

Mitigación: Avances y Resultados del Plan de Trabajo del Acuerdo de París

Joel Hernán González¹

Resumen

El presente segmento del documento de trabajo tiene por objetivo realizar un análisis comparativo de las posiciones adoptadas por las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) en relación a la mitigación. Los aspectos vinculados a esta última, se negociaron mediante el Ítem 3 de la agenda del Grupo de Trabajo Especial (APA) del Acuerdo de París. Por consiguiente, se toman en consideración los envíos realizados por los principales grupos de negociación y países de la CMNUCC y se observan las posiciones respecto a los distintos componentes del Ítem 3. Posteriormente se detallan los resultados de la Conferencia de las Partes de Katowice con el objetivo de observar la cristalización de las posiciones de los países y grupos de negociaciones en el documento emanado de dicha Conferencia de las Partes (COP).

Palabras clave: Mitigación-Cambio Climático-Acuerdo de París

A. INTRODUCCIÓN

El presente segmento del documento Avances y Resultados del Plan de Trabajo del Acuerdo de París (PAWP) se focaliza en el análisis del Ítem 3 de la agenda de implementación del AP (Acuerdo de París) llevada adelante por el Grupo de Trabajo Especial (APA) desde 2016 a 2018.

El debate respecto a la mitigación constituye un elemento fundamental. El éxito de este punto de la agenda es clave para que el Acuerdo de París consiga implementarse y logre sus objetivos de mantener la temperatura de la tierra por debajo de los 2 grados centígrados a niveles pre-industriales y de 1.5 grados dentro de lo posible.

En tal sentido, el AP exige a las Partes que sus propuestas reflejen el nivel máximo de ambición dentro de sus posibilidades. Adicionalmente, el AP establece una revisión mínima de las NDC (Contribuciones Determinadas Nacionalmente) cada 5 años. No obstante, las Partes pueden revisar sus contribuciones con mayor frecuencia, siempre que la misma sea para aumentar su nivel de ambición. Se busca evitar de esta forma, una regresión en los compromisos. Un ejemplo es el caso de Argentina, país que realizó una revisión en su NDC, incrementando por consiguiente su nivel de ambición (CMNUCC, 2016).

¹ Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), becario doctoral CONICET en Relaciones Internacionales, Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR. Secretario del Departamento de Medio Ambiente del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Miembro del Centro de Estudios en Políticas Ambientales (CEPAS) de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UNR. Contacto jhgonzalez@conicet.gov.ar

La observación de las contribuciones de las Partes nos permiten vislumbrar una preocupante problemática: la brecha de emisiones. Es decir, existe una considerable diferencia entre los compromisos asumidos por los países miembros del acuerdo y los esfuerzos necesarios para dar cumplimiento a lo acordado en el artículo 2 como propósito del Acuerdo. La brecha respecto a los 2 grados se ubica entre 13 y 15 gigatoneladas de dióxido de carbono equivalente para el año 2030. Mientras que si tomamos como objetivo los 1.5 grados, la misma se ubica entre 29 y 32 gigatoneladas de dióxido de carbono equivalente (PNUMA, 2018). Esta brecha nos conducirá, de mantenerse, a un aumento muy superior a los 2 grados establecidos por el AP.

Los mencionados aspectos nos colocan frente a desafíos en los siguientes años, por un lado, de cara a la implementación del Acuerdo de París, por otro, frente al año 2020, en el cual las NDC de las Partes deben ser revisadas. Finalmente frente al Balance Mundial o Global Stocktake, proceso colectivo de revisión de los progresos realizados por las Partes en la implementación del Acuerdo de París, cuya realización tendrá lugar cada cinco años, comenzando en 2023.

De lo mencionado se desprende que las NDC y los aspectos vinculados a las mismas constituyen un relevante foco de interés y de discusión por parte de los países. Es necesario destacar que el ítem 3 de la agenda APA contempla 3 subítems; características de las NDC; información para facilitar la claridad, la transparencia y la comprensión de las NDC; y los aspectos vinculados a la contabilización de las NDC por las Partes. En tal sentido, el siguiente cuadro muestra los 3 subítems mencionados y los principales elementos que se abordan en este trabajo. Los aspectos presentes en el cuadro son objeto de debate recurrente en las presentaciones escritas de las Partes a la Convención como respuesta a los llamados realizados luego de diferentes reuniones entre 2016 y 2018.

Tabla 1: APA 3 y su contenido

ITEM 3 AGENDA APA	A	Características de las NDC	Identificación de las características de las NDC Adición de nuevas características
	B	Información para facilitar la claridad, la transparencia y la comprensión de las NDC	Puntos de referencia Periodos de implementación Alcance y cobertura Proceso de planificación de la NDC
	C	Contabilización NDC	Métricas comunes en la contabilización de las emisiones y remociones Consistencia metodológica entre las comunicaciones nacionales y la implementación de las NDC. Categorías de emisiones y remociones antropogénicas incluidas. Sector uso de los suelos, cambio en el uso de los suelos y bosques

Elaborada en base al mandato de la Decisión 1/CP.21

Para el análisis, se toman como punto de referencia tanto las posturas de los principales grupos de negociación como de aquellos países que negocian los aspectos vinculados al tercer ítem de la agenda

APA individualmente. Los grupos y Estados seleccionados para el presente análisis son: Argentina, Brasil y Uruguay (ABU), La Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe (AILAC)², La Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS), Australia, Estados Unidos, Grupo Integridad Ambiental (EIG por sus siglas en inglés)³, Grupo Africano, India, Rusia y la Unión Europea. Posteriormente a la revisión de las posiciones de las Partes se analizan los resultados de la 24 Conferencia de las Partes (COP24) celebrada en Katowice donde se cerró el trabajo de APA y se arrojan conclusiones sobre el proceso de negociaciones del Ítem 3 de la agenda APA.

