

Asuntos Antárticos. Vol 3 (2016) 7-14

ISSN: 2451-7755 (Impreso) - Journal sitio web: www.antarcticaffairs.org

©Fundación Agenda Antártica y Antarctic and Southern Ocean Coalition (ASOC)

LA ANTÁRTIDA Y LA POLÍTICA CLIMÁTICA INTERNACIONAL: UN INFORME DESDE LA COP21

Jessica O'Reilly

ABSTRACT

Este artículo informa sobre la 21ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) que tuvo lugar del 30 de Noviembre al 12 de Diciembre de 2015, en París, Francia. Luego de aportar una visión general del resultado de la COP21 y el Acuerdo de París, este informe explica la intersección entre el Sistema del Tratado Antártico y la CMNUCC. Existe sólo una mínima superposición entre las dos instituciones, causando una brecha entre la política climática de la Antártida y la del resto del mundo. Este documento concluye con recomendaciones para reducir esta brecha.

PALABRAS CLAVES

clima, gobierno, CMNUCC, política, gestión ambiental.

INTRODUCCIÓN

La Antártida, en varios sentidos, es un emblema del cambio climático antropogénico. Desde los cambios ecológicos en la Península Antártica hasta la inestabilidad de la capa de hielo de Antártida Occidental, la Antártida es tanto una víctima del cambio climático, como así también una amenaza a las ciudades y estados costeros. Investigadores antárticos de diferentes países producen ciencia climática innovadora y transformadora: muchos de estos científicos antárticos también hablan públicamente sobre los cambios que ocurren en el medioambiente antártico y sus repercusiones a una escala más amplia.

A pesar de los cambios ecológicos y ambientales que el calentamiento global está ocasionando en la Antártida, y de todas las investigaciones científicas que conectan al continente blanco con el clima global, es inexplicable que exista una política desconectada entre la Antártida y el resto del mundo. En el ámbito de la política climática internacional –especialmente la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)- la Antártida está presente mínimamente. En el Sistema del Tratado Antártico (STA), podríamos decir lo mismo respecto del clima: el cambio climático está presente en discusiones de política, pero solo mínimamente. ¿Por qué sucede esto?

Una respuesta simple sería que el STA está enfocado en la gestión, logística, cooperaciones e intercambio de información a escala continental, mientras que el dominio de la CMNUCC es la política climática internacional. Sin embargo, este caso no es únicamente una cuestión de dos organismos institucionales con misiones diferentes: hay una historia que explica el rechazo explícito del STA de participar o incluso comprometerse sustancialmente con las Naciones Unidas (Beck 2006).

Este informe hace un seguimiento de las reuniones de la CMNUCC que tuvieron lugar en París desde el 30 de noviembre al 12 de diciembre de 2015, prestando particular atención a los momentos donde la Antártida aparece en esas reuniones, en las que no lo hace y en las oportunidades donde los intereses de la Antártida y la CMNUCC podrían coincidir. Los tratados internacionales no deben omitir a la Antártida de acuerdos climáticos internacionales ni tampoco el STA debe esperar que toda la mitigación del cambio climático antártico sea decidido y llevado a cabo en otro lugar. La acción climática, tan importante para la Antártida, puede tener lugar tanto en el STA como en la CMNUCC.

VISIÓN GENERAL DE LA CMNUCC, COP21 Y EL ACUERDO DE PARÍS

La CMNUCC se reúne anualmente en su Conferencia de las Partes (COP) para trabajar sobre soluciones internacionales con el fin de evitar la peligrosa interferencia antropogénica en el medioambiente, particularmente en la atmósfera.

La Convención Marco sobre el Cambio Climático se estableció en 1992 en la Cumbre de la Tierra de Río. Cada Estado participante, incluyendo los Estados Unidos, es parte de la CMNUCC de 1992. Las Partes intentaron crear una política vinculante e internacional del comercio de derechos de emisión de carbono en 1997 con el Protocolo de Kyoto. Sin embargo, el Congreso de Estados

Unidos, representando el mayor emisor de carbono sobre la Tierra en ese momento, no adhirió al Protocolo de Kyoto. Ante la nueva administración de Obama, la COP15 de 2009 en Copenhague tenía grandes esperanzas de llegar a un acuerdo, pero terminó fracasando debido a, entre otros factores, las intransigencia en la negociaciones entre los chinos y los norteamericanos. En vez de un acuerdo vinculante, el Acuerdo voluntario de Copenhague esbozó un camino hacia un acuerdo con fecha límite, la COP21 en 2015.

