



Artículos

El proceso de implementación del Acuerdo de París (2016-2018): la posición de los países en desarrollo en materia de adaptación al cambio climático

María del Pilar Bueno¹

Abstract: Este estudio, que integra el aporte del Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo del IRI al Anuario 2018, se focaliza en la adaptación al cambio climático en el contexto de las negociaciones multilaterales de cambio climático en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Para ello, realiza primero una breve evolución de la adaptación como tema de la agenda en la Convención, para luego concentrarse en su avance en el Plan de Trabajo del Grupo Ad Hoc del Acuerdo de París que completará la primera implementación del Acuerdo de París en diciembre de este año en la ciudad polaca de Katowice. El énfasis en adaptación deviene, tanto, de su relevancia nodal en el Acuerdo de París y para la humanidad y su supervivencia a los efectos adversos del cambio climático; como del especial interés que tiene para los países en desarrollo, reunidos en el G77 más China.

Palabras clave: Cambio Climático, Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, Acuerdo de París, Adaptación, Países en desarrollo

Introducción

El Acuerdo de París es un documento universal, vinculante, bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), que ha procurado traducir las reglas de juego de la Convención a la situación actual del Sistema Internacional. No sólo esto, sino a las amenazas y riesgos que devienen de la ciencia climática, especialmente a través de los informes del Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés).

Luego de años de negociaciones infructuosas y de posiciones contrapuestas, especialmente entre los principales emisores de gases de efecto invernadero (GEIs) a nivel global, esto es: Estados Unidos y China, así como la Unión Europea, respecto a la distribución de compromisos de mitigación;

¹Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Investigadora de CONICET. Negociadora de cambio climático por Argentina en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Responsable Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo del IRI, UNLP. Contacto: mbueno@conicet.gov.ar

el Acuerdo propuso una salida negociada y esperada. Esta salida respeta el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (CBDR, por sus siglas en inglés) manifiesto en la CMNUCC sin cuyo amparo China, India y otros países en desarrollo no habrían dado su apoyo al consenso. Por otra parte, la alta participación de Estados Unidos bajo la Presidencia de Barack Obama hasta 2015, junto con el acuerdo alcanzado especialmente con China a nivel bilateral, fueron aspectos claves para resolver lo que parecía imposible. Nos referimos a que China pudiera asumir acciones internacionales con un sistema de transparencia y monitoreo internacional, pero que al mismo tiempo Estados Unidos aceptara que se sostuviera la diferenciación entre países desarrollados y en desarrollo y se garantizara la equidad (Mildner, Richert, 2010).

El Acuerdo de París refleja estos delicados equilibrios que no solo se manifiestan en términos del reparto de contribuciones en materia de mitigación. La última década de negociaciones multilaterales permitió evidenciar que los intereses de negociación se han multiplicado junto con los grupos y alianzas. En tal sentido, para lograr un acuerdo internacional, se requería el favor de todos los grupos y no sólo de los jugadores tradicionales como la Unión Europea y Estados Unidos. Esa difusión de intereses se manifestó en un documento con múltiples elementos que fueron evolucionando desde los *building blocks* de Bali (Conferencia de las Partes 13, 2007), pasando por el Mandato de Durban (COP 17, 2011) hasta desembocar en el Acuerdo de París (Falkner, Stephan, Vogler, 2010). Es por eso que el documento involucra una serie de elementos: mitigación, adaptación, pérdidas y daños, financiamiento, tecnología, construcción de capacidades, transparencia de la acción y del apoyo, balance mundial y un mecanismo de implementación y cumplimiento.

La Decisión 1/CP.21 que incluye el Acuerdo de París, solución jurídica encontrada para evitar el Congreso de Estados Unidos como mecanismo de ratificación, estableció un Grupo de Trabajo Ad Hoc (APA) que debería finalizar su tarea para la primera Conferencia de las Partes del Acuerdo de París (CMA 1). Basado en la experiencia histórica del Protocolo de Kioto, se esperaba que la CMA 1 se celebrara más cerca de 2020. Sin embargo, la situación política doméstica de Estados Unidos en términos electorales, con la inminente victoria del Partido Republicano y especialmente de Donald Trump quien ya había anunciado en su campaña electoral su intención de retirarse del Acuerdo, llevó a un nuevo acuerdo político. El mismo fue sellado entre Naciones Unidas y algunos de los principales actores estatales a comprometerse con una rápida –inmediata- ratificación de modo que el Acuerdo entrara en vigor antes de la asunción de la nueva gestión norteamericana. Es así que de modo inédito, el Acuerdo de París entró en vigor en noviembre de 2016. Con lo cual, la CMA 1 esperada para 2020 tuvo lugar en 2016, junto con la COP22. La solución jurídica encontrada para solventar esta situación fue prorrogar la primera sesión hasta 2018, dando un tiempo de 3 años para completar el plan de trabajo establecido en la mencionada Decisión 1/CP.21. Tiempo providencial para hacer el trabajo sin perder el impulso político dado por la rápida entrada en vigor.

