como se vio reflejado en las SB. A este contexto se suma el hecho de que los países desarrollados no han cumplido con su compromiso bajo el Acuerdo de París de movilizar 100 mil millones de dólares en financiamiento climático para países en desarrollo por año para el 2020. Este es un compromiso asumido ya en el año 2009 y que siempre ha sido central en las negociaciones climáticas y ha servido como una base de confianza fundamental para la universalidad del Acuerdo de París.

Por otra parte, temas centrales para los países más vulnerables al cambio climático —adaptación, financiamiento, daños y pérdidas— recibieron poca o nula atención en estas negociaciones. Este desbalance en la agenda fue sistemáticamente resaltado por las Partes en los distintos espacios y repercutió en el clima de las conversaciones.

Por otra parte, no existe demasiada claridad respecto a qué ocurrirá con los resultados de las SB y los pasos a seguir ya que las "notas informales" que fueron recopiladas sólo tendrán carácter formal si las Partes deciden retomarlas en la COP26.

La presidencia de Reino Unido anunció al cierre de las sesiones que convocaría a una reunión ministerial en julio, cuya agenda incluiría temas que quedaron relegados (adaptación, financiamiento y daños y pérdidas) y otros puntos clave de carácter político con la esperanza de poder acercar posiciones hacia la cumbre de noviembre.

A pesar del escaso avance en las cuestiones más apremiantes, se rescata como positivo el mero hecho de haber podido retomar conversaciones luego de un año y medio, algo que en el mundo diplomático ayuda a ganar tiempo para después poder negociar "de lleno" en los puntos clave. Fue una prueba "piloto" de lo que algunas personas y grupos consideran podría y/o debería ocurrir en el futuro de estas negociaciones, pero puso de relevancia las ya conocidas asimetrías e inequidades que existen entre los distintos países.

Aún reina la incertidumbre respecto a la realización de la COP en noviembre de este año. La falta de acceso a las vacunas, las recurrentes “olas” de contagio y las restricciones en los países ponen constantemente en jaque la celebración de la Cumbre; aún cuando el propio gobierno británico y la CMNUCC siguen considerando que habrá una COP este año y será totalmente presencial.