

Situación del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Resumen de las Cumbres de París, COP 21 y de Marrakech, COP 22

Status and Development of the United Nations Framework Convention on Climate Change. Summary of the Paris COP 21 and Marrakesh COP 22 Summits

Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas. Resumo das conferências de Paris, COP21 e de Marraquexe, COP22

Javier Aldaz Berrueto¹, Julio Díaz Jiménez²

¹ Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra. Departamento de Salud. Gobierno de Navarra. Pamplona/Iruña.

² Departamento de Epidemiología y Bioestadística. Escuela Nacional de Sanidad. Instituto de Salud Carlos III. Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. Madrid.

Cita: Aldaz Berrueto J, Díaz Jiménez J. Situación del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático. Resumen de las Cumbres de París, COP 21 y de Marrakech, COP 22. Rev. salud ambient. 2017; 17(1):34-39.

Recibido: 30 de marzo de 2017. **Aceptado:** 2 de mayo de 2017. **Publicado:** 15 de junio de 2017.

Autor para correspondencia: Javier Aldaz Berrueto.

Correo e: jaldazbe@navarra.es

Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra. Departamento de Salud. Gobierno de Navarra. Leyre, 15. 31003 Pamplona/Iruña.

Financiación: Este grupo no ha contado con ningún tipo de financiación para el desarrollo de su trabajo.

Declaración de conflicto de intereses: Los autores declaran que no existen conflictos de intereses que hayan influido en la realización y la preparación de este trabajo.

Declaraciones de autoría: Todos los autores contribuyeron al diseño del estudio y la redacción del artículo. Asimismo, todos los autores aprobaron la versión final.

Resumen

La información climática facilitada por las organizaciones meteorológicas sobre la situación y la evolución del clima en los últimos años no pueden resultar más alarmantes. Desde el punto de vista científico, la evidencia del cambio climático es indiscutible. También se conocen perfectamente las causas, la acción del hombre que ha alterado los procesos naturales. Solamente queda alguna incertidumbre sobre los posibles efectos, aunque sabemos que los peores están por llegar. La Cumbre del COP 21, celebrada en París, abrió una ventana a la esperanza de que los objetivos y los acuerdos alcanzados en la misma, que sustituyen los del Protocolo de Kioto vigente hasta 2020, signifiquen el punto de inflexión en la lucha contra el cambio climático. El incremento máximo de 2 °C respecto a la temperatura preindustrial y la revisión de los compromisos cada cinco años son los logros más importantes de esta Cumbre. Sin embargo, París no concretó la operatividad de los acuerdos, por ejemplo, no se incluyeron sanciones en caso de incumplimientos, no se definieron las herramientas financieras, ni el carácter vinculante de los acuerdos. Esta tarea quedó pendiente de la cita de Marrakech, segunda parte de la de París. Desgraciadamente, Marrakech no ha respondido a las expectativas. Los resultados de Marrakech no pueden ser más decepcionantes. Sin disculpar el aplazamiento de decisiones vitales, el entorno internacional no era el más propicio para que los países que ratificaron el Acuerdo de París siguieran más adelante e hicieran lo necesario para su puesta en marcha.

Palabras Clave: cambio climático; Convención sobre el cambio climático; Cumbre de París; Cumbre de Marrakech; COP 21; COP 22.

Abstract

The climate information provided by meteorological organizations on the situation and evolution of climate in the past few years can not be more alarming. From a scientific point of view, the evidence of climate change is indisputable. The causes are also well known: the action of man, which has altered natural processes. There is only some uncertainty about its potential effects, although

we know that the worst is yet to come. The Paris COP 21 Summit opened a window in the hope that the objectives and agreements that were reached in it - replacing those of the Kyoto Protocol, in force up to 2020 - signify a turning point in the fight against change climate. A maximum increase of 2 °C with respect to pre-industrial temperatures and a revision of the commitments every five years are the most important achievements of this Summit. However, Paris did not specify the operability of the agreements; for example, sanctions in case of non-compliance were not included, financial tools were not defined and the agreements were not binding. These tasks were left pending for the Marrakech Summit, the second part of the Paris event. Unfortunately, Marrakech has not lived up to expectations. The results of Marrakech can not be more disappointing. Without excusing the postponement of vital decisions, the international environment was not the most conducive for the countries that ratified the Paris Agreement to go ahead and do what was necessary for its implementation.

