

Manual sobre el Régimen de Cambio Climático de las Naciones Unidas

Introducción

El clima del planeta siempre ha experimentado variaciones; este es un fenómeno natural. Sin embargo, la investigación científica sugiere que desde la Revolución Industrial, hechos generados por los humanos han acelerado los aumentos de temperatura en la atmósfera del planeta, lo que ha llevado a cambios sin precedentes en el sistema climático mundial.

El régimen de Cambio Climático de las Naciones Unidas está a la vanguardia de la acción global para combatir el cambio climático, abordando los desafíos de mitigación y adaptación. Diferentes instituciones están proporcionando el marco a las negociaciones internacionales para dar forma a

políticas climáticas, integrar el asesoramiento de expertos y la evidencia científica, realizar evaluaciones nacionales y establecer prioridades a partir de las investigaciones de miles de científicos de todo el mundo.



Las instituciones clave y sus funciones

El régimen institucional de cambio climático de Naciones Unidas comprende cuatro órganos principales que proporcionan los marcos de políticas y la base científica para comprender el cambio climático, sus impactos en sistemas sociales y ecológicos, y las posibles opciones de respuesta para la transición de las economías y las sociedades mundiales hacia el desarrollo sostenible y caminos resilientes.

- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)
- Conferencia de las Partes (COP)
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)
- Organización Meteorológica Internacional (OMM)

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)

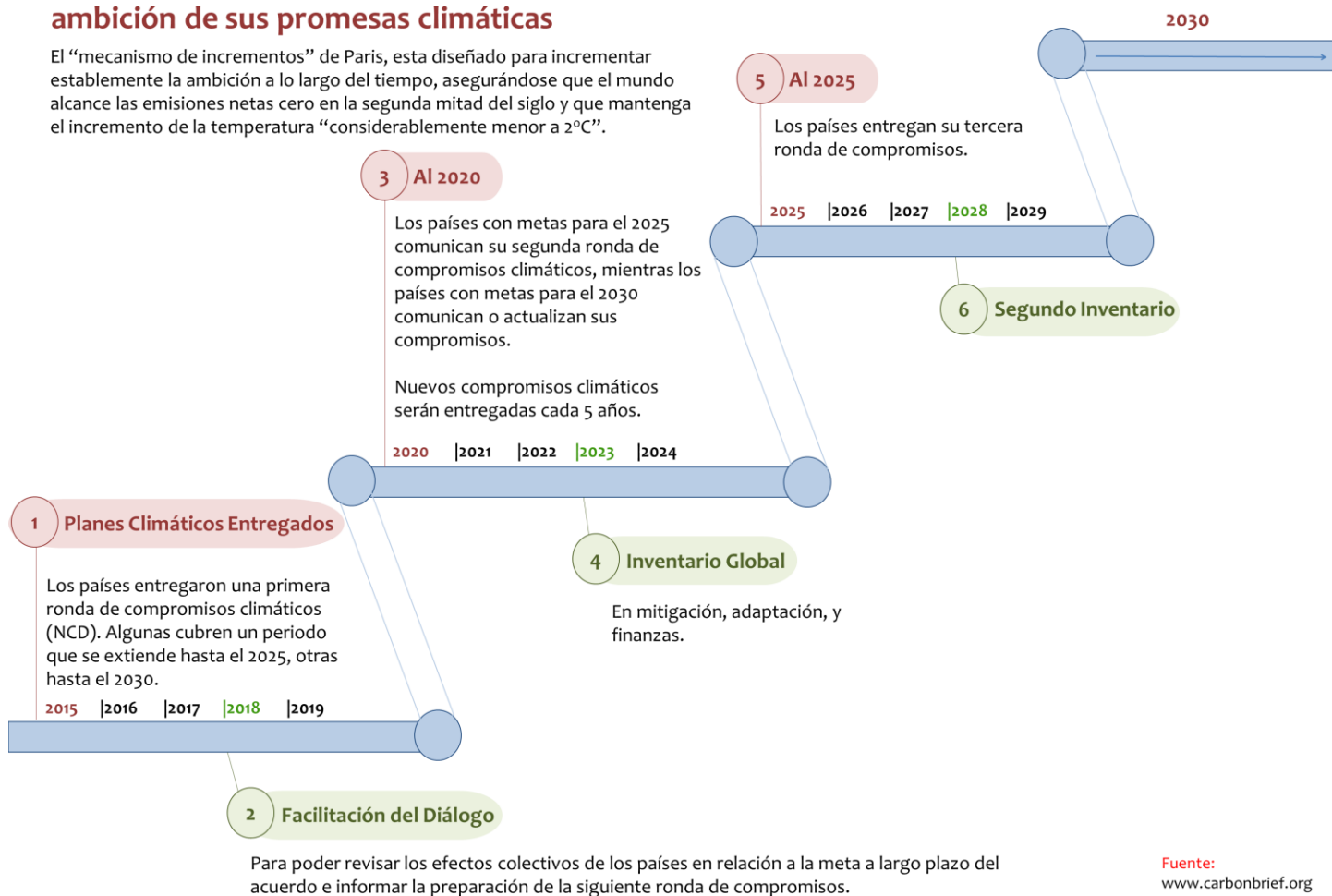
En 1992 se estableció la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (conocida como la CMNUCC o la Convención)¹, entrando en vigor en 1994, para proporcionar las bases para la acción multilateral para combatir el cambio climático y sus impactos en la humanidad y los ecosistemas del planeta. Actualmente tiene una membresía casi universal con 197 países signatarios (a los que se hace referencia como Partes). El objetivo de la Convención es *"estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que evite interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático"*. La necesidad de tomar medidas se basa en tres hechos fundamentales bien establecidos:

