

## **La batalla del cambio climático: la COP21 y el Acuerdo de París**

*Meenakshi Raman\**

El Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre por la 21ª Conferencia de las Partes (COP21) en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), fue el resultado de grandes batallas sobre múltiples temas, especialmente entre países desarrollados y en desarrollo.

Los objetivos de negociación de los países en desarrollo fueron los siguientes: (a) defender la CMNUCC y no dejar que se modificara o subvirtiera; (b) garantizar que el Acuerdo no se centrara en la mitigación con todos los temas abordados y se hiciera de manera equilibrada; (c) garantizar que se reflejara la diferenciación en todos los aspectos, con los principios de equidad y responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas; (d) garantizar que los países desarrollados mejoraran la financiación y la transferencia de tecnología; (f) asegurar que "las pérdidas y los daños" fueran reconocidos como un pilar separado, aparte de la adaptación y (g) las disposiciones jurídicamente vinculantes, especialmente en los países desarrollados.

Estados Unidos y sus aliados (especialmente los integrantes del Grupo de Convergencia) querían lo contrario. Arremetieron contra la CMNUCC, intentando debilitar las disposiciones y sus obligaciones, redefinir la diferenciación con el fin de desdibujar las diferentes obligaciones de los países desarrollados y en desarrollo, y prepararon un "híbrido" legal (en cuanto a qué cláusulas son o no jurídicamente vinculantes), principalmente para adaptarse a las relaciones de la administración estadounidense con el Congreso, que es hostil al tema del cambio climático.

La COP21 fue un campo de batalla que implicó un ataque (con intereses tanto defensivos como ofensivos) de Estados Unidos y sus aliados frente a la resistencia y ofensiva del Grupo de los 77 y China, y especialmente el Grupo de Países en Desarrollo de Ideas Afines, que tenían posiciones de negociación de amplio alcance y una maquinaria en buen funcionamiento.

Una de las principales preocupaciones era cómo se comportaría la Presidencia francesa de la COP21 a la luz de las posiciones polarizadas.

Hacia el final, la noche del 11 de diciembre, se llevó a cabo una importante reunión entre el Grupo de Países en Desarrollo de Ideas Afines y la Presidencia francesa (que estaba elaborando el compromiso final), donde los primeros presentaron sus "puntos clave". Entre ellos se incluía que el propósito del Acuerdo era mejorar la aplicación de la CMNUCC de conformidad con sus principios y disposiciones; la reflexión y la puesta en práctica de la equidad y las responsabilidades comunes pero diferenciadas; la clara diferenciación entre países desarrollados y en desarrollo en los esfuerzos de mitigación; el compromiso de los países desarrollados sobre la financiación, la transferencia de

tecnología y el fomento de la capacidad sin transferencia ni ampliación de las obligaciones de los países en desarrollo para suministrar financiación.

El Grupo de Países en Desarrollo de Ideas Afines transmitió el mensaje de que con 30 países que representan más del 50% de la población del mundo y el 70% de los pobres, querían que la COP21 fuera un éxito, pero que el resultado debía ser equilibrado. Al final, la Presidencia francesa tomó sus puntos clave y consiguió que Estados Unidos los aceptara.

En general, la Presidencia de la COP21 desempeñó un papel justo para asegurar un resultado delicado y equilibrado, a excepción de un incidente en el plenario final que de alguna forma empañó el proceso.

Se trata del "incidente del debería", en el que Estados Unidos quería que la palabra "deberá" fuera reemplazada por "debería" en el artículo 4.4 del Acuerdo en relación con los esfuerzos de mitigación de las Partes. Estados Unidos quería que los países desarrollados y en desarrollo fuesen tratados de forma similar desde el punto de vista legal, dado que la versión original utilizaba "deberá" para los países desarrollados y "debería" para los países en desarrollo. En lugar de plantear la cuestión desde la plenaria, la solicitud de Estados Unidos fue admitida por la Presidencia de la COP21 a través de lo que se denominó una "corrección técnica", y la palabra "deberá" fue entonces reemplazada por "debería" y fue leída en voz alta por la Secretaría. Esto causó consternación en algunas delegaciones de países en desarrollo, pero como no hubo ninguna objeción formal, se mantuvo la modificación de inspiración estadounidense.

