



Artículos

Las negociaciones internacionales de Cambio Climático: Grupo Umbrella

Lic. Laura Estefanía Iezzi¹

Abstract

Las Partes que integran la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), se organizan durante las negociaciones en distintos grupos regionales, los cuales se conforman en base a intereses comunes, o por lo menos cercanos.

En el caso particular del Grupo Umbrella, o también llamado "mixto", la característica principal que sin lugar a dudas lo define, es su heterogeneidad: en él se incluye a países con bajos niveles de emisión de gases de efecto invernadero (GEIs), tal es el caso de Nueva Zelanda, Noruega o Japón, y a su vez encontramos como miembro a una de las economías más emisoras y contaminantes, Estados Unidos. Esto claramente presenta ciertas dificultades a la hora de determinar acciones conjuntas y negociar como un grupo, incluso cada país ha presentado objetivos de mitigación bastante dispares en lo que tiene que ver con sus Contribuciones Nacionales Previstas y Determinadas Nacionalmente (o INDC's por las siglas en inglés).

Este trabajo se propone caracterizar brevemente a este grupo, así como analizar las presentaciones individuales de sus miembros, en términos de contribuciones de reducción de emisiones.

Introducción

El Grupo Umbrella, hace referencia a una coalición de países incluidos en el Anexo 1 del Protocolo de Kioto, que se formó en la COP3 en 1997, inicialmente para oponerse al intento de

¹ Es Licenciada en Geografía y maestranda en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). En esta misma institución ha integrado diversos grupos de investigación vinculados a temas ambientales.

la Unión Europea de restringir el uso de mecanismos de flexibilidad del Protocolo. Si bien no existe una lista oficial, actualmente se incluyen como miembros a Australia, Canadá, Islandia, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Federación Rusa, Ucrania y Estados Unidos. El Grupo Umbrella encuentra su predecesor en el grupo JUSSCANNZ (un acrónimo de Japón, EE.UU., Suiza, Canadá, Australia, Noruega y Nueva Zelanda), que estuvo activo durante las negociaciones del Protocolo de Kioto (CMNUCC; Yamin y Depledge, 2004: 45-46).

La postura de cada miembro del grupo en relación al cambio climático es bastante heterogénea, aunque en términos generales puede decirse que es poco entusiasta en comparación con la mayor parte de los firmantes "desarrollados" del Protocolo de Kioto, lo que se ejemplifica con el hecho de que Estados Unidos, uno de los mayores emisores de GEIs, y Canadá se retiraron del Protocolo (en 2001 y 2011 respectivamente), o la de Nueva Zelanda, Japón y Rusia que no asumieron compromisos para el segundo periodo del acuerdo (del 1 de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2020)². Sin embargo cabe destacar que varios de sus miembros, especialmente Islandia, Japón, Nueva Zelanda, Canadá y Noruega, ya tienen relativamente bajos niveles de emisiones per cápita y elevados niveles de eficiencia energética.

En las negociaciones, el Grupo ha insistido fuertemente en que los países en desarrollo deben también asumir compromisos cuantificados de reducción de emisiones, al igual que los países desarrollados, y ha presionado para que se incluya en el Protocolo de Kioto mecanismos de flexibilidad que faciliten a los países Anexo 1 la concreción de las metas propuestas.

Unidos por solidaridad, más que por unidad, el grupo trabaja de forma conjunta, pero no está ligado entre sí, y sus miembros se centran en el intercambio de información en lugar de desarrollar posiciones comunes y detalladas. El grupo ha presentado comunicaciones y declaraciones comunes, pero sus integrantes se reservan el derecho de perseguir sus intereses nacionales de forma independiente. La posición de portavoz para el grupo se asigna de forma aleatoria, en función de los voluntarios (Yamin y Depledge, op cit).

1. El Grupo Umbrella de cara a la COP21

En su Declaración a Francia por la COP21 de París, el grupo calificó como "peligroso" al cambio climático, y manifestaron ver a la COP como un avance significativo en el esfuerzo colectivo de los países para evitar dicho peligro.