En el período previo a las reuniones de París, estaba disponible una enorme cantidad de investigaciones que habían sido puestas en marcha en la reunión de Copenhague. El gobierno de Estados Unidos logró satisfactoriamente un acuerdo bilateral con China y un “convenio” más ambiguo con India para reducir las emisiones de carbono. La Agencia de Protección Medioambiental de Estados Unidos también implementó un programa de reducción de emisiones llamado Plan de Energía Limpia (Clean Power Plan) a mediados de 2015. El plan fija objetivos de reducción de emisiones y deja libertad a cada Estado para decidir qué estrategias son más conveniente para disminuir sus emisiones. El Plan de Energía Limpia está siendo evaluado a través del sistema judicial de Estados Unidos con la expectativa de que llegará ante la Corte Suprema de Estados Unidos.

El 13 de Noviembre de 2015 se produjeron los ataques terroristas en París. Durante algunos días no estaba claro si la COP21 procedería a raíz de dichos ataques. Sin embargo, con algunos cambios de seguridad en el lugar y limitaciones a las actividades de la sociedad civil ocurriendo fuera del lugar (como la cancelación de las marchas), las reuniones se mantuvieron al igual que varias de las iniciativas de la sociedad civil, especialmente aquellas con componentes educativos o de divulgación. Los activistas estaban altamente visibles dentro de la sede de la COP21 y varios protestaron a pesar de las ordenes policiales en varios lugares alrededor de París. La seguridad estaba extremadamente pegada a la sede de la conferencia, particularmente en el primer día cuando más de 150 jefes de Estado llegaron para dar discursos de apertura. Las rutas parisinas se cerraron, militares vigilaban el perímetro de la sede, y helicópteros sobrevolaban la zona. La seguridad se mantuvo durante las reuniones pero esas medidas extraordinarias cesaron.

El público en Le Bourget consistía de un mini-pueblo climático con 40,000 participantes acreditados. Había dos Salas de Plenarios para albergar a los procedimientos formales y decenas de salas de varios tamaños para acompañar encuentros entre varias facciones y grupos de interés. Una de las sala albergaba las oficinas de las delegaciones oficiales de las Estados Parte. Otra celebró una Feria Mundial que agrupó exposiciones donde las Partes podían mostrar sus esfuerzos climáticos, conferencias de prensa y eventos educativos, y servía como punto de encuentro. Algunas de esas exposiciones fueron realmente espectaculares. Por ejemplo, el diseño del stand de la India costó varios millones de dólares, presentando una “Cortina de agua” programada que deletreaba palabras y símbolos como “PAZ” y “COP21”. El stand de Estados Unidos se enfocó en presentaciones científicas y políticas. Los Estados de la Alianza del Golfo tuvieron un opulento espacio de encuentro con áreas de recepción, exposiciones y presentaciones. Éstas eran muy agradables para leer detenidamente, aunque hacerlo traía la pregunta de por qué se empeñó tanto tiempo, dinero y esfuerzo para tan limitada audiencia. Otra sala albergaba a la prensa, con oficinas de medios y varias salas de conferencia de prensa disponibles. Climate Action Now (CAN), en particular, difundía información diariamente desde la perspectiva de una ONG ambiental. No todas las conferencias de prensa eran accesibles a delegados

observadores: a menudo la información de más alto nivel estaba limitada únicamente a delegados de medios distinguidos. Una sala final albergaba stands de Observadores y una gran serie de salas para eventos secundarios, que tendían a ser organizados por partes Observadoras para destacar programas y acciones particulares.

El Acuerdo de París, la política resultante de la COP21, es estructuralmente similar al Plan de Energía Limpia de Estados Unidos. Mientras que el Protocolo de Kyoto es un esquema vertical de comercio de derechos de emisión, el Acuerdo de París es ascendente, con Estados desarrollando sus propios planes de reducción de emisiones de carbono. Estos planes se llaman Contribuciones Nacionales Previstas y Determinadas (INDC, por sus siglas en inglés) y la mayoría de las Partes de la CMCC las presentaron antes de las reuniones de París. Los compromisos de estas INDC comprometen a nuestro planeta a un aumento de más de 3 grados Celsius de calentamiento y son por tanto insuficientes para mitigar el cambio climático antropogénico. No obstante, los gobiernos planean revisar las INDCs en la CMNUCC cada 5 años con objetivos anticipados más ambiciosos como la transición de sistemas de energía y soluciones de energía alternativa, que sean crecientes en eficiencia y con costos decrecientes.