Keywords: climate change; Climate Change Conference; Paris Summit; Marrakech Summit; COP 21; COP 22.

Resumo

Resumo

A informação disponibilizada pelas organizações meteorológicas sobre o estado e a evolução do clima nos últimos anos não poderia ser mais alarmante. Do ponto de vista científico, a evidência das alterações climáticas é indiscutível. Também são conhecidas as causas, a ação do Homem alterou os processos naturais. Apenas subsiste uma certa incerteza sobre os possíveis efeitos, ainda que saibamos que o pior está para chegar. A COP21, celebrada em Paris, abriu uma "janela" à esperança de que os objetivos e os acordos, celebrados na mesma, que substituímos do Protocolo de Quioto vigente até 2020, signifiquem um ponto de viragem na luta contra as alterações climáticas. O aumento máximo de 2 °C referente à temperatura pré-industrial e a revisão dos compromissos a cada cinco anos, são as conquistas mais importantes desta conferência. Porém, Paris não estabeleceu a operacionalização dos acordos, por exemplo, não se incluíram sanções para os casos de incumprimento, não se definiram as ferramentas financeiras, nem o caráter vinculativo dos acordos. Esta tarefa ficou pendente para Marraquexe, como segunda parte de Paris. Infelizmente, Marraquexe não correspondeu às expetativas. Os resultados de Marraquexe não poderiam ser mais dececionantes. Sem desculpar o adiamento de decisões vitais, o ambiente internacional não era o mais propício, para que os países que ratificaram o Acordo de Paris avançassem e fizessem o necessário para a sua implementação.

Palavras-chave: alterações climáticas; Convenção sobre alterações climáticas; Convenção de Paris; Convenção de Marraquexe; COP21; COP22.

INTRODUCCIÓN

Cada vez son menos las voces que ponen en tela de juicio la rápida evolución del clima en nuestro planeta. Las evidencias sobre el brusco calentamiento de la atmósfera se acumulan y no dejan lugar a dudas sobre un proceso que evoluciona cada vez más aceleradamente y sobre su origen antropogénico y global, que ha revolucionado la variabilidad del clima debido exclusivamente a causas naturales.

En el mes de enero de 2017, la Organización Meteorológica Mundial (OMM)¹, organismo dependiente de las Naciones Unidas, ha hecho público su informe anual sobre el clima en el año 2016. Las conclusiones del mismo, son demoledoras y confirman que "2016 es el año más caluroso jamás registrado, con una temperatura media superior en aproximadamente 1,1 °C a la de la era preindustrial". Se trata del año más caluroso del que se tienen registros, superando incluso las excepcionales temperaturas registradas en el año 2015.

La información publicada por la OMM sobre la evolución de otros indicadores del cambio climático, no resultan menos alarmantes. Las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI), dióxido de carbono y metano, aumentan vertiginosamente alcanzando concentraciones récords, como el caso del dióxido de carbono que ha superado las 400 partes por millón (ppm), frente a las 280 ppm de la era preindustrial. La disminución de la superficie del hielo marino en el Ártico y en la Antártida, ha batido, igualmente, cualquier registro de años anteriores. Otros efectos importantes del calentamiento global reseñados en el informe de la OMM son la decoloración generalizada de los arrecifes de coral en las zonas del planeta donde su presencia es más rica y los episodios meteorológicos extremos que han causado pérdidas socioeconómicas y de vidas enormes.

El consenso existente en cuanto a la situación del clima global también se extiende a las causas que han provocado el incremento de la concentración de los gases de efecto invernadero. Sin duda, es el modelo de

desarrollo actual el determinante del enriquecimiento de la atmósfera en esos gases y de sus consecuencias, no todas conocidas, pero que se sabe que las peores están por llegar^{1,6}.