1. ITEM 3 (A) CARACTERÍSTICAS DE LAS CONTRIBUCIONES DETERMINADAS NACIONALMENTE (NDC)

El art. 4 del AP establece lineamientos para que los países puedan dar cumplimiento a las reducciones de emisiones necesarias para evitar los aumentos de temperatura propuestos. Al respecto, en el párrafo 2 se establece que cada Parte debe preparar, comunicar y mantener las sucesivas NDC que tenga previsto presentar, en tanto que el párrafo 9 establece que las mismas deben ser comunicadas cada 5 años, sin que esto impida realizar ajustes necesarios para incrementar la ambición de las mismas.

Al respecto, la decisión 1/CP.21 en su párrafo 26 pidió a APA que elabore orientaciones adicionales sobre las características de las contribuciones determinadas a nivel nacional para que la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París las examine y apruebe en su primer período de sesiones.

Se podría decir que si bien el AP destaca ciertas características que deben contener las NDC de las Partes, se presentaron dudas vinculadas a la identificación exacta de las características, la posibilidad de robustecer y profundizar estas características y la posible adición de nuevas características en las NDC de las Partes.

En cuanto a la identificación y robustecimiento de las características existentes de las NDC, diversos actores hicieron hincapié en; las responsabilidades históricas, el reconocimiento de los distintos puntos de partida de los países, el principio de equidad; el principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas (CBDR, por sus siglas en inglés) y; el carácter nacionalmente determinado de las contribuciones nacionales. Todos elementos reconocidos por el mencionado art. 4 del AP.

Al respecto, el Grupo Africano, interpretó⁴ que la equidad y la diferenciación de los puntos de partida de los diferentes países era un aspecto central de las NDC. En este sentido expresó que era necesario asegurar flexibilidad en las características de las NDC de los países en desarrollo, fundamentalmente en el caso de los LDC (Países Menos Adelantados) y SIDS (Pequeños Estados Insulares en Desarrollo). Para lo cual impulsó el reconocimiento de los diferentes puntos de partida de cada una de las Partes, reconociendo y aceptando la diversidad de NDC existentes.

2 La Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe se encuentra compuesta por Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, Guatemala, Panamá, Paraguay y Perú.

3 El grupo se encuentra conformado por Liechtenstein, Mónaco, la República de Corea y Suiza.

4 Presentación realizada por la República de Mali en representación del Grupo Africano de Negociaciones. Septiembre de 2016. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/586_279_131198158025407896-AGN%20Submission%20on%20APA%20Item%203.pdf>.

Al igual que el Grupo Africano, India y China⁵⁶ anclaron su posición en el reconocimiento de las diferencias entre los países en desarrollo y desarrollados. En consonancia con las Partes del mundo en desarrollo llamaron a cumplir con el principio de CBDR y sostuvieron que era obligación de los desarrollados demostrar su liderazgo a través de compromisos más ambiciosos. En tal sentido India sostuvo⁷ que los esfuerzos de las Partes debían ser puestos en contexto del propósito de desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza y al igual que China comunicó que el cumplimiento de las NDC por parte del mundo en desarrollo dependía del financiamiento y asistencia puesta a disposición del mundo en desarrollo.

Por su parte, actores del mundo en desarrollo tales como EIG y Australia⁸⁹ reconocieron la necesidad de tener en cuenta las circunstancias nacionales de los Países Menos Adelantados LDC y SIDS.

Adicionalmente, como característica básica de las NDC se resaltó el carácter nacionalmente determinado de las mismas. Actores como ABU, China e India sostuvieron que se debía asegurar en todo momento que cada Parte presente sus objetivos de emisiones y las medidas para alcanzarlos de forma totalmente independiente. En tanto que Rusia, en su envío de 2016¹⁰ manifestó que cada una de las Partes debía ser libre de establecer el alcance de las medidas propuestas.

Otro foco de discusiones se vinculó a la adición de nuevas características a las NDC y las implicancias que esto podría traer aparejado para las contribuciones de las Partes y para el AP. Al respecto se observan posiciones tanto contrarias como favorables a la adición de nuevas características.

Entre el primer grupo de países ABU expresó en sus envíos¹¹¹² que la discusión sobre la adición de nuevas características a las NDC supondría renegociar el AP, lo cual era inaceptable para las Partes en tanto que las mismas ya se encontraban definidas por el Art. 4 de dicho acuerdo. En tal sentido, Argentina, Brasil y Uruguay no se mostraron dispuestos a apoyar ninguna propuesta que incluyera nuevas características. Esta postura fue compartida por China, India y el Grupo Africano.

Por su parte, entre los que se mostraron favorables a la inclusión de nuevas características se puede mencionar Australia, quien propuso¹³ aprovechar la experiencia de las Partes en el proceso de elaboración de las NDC y construir un ciclo de aprendizaje continuo con el objetivo de que los países signatarios del AP pudieran generar mayores niveles de orientación y guías sobre la posible incorporación

5 Presentación realizada por China. Septiembre de 2016. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/199_279_131197033692013328-Submission%20on%20NDC%20China.pdf>.