1. La concentración de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera de la tierra está directamente relacionada con la temperatura mundial promedio del planeta.
2. La concentración de GEI y las temperaturas medias mundiales han aumentado de manera sostenida desde la Revolución Industrial como resultado de la actividad humana.
3. Como consecuencia, la acción para reducir las emisiones de GEI y mejorar los sumideros¹ de carbono, y para adaptarse a los impactos del cambio climático es imperativa.

La Convención asigna la responsabilidad de liderar la acción climática a los países desarrollados, ya que históricamente han sido la fuente de la mayoría de las emisiones de GEI pasadas y actuales, y se espera que hagan más en la implementación de medidas para mitigar el cambio climático. El Acuerdo de París 2015 marca el último paso en la evolución del régimen de cambio climático de la ONU y traza un nuevo curso en el esfuerzo global para combatir el cambio climático con hitos definidos, con un cronograma (conocido como el "mecanismo de trinquete" de París) diseñado para aumentar de manera constante la ambición a lo largo del tiempo para alcanzar emisiones netas cero para 2050.

Cronología: Como los países planean llevar a cabo la ambición de sus promesas climáticas

El "mecanismo de incrementos" de París, está diseñado para incrementar establemente la ambición a lo largo del tiempo, asegurándose que el mundo alcance las emisiones netas cero en la segunda mitad del siglo y que mantenga el incremento de la temperatura "considerablemente menor a 2°C".



Fuente: www.carbonbrief.org

Las decisiones y negociaciones de las Partes signatarias de la CMNUCC se llevan a cabo en la Conferencia de las Partes (COP).

¹ Un sumidero de carbono es un depósito natural o artificial que absorbe y almacena dióxido de carbono de la atmósfera. Los ejemplos de sumideros de carbono naturales incluyen océanos y ciertos tipos de bosques y pastizales.



En 2017, la CMNUCC lanzó un Plan de Acción de Género y optimizó el acceso a la Documentación de Género y Cambio Climático a través del sitio web de la CMNUCC para apoyar a las Partes de la Convención a transversalizar consideraciones de género en el desarrollo y la implementación de todas las políticas climáticas nacionales. Esto incluye evaluar las necesidades diferenciadas de mujeres y hombres y aumentar la participación de las mujeres en la toma de decisiones.

Conferencia de las Partes (COP)

La Conferencia de las Partes (COP) es el órgano supremo de toma de decisiones de la CMNUCC. Todos los países que son Parte de la Convención están representados en la COP.

La COP es el mecanismo a través del cual las Partes establecen procesos institucionales, procedimentales y administrativos para negociar sus compromisos a nivel nacional para implementar las medidas dentro de la Convención (CMNUCC). Este ejercicio anual incluye una revisión del inventario de emisiones presentados por las Partes con el fin de evaluar el progreso realizado en el logro del objetivo final de prevenir la interferencia humana "peligrosa" en el sistema climático del planeta.

La COP tiene dos etapas: una reunión técnica generalmente realizada en mayo y una reunión política ministerial que generalmente se realiza en noviembre².

Cada Parte de la Convención está representada por una delegación nacional compuesta por uno o más funcionarios facultados para representar y negociar en nombre de su gobierno. Cada una de estas delegaciones también se alinea y trabaja con países con intereses y posiciones similares (denominados bloques de negociación) antes y durante la conferencia.