Hace años que nos encontramos en una encrucijada, desde la que nos podemos dirigir hacia una situación irreversible de difícil, o imposible retorno, o iniciar un largo recorrido para controlar el incremento e, incluso, disminuir los gases invernadero y el calentamiento del clima. Si se quiere tener éxito para corregir las causas primarias de la evolución del clima, deberá hacerse desde un Acuerdo global que incluya a los gobiernos que representan a la mayoría de la población mundial y también deberán asumirse compromisos firmes incluidos los sacrificios necesarios para ello³.

El denominado Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (también denominada Convención) que entró en vigor en el año 1994, fue el inicio de la respuesta a estos retos. En el Convenio inicial, no se comprometieron obligaciones concretas para limitar las emisiones de GEI. Hasta la aprobación del "Protocolo de Kioto" en la tercera Conferencia de las Partes del Convenio, COP3, del año 1997, no se establecieron limitaciones de emisiones, aunque solamente fueron asumidos por un grupo limitado de países. Además, en esta Cumbre se crearon algunos mecanismos novedosos de reducción de emisiones y programas, evidentemente insuficientes, para financiar las acciones en los países en desarrollo⁶.

La Primera fase del Protocolo de Kioto entró en vigor en febrero de 2005 y finalizó en 2012, con el compromiso por parte de los países desarrollados firmantes, de reducir colectivamente sus emisiones un 5 % respecto a las de 1990. Este Protocolo termina su vigencia al final del año 2020, año en el que, en principio, será sustituido por el Acuerdo alcanzado en la Cumbre de París^{1,3,4}.

Algunos países, incluidos los miembros de la Unión Europea (UE), han comunicado su intención de aplicar una reducción de un 20 % con respecto al año 1990 en las emisiones de gases de efecto invernadero, durante la segunda fase del acuerdo, 2013 a 2020. Este objetivo se alinea con el Paquete Europeo de Energía y Cambio Climático que incluye medidas como el fomento de las energías renovables y de la eficiencia energética como herramientas para lograr este objetivo⁵.

El tiempo ha demostrado que, pese al indudable avance que supuso este primer compromiso internacional de mitigación de los GEI, la evolución real del clima en los últimos años ha demostrado la insuficiencia de las medidas puestas en práctica¹.

Las Conferencias de las Partes (COP), son la autoridad máxima para la aplicación práctica de la Convención. Parten de la premisa de que el Cambio Climático es un problema global, planetario, por la desconexión territorial existente entre emisiones de GEI e impacto y por lo tanto, las soluciones deben adoptarse desde la globalidad. El primer periodo de sesiones, la primera COP, se celebró en Berlín en el año 1995. Desde esa fecha hasta hoy se han celebrado 22 reuniones, las dos últimas, celebradas en París en 2015 y en Marrakech en 2016.

Seguidamente, se explica el contexto en el que se desarrollaron las dos últimas COP, el alcance de los acuerdos adoptados, la valoración de la aplicación real de lo acordado y de su eficacia para controlar las causas y los efectos, las medidas de mitigación y de adaptación al cambio climático.

LA CONFERENCIA DE LAS PARTES, COP 21. CUMBRE DE PARÍS

El día 12 de diciembre de 2015, nada menos que 195 países suscribieron el Acuerdo de París² en el marco de la 21ª Conferencia de las Partes sobre el Cambio Climático, celebrada en esa ciudad entre el 30 de noviembre y el 11 de diciembre. Nunca se había logrado un número tan elevado de adhesiones a ningún acuerdo anterior, lo que puede calificarse como un logro histórico que da una idea de la preocupación existente a nivel global y del convencimiento de los países de la necesidad de compartir la responsabilidad en el control del calentamiento global. El objetivo principal de la Cumbre era alcanzar un Acuerdo que debe entrar en vigor el año 2020, para sustituir al Protocolo de Kioto.