6 Presentación realizada por China. Septiembre de 2017. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/591_321_131365512982732652-China%E2%80%99s%20Submission%20on%20Further%20Guidance%20for%20the%20NDCs%20under%20the%20PA.pdf>.

7 Presentación realizada por India. Septiembre de 2017. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/176_356_131503559958877314-India%20Submission%20APA%20Agenda%203%20NDC.pdf>.

8 Presentación realizada por Australia. Octubre de 2016. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/261_279_131219392499465763-Australia%20UNFCCC%20Sub%20Mitigation%20Final%20.pdf>.

9 Presentación realizada por Australia. Abril de 2017. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/261_321_131357642219580657-AUSTRALIA-APA%20Mitigation-Apr-2017.pdf>.

10 Presentación realizada por Rusia. Octubre de 2016. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/433_279_131223115035473256-Russian%20Federation_Submission_%20APA_Item%203_ENG.pdf>.

11 Presentación realizada por Argentina, Brasil y Uruguay. Mayo de 2017. Disponible en <<https://www4.unfccc.int/sites/submissionsstaging/Pages/Home.aspx>>.

12 Presentación realizada por Argentina, Brasil y Uruguay. Septiembre de 2017. Disponible en <https://unfccc.int/files/bodies/apa/application/pdf/525_321_131387428646855151-arg_bra_uy_apa_agenda_item_3_final.pdf>.

13 Presentación realizada por Australia. Septiembre de 2017. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/261_356_131502678156998053-2017-Sept-APA%203%20Submission-Australia.pdf>.

de nuevas características. En consonancia con esta posibilidad, EIG propuso¹⁴ en base a lo que consideró una experiencia exitosa de sus miembros, la adopción de una serie de características por parte de las NDC de las Partes. Entre las mismas se mencionó: que las emisiones sean cuantificables, que se exprese con claridad cuáles son los compromisos incondicionales de reducción a los que los países se comprometen, que las NDC se encuentren vinculadas con las Estrategias de Desarrollo Bajas en Carbono¹⁵, y que las líneas de base propuestas por las Partes se sustenten en datos abundantes y realistas. El grupo invitó a través de su presentación a robustecer las medidas, políticas y leyes internas que reflejen las ambiciones de mitigación. Adicionalmente, alentó a los LDC y a SIDS a lograr estos objetivos a la luz de sus circunstancias especiales.

En consonancia con EIG, la Unión Europea planteó reconocer la cuantificación como una característica de las NDC de las Partes con el objetivo de robustecer y mejorar la confianza en las NDC de las Partes. Esta posibilidad despertó resistencia entre la mayoría de los actores en desarrollo.

Al respecto, el Grupo Africano se mostró¹⁶ favorable a que la cuantificación sea un elemento de las NDC de los países desarrollados, mientras que en el caso de los países en desarrollo dependa del apoyo técnico y financiero recibido. En una postura similar a la del Grupo Africano, China consideró¹⁷ que las políticas y medidas cualitativas puestas en marcha para el cumplimiento de las NDC son tan valiosas como los objetivos cuantitativos. En tal sentido, propuso que los países en vía de desarrollo incluyan objetivos cualitativos, y luego, en la medida de sus posibilidades incorporen objetivos cuantitativos.

Por su parte, AOSIS en su segundo y tercer envío^{18,19} planteó que existe una fuerte necesidad de que las Partes brinden mayores precisiones sobre la cuantificación de las NDC, las cuales deben ser en toneladas de CO₂ equivalente, postura que fue compartida por EEUU.

Finalmente, como posible adición a las características de las NDC se discutió la posibilidad de incluir elementos no centrados en la mitigación. Aspecto ya reconocido en el párrafo 7 del Art. 4 del AP, donde se expresa que los beneficios secundarios que se deriven de las medidas de adaptación podrán contribuir a los resultados de mitigación del AP. Al respecto, el Grupo Africano sostuvo²⁰ que era necesario discutir otros componentes, fundamentalmente cuestiones ligadas a adaptación. Esta postura fue compartida entre otros países por India y China, actores que consideraron que las NDC no debían estar centradas en la mitigación.

14 Presentación realizada por el Grupo Integridad Ambiental. Octubre de 2016. Disponible en <<https://www4.unfccc.int/sites/submissionsstaging/Pages/Home.aspx>>.

15 Una estrategia para el desarrollo bajo en emisiones (*Low-Emission Development Strategy; LEDS*) es una estrategia nacional de largo plazo, cuyo objetivo es desacoplar el crecimiento económico y social del incremento de emisiones de gases de efecto invernadero.

16 Presentación realizada por la República de Mali en representación del Grupo Africano de Negociaciones. Octubre de 2017. Disponible online en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/586_356_131529656523361250-AGN%20Submission%20on%20APA%20item%203%2020%20Oct%202017.pdf>. Consultado junio 2019.

17 Presentación realizada por China. Abril de 2018. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/591_356_131502062808072693-China%E2%80%99s%20Submission%20on%20Further%20Guidance%20for%20the%20NDCs%20under%20the%20Paris%20Agreement.pdf>.

18 Presentación realizada por la República de Maldivas en representación de la Alianza de Pequeños Estados Insulares. Abril de 2017. Disponible online en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/167_321_131367464782415559-AOSIS_Submission_APA%20Agenda%20item%203%20.pdf>.