Las principales piezas del Acuerdo continúan siendo operativas. El Acuerdo de París es ambicioso y debe ser elogiado por ser el primer acuerdo internacional verdadero sobre clima. Sin embargo, la financiación y otras cuestiones de implementación siguen pendientes y serán abordadas en futuras reuniones de la CMNUCC, comenzando con la COP22 en Marrakech, Marruecos, del 7 al 18 de Noviembre de 2016.

ANTÁRTIDA EN LA COP 21: PRESENTE PERO PERIFÉRICA

Antártida estuvo presente en varias conversaciones en la COP21, pero rara vez en primera plana. No obstante, la inclusión de temas antárticos en relación con el cambio climático marca un punto de partida desde donde considerar un futuro compromiso antártico en los eventos y reuniones de la CMNUCC.

En primer lugar, la Antártida estuvo bien representada por científicos expertos en el continente. Varios eventos formales destacaron a muchos de estos investigadores. Por ejemplo, el Comité Científico para la Investigación en la Antártida (SCAR, por sus siglas en inglés) y la Iniciativa Internacional para el Clima de la Criosfera (ICCI, por sus siglas en inglés) llevaron a cabo presentaciones sobre la capa de hielo de la Antártida Occidental y el carbono negro. También llevaron a cabo conferencias de prensa para comunicar sus descubrimientos e ideas en términos más sencillos, mientras que los eventos estaban dirigidos con una matiz orientada a especialistas. Para los participantes de la COP21 en busca de ciencia climática, la Antártida estaba presente como un lugar de vanguardia y de alta visibilidad para la investigación del clima.

En segundo lugar, la Antártida estaba presente en las conversaciones sobre el aumento del nivel del mar. Este fenómeno, que ya está ocurriendo e impactando en muchas comunidades y se espera que se acelere, es un tema de gran preocupación para los residentes de tierras bajas y estados isleños. El aumento del nivel del mar promete ser uno de los mayores impactos del cambio climático, afectando

el agua potable, la seguridad, la infraestructura, y la identidad cultural y nacional. Hacer frente al aumento del nivel del mar, a través de planes de ingeniería o de relocalización, es una cuestión fundamental de la justicia climática.

Sorprendentemente, no se discutió con gran atención de dónde provenía el incremento del nivel del mar. Esto se debe en gran parte al hecho de que la discusión acerca del aumento del nivel del mar está enfocada en la justicia y la mitigación, en vez de la causa científica. De manera similar, las investigaciones antárticas sobre la capa de hielo rara vez se enfocan en los impactos sociales globales de la desintegración del hielo. Las presentaciones de las investigaciones científicas y la planificación de mitigación para comunidades afectadas ocurren en salas diferentes en la COP21. Futuros organizadores deberían eliminar esta brecha de comunicación, creando más oportunidades de colaboración en las reuniones de la CMNUCC para comprometerse simultáneamente con nueva investigación, impactos humanos y potenciales soluciones.

En tercer lugar, la Antártida estaba incluida en las conversaciones sobre océanos, pero de nuevo, de manera periférica o anecdótica. Más visiblemente, el ex vicepresidente Al Gore, actualmente presidiendo el Proyecto Realidad Climática (the Climate Reality Project) habló públicamente sobre la protección del Océano Austral con Áreas Marinas Protegidas. El Océano Austral también se destacó en eventos secundarios por ONGs enfocadas en océanos, incluyendo Oceans Inc., High Seas Alliance y Blue Climate Solutions. Un evento exclusivo del Océano Austral en una futura COP aumentaría la visibilidad y el interés en preservar el ambiente marino antártico.

Por último, la Antártida apareció en varios ejemplos de arte y activismo, incluyendo algunos pingüinos marchando, una ceremonia funeraria para el hielo y un stand para obtener un sello antártico ficticio en el pasaporte. La Antártida, y especialmente sus carismáticos pingüinos, es atractiva para personas interesadas en cuestiones ambientales. Sin embargo, se podría hacer mucho más para canalizar este entusiasmo y el apoyo a la Antártida a través de símbolos antárticos como la naturaleza, la ciencia, los glaciares, y las condiciones extremas de la Antártida, dentro de una conversación más amplia sobre el futuro de nuestro planeta bajo el paragua del cambio climático antropogénico.

AUSENCIAS ANTÁRTICAS EN LA CMNUCC

La ausencia más relevante para la Antártida en la COP21 fue simplemente que no existió un asiento en las negociaciones formales respecto del continente Antártico. Las personas dentro de la CMNUCC asumen que el Sistema del Tratado Antártico y sus partes signatarias están liderando los esfuerzos de mitigación del clima en la Antártida. El STA, sin embargo, impulsa periódicamente cualquier deliberación sobre clima en sus reuniones a la CMNUCC, ya que la política climática internacional no está a su cargo. Brevemente, esto significa que no hay una política climática significativa, o una acción climática fijada para la Antártida. Aunque en muchas zonas de la Antártida el calentamiento global se hallan entre los más graves de la Tierra, la Antártida sigue siendo una zona de riesgo sin política climática.