### **Aspectos destacados del Acuerdo de París**

Para entender el resultado de la COP21, es importante reflexionar sobre las cláusulas clave del Acuerdo de París y la decisión que se adoptó. A continuación se presentan los temas que forman el contexto de las cláusulas, y el resultado final, con una evaluación en cuanto a si prevalecieron las opiniones de los países desarrollados o en desarrollo (o ambos).

Dado que el Acuerdo es un nuevo instrumento jurídico, tendrá que ser ratificado por los países para su entrada en vigor. Esto ocurrirá después de que al menos 55 Partes en la CMNUCC, lo que representa aproximadamente el 55 por ciento del total de las emisiones globales de gases de efecto invernadero, hayan depositado sus instrumentos de ratificación o aceptación. (Se espera que el Acuerdo entre en vigor después de 2020).

El Acuerdo (12 páginas) fue adoptado como un anexo de una decisión (19 páginas) de la COP21.

## **Propósito del Acuerdo (Artículo 2)**

El Artículo 2 establece, en el apartado 1: *"El presente Acuerdo, al mejorar la aplicación de la Convención, incluido el logro de su objetivo, tiene por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza, y para ello:*

- (a) Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático;*
- b) Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos;*
- c) Elevar las corrientes financieras a un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero".*

El apartado 2 establece: *"El presente Acuerdo se aplicará de modo que refleje la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales".*

El propósito del Acuerdo era un área importante de discordia entre los países desarrollados y en desarrollo.

En los cuatro años de negociaciones, la frase común de los países en desarrollo en el marco del G-77 y China fue que el Acuerdo no "reescribiera, reemplazara o reinterpretara la Convención". El G-77 y China, incluidos sus subgrupos, especialmente el Grupo de los Países en Desarrollo de Ideas Afines y el Grupo Africano, enfatizaron constantemente que el propósito del Acuerdo es mejorar la aplicación de la CMNUCC sobre los elementos de mitigación, adaptación, financiación, transferencia de tecnología, fomento de la capacidad, y transparencia de las medidas y el apoyo.

Por otro lado, los países desarrollados parecían centrar más su atención en el "objetivo" del Acuerdo, que fue percibido por los países en desarrollo como un enfoque centrado en la mitigación ligado únicamente a la meta de la temperatura, con un intento de debilitar el vínculo con las disposiciones de la CMNUCC y las obligaciones de los países desarrollados en el marco de la CMNUCC, especialmente en los medios de aplicación (financiación, transferencia de tecnología y fomento de la capacidad).

Por lo tanto, la referencia a "mejorar la aplicación de la CMNUCC" es vista como un triunfo de los países en desarrollo.

A pesar de que la meta de limitar el aumento de la temperatura muy por debajo de 2 ° C con respecto a los niveles preindustriales es clara, la referencia a intensificar los esfuerzos para limitar el aumento a 1.5 ° C es visto como una victoria importante para muchos países en desarrollo, especialmente los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países menos adelantados, África y los países del ALBA.

Los países en desarrollo también querían que se pusiera el foco en la adaptación y la financiación, y en asegurar que la respuesta mundial estuviese "en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza".

Varios delegados de alto nivel de los países en desarrollo expresaron su descontento por la referencia a los "flujos financieros" en el artículo 2 (1) (c) del Acuerdo, en lugar de una referencia al suministro de recursos financieros de los países desarrollados a los países en desarrollo, el lenguaje de compromiso de la CMNUCC.

Una victoria importante para los países en desarrollo es el artículo 2.2 que establece que el Acuerdo se llevará a cabo para reflejar la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.

Una cuestión clave en todo el proceso de la Plataforma de Durban y en la COP21 fue si el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas funcionará en todos los elementos del Acuerdo, y cómo lo hará.

Los países desarrollados habían insistido en que el acuerdo debe reflejar la "evolución de las tendencias económicas y de emisión" de los países en el marco de tiempo después de 2020, mientras que los países en desarrollo siguieron argumentando que dadas las emisiones históricas de los países desarrollados, éstos siguen teniendo la responsabilidad de tomar la iniciativa en la reducción de las emisiones y ayudar a los países en desarrollo con financiación, transferencia de tecnología y fomento de la capacidad según lo previsto en la CMNUCC.

En la COP20 en Lima en 2014, las Partes enfatizaron su compromiso de alcanzar un acuerdo ambicioso en París que reflejara el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales. Ésta fue, finalmente, la "zona de aterrizaje" a la que llegaron en el Acuerdo de París.