Con lo cual, en diciembre de 2018, finalizará en la COP 24 de Katowice el programa de trabajo de APA. A pesar de que la agenda de trabajo se fijó en mayo de 2016 en el marco de la primera sesión de APA, y se supone que a todos los elementos del Acuerdo debe darse igual tratamiento, en la práctica esto no es así y depende del proceso de negociaciones. Formalmente, en todas las sesiones de APA los temas tienen mismo tiempo asignado; pero en la práctica los temas no son iguales políticamente hablando. Mientras los grupos de países desarrollados puján por el avance de

los puntos de mitigación y transparencia; los grupos de países en desarrollo y especialmente el Grupo de los 77 más China, puja por la adaptación y el financiamiento.

En este aporte al Anuario 2018 del IRI, se propone una breve evolución de la adaptación como tema de la agenda en la Convención, así como su avance en el Plan de Trabajo de APA a julio de 2018, restando dos sesiones de negociación, Bangkok en septiembre y Katowice en diciembre. El énfasis en adaptación deviene de dos circunstancias. Primero, es un tema nodal en el Acuerdo de París y para la humanidad y su supervivencia a los efectos adversos del cambio climático. Segundo, es de especial interés para los países en desarrollo reunidos en el G77 más China. El mundo en desarrollo, como coalición autodefinida y promovida, tiene más de 50 años de cooperación desde el momento primigenio que significó la Conferencia de Bandung de 1955 y sus posteriores derivaciones como el Movimiento de No Alineados en el contexto de Guerra Fría. Tal como establece Williams (2005), la naturaleza cambiante de las coaliciones en política internacional contrasta con la historia de cooperación de los países en desarrollo y este mero hecho es de vital relevancia de investigación. Asimismo, remarca el autor, en Relaciones Internacionales ha sido recurrente la literatura sobre la emergencia del mundo en desarrollo con relación a cambios estructurales en la política internacional. Menos análisis ha tenido lugar con referencia al mundo en desarrollo, o lo que Williams llama Tercer Mundo, como agencia.

Claro que la cooperación y solidaridad en un grupo tan cambiante y heterogéneo multiplica los desafíos y dilemas. Pero esto no lo hace menos interesante para el análisis, muy por el contrario; ni ha sido prohibitivo para la cooperación en múltiples facetas, incluyendo la climática que aquí convoca.

¿Por qué temas como adaptación y financiamiento tienen mayor empuje desde los países en desarrollo? Por múltiples motivos, algunos de los cuales se vinculan a la propia Convención y a la vigencia del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (Rajamani, 2000). Otras, a la negociación donde el "toma y daca" sigue teniendo plena vigencia. Esto es, el intercambio de apoyos como producto de las prioridades nacionales. Para explicar estos procesos y el avance de la adaptación en el Plan de Trabajo, haciendo foco en las posiciones del G77 más China, este estudio se divide en dos secciones. La primera sección se orienta a la evolución de la adaptación como tema de agenda al interior de las negociaciones en la CMNUCC, especialmente hasta la adopción del Acuerdo de París en 2015. La segunda parte se focaliza en la primera etapa de implementación de la adaptación, desde París hasta Katowice.

La metodología del aporte está centrada en una perspectiva descriptivo-analítica, basada en el análisis de fuentes primarias y secundarias, incluyendo documentos oficiales de los países que integran la CMNUCC, documentos de la Convención, estudios y publicaciones con referato ciego para garantizar la calidad de los datos. Asimismo, la observación directa, con motivo de la participación de la autora en las negociaciones en cuestión representando a Argentina.

Adaptación: De Marrakech a París

El IPCC (AR5, 2014) ha definido a la adaptación como los ajustes en los sistemas ecológicos, sociales o económicos en respuesta a estímulos climáticos reales o esperados y sus efectos o impactos. Cambios en los procesos, prácticas y estructuras para moderar los posibles daños o beneficiarse de las oportunidades asociadas con el cambio climático.