19 Presentación realizada por la República de Maldivas en representación de la Alianza de Pequeños Estados Insulares. Septiembre de 2017. Disponible en <<https://www4.unfccc.int/sites/submissionsstaging/Pages/Home.aspx>>.

20 Presentación realizada por la República de Mali en representación del Grupo Africano de Negociaciones. Mayo de 2017. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/586_321_131384522063935059-AGN%20Submission%20on%20Agenda%203%20APA%205%20May%202017.pdf>.

En disenso con este último grupo de países, EEUU sostuvo²¹ que los elementos distintos a mitigación en las NDC no deben suponer de ninguna manera una obligación, sino ser voluntarios y no sujetos a actualización, comunicación ni sometidos a mecanismos de Medición Reporte y Verificación (MRV).

2. ITEM 3 (B) INFORMACIÓN PARA FACILITAR LA CLARIDAD, TRANSPARENCIA Y EL ENTENDIMIENTO DE LAS NDC

Este elemento del ítem 3 se encuentra contenido dentro del art. 4 parr. 8 del AP, el cual expresa que al comunicar sus contribuciones determinadas a nivel nacional, todas las Partes deberán proporcionar la información necesaria a los fines de la claridad, la transparencia y la comprensión de las mismas. En tal sentido, la decisión 1/CP.21 párrafo 28 encomendó a APA que formule orientaciones adicionales sobre la información que habrán de presentar las Partes a fin de facilitar los aspectos vinculados a la claridad, transparencia y entendimiento.

Numerosos actores, entre los que se puede mencionar EIG, Rusia, Australia, coincidieron en que era necesario fortalecer la claridad, transparencia y entendimiento CTU (por sus siglas en inglés). En tal sentido, la Unión Europea se manifestó^{22,23} a favor del establecimiento de mayores guías que faciliten este subitem de la agenda. UE, al igual que EIG, consideraron que esto reduciría las brechas de información contenidas en las primeras NDC de las Partes. El fortalecimiento de la CTU fue vislumbrado adicionalmente por la secretaría de la CMNUCC como un elemento de relevancia (CMNUCC, 2015).

Más allá de las coincidencias respecto a la necesidad de fortalecer la CTU, en las propuestas de las Partes se observan diferencias considerables. Los actores del mundo en desarrollo, entre los que se encuentran India, China, ABU y el Grupo Africano se mostraron contrarios a la introducción de una guía o formato común. Expresaron, al igual que AOSIS, que las mismas deben estar en consonancia con el principio CRDB y ser respetuosas de la diversidad de NDC existentes. En este último punto se manifestó también Australia, quien expresó que los lineamientos debían ser lo suficientemente amplios como para poder ser aplicados a la gran variedad de NDC y ABU que se mostró en contra del establecimiento de una guía única sobre CTU. En consonancia con estos últimos actores, AOSIS manifestó que las guías debían reconocer que no todos los tipos de información son relevantes para todas las NDC.

Por su parte, India expresó que las discusiones sobre la CTU brindan una oportunidad para los países desarrollados de mostrar su compromiso, adoptando NDC más ambiciosas y haciendo mayores contribuciones. Este país expuso que este subitem de la agenda no debía agregar una carga adicional, en especial para los países en desarrollo. Postura compartida por China, quien postuló que los desarrollados debían incorporar mayor información sobre el financiamiento y la tecnología provista a los países en desarrollo y llamó al mundo en desarrollo a proveer información sobre los costos de las acciones de mitigación, sobre las barreras para implementar las acciones de sus NDC y sobre la necesidad de financiamiento, tecnología y soporte vinculado a la construcción de capacidades.

Como parte de este llamado de mayores compromisos al mundo desarrollado, el Grupo Africano, China

21 Presentación realizada por Estados Unidos. Octubre de 2016. Disponible en <<https://www4.unfccc.int/sites/submissionsstaging/Pages/Home.aspx>>.

22 Presentación realizada por la República de Eslovaquia y la Comisión Europea en representación de la Unión Europea y sus Estados miembros. Octubre de 2016. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/75_279_131202970582440926-SK-10-06-APA%203-Mitigation%20NDCs.pdf>.

23 Presentación realizada por Malta y la Comisión Europea en representación de la Unión Europea y sus Estados miembros. Marzo de 2017. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/783_321_131353335845963348-MT-03-30-EU%20Submission%20on%20APA3%20Further%20Guidance.pdf>.

e India se expresaron a favor de la inclusión de guías diferenciadas. En tal sentido Grupo Africano propuso²⁴ desdoblarse la agenda de avance y generar obligaciones diferenciadas para los países desarrollados y en desarrollo. Esta postura encontró resistencia en EIG que si bien reconoció²⁵ que se requería una guía de CTU que respete los diferentes puntos de partidas y las circunstancias nacionales de las Partes, se manifestó en contra de diferenciar entre países en desarrollo y desarrollados.

Las discusiones puntuales que se abordan a continuación giran en torno a la información para facilitar la claridad, transparencia y entendimiento de las Partes con respecto a; los puntos de referencia; los períodos de implementación; el alcance y la cobertura de las medidas adoptadas por las NDC de las Partes y; los procesos de planificación de las NDC.

En cuanto a la discusión sobre los puntos de referencia la UE, propuso en su tercer envío²⁶ que los mismos sean cuantificables y se basen en un año o periodo de referencia. AILAC, EIG y Australia coincidieron en la necesidad de que sean cuantificables. De hecho, AILAC entendió que las guías debían incluir una descripción cuantitativa los objetivos y una trayectoria de las emisiones esperadas.