### **Contribuciones determinadas a nivel nacional (Artículo 3)**

El Artículo 3 (conocido anteriormente como el Artículo 2 bis durante las negociaciones) establece: *"En sus contribuciones determinadas a nivel nacional a la respuesta mundial*

*al cambio climático, todas las Partes deberán realizar y comunicar los esfuerzos ambiciosos que se definen en los artículos 4, 7, 9, 10, 11 y 13 con miras a alcanzar el propósito del presente Acuerdo enunciado en su Artículo 2. Los esfuerzos de todas las Partes representarán una progresión a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta la necesidad de apoyar a las Partes que son países en desarrollo para lograr la aplicación efectiva del presente Acuerdo".*

El Artículo 3 simboliza la "batalla" por la naturaleza del acuerdo para asegurar que las contribuciones determinadas a nivel nacional no sean vistas únicamente como "centradas en la mitigación" (el Artículo 4 se refiere a la "mitigación", el Artículo 7 a la "adaptación", el Artículo 9 a la "financiación", el Artículo 10 al "desarrollo y la transferencia de tecnología", el Artículo 11 al "fomento de la capacidad" y el Artículo 13 al "marco de transparencia para las medidas y el apoyo").

Los miembros del Grupo de Países en Desarrollo de Ideas Afines fueron los principales impulsores para que todas las Partes preparasen, comunicasen y aplicasen regularmente sus contribuciones previstas determinadas a nivel nacional con vistas a alcanzar los objetivos del Acuerdo. También propusieron que las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional representaran un avance a la luz de las responsabilidades diferenciadas y los compromisos de las Partes en virtud de la CMNUCC.

Fue una ardua tarea, durante las negociaciones, lograr que los países desarrollados viesan el punto de vista del Grupo de los Países en Desarrollo de Ideas Afines en este sentido. La propuesta fue garantizar que las contribuciones de las Partes fuesen vistas de manera integral, reflejando las respectivas obligaciones en virtud de las disposiciones de la CMNUCC, y no limitar las contribuciones solo a la mitigación, como aspiraban los países desarrollados.

### **Mitigación (Artículo 4)**

Los siguientes apartados del Artículo 4 se encuentran entre los principales aspectos más destacados en relación con la mitigación:

*"1. Para cumplir el objetivo a largo plazo referente a la temperatura que se establece en el Artículo 2, las Partes se proponen lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible, teniendo presente que los países en desarrollo tardarán más en lograrlo, y a partir de ese momento reducir rápidamente las emisiones de gases de efecto invernadero, de conformidad con la mejor información científica disponible, para alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros en la*

*segunda mitad del siglo, sobre la base de la equidad y en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza”.*

*“2. Cada Parte deberá preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que tenga previsto efectuar. Las Partes procurarán adoptar medidas de mitigación internas con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones”.*

Estados Unidos estaba en contra de cualquier referencia a que cada Parte pusiera en práctica las contribuciones determinadas a nivel nacional que hubiese comunicado, ya que esto volvería obligatorio para Estados Unidos y otros países poner en práctica el objetivo comunicado de reducir las emisiones. Para dar cabida al "problema" de Estados Unidos, lo que tienen que hacer todas las Partes es "adoptar medidas de mitigación internas con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones". Esto significa que existe una obligación de tomar las medidas necesarias **con el fin de lograr** el objetivo de reducir las emisiones, pero no de lograr el objetivo en sí mismo (el subrayado es nuestro).

*“3. La contribución determinada a nivel nacional sucesiva de cada Parte representará una progresión con respecto a la contribución determinada a nivel nacional que esté vigente para esa Parte y reflejará la mayor ambición posible, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales”.*

*“4. Las Partes que son países desarrollados deberán seguir encabezando los esfuerzos y adoptando metas absolutas de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía. Las Partes que son países en desarrollo deberían seguir aumentando sus esfuerzos de mitigación, y se las alienta a que, con el tiempo, adopten metas de reducción o limitación de las emisiones para el conjunto de la economía, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales”.*

El Artículo 4.4 era otro párrafo en disputa entre países desarrollados y en desarrollo. Muchos países en desarrollo querían que la naturaleza de los esfuerzos de mitigación se diferenciara entre los países desarrollados y en desarrollo, reflejando las actuales disposiciones de la CMNUCC que se basan en la responsabilidad histórica y la responsabilidad común pero diferenciada.