Científicos, organizaciones antárticas, y activistas proveen de información a la CMNUCC sobre la Antártida como una amenaza al clima global y un ambiente amenazado por el cambio climático. Sin embargo, este compromiso es parcial. Y en un evento con varios mensajes vitales, los compromisos

parciales se traducen en un interés bajo y resultados débiles a la hora de elaborar políticas para la protección de la Antártida.

OPORTUNIDADES ANTÁRTICAS

A raíz del creciente interés de la CMNUCC de enfocarse en políticas sobre como implementar el Acuerdo de Paris, existen oportunidades para los interesados en que la Antártida y el Océano Austral sean incluidos en decisiones climáticas. Estas son:

1. Vínculos mas claros entre investigación científica e impactos humanos. El cambio climático es presentado a las audiencias de manera abrumadora con un patrón discursivo peculiar: primero, la evidencia científica, segundo, los impactos humanos, y tercero, propuestas de soluciones políticas. Vemos este patrón en los tres grupos de trabajo del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático y replicado en otros lugares. ¿Cómo podemos comunicar los vínculos entre el conocimiento científico, los impactos humanos, y las soluciones de manera integradora?

La principal actividad humana en la Antártida es la investigación científica. Los científicos internacionales que trabajan en la Antártida realizan importantes contribuciones a la comprensión sobre la ciencia climática global. Organizaciones que apoyan la investigación antártica, como fundaciones de investigación, programas antárticos nacionales, y el Comité Científico para la Investigación en la Antártida pueden coordinar la investigación científica para ayudar a la audiencia, incluyendo diversos públicos y autoridades de gobierno, a hacer conexiones entre la ciencia del clima y los efectos del cambio climático sobre las personas y el planeta.

2. Más información antártica en las COPs, incluyendo ciencia pero no limitada a ella. Destacar innovaciones de sustentabilidad. A través de eventos secundarios, pabellones nacionales, y stands de ONGs, las organizaciones antárticas tienen la oportunidad de informar a los agentes climáticos mas comprometidos del mundo. Mientras que la ciencia climática antártica está bastante bien representada en la CMNUCC, hay más para decirle al mundo sobre la Antártida. A pesar de que la Antártida es uno de los ambientes más extremos del planeta, varios programas antárticos nacionales han construido bases de investigación de bajas o nulas emisiones utilizando recursos de energía renovable. Las reuniones de la COP, con sus altas aspiraciones e ideales, son excelentes lugares para la exhibición de estos esfuerzos: si se puede hacer en la remota y dura Antártida, ¿por que no se puede hacer en mi casa?

3. Conectar a la Antártida con otras áreas de conservación internacionales. La Antártida no es el único espacio internacional consagrado a la protección y cooperación ambiental. Otros ejemplos incluyen áreas protegidas transfronterizas como el Waterton-Glacier National Park (Canadá y Estados Unidos), Morokulien (Suecia y Noruega), el Cinturón Verde Europeo (Europa), y el Parque Great Limpopo Transfrontier (Sudáfrica, Zimbabwe, Mozambique) (Ali 2007). Sin embargo, las Zonas Especialmente Protegidas y Especialmente Administradas del Sistema del Tratado Antártico proporcionan algunos de los ejemplos mas rigurosos e innovadores de protección ambiental de la Tierra –y esto se logra a través de la cooperación internacional. Mientras que otros lugares reúnen planes de gestión para hacer frente y mitigar el clima cambiante, los agentes ambientales antárticos pueden aportar conocimiento experto sobre como administrar zonas internacionales de conservación,

como así también obtener inspiración de otros casos internacionales.

Además, aquellas zonas ambientales que sufren un acelerado cambio climático pueden necesitar un nuevo conjunto de estrategias de gestión, incluyendo una toma de decisiones más ágil, habilitando la investigación en zonas que cambian rápidamente, y, posiblemente, nuevas áreas protegidas o en transición de como migran las especies. Una cooperación sólida entre los administradores ambientales antárticos y sus colegas en otras partes puede ayudar a los trabajadores de la conservación a proteger áreas transicionales con un alto nivel de competencia.