Australia reconoció que la construcción de puntos de referencia robustos suponía un desafío para muchos países en desarrollo, por lo que la construcción de capacidades constituye un elemento fundamental. Por su parte, ABU sostuvo que los mismos debían ser cuantificables en la medida de lo posible, dependiendo del tipo de objetivo trazado en las NDC. En tanto que el Grupo Africano solicitó que los países en desarrollo puedan proporcionar una variedad de puntos de referencia, mientras que los desarrollados brinden información respecto a una línea de base en consonancia con los objetivos de reducción del total de sus economías.

Otro elemento de discusión entre las Partes se vinculó a los periodos de implementación de las NDC y las políticas y medidas contenidas en estas. Al respecto, actores como AILAC²⁷²⁸, consideraron que era sumamente relevante que las Partes establezcan un año objetivo para la implementación de las medidas propuestas en su NDC. En consonancia con AILAC, la UE postuló que los periodos de implementación deben establecer un año objetivo, reconociendo la posibilidad de seleccionar un objetivo de reducción de emisiones absoluto. Por su Parte, EIG propuso que se incorpore información que clarifique si el periodo de implementación es un objetivo anual o multianual.

Adicionalmente, se observan posiciones encontradas respecto a la información contenida en las NDC de las Partes sobre los sectores cubiertos y el alcance de las medidas de mitigación. Al respecto, la UE solicitó una mayor consistencia entre las NDC y los inventarios de emisiones de las Partes y, al igual que AILAC, EIG y Australia, pidió a las Partes detallar los gases, sectores, fuentes y sumideros abarcados.

Respecto a los sectores o gases no incluidos, EIG y Australia se mostraron a favor de proveer información sobre los mismos y de explicar sus exclusiones. Si bien Australia consideró que no se debía detallar

24 Presentación realizada por la República Árabe de Egipto en representación del Grupo Africano de Negociaciones. Abril de 2018. Disponible en <<https://www4.unfccc.int/sites/submissionsstaging/Pages/Home.aspx>>.

25 Presentación realizada por el Grupo Integridad Ambiental. Septiembre de 2017. Disponible online en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/201_356_131509122961955862-EIG%20Submission%20APA%203b%20and%203c-17-09-26.pdf>.

26 Presentación realizada por Estonia y la Comisión Europea en representación de la Unión Europea y sus Estados miembros. Septiembre de 2017. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/783_356_131503905817996602-EE-20-09-APA_3_mitigation_section_EU%20submission.pdf>.

27 Presentación realizada por Costa Rica en representación de La Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe. Septiembre de 2016. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/233_279_131197536306057006-160930%20AILAC%20NDCs%20Submission%202016.pdf>.

28 Presentación realizada por Perú en representación de La Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe. Septiembre de 2017. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/863_356_131499694560533194-SUBMISSION%20BY%20PERU%20ON%20BEHALF%20OF%20THE%20AILAC%20GROUP.pdf>.

en una guía los sectores y gases específicos que debían contener las NDC, tanto este país como AILAC propusieron que las Partes expliquen de qué forma realizan un esfuerzo por avanzar hacia una cobertura total de sectores y gases.

Desmarcándose de este posicionamiento, Argentina, Brasil y Uruguay sostuvieron que se debía incluir información solo sobre los sectores alcanzados por la NDC y no sobre aquellos dejados por fuera. En tanto que, actores como el Grupo Africano se mostraron favorables a desdoblarse las obligaciones solicitando a los desarrollados incluir todos los sectores en sus NDC y a las Partes en desarrollo incluir los sectores y gases que estén al alcance de sus posibilidades.

Ahora bien, el periodo de diseño e implementación de las NDC requiere de un proceso de planificación, consulta y validación con los actores relevantes vinculados a cada una de las acciones y medidas propuestas en las NDC. Por tal motivo, la información relativa a estos procesos constituye un elemento recurrente en los envíos de las Partes. Al respecto se expresaron la UE y EIG quienes pidieron a las Partes una descripción completa donde se brinde detalle de las consultas con los actores relevantes, la vinculación de las políticas y medidas con las estrategias de largo plazo y la vinculación de la NDC con las diversas estrategias de desarrollo de los países. Por su parte, AILAC consideró²⁹ que los países debían brindar información sobre planes y políticas para implementar sus NDC. Mientras que Australia se mostró favorable a adoptar una postura más flexible, que evite establecer requisitos concretos sobre el proceso de planificación y la información suministrada en el mismo.

3. ITEM 3 (C) ASPECTOS VINCULADOS A LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS CONTRIBUCIONES DETERMINADAS NACIONALMENTE

La importancia de los aspectos vinculados a la rendición de cuentas de las NDC, se desprende, al igual que las características y la CTU de lo acordado por las Partes en el Acuerdo de París. Al respecto, los párrafos 13 y 14 del Art. 4 establecen que al rendir cuenta de las emisiones y las absorciones las Partes deben promover la integridad ambiental, la transparencia, la exactitud, la exhaustividad, la comparabilidad y la coherencia y evitar el doble cómputo. Adicionalmente, se invita tener en cuenta los métodos y orientaciones existentes en el marco de la Convención y aplicar las orientaciones sobre la rendición de cuentas a partir de la segunda y subsiguientes NDC, sin perjuicio de poder aplicarla a la primera contribución nacional.