Estados Unidos y sus aliados en el Grupo de Convergencia se oponían a cualquier tipo de esfuerzos diferenciados, y preferían que las Partes se "autodiferenciasen" entre sí, al tiempo que reconocían que los que se han comprometido con los objetivos de reducción absoluta de las emisiones antes deberían seguir haciéndolo en el marco de tiempo después de 2020.

Si bien este apartado sigue proporcionando el espacio político para los países en desarrollo en la realización de cualquier tipo de esfuerzo de mitigación adicional (lo que incluye objetivos relativos de reducción de emisiones que son medidas que abarcan o no toda la economía), con el tiempo, los países en desarrollo tendrán que moverse hacia los objetivos de toda la economía, a la luz de sus diferentes circunstancias nacionales.

La expresión "con el tiempo" no se define con precisión y tampoco hay ninguna referencia a que los países en desarrollo tengan que llevar a cabo los objetivos de reducción de emisiones "absolutos", que era por lo que los países desarrollados y algunos países en desarrollo presionaban durante las negociaciones.

### **Adaptación (Artículo 7)**

En el apartado 1 del Artículo 7 las Partes acordaron *“establecer el objetivo mundial relativo a la adaptación, que consiste en aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático con miras a contribuir al desarrollo sostenible y lograr una respuesta de adaptación adecuada en el contexto del objetivo referente a la temperatura que se menciona en el Artículo 2”*.

Los países en desarrollo habían presionado para que una meta o visión a largo plazo sobre la adaptación asegurase que existe paridad entre la adaptación y la mitigación y evitar tener solo un objetivo centrado en la mitigación relacionado con la meta de temperatura. Este objetivo también vincula la respuesta de adaptación a la meta de la temperatura.

En relación con el objetivo global de adaptación, durante las negociaciones, los países en desarrollo habían propuesto "una evaluación de la suficiencia del apoyo" de los países desarrollados a los países en desarrollo, así como el "reconocimiento del aumento de las necesidades de adaptación y los costos asociados a la luz de los esfuerzos de mitigación"...

Lo que finalmente encontró su camino en la sección de adaptación (en el apartado 14 del Artículo 7) es la referencia al balance mundial (en el Artículo 14) que establece que el balance mundial *“deberá” “examinar la idoneidad y eficacia de la adaptación y el apoyo prestado para ella”, así como “examinar los progresos globales realizados en el logro del objetivo mundial relativo a la adaptación”*...

De acuerdo con el apartado 3, *“los esfuerzos de adaptación que realicen las Partes que son países en desarrollo serán reconocidos”*..., con las modalidades que se elaboren para tal reconocimiento.

Durante las negociaciones, los países en desarrollo querían asegurarse de que los esfuerzos de adaptación que están llevando a cabo con o sin el apoyo internacional son reconocidos como su contribución a la acción climática.

### **Las Pérdidas y los daños (Artículo 8)**

Una victoria importante para los países en desarrollo es el reconocimiento de "las pérdidas y los daños" como un artículo separado en el Acuerdo de París, distinto del de "adaptación". Los países en desarrollo habían estado discutiendo muy firmemente para que "las pérdidas y los daños" fuesen reconocidos por separado.

(La expresión "las pérdidas y los daños" se refiere ampliamente a toda la gama de daños y pérdidas permanentes asociados a los impactos del cambio climático en los países en desarrollo que ya no pueden evitarse ni mediante la mitigación ni mediante la adaptación.)

El afianzamiento de "las pérdidas y los daños" como un artículo separado en el Acuerdo tuvo que pagar un alto precio cuando se celebró un acuerdo a puerta cerrada entre Estados Unidos, la Unión Europea y algunos pequeños Estados insulares en desarrollo y países menos adelantados en las horas finales, antes de que el proyecto de acuerdo se diera a conocer a las Partes para su examen y aprobación.

El compromiso alcanzado se encuentra en el párrafo 52 del texto de decisión que establece que las Partes convienen *"que el Artículo 8 del Acuerdo no implica ni da lugar a ninguna forma de responsabilidad jurídica o indemnización"*.