- Los países de América Latina y el Caribe, así como la mayoría de los países en desarrollo, generalmente trabajan a través del *Grupo de los 77 más China*, para establecer posiciones de negociación comunes;
- *Los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID)* son una coalición de unas 40 islas de baja altitud, la mayoría de las cuales son miembro del G-77 y que son particularmente vulnerables al aumento del nivel del mar. Los países PEID están unidos por la amenaza que el cambio climático representa para su supervivencia y frecuentemente adoptan una posición común en las negociaciones;
- *Los 28 miembros de la Unión Europea* se reúnen en privado para acordar posiciones de negociación comunes. Como organización de integración económica regional, la propia Unión Europea también es Parte en la Convención;
- *El Grupo Sombrilla* es una coalición informal de países desarrollados no pertenecientes a la UE, generalmente integrada por Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, la Federación Rusa y los Estados Unidos.

Los Bloques de Negociación ilustran los intereses y necesidades divergentes de los diferentes países al abordar el cambio climático, donde cuestiones como la agenda de pérdidas y daños³ suscita opiniones contrapuestas en

² Una excepción será COP24, programada para las dos primeras semanas de diciembre de 2018.

³ El artículo 8 del Acuerdo de París proporciona una base legal para la acción a largo plazo sobre pérdidas y daños e involucra el desarrollo de enfoques para abordar los daños causados por eventos de lento desarrollo como las inundaciones, los huracanes y el aumento del nivel del mar, que no pueden evitarse con medidas de mitigación y adaptación.

torno a la responsabilidad sobre el cambio climático. En relación con esta agenda, los países en desarrollo piden nuevos mecanismos de compensación por las pérdidas asociadas con el cambio climático. Los mercados de carbono son otro de esos temas, donde los países buscan establecer mecanismos comunes para cuantificar e informar el progreso hacia los objetivos y las normas de reducción de emisiones para garantizar la transparencia de las acciones de mitigación relacionadas.

La COP24 de este año en Katowice, Polonia, será crítica, dado que las Partes esperan llegar a un acuerdo sobre el libro de reglas de París, que guiará la implementación de los compromisos del Acuerdo de París y el seguimiento del correspondiente apoyo financiero.ⁱⁱ



A través del mecanismo de la COP, las Partes han establecido un punto en la agenda de negociaciones para reconocer la importancia de involucrar igualitariamente a mujeres y hombres en los procesos de la CMNUCC, y promover el desarrollo y la implementación de políticas climáticas nacionales que tengan en cuenta perspectivas de género.

Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)

Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)ⁱⁱⁱ es el principal organismo internacional para la evaluación científica del cambio climático. El IPCC se financia con contribuciones regulares de sus organizaciones socias, la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), y contribuciones voluntarias de sus países miembro y la CMNUCC.

El IPCC revisa investigaciones en todo el mundo y emite informes de evaluación periódicos sobre el estado del conocimiento científico, técnico y socioeconómico sobre el cambio climático, incluidas sus causas, impactos potenciales y estrategias de respuesta. Desde 1988, el IPCC ha preparado cinco informes de evaluación; el sexto se publicará en 2022 a tiempo para los primeros inventarios globales de la CMNUCC bajo el Acuerdo de París en 2023. El IPCC también compila informes individuales y documentos técnicos. Las conclusiones del IPCC son apolíticas y reflejan el consenso científico mundial, basándose en el trabajo y las observaciones de miles de científicos alrededor del mundo.

El trabajo del IPCC informa a la CMNUCC. Las evaluaciones del IPCC proporcionan una base científica para que los gobiernos, en todos los niveles, desarrollen políticas relacionadas con el clima e informen las negociaciones en la COP. Las evaluaciones son relevantes para las políticas pero no son normativas: presentan proyecciones de cambio climático basadas en diferentes escenarios, los riesgos que plantea el cambio climático y las implicaciones de las diferentes opciones de respuesta.^{iv}

Hay tres grupos de trabajo principales en el IPCC:

- Grupo de trabajo I: La base de la ciencia física
- Grupo de trabajo II: Impactos, adaptación y vulnerabilidad
- Grupo de trabajo III: Mitigación del cambio climático



En marzo de 2018, el IPCC estableció el Grupo de Tareas sobre Género del IPCC con el mandato de desarrollar un marco de objetivos y acciones para mejorar el equilibrio de género y abordar cuestiones relacionadas con el género dentro del IPCC.

Organización Meteorológica Mundial (OMM)

La OMM es una organización del sistema de Naciones Unidas dedicada a la cooperación y coordinación internacional sobre el estado y el comportamiento de la atmósfera terrestre, su interacción con la tierra y los océanos, el clima que produce y la consiguiente distribución de los recursos hídricos.