Es sumamente rico e interesante el debate relativo al rol de la adaptación en la Convención, en la historia de las negociaciones y su evolución. ¿Cómo y por qué se llegó políticamente a la afirmación de que la adaptación y la mitigación tienen que tener paridad política de tratamiento en las negociaciones en la CMNUCC? Un modo de verlo, que ha sido profusamente sostenido por los países en desarrollo en sus discursos y posiciones, es que la falta de interés en las políticas de adaptación es una estrategia política de los países desarrollados para evitar, primero, la provisión de medios de implementación y especialmente de financiamiento. Segundo, para evitar cualquier admisión de compensación y responsabilidad (Schipper, 2006). Sin embargo, en este último caso, muy lejos está del enfoque de la adaptación, mucho más cerca del relativo a las pérdidas y daños que llevó a Estados Unidos a incluir una cláusula explícita en la Decisión 1/CP.21, en el apartado de pérdidas y daños, sobre la no interpretación del artículo en este sentido. Otro modo de analizar la circunstancia, más cercano al discurso de centros de investigación, es que la adaptación no era un foco de la Convención y su objetivo, sino que la capacidad adaptativa era funcional y un indicador de la tolerancia de las sociedades a los efectos del cambio climático donde el interés era reducir sus fuentes. Esta misma corriente argumenta que la evolución del proceso llevó a un interés particular por convertir a la adaptación en una meta (Schipper, 2006).

Dado que esta discusión política y académica tiene profundas consecuencias en el plano multilateral, nuestra posición en ese escrito es que el objetivo de la Convención, en su artículo 2, incluye –sin comas ni puntos, sino en el mismo nivel gramático, cuatro componentes enlazados. Esto es, la *estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero* en la atmósfera; que esta estabilización debe realizarse asegurando la *adaptación* de los sistemas naturales, así como garantizando que la *producción de alimentos* no se vea amenazada y que prosiga *el desarrollo económico sostenible*. Por este motivo, el Acuerdo de París reproduce en su artículo 2, que durante el proceso negociador denominamos propósito, los cuatro componentes con ajustes de acuerdo a las terminologías actuales en el marco de la Convención. De este modo, instituye que el Acuerdo, en el fortalecimiento de la implementación de la Convención, incluyendo su objetivo, busca fortalecer la respuesta global a la amenaza del cambio climático en el contexto del desarrollo sustentable y los esfuerzos por erradicar la pobreza incluyendo: mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2ª a niveles pre industriales y realizar esfuerzos para que no sobrepase 1,5º; incrementar la capacidad adaptativa a los efectos adversos del cambio climático y lograr la resiliencia y un desarrollo bajo en emisiones que no amenace la producción de alimentos y que los flujos financieros sean consistentes con un desarrollo resiliente climáticamente y de bajas emisiones.

Ahora bien, esto no implica desconocer que el esfuerzo primario de implementación de la Convención, manifiesto en el Protocolo de Kioto, estuvo centrado en la mitigación. Sin embargo, la difusión del poder en el sistema internacional, el incremento de los grupos y alianzas negociadoras y la difusión de sus intereses ha llevado a un proceso más profundo y multifacético que se expresa hoy en el Acuerdo de París. Con lo cual, la pregunta sobre si la adaptación fue o no un objetivo de política en 1992, depende de los intereses, percepciones y políticas de los actores en ese momento, donde el cambio climático era un tema nuevo en la agenda internacional y aún no inscrito en la mayoría de las agendas nacionales.

Efectivamente la historia de la puja por la adaptación en el plano multilateral está ligada a los países en desarrollo y a las necesidades del financiamiento, así como de otros medios de implementación. De continuo, el G77 más China ha sostenido que son estos países los que menos

han generado el cambio climático y los más vulnerables a sus efectos adversos. Por otra parte, la Convención establecía el compromiso diferenciado del financiamiento sobre los países del Anexo II, lo cual ha sido recogido por los artículos 7 y 9 del Acuerdo de París. Asimismo, el Acuerdo ha recogido del avance en los arreglos institucionales de la Convención durante más de 20 años, el apoyo que los países desarrollados deben proveer en términos de tecnología y construcción de capacidades.