4. Considerar cómo los programas antárticos nacionales y los operadores turísticos se relacionan con las INDC de sus naciones –y cómo las operaciones antárticas pueden contribuir, incluso de manera simbólica, a las reducciones de emisión de carbono. En conjunto, las actividades humanas en la Antártida contribuyen muy poco a las emisiones globales de gases de efecto invernadero – es simplemente la parte del planeta menos poblada. No obstante, toda la actividad humana en la Antártida es extremadamente intensiva en carbono. Además de eso, la ciencia antártica es una de las investigaciones más avanzadas tecnológicamente del planeta, y algunas de las estaciones científicas son altamente innovadoras en términos de sustentabilidad y energía renovable. Los administradores de programas antárticos pueden trabajar para alinear –o superar- sus programas y esfuerzos logísticos con los objetivos nacionales. El valor simbólico de una Antártida sustentable no puede ser exagerado.

5. Mayor participación y colaboración entre el Sistema del Tratado Antártico y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Siguiendo la publicación del Informe de SCAR sobre Cambio Climático en la Antártida y el Medioambiente (ACCE), R. Tucker Scully, el Presidente de la XXXII RCTA en Baltimore, Maryland, USA, envió una carta al secretario ejecutivo de la CMNUCC para destacar la ciencia climática antártica y las decisiones relacionadas con el clima tomadas por el Sistema del Tratado Antártico. La comunicación entre estas dos organizaciones es rara, pero es fácilmente remediable.

Organizaciones intergubernamentales como el Tratado Antártico pueden solicitar que les otorguen un estatus especial en las reuniones de CMNUCC. Con este estatus, los delegados del Sistema del Tratado Antártico (generalmente miembros de la Secretaría del Tratado Antártico) tendrían la oportunidad de comunicar a la comunidad climática internacional sobre los impactos y los esfuerzos climáticos antárticos, el enlace con otras OIGs, y proveer una voz oficial para la Antártida en la sala de negociación climática. Se debe tener en cuenta que las OIGs no tomarían decisiones políticas relacionadas con el Sistema del Tratado Antártico –OIGs no hacen política en absoluto en las reuniones de la CMNUCC- pero informan a los responsables políticos sobre temas climáticos de la Antártida. Esto, más que cualquier otra opción, haría visible a la Antártida en la CMNUCC.

CONCLUSIÓN

El Sistema del Tratado Antártico y la Convención Marco sobre Cambio Climático no poseen significativa relación entre sí, aunque los efectos del cambio climático en la Antártida tienen severas consecuencias en el resto del mundo. Este informe resume la relación entre la COP21 y la Antártida, y propone estrategias para mejorar el vínculo entre ciencia, gestión y logística antártica con política climática internacional. Aunque existe una clara distinción de dominios en las políticas, los efectos

materiales del cambio climático no hacen caso a esos límites. Las decisiones internacionales sobre gestión, política, ciencia y sustentabilidad deben ser tomadas a la luz de estas serias cuestiones ambientales sin la exclusión de vastas regiones globales.

REFERENCIAS

-Ali, Saleem Hassan. 2007. *Peace parks: conservation and conflict resolution*. MIT Press.

-Beck, Peter J. 2006. "The United Nations and Antarctica, 2005: The End of the 'Question of Antarctica?'" *Polar Record*, 42 (03): 217-227.

1. Esta narración está centrada en Estados Unidos debido a su registro histórico de bajo o nulo compromiso con la política climática internacional como así también por la ubicación del autor.

2. Al momento de escribir, la Corte Suprema de Estados Unidos aplazó el requerimiento de los estados de implementar el Plan de Energía Limpia, un serio indicador de que el alto tribunal espera para anular la decisión. Sin embargo, la muerte del Juez Antonin Scalia una semana después de esta decisión cambia la distribución ideológica de la Corte Suprema. Su reemplazo es una cuestión de intenso debate durante el año electoral de 2016, donde la mayoría de los miembros del Republica del Senado prometió impedir la nominación de cualquier candidato del Presidente Obama hasta que el nuevo presidente sea electo. Debido a estas contingencias, la decisión vuelve a la corte anterior, que se espera ratifique el Plan de Energía Limpia.

3. La autora asistió a la COP21 como ONG Observadora acreditada en representación de la Coalición Antártica y del Océano Austral (ASOC). Existen varios niveles de credenciales, incluyendo Partes de la Convención, Estados Observadores, ONG/OIG/ Observadores de la sociedad civil, y Medios. El tipo de credencial influye en el acceso a partes del lugar de la conferencia y algunos eventos, como negociaciones bilaterales o ruedas de prensa donde se espera alcancen la capacidad.