En la mencionada Declaración, se comprometen a trabajar con todos los países en pos de alcanzar resultados que lleven firmemente a conseguir dos objetivos principales:

- Continuar implementando los compromisos ya asumidos y enviar señales políticas claras sobre la responsabilidad de asumir reducciones "ambiciosas" pre-2020 a través de la Agenda de Acción París-Lima, y decisiones focalizadas en la mitigación.
- Promover un acuerdo global ambicioso y efectivo que fije una plataforma durable para todos los países, en conjunto con los mercados y otros actores no-estatales, para construir acciones a largo plazo.

Para el grupo, una parte importante en el éxito de la COP21 se basaba en las Contribuciones Nacionales Previstas y Determinadas Nacionalmente (o INDC's por las siglas en inglés de Intended National Determined Contribution), por lo que urgieron a los países, principalmente a las economías más grandes a presentar INDC's claros y ambiciosos que ayuden a alcanzar el objetivo número dos, aunque hará falta más que eso para concretarlo.

² <http://www.philstar.com/breaking-news/2012/11/25/873333/main-players-global-climate-negotiations>

Es necesario establecer procesos para que los países construyan un fuerte interés a largo plazo hacia los objetivos planteados, incluyendo la ambición por mitigar, adaptar, movilizar apoyo y mejorar la transparencia.

Por último, en la Declaración los miembros incitaron a Francia a ser el promotor de una amplia coalición de acción climática, reconociendo el rol que tienen tanto los actores no-estatales, como los gobiernos.

2. Contribución Nacionalmente Determinada Pretendidas de cada miembro

En cada una de las presentaciones individuales de los países integrantes de este grupo, los INDC's propuestos son de reducción de emisiones de GEIs en términos relativos con respecto a un año base.

2.1. Australia

Australia implementará un objetivo de reducción de emisiones de GEIs que abarque a toda la economía en su conjunto, y que sea de entre el 26 y el 28% por debajo de los niveles de 2005 para el año 2030. El objetivo de Australia representa reducciones de entre el 50 y el 52% en las emisiones per cápita proyectado para el año 2030 y entre el 64 y 65% por unidad del PBI en 2030.

El Gobierno de Australia está trabajando para aumentar la resiliencia climática y apoyar la adaptación al cambio climático, y se compromete a desarrollar una Estrategia Nacional de Resiliencia y Adaptación al Clima durante 2015.

Asimismo el Gobierno de Australia manifestó que está comenzando el desarrollo de una serie de políticas que reduzcan las emisiones post-2020, incluyendo un Plan Energético Nacional de Productividad con un objetivo de Productividad Nacional Energética de un 40% de mejora entre 2015 y 2030, la investigación de oportunidades para mejorar la eficiencia de los vehículos livianos y pesados, y la mejora de la gestión de las emisiones de GEIs sintéticos bajo las leyes de protección de la capa de ozono y el Protocolo de Montreal.

2.2. Canadá

Como contribución a un nuevo acuerdo mundial sobre el cambio climático, Canadá tiene la intención de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 30% por debajo de los niveles de 2005 para el año 2030. Este objetivo es ambicioso pero alcanzable. Agenciar este ambicioso objetivo requerirá de nuevas políticas en sectores adicionales y acción continental coordinada en los sectores integrados. Canadá también puede utilizar los mecanismos internacionales para lograr el objetivo, sin perjuicio de sistemas robustos que proporcionan reducciones reales y verificadas de emisiones

El Gobierno de Canadá expresó que está implementando un enfoque responsable, sector por sector para reducir las emisiones, alineados con los principales socios económicos de Canadá, como Estados Unidos, reconociendo la importancia de la acción cooperativa en un mercado norteamericano integrado.

A través de este enfoque Canadá ya ha tomado medidas para reducir las emisiones de los sectores más grandes emisores de la economía canadiense - el transporte y la electricidad. Actualmente el 80% de su generación de energía no emite GEIs, convirtiendo a su matriz energética en una de las más limpias del mundo.

