

Reflexiones del Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)² sobre los resultados de la COP25 Chile - Madrid 2019.

23 de diciembre 2019

Contexto

El 30 de octubre el presidente Sebastián Piñera anunció que Chile no podría ser el anfitrión de la APEC ni de la COP25 debido a las “circunstancias difíciles” que vivía el país, refiriéndose con ello a las movilizaciones sociales ocurridas en distintas ciudades de Chile desde el 18 de octubre.

Si bien la APEC finalmente fue cancelada, España ofreció albergar la COP25 en Madrid, manteniendo a Chile en la presidencia con Carolina Schmidt, ministra del Medio Ambiente, como presidenta de la COP25.

Aún con el cambio de sede, Chile dijo que esta sería una “COP de la ambición”. “La falta de ambición refleja la brecha significativa entre las promesas actuales y lo que se necesitaría para cumplir los objetivos de temperatura global. Según el Acuerdo de París, todas las partes se comprometieron no solo a presentar sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) para reducir sus emisiones, sino también a [re] comunicar o actualizar sus promesas para fines de 2020” (Carbon Brief, <https://bit.ly/2ZdlfTm>).

En este contexto, y sumando las crisis sociales que viven actualmente países como China, Francia, Ecuador, Colombia y Bolivia, y los gobiernos liderados por negacionistas del cambio climático en Estados Unidos, Australia y Brasil, se desarrolló la COP25 de Chile Madrid.

La COP más larga de la historia

En la plenaria de apertura del lunes 2 de diciembre, la Presidencia de la COP abrió el debate sobre declarar al continente africano como más vulnerable y, por ende, sujeto a mayor financiamiento climático. Esto provocó la molestia generalizada entre los países de América Latina y el Caribe, los que históricamente han argumentado que son vulnerables y han solicitado financiamiento acorde. Esta inconformidad se mantuvo durante toda la COP.

En cuanto al resultado de las negociaciones, no se logró aumentar la ambición. La ambición se manifiesta de diversas formas. Primero, en la declaración de los compromisos de reducción de emisiones de los países. Si bien más de 120 países se comprometieron a alcanzar la carbono neutralidad al año 2050, incluyendo a la Unión Europea (excepto Polonia), esto no incluye a los grandes emisores (Estados Unidos, China, India, Brasil, entre otros) Segundo, la ambición se puede manifestar en los diversos aspectos técnicos bajo negociación mediante lenguaje que asegure transparencia, integridad ambiental, mayor financiamiento por parte de países desarrollados, etc. En este punto, Estados Unidos, China, Brasil, entre otros se opusieron constantemente a resolver temas contenidos en el acuerdo de París, como el financiamiento del Mecanismo Internacional de Varsovia para pérdidas y daños (Artículo 8), establecimiento de plazos comunes para las NDC (Artículo 4), marcos de transparencia (Artículo 13), y los mecanismos de mercado (Artículo 6). Es decir, la mayoría de los detalles técnicos fueron postergados para la próxima COP. Tercero, en la decisión 1 de la COP25. Este aspecto se logró salvar hacia el final de la COP ya que fue posible incluir lenguaje de urgencia en la acción climática, preocupación por el estado del sistema climático, relevancia de la evidencia científica, la necesidad de adaptación y mayor financiamiento, entre otros temas.

Donde las negociaciones sí lograron acuerdo fue en implementar un Plan de Acción de Género, que alcanza temas como Derechos Humanos, pueblos originarios y transición justa.

En cuanto a los Champion de Alto Nivel, se acordó prolongar su trabajo por 5 años más. Los actores no estatales agrupados en la Alianza de la Ambición Climática, liderada por el Champion de Alto Nivel, Gonzalo Muñoz, se comprometieron con objetivos de carbono neutralidad, en línea con el objetivo de limitar el calentamiento del planeta en 1.5°C. Esto se produjo después de que un grupo de 477 inversores, que controlan \$ 34bn en activos, pidieran a los líderes mundiales que actualicen sus NDC y aumenten su ambición.

Las negociaciones climáticas se retomarán en junio de 2020 en Bonn, Alemania. Chile mantendrá la presidencia de la COP hasta noviembre de 2020, cuando se haga el traspaso oficial al Reino Unido, país anfitrión de la COP26 en Glasgow, Escocia.

Resumen de decisiones adoptadas

Ambición:

- Los textos de decisión principales enfatizan la urgencia de la acción en 2020, que se realizará a la luz de la mejor ciencia disponible (incluidas referencias a los últimos informes del IPCC).
- El lenguaje sobre mejorar las NDC es débil.

Compromisos pre-2020:

- Las partes acordaron celebrar una serie de mesas redondas en 2020 y 2021 con países y actores no-estatales, y solicitaron a la Secretaría de la CMNUCC que proporcione un informe de síntesis para septiembre de 2022 que incluya la evaluación y cierre de la brecha pre-2020.