Según una fuente, el acuerdo se realizó entre Estados Unidos, la Unión Europea y cinco pequeños Estados insulares. Parece que la mayoría de los países en desarrollo no tenían conocimiento del acuerdo que se estaba llevando a cabo. El acuerdo también podría haber estado relacionado con la referencia a 1,5 grados C en el objetivo de temperatura a largo plazo en el Acuerdo de París en el Artículo 2.1 (a).

Según varios expertos que han estado siguiendo las negociaciones de la CMNUCC, la cláusula en el párrafo 52 sobre la exclusión de la responsabilidad o la indemnización no impide que se asignen recursos financieros a los países en desarrollo que buscan fondos para hacer frente a los efectos adversos relacionados con las pérdidas y los daños.

### **Financiación (Artículo 9)**



Antes del resultado final en el Acuerdo de París, la idea central de la posición de los países desarrollados sobre el tema de la financiación era aumentar el alcance de los países (para incluir a los países en desarrollo) que debían ser "donantes" de financiación para el clima mediante la propuesta de expresiones en el texto como "todas las Partes que estén en condiciones de hacerlo" deben proporcionar recursos financieros o que la movilización de financiación para el clima es un "esfuerzo compartido" de todas las Partes.

Los principales apartados sobre financiación que se acordaron son los siguientes:

*"1. Las Partes que son países desarrollados deberán proporcionar recursos financieros a las Partes que son países en desarrollo para prestarles asistencia tanto en la mitigación como en la adaptación, y seguir cumpliendo así sus obligaciones en virtud de la Convención."*

A continuación, este párrafo asegura que los países desarrollados no están exentos de sus compromisos financieros existentes en virtud de los Artículos 4.3 y 4.4 de la CMNUCC.

Sin embargo, durante las negociaciones, el G-77 y China presionaron para que el suministro de estos recursos fuese "nuevo, adicional, adecuado, previsible, accesible y sostenido", pero estos términos no encontraron su lugar en el Acuerdo, a excepción de una referencia en el apartado 4 sobre el "suministro de un mayor nivel de recursos" (véase más adelante).

El apartado 2 establece: *"Se alienta a otras Partes a que presten o sigan prestando ese apoyo de manera voluntaria"*.

En lugar de la referencia a que "todas las Partes que estén en condiciones de hacerlo" también tengan que contribuir a la financiación para el clima (a la que se oponían muchos países en desarrollo), se acordó el párrafo anterior que subraya el carácter "voluntario" de dicho apoyo.

El apartado 3 establece: *"En el marco de un esfuerzo mundial, las Partes que son países desarrollados deberían seguir encabezando los esfuerzos dirigidos a movilizar financiación para el clima a partir de una gran variedad de fuentes, instrumentos y cauces, teniendo en cuenta el importante papel de los fondos públicos, a través de diversas medidas,... y teniendo en cuenta las necesidades y prioridades de las Partes que son países en desarrollo. Esa movilización de financiación para el clima debería representar una progresión con respecto a los esfuerzos anteriores"*.

Muchos países en desarrollo preferían la referencia al suministro de recursos financieros por parte de los países desarrollados en lugar de centrarse en la "movilización" de

financiación para el clima. El Acuerdo de París prevé tanto la prestación de apoyo de los países desarrollados como la movilización de financiación para el clima.

En la versión anterior del proyecto de acuerdo (versión 2 emitida el 10 de diciembre por el Presidente de la COP21), se hacía referencia a que el suministro y la movilización de financiación para el clima "representarán una progresión con respecto a los esfuerzos anteriores a partir de un mínimo de 100.000 millones de dólares anuales"... y "hacia la consecución de objetivos cuantificados colectivos a corto plazo para el período posterior a 2020 que se establecerán y revisarán periódicamente"...

Cabe destacar que la referencia a los 100.000 millones de dólares anuales como mínimo no se incluyó en el Acuerdo, pero se encuentra en el párrafo 54 de la decisión de la COP21, que establece lo siguiente: *"Decide también que, de conformidad con el Artículo 9, párrafo 3, del Acuerdo, los países desarrollados tienen la intención de mantener su actual objetivo colectivo cuantificado de movilización hasta 2025 en el contexto de una labor real de adaptación y de la transparencia en la aplicación; antes de 2025, la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París establecerá un nuevo objetivo colectivo cuantificado que será como mínimo de 100.000 millones de dólares anuales, teniendo en cuenta las necesidades y prioridades de los países en desarrollo"*.