Por su parte la decisión 1/CP 21 párr. 31 y 32 solicitó al grupo APA que elabore orientaciones sobre la manera en que las Partes han de rendir cuentas, particularmente en relación a; la contabilización de las emisiones y absorciones antropógenas en conformidad con las metodologías y los sistemas de medición del IPCC aprobados por la COP; la coherencia metodológica; las categorías de emisiones o absorciones antropógenas; la continuidad de la inclusión de fuentes o sumideros suministrados en una NDC y; la explicación de los motivos por los que se haya excluido cualquier categoría de emisiones o absorciones antropógenas.

Las Partes coincidieron en que los aspectos vinculados a la rendición de cuentas eran relevantes para promover la transparencia, precisión, completitud, comparabilidad, consistencia, evitar el doble conteo y comprender los avances hacia el cumplimiento de los objetivos del AP. Adicionalmente, se resaltó que fortalecer este elemento suponía un elemento necesario para los mecanismos de transferencia internacional de emisiones y los enfoques basados en el mercado.

Las discusiones de este subítem se encuentran fuertemente ligadas a las características de las NDC y a

29 Presentación realizada por Guatemala en representación de la Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe. Marzo de 2017. Disponible en <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/233_321_131354731660216313-170331%20AILAC%20Submission%20NDCs%202017.pdf>.

los aspectos vinculados a la información para facilitar claridad, transparencia y entendimiento. Al respecto, diversos actores consideraron que existía una fuerte vinculación entre la rendición de cuentas y los aspectos ligados a la información para facilitar la CTU.

Antes de entrar en las discusiones sobre aspectos puntuales sostenidas por las Partes en este punto del ítem 3 es necesario resaltar que a nivel general se mantienen los posicionamientos sostenidos durante las discusiones sobre las características y la CTU de las NDC. Al respecto, los países en desarrollo, se ampararon en las características identificadas previamente en las NDC: carácter nacionalmente determinado, distintos puntos de partida y circunstancias especiales, equidad y principio CRDB de las NDC para solicitar mayor flexibilidad para el mundo en desarrollo y mayores compromisos para el mundo desarrollado. De tal forma, actores como ABU sugirieron supeditar el avance de los países en desarrollo a la ayuda económica recibida, mientras que China e India solicitaron guías de rendición de cuentas diferenciadas. Estas posturas encontraron oposición en actores como la UE que propuso guías únicas para desarrollados y en desarrollo o EIG, que si bien considero que se debían tomar en consideración los distintos puntos de partida propuso avanzar hacia una armonización en los aspectos vinculados a la rendición de cuentas.

A nivel particular, se abordan en este apartado las posiciones de las Partes en lo relativo a; las métricas utilizadas para estimar emisiones y remociones; la consistencia metodológica entre las NDC, las comunicaciones y las líneas de base; los sectores incluidos en las NDC y; la situación del sector Agricultura, Silvicultura y Uso de los Suelos (AFOLU, por sus siglas en inglés).

Uno de los principales inconvenientes a la hora de contabilizar las emisiones y remociones de las Partes se vincula a la ausencia de metodologías o métricas comunes. Esto dificulta la comparación de los esfuerzos de cada uno de los países y complejiza la medición del avance en las contribuciones de las Partes hacia los objetivos del AP. Por ello, la discusión sobre la utilización de metodologías y métricas supuso un foco de discusión de relevancia. Al respecto se estableció en la decisión 1/CP.21 que las Partes utilicen aquellas metodologías y métricas evaluadas por el IPCC y adoptadas por la CMA (Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París).

Durante el periodo de trabajo del grupo APA, las posiciones de las Partes en este punto oscilaron entre propuestas de distintas metodologías dentro de las aceptadas por el IPCC, propuestas de una metodología concreta del IPCC o propuestas diferenciadas para los países en desarrollo y desarrollados.

Entre los que propusieron seguir las metodologías del IPCC se encontraron ABU, Australia, AILAC y EIG. Actores que solicitaron a las Partes que especifiquen con claridad, las métricas y valores adoptados para medir el progreso en sus NDC y que los mismos se encuentren en consonancia con el IPCC. Por su parte, entre los que propusieron el seguimiento de metodologías concretas se encontró la Unión Europea, que propuso adoptar las guías del IPCC correspondientes al año 2006.

Finalmente, en consonancia con sus posicionamientos sobre otros subítem de la agenda, India, China y el Grupo Africano propusieron que los países desarrollados utilicen metodologías y enfoques actualizados del IPCC mientras que se permitía a los países en desarrollo utilizar otras metodologías y enfoques para explicar referencias, parámetros y aspectos contenidos en sus NDC. En referencia al seguimiento de las guías de 2006, India propuso que las mismas sean seguidas por los países desarrollados, mientras que, al igual que China postuló que los países en desarrollo siguieran las guías del IPCC más apropiadas a la luz de sus circunstancias.

Vinculado a la discusión las metodologías y métricas comunes se encuentra la discusión sobre la necesidad de mejorar la consistencia metodológica entre las líneas de base de emisiones, las NDC y los reportes bienales de actualización³⁰ de las Partes. La consistencia en las mismas permite medir con fiabilidad el progreso en el cumplimiento de los objetivos propuestos en las NDC e implica que las

30 Los reportes bienales de actualización (BUR, por sus siglas en inglés) tiene por motivo informar a la CMNUCC sobre las emisiones de GEI de los países.