Desde 2016, la OMM ha emitido una declaración sobre el estado del clima mundial en la COP. El informe es una referencia autorizada basada en múltiples conjuntos de datos internacionales mantenidos de manera independiente por centros mundiales de análisis del clima y la información presentada por los Servicios Meteorológicos e Hidrológicos Nacionales e Institutos de Investigación de los miembros de la OMM. En la última declaración, la OMM destacó que *"la tasa de aumento del dióxido de carbono atmosférico (CO2) en los últimos 70 años es casi 100 veces mayor que la del final de la última era de hielo"*.

Las áreas principales de trabajo de la OMM incluyen promover la aplicación de información climática en todas las actividades humanas, ayudar al desarrollo de capacidades en los Servicios Meteorológicos e Hidrológicos Nacionales y analizar datos recopilados de miles de instrumentos de observación en la tierra y el mar y satélites de observación de la Tierra. La OMM también coordina programas internacionales de investigación para mejorar las observaciones ambientales y las evaluaciones científicas de las condiciones ambientales regionales y mundiales.



En junio de 2015, la OMM adoptó una Política sobre Igualdad de Género y en junio de 2016 adoptó el Plan de Acción de Género de la OMM. El objetivo de la OMM es "aprovechar plenamente el potencial profesional y humano de mujeres y hombres a través de oportunidades de empleo equitativas y proporcionar servicios ambientales mejorados que respondan y sean sensibles a las necesidades de mujeres y hombres y hagan una diferencia en sus vidas". En el sitio web de la organización se pueden encontrar informes regulares sobre el progreso en la implementación de la política de género de la OMM.

Potenciales acciones parlamentarias

Los parlamentos nacionales también son actores clave en la agenda del cambio climático. Sus miembros pueden acelerar la adaptación y la mitigación de su país al cambio climático a través de sus:

- Funciones de elaboración de leyes y de escrutinio: las y los parlamentarios pueden redactar o reformar legislación que proporcione incentivos para la inversión en energías limpias o fortalezca los sistemas nacionales de reducción del riesgo de desastres;
- Funciones de revisión y aprobación del presupuesto: las y los parlamentarios pueden ayudar a garantizar que los presupuestos nacionales inviertan en infraestructura resiliente y sostenible, y en programas de protección social para abordar los impactos climáticos, y abogar por datos desagregados por sexo sobre los impactos proyectados de estas inversiones;
- Funciones de control político: los parlamentos pueden monitorear los compromisos asumidos por sus gobiernos en las Contribuciones Determinadas Nacionalmente (NDC, por sus siglas en inglés) a la COP⁴;
- Funciones de representación: las y los parlamentarios pueden poner en práctica diferentes mecanismos para involucrar a la ciudadanía y a organizaciones de la sociedad civil, incluidas comunidades tradicionalmente marginadas, en la toma de decisiones durante todas las etapas del proceso legislativo,

⁴ Las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) se refieren a los compromisos de cada país signatario (o Parte) bajo el Acuerdo de París, para reducir las emisiones de carbón y adaptarse a los impactos del cambio climático.

para asegurar que los esfuerzos nacionales para combatir el cambio climático sean coherentes con las prioridades y necesidades de las comunidades que ellos representan.⁵

A nivel individual hay muchas otras maneras en que las y los parlamentarios pueden contribuir a estos esfuerzos, por ejemplo:

1. Solicitando un informe o reporte de estado sobre el progreso realizado para implementar las NDC de su país. Un punto focal nacional de cambio climático en cada país puede proporcionar una actualización sobre las negociaciones bajo el régimen de cambio climático de la ONU. Esto es importante para entender los temas controversiales actuales en las negociaciones y las posibles consecuencias de diferentes resultados;
2. Apoyando una mayor asignación de recursos a los presupuestos de los consejos nacionales de ciencia, para generar indicadores y una base de evidencia nacional, que incluya datos desagregados por sexo. Esta información es importante para el monitoreo efectivo de las políticas, los programas y las inversiones nacionales para lograr las NDC, y puede fortalecer la posición negociadora de los países dentro del régimen de cambio climático de las Naciones Unidas;
3. Promoviendo la cooperación internacional, las alianzas y el intercambio de información sobre el cambio climático, para facilitar el flujo de recursos al país desde mecanismos de financiación regionales e internacionales, para crear capacidades sectoriales y habilidades técnicas en sectores clave, y presentar posiciones de negociación coherentes y consistentes en la reunión anual de la COP;
4. Promoviendo inversiones en infraestructura de monitoreo del clima y programas de investigación climática, que son fundamentales para generar escenarios futuros y proporcionar datos precisos para modelar riesgos climáticos y cambiar patrones climáticos a nivel nacional y subnacional;
5. Fortaleciendo el acceso público a la información sobre los esfuerzos parlamentarios para combatir el cambio climático, incluidos los procesos de toma de decisiones para desarrollar estrategias nacionales y regionales sobre la acción climática;
6. Promoviendo consultas nacionales para identificar y validar los riesgos, necesidades y prioridades de diferentes grupos de constituyentes y comunidades locales en relación con el cambio climático;
7. Monitoreando los compromisos del gobierno y el progreso en las NDC y asegurar que los compromisos nacionales sean consistentes con las capacidades y necesidades de su país.