También en términos de hitos históricos de la adaptación en las negociaciones multilaterales, es posible afirmar que los Acuerdos de Marrakech de 2001 (COP 7) significaron un punto de inflexión al instaurar que la adaptación es una respuesta al cambio climático y al operativizar el Fondo de Adaptación vinculado a los beneficios del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kioto. Otro antecedente, y el primero en términos de arreglos institucionales ligados a la adaptación, es el establecimiento del Plan de Trabajo de Nairobi (NWP) en 2005 (COP 11). El NWP es un mecanismo bajo la Convención que tiene por fin facilitar y catalizar el desarrollo, diseminación y uso de conocimiento que pueda informar y apoyar las políticas y prácticas de adaptación². El NWP ha sido reconocido como arreglo institucional bajo el Acuerdo de París y hoy es nexo de un conjunto significativo de *stakeholders* no estatales con el objeto de compartir experiencias y oportunidades.

Del mismo modo, el debate sobre los denominados “building blocks” desde Bali como hoja de ruta para el –no alcanzado– Acuerdo de Copenhague incluyó adaptación junto con mitigación, financiamiento y tecnología, como modo de concebir una nueva arquitectura del Acuerdo.

El momento nodal en términos de arreglos institucionales es la Conferencia de Cancún de 2010 (COP 16) en la cual se procuró adoptar gran parte de lo negociado a última hora en Copenhague (COP 15) y que no había logrado consenso, lo cual llevó al fracaso del Acuerdo de Copenhague. La Decisión 1/CP.16 incluye el Marco de Adaptación de Cancún (Cancun Adaptation Framework o CAF) que instituye el Comité de Adaptación, como cuerpo principal de la Convención y hoy del Acuerdo de París. Asimismo, el CAF tiene el objetivo de fortalecer la acción de adaptación, incluyendo a través de la cooperación internacional y la consideración de otros aspectos ligados a la adaptación. Invita a las Partes a planificar e implementar acciones de adaptación, evaluaciones de impacto y vulnerabilidad, fortalecer las capacidades institucionales, fortalecer estrategias de reducción de riesgo de desastre; fortalecer los sistemas de información y conocimiento, así como la observación sistemática. En este mismo espíritu establece los Planes Nacionales de Adaptación (NAPs) como modo de mostrar la acción, así como las necesidades en materia de adaptación.

Por su parte, el Comité de Adaptación tiene por fin promover la implementación de acciones de adaptación de modo coherente con la Convención: proveyendo apoyo técnico y guía a las Partes; fortaleciendo los procesos para compartir información, experiencias, conocimientos y buenas prácticas; promover sinergias e involucramiento entre organismos de distinto orden para fortalecer la implementación de la acción de adaptación en países en desarrollo; proveer información y recomendaciones a la COP para dicha implementación y considerar la información comunicada por las Partes en materia de monitoreo y revisión de adaptación³.

² Más información sobre el NWP puede encontrarse en <https://unfccc.int/nwp>

³ El Marco de Adaptación de Cancún se encuentra en <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf>

Un año más tarde, en Durban (COP 17), con la Plataforma de Durban para una acción reforzada, se logró un nuevo mandato para negociar un acuerdo internacional, vinculante, bajo la Convención que incluyera mitigación, adaptación, financiamiento, tecnología, construcción de capacidades y transparencia de la acción y del apoyo con igual tratamiento entre sí. Para ello se instituyó el Grupo de Trabajo Ad Hoc de la Plataforma de Durban (ADP) en cuyo marco se negoció hasta París⁴.

El Acuerdo de París, no solo envuelve plenamente la adaptación en su propósito sino que en su artículo 7 involucra una serie de provisiones significativas a nivel individual y colectivo: la meta global de adaptación; los principios que guían la acción de adaptación; la cooperación internacional; el financiamiento de los países desarrollados a los países en desarrollo para todo el proceso de adaptación incluyendo la planificación, implementación y monitoreo; el proceso nacional de desarrollo y planificación política; la comunicación internacional de las acciones y esfuerzos de adaptación a través de un nuevo documento: la comunicación de adaptación y la vinculación de este elemento –la adaptación– con el balance mundial cada cinco años que debe ser comprensivo de todos los elementos del Acuerdo⁵.

Adaptación: De París a Katowice y la posición del G77 más China

En cuanto al progreso en el proceso de implementación de 2016 a 2018, APA comenzó su labor en mayo de 2016 donde adoptó una agenda de trabajo que incluye un punto específico sobre las guías en materia de mitigación, en particular sobre las características de la contribución nacionalmente determinada (NDC) en su componente de mitigación; información para facilitar la claridad, transparencia y comprensión de la NDC y su contabilidad. Cabe mencionar que la NDC es el vehículo de la acción climática establecido, primero en la COP 19 de Varsovia y, luego, implementado en la COP 20 de Lima como garantía para la negociación “bottom up” de París (Bueno, 2016). La NDC, según el artículo 3 del Acuerdo de París incluye todos los elementos y ha permitido universalizar la acción climática de modo que cada Estado, en función de sus prioridades y políticas decide cómo va a aportar en la lucha internacional contra el cambio climático⁶.