Pérdida y daño:

- Las decisiones finales denominadas “impactos del cambio climático”, proponen un proceso avanzado que incluye un grupo de trabajo de expertos sobre movilización de apoyo y una red sobre implementación para explorar opciones para aumentar el apoyo a pérdidas y daños.

Actores no estatales:

- Se otorgó un mandato para el espacio de acción no-estatal (a través de la Asociación de Marrakech y NAZCA) y los campeones de alto nivel para la acción climática continuarán hasta 2025.

Océanos:

- La decisión de la COP otorga un mandato para los diálogos que se celebrarán en el SBSTA 52 en junio de 2020, sobre los vínculos entre océano y clima, y tierra y clima; y solicita la preparación de resúmenes informales que permitan prepararse para estas discusiones.

Género:

- Se adoptó el programa de trabajo de Lima sobre género, así como el plan de acción de género, alentando a las partes a avanzar hacia su implementación.

Resumen de las decisiones postergadas para 2020

Mercados (artículo 6):

- Los gobiernos acordaron estar en desacuerdo sobre el artículo 6. Se reconocen los textos negociados en esta COP como base para iniciar negociaciones en 2020. Quedan los principales problemas políticos de alto nivel por resolver.
- Un grupo de países desarrollados y en desarrollo alineados con los principios de San José liderados por Costa Rica, evitaron acordar reglas que disminuyan la integridad y la legitimidad ambiental ((especialmente a través de riesgos de doble conteo y de transferencia de créditos durante el período de transición del Protocolo de Kyoto al nuevo mecanismo). Grandes emisores que querían flexibilizar las reglas: Brasil, Australia, Arabia Saudita, Estados Unidos, India y China.
- Un retraso en la decisión no garantiza un mejor resultado, o resultado alguno en 2020.

Gobernanza del Warsaw International Mechanism (pérdida y daño):

- Ya sea bajo la autoridad de la COP (es decir, sólo bajo el paraguas legal de la CMNUCC o el CMA (es decir, sólo bajo el paraguas legal del Acuerdo de París), o ambos. La cuestión de la aplicabilidad del "párrafo 51" de las decisiones que acompañan el Acuerdo de París, que excluyen responsabilidad o compensación, fue la piedra de tope.

Otros temas:

- Tablas e inventarios para mejorar la transparencia de las medidas de adaptación y mitigación.
- Una decisión sobre plazos comunes para la implementación de NDC: si debe ser de 5 o 10 años.
- Términos de referencia para uno de los órganos clave de creación de capacidad: el Grupo Consultivo de Expertos.
- Una serie de decisiones financieras y de adaptación.

Reflexiones del equipo

Una de nuestras reflexiones es que, a pesar de no haber llegado a acuerdo en el Artículo 6, consideramos que esto es preferible a tener un acuerdo que comprometa la integridad ambiental. Es decir, si se socavan los esfuerzos de reducir emisiones, entonces es mejor no llegar a acuerdo.

No se prevén cambios en las circunstancias geopolíticas en 2020, excepto Estados Unidos con elecciones en los días previo a la COP26. Esto implica un trabajo doméstico más profundo en materia de adaptación y pérdidas y daños, y la generación de alianzas con los actores que realizan acciones concretas en los territorios. La complejidad más profunda de alcanzar acuerdos ambiciosos radica en que no se ha encontrado una solución para aquellos países cuya economía depende de la industria de los combustibles fósiles.

La creciente necesidad de combinar objetivos de justicia social y acción climática ha permeado expectativas, demandas de la sociedad civil y declaraciones de alto nivel, pero aún no se ha traducido en caminos concretos para el cambio.

En cuanto a los cuestionamientos a la preparación y coordinación de la Presidencia de la COP, consideramos que faltó preparación técnica para enfrentar una conferencia de esta complejidad, no se observó la construcción de alianzas políticas durante el transcurso de 2019, y tampoco se observó

una delegación de Chile cohesionada y con una estructura que permitiera tomar decisiones de manera adecuada.

Los resultados de esta COP muestran una desconexión entre las negociaciones multilaterales bajo la COP con los reportes científicos, la percepción de la ciudadanía y los impactos del cambio climático en los territorios. De hecho, una de las características del Antropoceno es que las instituciones se ven sobrepasadas ante desafíos de gran complejidad y magnitud. A las COP y los organismos de Naciones Unidas les está pasando lo mismo: fueron creadas bajo un marco político distinto y con herramientas diplomáticas muy lentas respecto de la acción urgente necesaria frente al cambio climático.