Conclusión

El régimen de cambio climático de la ONU es un sistema único de instituciones que trabajan en una escala global para enfrentar el cambio climático. Los informes y los marcos de políticas de estas instituciones proporcionan una guía para acciones correspondientes de los gobiernos. Algunos de los procesos del régimen de cambio climático de la ONU relacionados con la implementación de acuerdos internacionales sobre cambio climático aún se están negociando a través de reuniones anuales de sus gobiernos signatarios.

Los parlamentos nacionales tienen un rol importante en la realización de reformas legislativas y la movilización de la voluntad política para implementar los compromisos de sus gobiernos bajo el régimen internacional de cambio climático. También pueden informar el proceso de negociación internacional expresando las prioridades y necesidades de las comunidades que representan, desde una perspectiva que diferencie las necesidades y experiencias de mujeres y hombres en relación con el cambio climático.

Referencias

ⁱ [UNFCCC \(2002\) A guide to the Climate Change Convention Process](#)

⁵ En 2018, ParlAmericas lanzó una caja de herramientas para la participación ciudadana en el proceso legislativo, que fue cocreado por la sociedad civil y los parlamentos, y destaca las prácticas efectivas existentes aplicadas en países de las Américas y el Caribe. Puede ser consultado: http://parlAmericas.org/uploads/documents/Kit%20de%20herramientas_Participaci%C3%B3n%20ciudadana%20en%20el%20proceso%20legislativo.pdf

ii <https://www.carbonbrief.org/bonn-climate-talks-key-outcomes-from-the-may-2018-un-climate-conference>

iii https://www.ipcc.ch/pdf/press/ipcc_leaflets_2010/ipcc-brochure_understanding.pdf

iv http://www.ipcc.ch/news_and_events/docs/factsheets/FS_what_ipcc.pdf

Programa de Cambio Climático de ParlAmericas

ParlAmericas apoya la acción parlamentaria sobre el cambio climático a través de una programación innovadora, diseñada para parlamentarias y parlamentarios de las Américas y el Caribe. Esto incluye sesiones de trabajo y diálogos entre las y los parlamentarios con expertos locales e internacionales, y partes interesadas clave para avanzar las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC), la Agenda de Desarrollo Sostenible y la adopción del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe. A través de su Programa de Cambio Climático, ParlAmericas también desarrolla recursos de conocimiento que se basan en investigaciones basadas en evidencias y se adaptan a las funciones legislativas, de supervisión y representación de las y los parlamentarios.

ParlAmericas se desempeña como Secretaría Internacional de la Red Parlamentaria de Cambio Climático (RPCC). Esta iniciativa conjunta con Parlatino, se integró formalmente en la estructura de ParlAmericas en diciembre de 2016. La RPCC es un foro hemisférico para avanzar en el trabajo legislativo y promover la diplomacia parlamentaria sobre el cambio climático, e intercambiar conocimientos sobre mitigación y adaptación.

ParlAmericas es la institución interparlamentaria que promueve la diplomacia parlamentaria en el sistema interamericano. Convoca a las legislaturas nacionales de Norte, Centro y Sur América y el Caribe, ParlAmericas trabaja para fortalecer la gobernanza democrática en el hemisferio amplificando la capacidad de los legisladores para cumplir con sus funciones y responsabilidades mediante intercambios de buenas prácticas legislativas y promoviendo un dialogo político cooperativo sobre problemáticas regionales.

Para mayor información, visite www.parlamericas.org o contacte al Programa de Cambio Climático de ParlAmericas: parlamericascc@parlamericas.org.

El Programa de Cambio Climático de ParlAmericas es posible, en parte, gracias al apoyo financiero del Gobierno de Canadá por intermedio del Ministerio de Asuntos Globales (GAC, por sus siglas en inglés.)