A su vez, la agenda de APA involucra el desarrollo de guías adicionales sobre la comunicación de adaptación; las modalidades, procedimientos y guías del mecanismo de transparencia de la acción y del apoyo; los aspectos ligados al balance mundial, incluyendo fuentes y modalidades; las modalidades y procedimientos para la efectiva operación del Comité para facilitar la implementación y cumplimiento y otros aspectos. Estos últimos otros aspectos permiten dejar la puerta abierta para los que no se pudieron incluir en mayo de 2016, en especial financiamiento que es el gran ausente

⁴ Establecimiento de la Plataforma de Durban para una acción reforzada en <https://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/l10.pdf>

⁵ Texto de la Decisión 1/CP.21 que incluye el Acuerdo de París <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf>

⁶ La Secretaría de la CMNUCC ha preparado dos informes de efecto agregado de las contribuciones que hemos analizado en Bueno, Calcagno, 2018.

de la agenda, a pesar del compromiso de tratar a todos los elementos con la misma prioridad política⁷.

En lo relativo a la agenda de adaptación, en mayor medida está repartida en dos mandatos concretos, las guías sobre la comunicación de adaptación que se negocian en APA y los mandatos dados al Comité de Adaptación en los párrafos 41, 41 y 45 de la Decisión 1/CP.21. Las recomendaciones solicitadas al Comité ya fueron finalizadas y remitidas para consideración de las Partes en el marco de los dos órganos subsidiarios (SBSTA y SBI).

El G77 más China logró mantenerse unido hasta la última sesión de mayo de 2018 en el que hubo diferencias importantes entre algunos de sus miembros. Algunos de los aspectos de la posición de adaptación incluyen una propuesta de esqueleto o índice de elementos de la comunicación de adaptación que involucra: aspectos preambulares, propósito, adopción de la guía, principios, modalidades para comunicar, presentar y actualizar la comunicación de adaptación, modalidades para revisar la guía; modalidades del apoyo para preparar, actualizar e implementar la comunicación; los vínculos con otras partes del Acuerdo y un sistema de dos anexos, el primero referido a los elementos de la comunicación en el caso de todos los vehículos referidos en el artículo 7.11 del Acuerdo. Un anexo segundo que tenía como principal objetivo preservar la posición de dos grupos dentro del G77 más China que consideran que debería haber una guía especial exclusivamente para las NDCs. Cabe notar que este ha sido un punto contencioso entre las Partes desde París, donde algunos países del grupo Like Minded Developing Countries(LMDC) y el grupo Árabe sostenían que en caso de haber una comunicación de adaptación debía ser para las NDCs exclusivamente. Dado que otros grupos del G77 más China no podían apoyar esta afirmación puesto que, entre otros aspectos, la NDC tiene cierta flexibilidad de presentación para los Países Menos Desarrollados y Pequeños Estados Insulares en Desarrollo; el artículo 7.11 del Acuerdo de París reflejó el delicado equilibrio alcanzado al interior del G77 en París. Esto es, la flexibilidad del vehículo para presentar la comunicación de adaptación, que por otra parte, no es obligatoria. Esto significa que aquel país que decide presentar su comunicación de adaptación, puede hacerlo como un documento sólo, como parte de su NDC, de su Comunicación Nacional, de su Plan Nacional de Adaptación, etc.

Si bien hasta mayo de 2018 se pudo sostener la posición común del G77 más China en adaptación planteando fórmulas ambiguas que permiten pensar en una guía para todos los vehículos (Comunicación Nacional, Plan Nacional de Adaptación, NDC o un documento en solitario) en la última sesión, el Grupo Árabe encabezado por Arabia Saudita manifestó la necesidad del grupo de tener una guía especial exclusivamente para NDCs que refiera a las comunicaciones de adaptación. Esta posición ha sido apoyada por el LMDC con actores de peso como China e India. Un modo de ver esta posición es que Arabia Saudita no quiere perder el incentivo político de las NDCs en todos sus elementos. Otra perspectiva, no necesariamente sustituta sino complementaria, es que el país considera que la comunicación de acciones de adaptación tendrán co-beneficios de mitigación. Esto le permite evitar las acciones concretas de mitigación y sustituirlas por acciones con co-beneficios. Coincidente con esto, durante las negociaciones, han incluido aspectos de mitigación y de

⁷ La agenda de APA se encuentra en https://unfccc.int/files/meetings/bonn_may_2016/application/pdf/apa2016_l1_revised_provisional_agenda.pdf

adaptación en todas las secciones de modo confuso. La NDC de Arabia Saudita, presentada en diciembre de 2015, evidencia que las acciones y planes a desarrollar serán en beneficio de la diversificación económica con co-beneficios en términos de la reducción de GEIs y la adaptación, reduciendo el impacto de las medidas de respuesta⁸.