Partes utilicen las mismas metodologías en el diseño, implementación y comunicación de sus NDC. Para ello la UE sugirió que las guías especifiquen que significa consistencia metodológica y como se puede asegurar la misma. Adicionalmente, manifestó que se deben establecer procedimientos que las Partes puedan seguir en caso de inconsistencias metodológicas y procedimientos que permitan corregirlas. En consonancia, ABU y EIG propusieron que en caso de que haya cambios entre las comunicaciones nacionales y las NDC las partes brinden una justificación al respecto.

Por su Parte, China estimuló a que los países en desarrollo fueran aplicando y mejorando las metodologías con el paso del tiempo, dependiendo de la ayuda recibida y de sus propias capacidades, mientras que India pidió que se deje a los países en desarrollo utilizar sus propias metodologías y enfoques para explicar otros aspectos y referencias contenidos en su NDC.

La inclusión o exclusión de determinados sectores en las NDC fue otro elemento recurrente en los envíos de las Partes. Esta posibilidad, fue fuertemente solicitada por los países en desarrollo, fundamentalmente debido a la complejidad técnica y financiera que suponen las mediciones en determinados sectores. Al respecto, India, China y el Grupo Africano propusieron que los desarrollados incluyan todos los sectores, gases, sumideros y actividades, en tanto que los países en desarrollo seleccionarán las categorías de emisiones y remociones, sectores y gases que considerasen apropiados para su NDC.

En relación a la inclusión o exclusión de sectores en las NDC y a las metodologías utilizadas por los distintos países, un foco de discusión importante se vinculó al sector AFOLUAFOLU supone grandes desafíos para las Partes a la hora de contabilizar. Este hecho se desprende de las variaciones naturales que requieren considerables esfuerzos técnicos para excluir las emisiones y absorciones naturales, y dificultan estimar únicamente el impacto antropogénico.

Australia propuso que las guías a desarrollarse en rendición de cuenta apliquen a todos los sectores, incluyendo uso de los suelos y que se cubran las variaciones naturales que puedan no estar suficientemente abordadas en guías anteriores. En consonancia con lo mencionado, Rusia llamó a considerar puntualmente los inconvenientes específicos del sector uso de la tierra, incluidos los bosques. Mientras que EIG, AOSIS y AILAC solicitaron la construcción de guías específicas que permitan excluir las variaciones naturales del sector a la hora de contabilizar emisiones y absorciones de forma fiable.

Finalmente, reiterando una postura de propuestas diferenciadas, India solicitó que los desarrollados apliquen las guías de la Convención y el PK aceptadas por el IPCC. Mientras que, solo aquellos países en desarrollo que lo deseen y se encuentren participando en mecanismos tales como REDD+³¹ utilicen guías para el sector forestal, sin que esto implique la obligación de llevar adelante acciones concretas de mitigación en el sector agropecuario.

4. RESULTADOS DE LA COP 24 DE KATOWICE Y PRINCIPALES CONCLUSIONES

Como se mencionó en la introducción, las NDC constituyen la piedra angular de los compromisos asumidos por los países en el Acuerdo de París. En tal sentido, lo realizado aquí nos permite obtener un estado de la situación y observar los focos de discusión existentes en materia de mitigación. Al respecto, en el repaso de los envíos de las Partes a la CMNUCC se observan coincidencias y contrastes en cuanto a las características de las NDC, la información para facilitar claridad, transparencia y entendimiento de las NDC y la contabilización de las emisiones y remociones de las NDC.

Estos posicionamientos y reposicionamientos de las Partes durante los años de trabajo del grupo APA finalizaron en la conferencia de las Partes celebrada a fines del año 2018 en Katowice. La misma supuso

31 REDD+ es un mecanismo de Reducción de Emisiones provenientes de la Deforestación y Degradación forestal negociado en el marco de la CMNUCC.

la culminación de las discusiones encomendadas a APA. Este hecho nos permite observar qué fué de las posturas adoptadas en los apartados previos, algunas de las cuales se cristalizaron en documentos concretos emanados de Katowice.

A nivel general se podría decir que las decisiones adoptadas en Katowice enfatizaron la importancia de tomar en consideración los distintos puntos de partida de las Partes, el principio de CBDR, y la necesidad de brindar mayor asistencia técnica y financiera a los países en desarrollo. No obstante, esto no se materializó en guías diferenciadas como plantearon India, China y el Grupo Africano durante el periodo de trabajo del grupo APA. En este sentido, el logro para este grupo de actores fue parcial.

Por contrapartida, los países en desarrollo que realizaron propuestas más detalladas y rigurosas, tales como EIG, lograron cristalizar algunas propuestas. Sin embargo, las mismas se observan flexibilizadas en relación a lo propuesto durante el periodo de trabajo de APA.

Respecto a las características de las NDC, se reconoció que las mismas se encontraban subrayadas en el AP y se decidió continuar la profundización de las guías sobre este punto en el futuro. De esta forma se cerró la puerta a la posibilidad de adicionar características frente al primer periodo de implementación del AP. Tal decisión refleja la posición de actores como ABU, los cuales propusieron enfocarse en los subítem B y C y se negaron a adicionar características, entendiendo que las mismas ya se encontraban contenidas en el AP.