Canadá también ha tomado medidas en el sector del transporte, que es responsable de aproximadamente el 25% de las emisiones de Canadá, poniendo en marcha progresivamente normas más estrictas de emisión de gases de efecto invernadero para los automóviles de pasajeros y camiones ligeros, así como las regulaciones para los vehículos pesados.

2.3. Estados Unidos

Este país mostró su pretensión de alcanzar un objetivo de reducción de emisiones de GEIs que abarque a toda su economía en conjunto, y que se dé entre el 26 y 28% por debajo del nivel de 2005 para 2025, y del 17% para 2020.

El logro de la meta para 2025 requerirá una aceleración sustancial del ritmo anual de reducción 2005-2020, del 2,3 a 2,8% por año.

Se necesitan considerables reducciones globales de emisiones para mantener el aumento de la temperatura global por debajo de 2°C, y la meta de 2025 es consistente con una trayectoria hacia una profunda descarbonización. Las reducciones de emisiones en toda la economía deberán ser del 80% o más para el año 2050. El objetivo es parte de esfuerzo colectivo a largo plazo para la transición a una economía global de bajo carbono, tan rápidamente como sea posible.

Este miembro del grupo, en particular, constituye un actor central en términos políticos, pero también en cuanto a emisiones de GEIs, dado que muestra altas emisiones per cápita y se posiciona aún como el segundo emisor global en términos totales después de China (CAIT, 2012).

2.4. Federación Rusa

La INDC de la Federación Rusa propone limitar las emisiones de GEIs antropogénicos en un 25 o 30% por debajo de los niveles de 1990 para el año 2030, pudiendo ser un indicador de largo plazo, con sujeción a la cuenta máxima posible de la capacidad de absorción de los bosques.

En su propuesta, aclara que tomará la decisión final en el marco del nuevo acuerdo según los resultados de las negociaciones sobre el clima de 2015, y según las INDCs anunciadas por los principales emisores de gases de efecto invernadero.

2.5. Islandia

La propuesta islandesa, más vinculada a la del conjunto de países europeos, plantea alcanzar un objetivo del 40% en la reducción de las emisiones de GEIs para 2030 en comparación con los niveles de 1990. Esto se debe a que casi la mitad de Emisiones de Islandia se rige actualmente por el Esquema de Comercio de Emisiones de la UE (EU-ETS), del que Islandia pretende seguir siendo parte (en el caso de que no se llegue a un acuerdo, Islandia determinará su INDC de otra manera y la comunicará a la CMNUCC).

2.6. Japón

Se compromete a contribuir, en cooperación con otras partes, al establecimiento de un marco internacional en la COP21. Propone, junto con todos los principales emisores, reducir las

emisiones domésticas y contribuir a reducir la generación global de GEIs a través de las tecnologías japonesas líderes y apoyo a los países en desarrollo.

Como consecuencia del terremoto que sacudió al país en 2011 y provocó el accidente en la planta nuclear de Fukushima, Japón se vio obligado a parar sus reactores y a volver a hacer uso intensivo de los combustibles fósiles, que además de resultar altamente contaminantes dejan en evidencia la enorme dependencia energética del exterior. En este contexto, Japón pone en marcha un nuevo Plan Estratégico de Energía como punto de inicio para rever y reconstruir su estrategia energética nacional, apostando al hidrógeno como vector energético renovable y limpio.

La INDC de Japón post-2020 está basada en reducir sus emisiones de GEIs un 26% para 2030 en comparación con 2013, y en un 25,4% comparado con 2005.

2.7. Noruega

Noruega se ha comprometido a un objetivo de reducción de al menos el 40% de las emisiones de GEIs para 2030 en comparación con los niveles de 1990, y alcanzar la neutralidad carbónica en 2050. Como parte de un ambicioso acuerdo climático global en el que otros países desarrollados asumen también compromisos ambiciosos, Noruega adoptará un objetivo vinculante de carbono neutralidad a más tardar en el año 2030. Esto significa que Noruega se compromete a lograr la reducción de emisiones en el extranjero equivalente a las emisiones de Noruega en 2030.