Arabia Saudita no está sola en esta interpretación, Estados Unidos se manifestó especialmente interesado en la propuesta, en mayo de 2018. Al mezclar las agendas de mitigación y de adaptación, se favorece el rol de *free rider* que Estados Unidos juega en este momento, como lo jugó en la primera década del siglo XXI con el Protocolo de Kioto. Es así que logra esquivar sus compromisos de reducir emisiones. Vale recordar que la diferencia sería que bajo la Convención y el Acuerdo de París, Estados Unidos tiene otros compromisos de mitigación en comparación con Arabia Saudita.

Dado que esta posición por parte de los saudíes no es aceptable para otros grupos del G77 más China, la división debilita la fuerza alcanzada hasta el momento. Cabe mencionar que la Presidencia rotativa del G77 ha recaído este año en Egipto, que a su vez, preside el Grupo Africano, el grupo más numeroso del G77 con 54 países. Esto presenta diversos escenarios de complejidad. Por un lado, defender al G77 en su conjunto, al mismo tiempo que se representa a uno de los grupos en su interior presenta una contradicción importante porque habrá un momento en el que se deberá elegir necesariamente, como ya ha ocurrido antes. Muchos países de la Liga Árabe integran tanto el grupo Africano como el G77 más China, así como sucede con el LMDC. Con lo cual, los intereses se siguen entrecruzando.

De aquí a Bangkok, es posible que el G77 logre restablecer su tradicional confianza y posición y pueda atravesar esta difícil situación. Por lo pronto, el documento de los co-facilitadores que figura como resultado de la reunión de mayo, protege lo que fue la posición común⁹ mediante una estrategia interna del G77 de proteger lo alcanzado bloqueando inicios de sesiones o negando el quórum. Estrategia que se usó mientras se procuraba resolver la situación interna del grupo que reúne a dos tercios de los países miembros de la Convención. De cualquier modo, está claro que no se una estrategia a continuar. Necesariamente se deberá resolver o echar por tierra la tradicional posición de adaptación del G77 más China, la única posición "completa" del grupo. Esto significa que la posición se acuerda entre todos los grupos y países del G77 mas China y se lidera por un coordinador quien negocia por todos. Luego, la negociación de los grupos procura apuntalar la posición general alcanzada.

Por otra parte, en el contexto de los Mandatos de París al Comité de Adaptación, cuyo tratamiento se encuentra en los órganos subsidiarios, el G77 ha alcanzado posición común para su reforma durante la sesión de mayo. Los mandatos involucran: desarrollar metodologías para reconocer los esfuerzos de adaptación de los países en desarrollo (párrafo 41 Decisión 1/CP.21); revisar el trabajo de los arreglos institucionales vinculados con adaptación de modo identificar modos de fortalecer la coherencia; considerar metodologías para evaluar las necesidades de adaptación de los países en desarrollo (párrafo 42 Decisión 1/CP.21); desarrollar metodologías sobre

⁸ La NDC de Arabia Saudita se encuentra disponible en el Registro Interino de NDCs en <http://www4.unfccc.int/ndcregistry/PublishedDocuments/Saudi%20Arabia%20First/KSA-INDCs%20English.pdf>

⁹ Documento disponible en <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/I02a1.pdf?download#page=28>

los pasos para facilitar la movilización de apoyo de adaptación en los países en desarrollo en el contexto de la meta de temperatura y revisar la adecuación y efectividad de la adaptación y del apoyo (párrafo 45 Decisión 1/CP.21).

El G77 más China apoyó las recomendaciones del Comité de Adaptación relativas a los arreglos institucionales en el párrafo 42 pero realizó modificaciones y ajustes en el resto de los casos. Lo más preocupante para el grupo se posiciona en cuanto a dos aspectos: los esfuerzos de los países en desarrollo, donde no figura un procedimiento de reconocimiento en las recomendaciones del Comité; y las metodologías ligadas a la movilización de apoyo dichas recomendaciones colocan toda la carga en cómo los países en desarrollo deben prepararse para recibir el apoyo¹⁰.