En Cancún, en 2010, las Partes habían acordado que los países desarrollados movilizaran 100.000 millones de dólares anuales para 2020. Con el Acuerdo de París se obtuvo una prórroga de cinco años para alcanzar ese objetivo y se fijará un nuevo objetivo cuantificado para el período después de 2025. Importantes negociadores de los países en desarrollo también señalan que la movilización de financiación para el clima existente, como se ha dicho, está condicionada a "acciones significativas de mitigación y transparencia en la aplicación", que en realidad fueron acordadas previamente en el marco del Acuerdo de Copenhague (en 2009) y posteriormente confirmadas en la decisión en Cancún.

Los países desarrollados, en particular Estados Unidos, estaban en contra de indicar cualquier objetivo cuantificado en la escala de recursos en el Acuerdo de París.

Por otro lado, los países en desarrollo, a través del G-77 y China, presionaron para que "se establecieran y revisaran periódicamente vías claras para acceder a los niveles anuales esperados de recursos disponibles hacia el logro de objetivos colectivos cuantificados a corto plazo para el período posterior a 2020" y "se ampliaran los recursos financieros a partir de un mínimo de 100.000 millones de dólares anuales, incluida una fórmula de reparto de cargas clara, y de acuerdo con las necesidades y prioridades identificadas por los países Partes en desarrollo"...

## **Transferencia de tecnología (Artículo 10)**

En las negociaciones sobre la transferencia de tecnología, los integrantes del Grupo de Países en Desarrollo de Ideas Afines habían demandado el establecimiento de un objetivo mundial sobre la transferencia de tecnologías por parte de los países desarrollados y de conocimiento, así como el suministro de recursos financieros para la investigación colaborativa y el desarrollo de tecnologías ecológicamente racionales y la mejora en el acceso de los países en desarrollo a esas tecnologías que responden a sus necesidades tecnológicas.

También hubo una propuesta de India para que los países desarrollados suministren recursos financieros para hacer frente a las barreras relacionadas con los derechos de propiedad intelectual y facilitar el acceso a las tecnologías.

El Grupo Africano propuso que se adopte un marco tecnológico que proporcionará dirección y orientación en relación con las evaluaciones de tecnologías, incluida la identificación de opciones para mejorar el acceso y para hacer frente a las barreras.

Estas propuestas fueron rechazadas por los países desarrollados.

El valor real para los países en desarrollo es el establecimiento del marco tecnológico que incluye "las evaluaciones de las tecnologías que estén listas para ser transferidas" (como se refleja en el párrafo 68 de la decisión de la COP21).

Además, ahora se ha establecido un vínculo entre el Mecanismo Tecnológico y el Mecanismo Financiero a fin de impulsar los enfoques colaborativos en la labor de investigación y desarrollo y facilitar el acceso a las tecnologías, lo que de alguna forma refleja el pedido de India de suministrar recursos financieros para hacer frente a las barreras relacionadas con los derechos de propiedad intelectual y facilitar el acceso a las tecnologías.

El tema de los derechos de propiedad intelectual ha sido una larga batalla entre países desarrollados y en desarrollo en el marco del proceso de la CMNUCC, con una fuerte oposición de los países desarrollados encabezados por Estados Unidos, ante la mera mención de las palabras "derechos de propiedad intelectual".

## **Transparencia de las medidas y el apoyo (Artículo 13)**

Con un sistema de "abajo arriba" en marcha para que los países determinen a nivel nacional (no de forma multilateral) su contribución a los esfuerzos de cambio climático en el marco del Acuerdo tal como anticipó principalmente Estados Unidos, los países desarrollados presionaron para tener un sistema común y unificado (que no diferencia

entre países desarrollados y en desarrollo) sobre "transparencia de las medidas", que es un sistema basado en reglas de "arriba abajo" en el suministro de claridad sobre el contenido y la información relativa a esos esfuerzos.

Por otro lado, los países en desarrollo presionaban por un marco de transparencia diferenciado entre países desarrollados y en desarrollo y por mejores normas sobre "la transparencia del apoyo", que tienen que ver con la información de los países desarrollados sobre los medios de aplicación (financiación, transferencia de tecnología y fomento de la capacidad).