Entre las conclusiones y los acuerdos alcanzados en la Cumbre²⁻⁴, merecen destacarse los siguientes:

- Se desarrollarán las medidas de mitigación necesarias para limitar el incremento de temperatura media del planeta por debajo de 2 °C respecto del nivel preindustrial y se continuarán las acciones para limitar el aumento de la temperatura a 1,5°C respecto al nivel preindustrial, si es posible, reconociendo que el logro de este objetivo contribuiría sensiblemente a reducir los riesgos y los efectos del cambio climático.
- La respuesta mundial a las consecuencias del cambio climático, se enmarca en el contexto de los objetivos del desarrollo sostenible y para erradicar la pobreza.
- Se reconoce la responsabilidad compartida, pero diferenciada de los Estados según sus capacidades y los diferentes contextos nacionales. Se tendrán en cuenta los niveles de desarrollo y las necesidades

específicas de los países especialmente vulnerables al cambio climático.

- Entre las acciones financieras asociadas a los acuerdos, se insta a los países industrializados para que faciliten la transferencia de tecnología para permitir la evolución hacia una economía global sin carbón y libre de emisiones de gases de efecto invernadero. Se aprobó una partida de 100 000 millones de dólares anuales hasta el año 2025 para la mitigación y la transferencia tecnológica, sin una concreción real de los mecanismos y controles necesarios.
- Se incluyen acciones específicas destinadas a incrementar la capacidad de adaptación y resiliencia a los efectos negativos del cambio climático.
- Los 195 países se comprometieron a formular estrategias propias de desarrollo que incluyan la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero. Cada cinco años, se hará una revisión del cumplimiento de los compromisos asumidos por los países en la reducción de sus emisiones. No se contemplan sanciones en caso de incumplimientos, ni se concreta el carácter vinculante del cumplimiento de los objetivos.
- Los países desarrollados, partes de la Convención, asumieron la obligación de aportar ayudas financieras dirigidas a los países en desarrollo para facilitar la puesta en marcha del Acuerdo. Tampoco en este caso se llegaron a concretar los mecanismos necesarios.

Merece la pena señalar la importancia que el Acuerdo atribuye a las medidas de adaptación como desafío mundial que incumbe a todos los niveles, locales, nacionales, regionales e internacionales. Estas medidas se consideran fundamentales en el actual escenario y en los futuros como componentes fundamentales de la respuesta mundial al cambio climático para proteger a las personas, los medios de vida y los ecosistemas y las necesidades especiales de los países en desarrollo, especialmente vulnerables a las consecuencias derivadas del cambio climático.

Una vez firmado el Acuerdo por los 195 países, su entrada en vigor necesitaba la ratificación de un mínimo de 55 Estados que representaran, al menos, el 55 % del total de las emisiones. En octubre de 2016, Estados Unidos y China ratificaron el Acuerdo, alcanzando así esos mínimos necesarios, por lo que el Acuerdo entró en vigor poco antes del inicio de la Cumbre de Marrakech. Actualmente son más de 100 los países que han ratificado el Acuerdo de París.

LA CONFERENCIA DE LAS PARTES, COP 22. CUMBRE DE MARRAKECH

Tras el Acuerdo de París, antes comentado, las esperanzas puestas en el siguiente encuentro que tuvo lugar en Marrakech entre los días 7 y 18 de noviembre de 2016, eran muy altas. Sin embargo, a diferencia de la Cumbre de París que tanta atención mediática levantó, la COP 22, apenas ha recibido atención por parte de los medios, pese al calificativo que los organizadores de esta Cumbre^{6,8} le atribuyeron antes de su comienzo, “la Cumbre de la acción”, frente a la anterior denominada, la “Cumbre de las decisiones y de los acuerdos”.

El principal objetivo de la COP 22 era preparar un marco institucional dispuesto para el año 2020, fecha de su entrada en vigor e imprescindible para la ejecución de lo acordado en París. Sin embargo, Marrakech no ha cubierto las expectativas, ni mucho menos. Las medidas de financiación de las acciones acordadas en París se han dejado para mejores tiempos. Tampoco se han resuelto los aspectos jurídicos vinculantes para las partes en el cumplimiento de lo acordado. Estas carencias de la Cumbre, evidencian la falta de voluntad política para concretar los compromisos de las partes y se duda sobre su aplicación real⁷.