Cabe mencionar que la Unión Europea y Estados Unidos también realizaron sugerencias de ajustes a pesar de que, en la COP 23, cuando fueron por primera vez discutidas las recomendaciones, habían manifestado su preferencia por que se mantengan tal como estaban y se sometan a la COP. En la COP 23, el G77 más China reclamó la aplicación de la regla 16 de procedimiento que establece que los temas de la agenda ordinaria de sesiones que no han sido completados en su tratamiento deben ser automáticamente incluidos en la agenda de la siguiente sesión ordinaria. Esto ha permitido su tratamiento en mayo de 2018.

La adaptación ha sido una prioridad política de los países en desarrollo y es un logro del G77 mas China el rol que hoy tiene en el Acuerdo de París, así como los arreglos institucionales alcanzados. Sin embargo, como toda conquista en la mesa de negociaciones, debe sustentarse y fortalecerse para que no caiga en el olvido.

La finalización del Plan de Trabajo establecido en la Decisión 1/CP.21 para APA y los otros órganos subsidiarios, genera múltiples desafíos para la adaptación, solo por el hecho de que la propia agenda fue mezquina con relación a las provisiones del Acuerdo. Para eso, se deberá continuar el trabajo en el Comité de Adaptación y en los arreglos institucionales en materia financiera, tecnológica y de construcción de capacidades para sostener la paridad política con la mitigación y el incentivo de las Partes para comunicar, a pesar de no ser obligatorio y significar un esfuerzo adicional.

Quedan muchas dudas respecto a cómo se avanzará técnicamente con la comunicación de adaptación; si existirá –o no- una relación entre ésta y los mecanismos de reporte bajo la transparencia; en caso de no haber relación entre comunicación y reporte, cómo se podría reflejar la adaptación en la transparencia sin que incremente la carga para los países en desarrollo y duplique esfuerzos; cómo se reconocerán los esfuerzos de adaptación de los países en desarrollo y mediante qué mecanismos y cómo operacionalizar la meta global de adaptación, entre muchos otros.

¹⁰ El documento que nuclea las propuestas de ajuste según fueron debatidas en mayo de 2018 se encuentra disponible en https://unfccc.int/sites/default/files/resource/SB48.IN_SBI_i11-SBSTA_i4.pdf?download

Conclusiones

Este estudio ha procurado analizar brevemente los avances en materia de la negociación de adaptación en la CMNUCC desde su inclusión al texto de la Convención, en el objetivo de la misma, marcando algunos puntos nodales de su evolución política e institucional.

Asimismo, este estudio ha procurado evaluar aspectos críticos de la implementación del Acuerdo de París en la actualidad, hasta Katowice. Para ello reconoce que el foco político y el empuje del tópico ha venido de los países en desarrollo a través de la conformación de una posición común en el G77 más China que reúne a 134 países, dos tercios de las Partes de la CMNUCC. Tales países son denominados bajo la Convención, Países no Anexo I. De este modo, no tuvieron bajo el Protocolo de Kioto obligaciones de reducción de emisiones, al ser el primer intento de implementación de la Convención. Tampoco cuentan, bajo la CMNUCC y hoy el Acuerdo de París, con responsabilidades en la provisión de medios de implementación, lo cual quedar reservado a los países del Anexo II en este caso. Este tipo de distinciones, si bien figuran en el texto de la Convención, han sido constantemente discutidas a la luz de las circunstancias cambiantes del sistema internacional. Motivo por el cual, al analizar los motivos manifiestos por George W. Bush a la hora de retirarse del Protocolo de Kioto en 2005 evidenció la ausencia de compromisos de mitigación de China como inadmisibles, entre otros. En contraste con los motivos esgrimidos más recientemente por Donald Trump para retirar a su país del Acuerdo de París, se vuelve a identificar la escasa acción de China en valoración de dicho líder, así como la no intención de cumplir con los compromisos en materia de financiamiento y de tecnología.