Por tanto, el principal tema de discordia era si ese marco de transparencia debía diferenciarse entre los países desarrollados y en desarrollo.

Lo que se acordó es un marco de transparencia flexible, que tiene en cuenta las diferentes capacidades de los países y se basa en los mecanismos de transparencia existentes (que actualmente se diferencia entre los países desarrollados y en desarrollo).

#### **El balance mundial (Artículo 14)**

Durante las negociaciones, la cuestión principal en cuanto al balance mundial giró en torno a su objeto y alcance. (El balance mundial es un "código" para hacer un balance de la aplicación de las Partes y determinar el avance colectivo). La idea era realizar un balance periódico de la aplicación del Acuerdo, y existían opciones en cuanto a la finalidad del balance: si evaluar el avance general / global / colectivo hacia la consecución del objetivo de la CMNUCC o la meta a largo plazo del Acuerdo.

En cuanto al alcance, para los países desarrollados, el balance era principalmente para considerar el efecto total de las contribuciones de mitigación de las Partes a la luz del objetivo de mitigación a largo plazo en relación con la meta de temperatura, mientras que para los países en desarrollo era examinar la aplicación general de las obligaciones de las Partes (en consonancia con las responsabilidades diferenciadas) en relación con la mitigación, la adaptación y los medios de aplicación.

En virtud del Acuerdo, el balance mundial, que se realizará cada 5 años, habrá de ser completo, teniendo en cuenta la mitigación, la adaptación y los medios de aplicación y apoyo, y se llevará a cabo a la luz de la equidad y la mejor ciencia disponible. Esto evitará un proceso centrado en la mitigación que también tiene en cuenta las consideraciones de equidad. De este modo, en esta cláusula prevalecieron los puntos de vista de los países en desarrollo.

En un tema relacionado, en la decisión de la COP21, en la sección sobre las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional (INDC, por sus siglas en inglés), en el apartado 17 se observa con preocupación *“que los niveles estimados de las emisiones agregadas de gases de efecto invernadero en 2025 y 2030 resultantes de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional no son compatibles con los escenarios de 2°C de menor costo sino que conducen a un nivel proyectado de 55 gigatoneladas en 2030, y observa también que, para mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, mediante una reducción de las emisiones a 40 gigatoneladas, o por debajo de 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales, mediante una reducción de las emisiones a un nivel que se definirá en el informe especial mencionado en el párrafo 21 infra, se requerirá un esfuerzo de reducción de las emisiones mucho mayor”*.

En el párrafo 20, las Partes decidieron organizar, en 2018, un diálogo de facilitación entre las Partes *“para hacer un balance de sus esfuerzos colectivos y determinar el avance en el logro del objetivo a largo plazo que se describe en el artículo 4, párrafo 1, del Acuerdo [que se relaciona con el objetivo de temperatura a largo plazo y el objetivo de mitigación] y para orientar la preparación de las contribuciones determinadas a nivel nacional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4, párrafo 8, del Acuerdo (que se relaciona con la comunicación de las contribuciones determinadas a nivel nacional)*.

El "diálogo de facilitación" mencionado parece ser un proceso previo para informar sobre la preparación de las contribuciones determinadas a nivel nacional, y es solo sobre mitigación, a diferencia del balance mundial.

La Unión Europea ha sido uno de los principales propulsores de un proceso de revisión quinquenal para evaluar si las contribuciones de mitigación de las Partes están en camino de cumplir la meta de mitigación a largo plazo y para mejorar (o aumentar) las contribuciones de las Partes al respecto.

Muchos países en desarrollo estaban preocupados por este tipo de proceso de aumento debido a que, si los países desarrollados no hacen la parte del esfuerzo que les corresponde (teniendo en cuenta sus emisiones históricas), la presión para cerrar la brecha de las emisiones y limitar el aumento de temperatura recaería sobre los países en desarrollo. Por causa de esta preocupación se habían opuesto a cualquier proceso previo de revisión de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional antes de que las Partes las comunicaran.

Es evidente que la Unión Europea se salió con la suya, en contra de las preocupaciones de los integrantes del Grupo de Países en Desarrollo de Ideas Afines.