Sin embargo, pese a la sensación de salir de vacío, no todo ha sido negativo en la Cumbre y, aunque se han pospuesto muchas de las respuestas a los retos inicialmente planteados, se han alcanzado algunos acuerdos parciales que no dejan de tener cierto valor⁸. Los resultados más positivos de la Cumbre se resumen en los siguientes:

- Redacción del denominado “*Paris rule book*”, desarrollo inicial de las reglas del Acuerdo de París y calendario para su desarrollo en futuras conferencias.
- Avances parciales en las acciones de solidaridad con los países en desarrollo en cuanto a su financiación, apoyo en sus capacidades de adaptación y en el desarrollo y transferencia de tecnología.
- Declaración política de Marrakech, que incorpora el compromiso, al menos formal, de la comunidad internacional en la lucha contra el cambio climático y en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible.
- Impulso de la Alianza por la Acción Climática Global de Marrakech que pretende coordinar las iniciativas de los actores estatales y no estatales para facilitar la consecución de los compromisos de la Cumbre de París.

- Algunos avances, igualmente parciales, en los compromisos y acciones que deben realizarse antes de 2020, en el ámbito de la Convención.

CONCLUSIÓN

Parece razonable finalizar esta reseña sobre las COP 21 y 22 de forma conjunta. Las dos conferencias estaban inicialmente muy relacionadas en cuanto a sus objetivos. La de París establecía los compromisos y la de Marrakech los hacía operativos^{5,7}. Los escasos o casi nulos resultados de la segunda de las Cumbres han devaluado la totalidad del proceso.

Seguramente, la evolución de la situación internacional no ha sido ajena y puede explicar, en parte, las diferencias en los resultados de las dos conferencias. El pesimismo generalizado y la falta de compromisos reales por parte de los representantes políticos presentes en la segunda reunión y el aplazamiento de las decisiones esperadas, pueden relacionarse sin miedo a equivocarnos, con la incertidumbre en la política internacional en general y en la medioambiental en particular^{6,9}.

Baste recordar que un día después del comienzo de la cumbre de Marrakech, se conoció el resultado de las elecciones presidenciales en los Estados Unidos. Aunque la Administración del Presidente Obama ratificó los Acuerdos de París, asegurando que se trataba de un compromiso de país irreversible, no es fácilmente previsible el rumbo que la nueva Administración dé a la política del país en relación con el cambio climático. Su postura inicial es la de negar la existencia del problema y priorizar la economía y los puestos de trabajo sobre la lucha contra el calentamiento global. Durante la redacción de este artículo, en la última semana del mes de marzo, se han hecho públicas unas declaraciones del Presidente Trump, en las que califica el cambio climático como "un invento chino" y defiende la extracción de combustibles fósiles afirmando que "la guerra al carbón ha terminado". Estas declaraciones, que cumplen los peores presagios, se completan con unas medidas legislativas que en la práctica desmantelan los objetivos y la política de Obama contra el cambio climático basada en la reducción de emisiones, la disminución de la dependencia de energías contaminantes y el desarrollo de las renovables. Las noticias publicadas a finales del mes de mayo sobre las intenciones de la actual administración Trump, confirman las previsiones e indican su intención de retirar a EE.UU. del Acuerdo de París contra el Cambio Climático.

Tampoco resulta extraño que el resultado del referéndum sobre el Brexit y su repercusión en el

cumplimiento de los compromisos de la UE, así como las próximas elecciones que van a tener lugar en los países líderes de lo que queda de la UE, sean factores añadidos que hayan contribuido a generar un alto grado de incertidumbre en los responsables políticos representantes de los países en la Cumbre, que han paralizado la adopción de compromisos de futuro. Posiblemente se haya añadido una alianza y una reacción de los países productores junto a las empresas energéticas que han presionado para evitar el avance en la aplicación del Acuerdo de París. La suma de estas circunstancias, sin duda, han pesado como una losa sobre los resultados de la Cumbre de Marrakech.

Por lo tanto, podemos afirmar que el resultado conjunto de las dos cumbres solo puede calificarse como desalentador. Los objetivos claramente planteados en la Cumbre de París, se enfrentan a un nuevo paréntesis y a una situación de incertidumbre y de falta de voluntad para cumplir los compromisos adquiridos, que teniendo en cuenta las circunstancias del entorno político y de los intereses económicos en juego, es previsible que sea prolongado.