No obstante, el diseño del Acuerdo de París a través del sistema de contribuciones es distinto al establecido en Kioto, en la medida que todos los Estados participan del esquema de mitigación, pero no solo de este elemento sino de otros, incluyendo adaptación. La complejidad del instrumento es, entonces, una característica significativa incluyendo una cantidad de elementos que fueron evolucionando desde los noventa hasta nuestros días reflejando nuevamente los cambios del sistema internacional, la difusión de intereses y su identificación con grupos y alianzas negociadoras. Respecto a si puede –o no- el Acuerdo constituirse en una malla de contención más poderosa para prevenir *free riders*, al menos se ha visto fortalecido en comparación con su predecesor. Esto en la medida que el proceso de salida requiere casi 4 años y eso habilita un cambio en la administración de Estados Unidos. No solo esto, sino que la ambición climática adquiere dimensiones variadas en términos de reducción de emisiones, pero también de adaptación al cambio climático, de provisión de medios de implementación, de desarrollo de un sistema universal pero diferenciado de transparencia, así como un espacio de evaluación quinquenal de los progresos colectivos de modo de generar ajustes.

Con lo cual, estamos antes un nuevo diseño que respeta los aspectos claves de la Convención en la cual se funda e implementa, pero a la vez propone un nuevo modo de enfrentar el desafío que no es sorpresivo sino que deviene de negociaciones extensas y políticamente muy complejas.

La adaptación ha sido un tópico promovido, sostenido y defendido intensamente por los países en desarrollo reunidos en el G77 más China, en el que además coinciden una cantidad de grupos y alianzas de países en desarrollo de distinto peso y número. La posición de adaptación ha sido la única posición histórica que podemos llamar completa, lo que significa que ha sido construida completamente por los grupos y países del G77 a instancias de encuentros parciales donde se

procura encontrar aspectos comunes y sofocar el conflicto propio de las diferencias. Las diferencias han enriquecido al grupo y su trabajo, a pesar de que sean difíciles de navegar en virtud de la diversidad del G77. Sin embargo, es esta diversidad, complejidad de fuerzas e intereses que ha dado a la posición común un cuerpo y valor adicional, una legitimidad de origen. La adaptación ha sido empujada por estos países hasta exigir la paridad política con la mitigación en virtud de las inmediateces que genera y los constreñimientos de los presupuestos nacionales de los países en desarrollo, la dificultad en el acceso y construcción de datos de calidad y capacidades.

Claro que esa paridad no se ha alcanzado. El presupuesto climático sigue más orientado a la mitigación, pero no solo existen líneas especiales para adaptación, como por ejemplo para la preparación de los Planes Nacionales de Adaptación, sino que también se promueve la paridad 50/50 en tecnología, además de financiamiento. Justamente en materia de financiamiento de la adaptación, es muy importante que ese presupuesto se oriente a donaciones y no a préstamos. Es muy difícil, en la práctica y hasta el momento, que nuestros países decidan tomar un préstamo pensando en la adaptación, a pesar del discurso de alto nivel en el foro analizado.

Estamos en una coyuntura clave como es la finalización de la primera etapa de implementación del Acuerdo y con un contexto internacional que, por un lado, expresa fuerte aceptación a las reglas de juego del acuerdo y la transición energética y desacople de emisiones que implica (Bueno, Calcagno, 2018), pero por otro, persisten las posiciones negacionistas, los *free rider* y los poco ambiciosos con mayor y menor responsabilidad actual e histórica.

Bibliografía

- Bueno, María del Pilar (2016). "El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre la arquitectura climática internacional?". *Revista Relaciones Internacionales*, Universidad Autónoma de Madrid, nro. 33, pp. 75-95
- Bueno, María del Pilar; Calcagno Duilio (2018). "Cambio Climático y Energía: antecedentes y debates en torno a la adopción e implementación del Acuerdo de París (UNFCCC)". *Cuadernos de Política Exterior Argentina (CUPEA)*, Nro. 127.
- Falkner, Robert; Stephan, Hannes; Vogler, John (2010). "International Climate Policy after Copenhagen: Towards a 'Building Blocks' Approach". *Global Policy*, Vol. 1, temas 3.
- Mildner, Stormy-Annika; Rickert, Jorn (2010). *Obama's new climate policy*. SWP Research Paper. Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs.
- Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (2014). Anexo II: Glosario, en *Cambio Climático 2014: Reporte de Síntesis*. Contribuciones de los Grupos de Trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del IPCC, Ginebra, pp. 117-130.
- Rajamani, Lavanya (2000). The principle of Common but differentiated responsibilities and the balance of commitments under the Climate Regime. *Reciel*, vol.9, nro. 2, pp. 120-131.
- Schipper, Lisa (2006). "Conceptual History of Adaptation in the UNFCCC Process". *RECIEL* 15, nro. 1, pp. 82-92.
- Williams, Marc (2005). "The Third World and Global Environmental Negotiations: Interests, Institutions and Ideas". *Global Environmental Politics*, Vol. 5, Nro 3, pp. 48-69.