Por su parte, los aspectos vinculados a la información para facilitar la claridad, la transparencia y la comprensión si fueron abordados y precisados en la Conferencia de Katowice. Respecto a la *información cuantificable sobre los puntos de referencia y líneas de base* se acordó brindar información cuantitativa sobre los indicadores de referencia. Para las estrategias, planes y acciones donde estos indicadores no sean aplicables, se expresó la necesidad de suministrar datos sobre porcentajes, cantidades de reducción esperada y sobre las fuentes de datos utilizadas para calcular los puntos de referencia. Esto se encontró en consonancia con lo expuesto por actores como AILAC, EIG y la UE, para los cuales los aspectos ligados a la cuantificación ocuparon un papel relevante en el periodo de discusiones.

En relación a los *periodos de implementación* se resolvió incluir información sobre el periodo de inicio y finalización en consistencia con lo aceptado por CMA. Adicionalmente se reconoció la posibilidad de aplicar objetivos de reducción anual o multianual, en consonancia con lo planteado por actores como la UE.

En cuanto a la información sobre el *alcance y la cobertura de los sectores* se solicitó a las Partes; incluir una descripción general de los objetivos; incorporar información sobre los sectores, categorías y gases cubiertos en consonancia con las guías del IPCC y; brindar mayor detalle sobre las medidas con co-beneficios en materia de mitigación.

Respecto al *proceso de planificación e implementación de las NDC* se solicitó que se brinde información sobre los acuerdos institucionales domésticos, los procesos de participación pública, los esquemas de involucramiento de las comunidades indígenas y los enfoques de género aplicados. Adicionalmente, se solicitó incluir información sobre las circunstancias nacionales, geografía, clima, erradicación de la pobreza, etc.

En cuanto al subítem C, la contabilización de las emisiones y absorciones también se pueden resaltar acuerdos entre las Partes. En tal sentido, sobre la utilización de *métricas comunes* se expresó que las mismas deben estar en consonancia con el IPCC y el CMA. En tanto que, aquellos países que no puedan utilizar las guías del IPCC, especialmente los SIDS y LDC, deben brindar suficiente información sobre las metodologías propias utilizadas. Esta postura refleja posicionamientos más flexibles, tales como los del tercer mundo y se aleja de actores como la UE que planteó durante el periodo de trabajo de APA una guía específica del IPCC para ser utilizada por las Partes.

En relación a la *consistencia metodológica entre las comunicaciones y la implementación de las NDC*, fuertemente discutida durante el periodo de trabajo, se tomaron decisiones que respaldan la postura de aquellos países o grupos que buscaban robustecer este punto mediante mayores exigencias. Al respecto se resolvió que los países deben mantener consistencia en las definiciones, fuentes de datos,

métricas, supuestos y metodologías. Se solicitó adicionalmente alinear los inventarios de GEI con las NDC y evitar sobreestimar o subestimar emisiones y absorciones. Asimismo se solicitó a las Partes que describan detalladamente cualquier cambio metodológico.

Finalmente, respecto a la *inclusión de todas las categorías de emisiones o absorciones antropogénicas* se pidió a las Partes realizar un esfuerzo por incluir la totalidad de las mismas. Adicionalmente, se acordó contabilizar todos los sectores incluidos en sus NDC. En tanto que para aquellos países que incluyan al sector uso de los suelos en sus NDC, se solicitó brindar información sobre cómo la metodología utilizada es consistente con las guías del IPCC.

Para finalizar, se podría decir que si bien lo acordado en Katowice respecto al Ítem 3 permite robustecer las NDC y brinda mayores precisiones sobre varias de las discusiones sostenidas en el período de trabajo del grupo APA, todavía quedan aspectos irresueltos en torno a la mitigación. Al respecto se podría mencionar el robustecimiento de las características de las NDC, cuya profundización fue resistida por los actores del mundo en desarrollo.

Adicionalmente, el periodo de implementación del Acuerdo de París recién se encuentra en sus comienzos. Todavía queda por ver si las Partes son capaces de cumplir lo asumidos en sus propias NDC y dar respuesta a lo acordado en Katowice. Abordar correctamente los aspectos vinculados a las características, la transparencia, comprensión y rendición de cuenta de las NDC resulta fundamental si se pretende dar cumplimiento a metas de mitigación que nos alejen del aumento de 2 grados, y de 1.5 grados en la medida de lo posible. Este robustecimiento toma mayor relevancia a la luz de la brecha de emisiones mencionada en la introducción. En este sentido, son numerosos los desafíos que la mitigación representa para las Partes del AP y resta por verse si los estados serán capaces de construir los consensos necesarios para enfrentar el reto que supone el cambio climático.

B. BIBLIOGRAFÍA

- PNUMA. (2018). Emissions Gap Report 2018. Disponible online en <<https://www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report-2018>>. Consultado noviembre 2018.
- CMNUCC. (2016). República Argentina Primera Revisión de su Contribución Determinada a Nivel Nacional. Disponible online en <<https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Argentina%20First/17112016%20NDC%20Revisada%202016.pdf>>. Consultado noviembre 2018.
- CMNUCC. (2015). Synthesis report on the aggregate effect of the intended nationally determined contributions. Disponible online en <<https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/07.pdf>>. Consultado junio 2019.
- CMNUCC. (2018). Conference of the Parties Twenty-fourth session. Katowice, 2–14 December 2018. Agenda item 4 Preparations for the implementation of the Paris Agreement and the first session of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement. Disponible online en <<https://unfccc.int/event/cop-24>>. Consultado junio 2019.