## **Conclusión**

Los países en desarrollo comenzaron las conversaciones de París con algunos objetivos y principios claros. Aunque algunos aspectos se diluyeron, protegieron sus puntos clave, aunque no lograron que se aceptaran algunos de sus puntos ofensivos (por ejemplo, metas más claras sobre financiación o una referencia a los derechos de propiedad intelectual como una barrera para la transferencia de tecnología). Algunos de los puntos más importantes logrados por los países en desarrollo fueron los siguientes:

- El Acuerdo de París no se centra en la mitigación como aspiraban los países desarrollados, aunque en algunos aspectos la mitigación consigue un lugar de privilegio;
- Defendieron con éxito la CMNUCC y detuvieron los planes de los países desarrollados de reescribir de forma drástica la CMNUCC.
- Se mantuvo en lo principal la diferenciación entre países desarrollados y en desarrollo, aunque debilitada en algunas áreas.
- Los principios de equidad y responsabilidades comunes pero diferenciadas se mencionaron en una cláusula específica en el importante Artículo 2 sobre el fin del Acuerdo, y funcionaron en algunas áreas clave del Acuerdo.
- El desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza como objetivos importantes de los países en desarrollo fueron abordados como el contexto de las medidas de los países en desarrollo en algunas áreas clave.
- Se hace referencia a que los países desarrollados deberían tomar la iniciativa en la mitigación y la financiación.
- Aunque el objetivo es limitar el aumento de la temperatura por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, es significativa la referencia a proseguir los esfuerzos para limitarla por debajo de 1,5°C (estos 1,5 grados como objetivo fueron reclamados por los pequeños Estados insulares, los países menos adelantados, los países de África y los países del ALBA).

Es cierto que el Acuerdo de París también significa que habrá grandes presiones sobre los países en desarrollo, y especialmente sobre las economías emergentes, para que hagan mucho más en cuanto a sus medidas para hacer frente al cambio climático, incluida la mitigación. Pero es necesario tomar estas medidas adicionales dada la crisis climática que afecta muy seriamente a los propios países en desarrollo.

El Acuerdo tampoco proporciona medidas que cumplan con el objetivo de los 2°C y mucho menos 1,5°C. La diferencia en las emisiones entre lo que los países en su conjunto deberían hacer y lo que se comprometieron a hacer en sus contribuciones previstas determinadas a nivel nacional hasta 2030 es muy grande. Esto ha llevado a muchos analistas a considerar la COP21 de París como un fracaso.

Sin embargo, otro punto de vista es que la COP21 es solo un comienzo, y el Acuerdo representa un acuerdo internacional para mejorar las acciones individuales y colectivas para hacer frente a la catástrofe climática. Un verdadero fracaso habría sido el colapso

de las negociaciones de París, al estilo de Copenhague, o un resultado que solo favoreciera a los países desarrollados mediante la reescritura de la CMNUCC.

Desde esta perspectiva, el Acuerdo de París ha sentado las bases sobre las que pueden motivarse e incentivarse las medidas futuras, una línea de base a partir de la cual deben fluir medidas más ambiciosas. Hay mecanismos establecidos en el Acuerdo, como el balance mundial, que se pueden utilizar para alentar a los países a elevar su nivel de ambición.

La cooperación internacional, aunque insuficiente y con imperfecciones, se mantiene intacta, y mucha más cooperación puede fluir de ella en el futuro.

El resultado representado en el Acuerdo de París, de que se toma un enfoque de abajo a arriba para permitir que cada país elija sus "contribuciones determinadas a nivel nacional", actualmente con un nivel de cumplimiento muy bajo o incluso nulo, era la única posibilidad, dado el estado de muchos gobiernos (incluido el de Estados Unidos) que en general no están preparados o dispuestos, o no son capaces de llevar a cabo objetivos jurídicamente vinculantes.

Se puede esperar que los países desarrollados aumenten la presión sobre los países en desarrollo, especialmente las economías emergentes, y también que intenten cambiar o evitar sus obligaciones. En cuanto a los países en desarrollo, deben invocar el contexto general de lo que hará realidad un camino bajo en carbono, -financiamiento, transferencia de tecnología, fomento de la capacidad más adaptación, pérdidas y daños, todo ello en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. También deben permanecer firmes y unidos en las negociaciones y otros procesos por delante, a partir de ahora, incluso antes de la firma y ratificación del Acuerdo de París.

*\* Asesora legal y coordinadora del Programa de Cambio Climático de Third World Network (TWN).*

*La autora agradece profundamente la contribución de Martin Khor.*