2.8. Nueva Zelanda

El país ha comunicado una reducción del 30% por debajo de los niveles de 2005 para el año 2030. La referencia 2005 ha sido elegida para facilitar la comparabilidad con otros países. Este objetivo de responsabilidad corresponde a una reducción del 11% respecto a los niveles de 1990.

La respuesta política de Nueva Zelanda se vincula al reconocimiento de que el cambio climático es un problema global a largo plazo que requiere una respuesta global, y se compromete a ser parte de esta respuesta, proponiéndose reducir las emisiones en un 50% por debajo de los niveles de 1990 para el año 2050.

Muestra de ese compromiso es que el 80% de la electricidad generada proviene de fuentes renovables en los últimos años - este es uno de los más altos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y está avanzando hacia el 90% de la electricidad procedente de fuentes renovables para el año 2025.

2.9. Ucrania

A diferencia del resto de los miembros del Grupo Umbrella, y ante el conflicto de Crimea y su relativamente reciente independencia en 1991, la economía ucraniana se encuentra en recuperación y tiene por objetivo la reconstrucción de su infraestructura y capacidades industriales, por lo que se propone como meta "no exceder el 60% de las emisiones de 1990 para 2030". Esta contribución será revisada una vez que Ucrania haya recuperado su integridad territorial y soberanía, tal como ha comunicado en su INDC presentada en 2015.

A continuación, se presenta una tabla en la cual constan algunos datos relevantes del grupo analizado, como ser la meta post-2020 acorde con la INDC presentada por cada país miembro, los gases que han incluido y los sectores de la economía de acuerdo al documento comunicado.

Tabla 1: Resumen de INDC's post-2020 por país integrante del Grupo Umbrella

País	Meta Post-2020 en valores relativos y año base	Gases incluidos	Sectores incluidos
Australia	26-28% para 2025 en comparación con los niveles 2005	Los siete gases incluidos en el Protocolo de Kioto ³	Todos los sectores del IPCC ⁴
Canadá	30% para 2025 en comparación con 2005	Los siete gases incluidos en el Protocolo de Kioto	Todos los sectores del IPCC
Estados Unidos	26-28% para 2025 en comparación con 2005	Los siete gases incluidos en el Protocolo de Kioto	Todos los sectores del IPCC
Federación Rusa	25-30% para 2030 en comparación con 1990	Los siete gases incluidos en el Protocolo de Kioto	Todos los sectores del IPCC
Islandia	40% para 2030 en comparación con 1990	Los siete gases incluidos en el Protocolo de Kioto	Energía; procesos industriales y usos de productos; agricultura, uso del suelo, cambios en el uso del suelo y silvicultura, y residuos
Japón	26% para 2030 en comparación con 2013; 25,4% comparado con 2005	Los siete gases incluidos en el Protocolo de Kioto	Todos los sectores del IPCC
Noruega	40% para 2030 en comparación con 1990 y carbono neutral para 2050	Los siete gases incluidos en el Protocolo de Kioto	Energía; procesos industriales y usos de productos; agricultura, uso del suelo, cambios en el uso del suelo y silvicultura, y residuos
Nueva Zelanda	30% para el año 2030 en comparación con 2005	Los siete gases incluidos en el Protocolo de Kioto	Energía; procesos industriales y usos de productos; agricultura, silvicultura, uso del suelo, y residuos ⁵ .

³ Dióxido de Carbono (CO₂), Metano (CH₄), Óxido Nitroso (N₂O), Perfluorocarbonos (PFCs), Hidrofluorocarbonos (HFCs), Hexafluoruro de Azufre (SF₆), Trifluoruro de Nitrógeno (NF₃),

⁴ Los diferentes sectores responsables de las emisiones de GEIs según el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) son: (1) suministro de energía, (2) transporte, (3) industria, (4) agricultura, (5) cambios de uso de la tierra y silvicultura, (6) gestión de desechos y aguas residuales. Puede también incluirse el sector edificios comerciales y residenciales.