Sin embargo, la urgencia de la ejecución del Acuerdo de París en toda su extensión resulta evidente. La evolución del cambio del clima hace tiempo que dejó atrás la encrucijada y cada día que pasa es más difícil hacer reversible la tendencia actual al calentamiento, como demuestra la información sobre la evolución del clima en los últimos años hecha pública por la OMM a la que nos referíamos al inicio de este artículo y por otras organizaciones que controlan la evolución del clima y de los factores que están en el origen del cambio climático.

En este escenario, no es fácil introducir algún factor optimista. Sin embargo no sería justo ignorar una de las iniciativas de la COP 22 de Marrakech. Se trata de la Alianza por la Acción Climática Global⁹, organización de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, que debe trasladar a la Sociedad la gran inquietud que produce la situación del clima y conseguir que se ejerza la presión social necesaria sobre los responsables políticos para que de una vez por todas, se tomen las medidas necesarias, incluidas las iniciativas financieras propuestas y los cambios en el modelo de desarrollo, imprescindibles para conseguir un planeta sostenible frente al importante reto del cambio climático.

BIBLIOGRAFÍA

1. WMO Statement on the state of the Global Climate in 2016. World Meteorological Organization. bWMO-No.1189. Geneva, Switzerland: WHO; 2017. [citado 14/05/2017] Disponible en: http://library.wmo.int/opac/doc_num.php?explnum_id=3414.

2. Nations Unies. Conferencia de las Partes. Vigésimo primera sesión. FCCC/CP/2015/L.9. París, 30 de noviembre al 11 de diciembre de 2015. Convention-cadre sur les changements climatiques. París: ONU; 2015. [actualizado 12/12/2005, citado 14/05/2017] Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/fre/l09f.pdf>.
3. El Acuerdo de París en cuatro puntos clave. Ambassade de France à Madrid. [actualizado 07/03/2016, citado 08/05/2017] Disponible en: <http://www.ambafrance-es.org/El-Acuerdo-de-Paris-en-cuatro-puntos-clave>.
4. Principales resultados de la COP 21. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid: Mapama, Gobierno de España [citado 07/04/2017] Disponible en: <http://www.mapama.gob.es/es/cambio-climatico/temas/cumbre-cambio-climatico-cop21/resultados-cop-21-paris/default.aspx>.
5. Paquete de medidas sobre clima y energía hasta 2020. Acción por el Clima. Estrategias y objetivos climáticos. Bruselas: Comisión Europea; 2017 [citado 01/02/2017] Disponible en: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020_en.
6. United Nations Framework Convention on Climate Change. Conferencia de las Partes. Vigésimo segunda sesión. Marrakech. Marrakech Action Proclamation for our Climate and Sustainable Development. Naciones Unidas. Noviembre de 2016. Bonn: UNFCCC; 2017. [citado 18/03/2017] Disponible en: http://unfccc.int/files/meetings/marrakech_nov_2016/application/pdf/marrakech_action_proclamation.pdf.
7. Greenpeace. UN Climate Conference. Marrakech, Morocco. 7-18 November, 2016. Greenpeace International; [citado 09/04/2017] Disponible en: <http://www.greenpeace.org/international/en/campaigns/climate-change/Solutions/negotiations/COP22-Marrakech>.
8. United Nations Framework Convention on Climate Change. Convention on Climate Change. COP 22. Marrakech Climate Change Conference. Naciones Unidas. Framework Convention on Climate Change. November, 2016. Bonn: UNFCCC; 2016. [citado 14/02/2017] Disponible en: http://unfccc.int/meetings/marrakech_nov_2016/meeting/9567/php/view/reports.php#c.
9. Outcomes of the U.N. climate change conference in Marrakech. 22nd Session of the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (COP22). November, 7-18, 2016. Center for Climate and Energy Solutions. Arlington, VA: USA; 2016. [citado 14/02/2017] Disponible en: <https://www.c2es.org/international/negotiations/cop22-marrakech/summary>.