Al igual que otras instituciones, las COP requieren transformaciones profundas o serán superadas por los hechos y por las demandas de la ciudadanía. La presidencia de la COP25 debiera buscar alianzas fuertes para promover esos cambios, definiendo una estrategia junto a la sociedad civil y la academia con el objetivo de enfrentar los desafíos pendientes de la COP en 2020.

Todo esto debe respaldarse con el compromiso del Gobierno para respetar y hacer respetar los Derechos Humanos, firmar el acuerdo de Escazú, establecer normas que permitan asegurar la carbono neutralidad a 2050, capacitar al aparato del Estado en cambio climático, y fortalecer la ciencia climática.

Sin duda, este también es un llamado a los científicos y las científicas de Chile, para trabajar junto a la sociedad civil, los gobiernos locales, y el sector público y el privado con el fin de empujar acciones de adaptación al cambio climático en distintas escalas territoriales. Además, es necesario involucrar a la ciencia para aumentar la ambición climática dentro de instrumentos de gobernanza fundamentales, como la ley de cambio climático, la actualización de la NDC, la estrategia climática a largo plazo y, por supuesto, incluir los temas de cambio climático y medioambiente en el proceso constituyente que se avecina.

Menciones a la ciencia en el acuerdo de la COP25

Decision 1/CP.25 (en negrita los números de los párrafos que mencionan la ciencia) También hay mención en 1/CMA.2

4. Recognizes that action taken to address climate change is most effective if it is based on best available science and continually re-evaluated in the light of new findings;
5. Also recognizes the role of the Intergovernmental Panel on Climate Change in providing scientific input to inform Parties in strengthening the global response to the threat of climate change, in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty;
6. Expresses its appreciation and gratitude to the Intergovernmental Panel on Climate Change and the scientific community for providing the 2019 Special Reports,² which reflect the best available science, and encourages Parties to continue to support the work of the Intergovernmental Panel on Climate Change;
7. Invites Parties to make use of the information contained in the Special Reports referred to in paragraph 6 above in their discussions under all relevant agenda items of the UNFCCC governing and subsidiary bodies;

Footnote 2 Intergovernmental Panel on Climate Change. 2019. IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse Gas Fluxes in Terrestrial Ecosystems. Available at <https://www.ipcc.ch/report/srccl/>;

and Intergovernmental Panel on Climate Change. 2019. IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate. Available at <https://www.ipcc.ch/srocc/home/>.

30. Commends the efforts of the President of the Conference of the Parties at its twenty-fifth session to highlight the importance of the ocean, including as an integral part of the Earth's climate system, and of ensuring the integrity of ocean and coastal ecosystems in the context of climate change;

31. Requests the Chair of the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice to convene at its fifty-second session (June 2020) a dialogue on the ocean and climate change to consider how to strengthen mitigation and adaptation action in this context;

32. Also requests the Chair of the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice to convene at its fifty-second session a dialogue on the relationship between land and climate change adaptation related matters, not intervening in other processes under the Convention, the Kyoto Protocol and the Paris Agreement, including those carried out under the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice;

33. Invites Parties and non-Party stakeholders to submit inputs via the submission portal 7 by 31 March 2020 to inform the dialogues referred to in paragraphs 31–32 above;

Para mayor información se sugiere revisar los siguientes sitios:

- Sitio de COP25 de Naciones Unidas: <https://unfccc.int/cop25>
- Decisión 1 de la COP25: https://unfccc.int/resource/cop25/1cop25_auv.pdf
- BBC - COP25: Longest climate talks end with compromise deal
- Financial Times - Failure of climate talks puts the onus on the UK
- Carbon Brief - COP25: Key outcomes agreed at the UN climate talks in Madrid
- Al Jazeera - Planet SOS: Stalemate at COP25 as Earth continues to warm
- Al Jazeera - COP25 summit fails to address key carbon markets issue
- New Scientist - COP25 climate summit ends in 'staggering failure of leadership'
- The Guardian - UN climate talks: Australia accused of 'cheating' and thwarting global deal
- Business Green - 'Far cry from what is needed': Marathon climate talks deliver compromise deal but defer key decisions
- EurActiv - COP25: 'The European Green Deal gave an important signal. We need more of this'
- The Economist - COP25, the UN climate talks in Madrid, ends in a sad splutter
- Business Green - COP25: A missed opportunity, but business continues to drive ambition
- BBC - Climate change - Five things we've learned from Madrid talks
- The Guardian - Australia took a match to UN climate talks while back home the country burned
- The Guardian - The Guardian view on climate change diplomacy: is Boris Johnson up to it?
- Business Green - Reports: Number 10 planning to revive Department of Energy and Climate Change
- Reuters - Under fire over climate summit, Chile blames big polluters
- Climate Home News - Cop25: What was achieved and where to next?