⁵ La transformación del sector transporte excede el período 2021-2030 abarcado por las INDC's presentadas.

Ucrania	No exceder el 60% de las emisiones de 1990 para 2030	Los siete gases incluidos en el Protocolo de Kioto	Energía; procesos industriales y usos de productos; agricultura, uso del suelo, cambios en el uso del suelo y silvicultura, y residuos
----------------	------------------------------------------------------	----------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Conclusiones

El Grupo Umbrella está caracterizado por la heterogeneidad de sus miembros en cuanto a la forma de responder a la problemática del cambio climático. Aquí se agrupan países de emisiones relativamente bajas, especialmente los del norte de Europa, conjuntamente con una de las economías más emisoras, la estadounidense.

Lo expuesto en el párrafo anterior se evidencia en los objetivos propuestos de forma individual en términos de reducción de emisiones, ya que éstos son también bastante diversos. Si bien la mayoría de los miembros fijaron en promedio reducir sus emisiones en un 25% para 2015-2030, Islandia y Noruega pretenden alcanzar un 40% para 2030, e incluso este último se ha fijado el ambicioso objetivo de ser carbono neutral para 2050. Cabe destacar que los años de base varían de país en país, lo cual condiciona que la meta de reducción tenga un valor completamente distinto. Mientras algunos adhieren al año de base original del Protocolo de Kioto, 1990, Estados Unidos ha medido sus aportes en referencia a 2005, junto con Canadá, Nueva Zelanda y Japón. Año en el que históricamente las emisiones fueron mayores, por lo cual, el margen de emisión se amplía en relación a 1990.

El nuevo Acuerdo de Paris abre nuevas esperanzas, pero también varios interrogantes. Es sin dudas alentador que haya sido adoptado por 196 delegaciones presentes, pero preocupa que en un momento en el que actuar de forma rápida y precisa para frenar el aumento de las temperaturas por debajo de los 2 grados, se deje todo en mano de la buena voluntad de sus firmantes, cuando ya la suma de todas estas intenciones arrojaba un incremento de la temperatura que superaba los 2,7 grados para final de siglo. Esto alude al informe de efecto agregado de las contribuciones presentado por la Secretaría de la CMNUCC, primero, en noviembre de 2015 y recientemente en el mes de mayo de 2016.

El texto final del acuerdo ha dejado insatisfechos a algunos, como la Unión Europea, que generalmente impulsa la fijación de fuertes compromisos de mitigación, y conformes a otros, como Estados Unidos que logró cambiar la frase las naciones "deben" por "deberían" reducir emisiones, supuestamente para evitar cualquier obstáculo que pueda encontrar en el Congreso.

Si bien la situación climática actual demanda acciones urgentes y firme compromiso por parte de los países, especialmente los grandes emisores desarrollados, aún hay que esperar a que sea firmado por quienes representen un 55% de las emisiones globales como mínimo, y a que los países revisen sus compromisos para poder alcanzar el objetivo de frenar el aumento de temperaturas antes de los 2°C. Lo que da cuenta de que aún queda mucho camino por delante hasta poder saber si el Acuerdo resulta finalmente exitoso o no.

Bibliografía

Barker T., I. et al (2007) "Resumen Técnico". En: *Cambio Climático 2007: Mitigación. Contribución del Grupo de Trabajo III al Cuarto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático* [B. Metz, O. R. Davidson, P. R. Bosch, R. Dave, L. A. Meyer

(eds)], Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido y Nueva York, NY, Estados Unidos de América.

Yamin, Farhana y Depledge, Joanna (2004) *The International Climate Change Regime: A Guide to Rules, Institutions and Procedures*. Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.

Recursos online

UNFCCC: http://unfccc.int/essential_background/convention/items/6343.php

<http://www4.unfccc.int/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx>

CAI Climate Data Explorer: <http://cait.wri.org/indc/#/map>