



por **MARÍA DEL PILAR BUENO**. *Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Magíster en Sistemas Ambientales Humanos (UNR) y Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Docente de grado y posgrado de la UNR, Universidad Nacional de La Plata y Universidad Nacional de Entre Ríos. Investigadora Asistente de CONICET. Coordinadora del Observatorio de Política Exterior Argentina (UNR). Asesora y negociadora en temas de cambio climático del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Argentina*



EL GRUPO AFRICANO EN LAS NEGOCIACIONES MULTILATERALES CLIMÁTICAS RECIENTES (2009-2016)

L'Afrique à la COP21



LA CONFORMACIÓN DEL GRUPO AFRICANO DE NEGOCIADORES HA PERMITIDO A ÁFRICA MEJORAR Y FORTALECER SUS POSICIONES EN LA NEGOCIACIÓN CLIMÁTICA MULTILATERAL, DEJANDO DE LADO LA HETEROGENEIDAD CARACTERÍSTICA DEL CONTINENTE, QUE DURANTE AÑOS SE EXPRESÓ EN LA DIFICULTAD PARA AUNAR POSICIONES FRENTE A LOS EFECTOS ADVERSOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO. EN FUNCIÓN DE LA EXPERIENCIA ACUMULADA, TODO INDICA QUE ESTA SEGUIRÁ SIENDO LA ESTRATEGIA UTILIZADA EN LOS FOROS INTERNACIONALES.



Heterogeneidad multidimensional: crecimiento, emisiones y brechas

La heterogeneidad de África es un fenómeno conocido y multidimensional. En este sentido, las posiciones frente a los efectos adversos del cambio climático son difíciles de aunar. Existen al menos cuatro aspectos –interrelacionados– que dificultaron y aún hoy entorpecen el proceso de alcanzar posiciones comunes. En primer lugar, la brecha entre los países africanos en términos de producto bruto, así como de emisiones totales de gases de efecto invernadero, emisiones per cápita y el acople –o no– de las mismas al crecimiento económico. En segundo lugar, los aspectos pendientes referidos al desarrollo y erradicación de la pobreza. Como tercer aspecto, el alto impacto de los cambios sucedidos en el Sistema Internacional en África. En este último sentido se debe tener en cuenta la condición de productor y exportador de *commodities*, la dependencia de las inversiones extranjeras y la relativamente baja demanda doméstica en algunos países. Este aspecto condiciona que los países africanos estén muy expuestos al *lobby* de los países desarrollados para romper consensos climáticos. Finalmente, el cuarto aspecto refiere a la dificultad para sostener una diplomacia climática activa, compuesta por negociadores con experiencia política y conocimiento técnico que puedan dar cuenta de las necesidades de sus respectivos países.

Cabe destacar que nuestra reflexión se promueve en el contexto de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), foro primario de tratamiento del cambio

climático a nivel multilateral. La Convención fue negociada en la Cumbre de Río de Janeiro celebrada en 1992 y entró en vigor en 1994. La primera Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP) fue realizada en Berlín en 1995 (COP 1) y a partir de la misma los países han procurado implementar sus principios y compromisos diferenciados. Se entiende por compromisos diferenciados a aquellos establecidos en el artículo 4 de la CMNUCC como producto de la diferenciación entre países desarrollados y en desarrollo, en función del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, y su operacionalización a través del sistema de anexos. Esta lógica reproduce una visión binaria del proceso climático internacional que ha sido el foco de todos los debates –y roces– durante estos veinte años de experiencia multilateral climática.

Según los datos del World Resources Institute, África es responsable por el 6,19% al 8,10% de las emisiones totales de 2012, ya sea que se contabilice o no al sector de tierras, cambio en el uso de la tierra y silvicultura (LULUCF, por sus siglas en inglés). No debe perderse de vista que aún no se ha logrado metodologías uniformes de reporte para todas las partes en el sector de tierras. Además, debe considerarse que dicho sector tiene un rol significativo en los países en desarrollo en virtud de su perfil productivo primario.

El Producto Interno Bruto (PIB) africano representa el 5,18% mundial, mientras que el continente reúne al 15% de la población. De igual modo, el PIB africano ha crecido en los últimos

En cuanto a la meta de temperatura, el grupo africano –de acuerdo con el cuarto informe del Panel de Expertos sobre Cambio Climático– sostuvo que los países desarrollados debían reducir sus emisiones en un 40% para el año 2020, a niveles de 1990, así como un 80% para 2050.

quince años del 2% de la década de los ochenta y noventa al 5% de 2001 a 2014, según el African Economic Outlook de 2016.

La relación entre emisiones totales y población evidencia que a pesar del crecimiento las emisiones per cápita regionales se encuentran muy por debajo de la media mundial. Esta no es necesariamente una buena noticia en la medida en que se vincula con los pendientes de África en términos de desarrollo, puesto que las bajas emisiones per cápita no se ligan, en este caso, a una matriz energética basada en renovables ni en una política de mitigación muy activa en otros sectores.

En tal sentido, teniendo en cuenta el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 2015 presentado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la mayoría de los países africanos presentan un índice bajo, con algunas excepciones de índice alto encabezada por Mauricio, Seychelles, Argelia, Libia y Túnez. Otros países como Botsuana, Egipto, Gabón, Sudáfrica y Cabo Verde presentan un IDH medio.

En cuanto a la cuestión de las brechas, cabe destacar que Sudáfrica, principal potencia media y emergente del continente, integra el grupo BASIC (Brasil, India, China y Sudáfrica) en las negociaciones en la CMNUCC, como correlato climático del grupo BRICS, tanto como constituye el referente regional en el G20.

Sudáfrica es responsable por el 1% de las emisiones totales (sin/ con LULUCF), así como integra el 13% del PIB de África, 0,7% del PIB mundial, con una población que representa el 0,75% mundial y 5% de África. Sus emisiones per cápita se encuentran bastante por encima de la media global (8,84/8,86 Mt CO₂-eq.

sin/con LULUCF) y su valor es entre tres y cuatro veces mayor que la media africana.

Respecto de las Contribuciones Previstas y Determinadas a nivel Nacional (INDC por su sigla en inglés) bajo el nuevo sistema *bottom-up* de actuar en el plano climático multilateral, cabe destacar que 53 de los 54 países que componen el Grupo Africano han presentado sus contribuciones, con la excepción de Libia. A su vez, todas ellas incluyen un componente de adaptación, aspecto central para África.

La primera de las contribuciones presentadas fue la de Gabón, cuyas incertezas en términos de emisiones del sector de tierras, que por otro lado representan el 92% de las emisiones proyectadas, dificultan su evaluación. Posteriormente realizó su comunicación Marruecos, que será sede de la COP 22 a realizarse en el mes de noviembre de 2016. La INDC de Marruecos propone una reducción del 13% de sus emisiones basado en un escenario *business as usual* (BAU) a 2030 de modo incondicional y 32% de modo condicionado. Etiopía propuso una reducción del 64% de sus emisiones de acuerdo a un escenario BAU a 2030. En tanto, Ghana estableció un 12% para 2025 y un 15% para 2030 de modo incondicional.

Finalmente, Sudáfrica presentó una reducción basada en el sistema *peak, plateau and decline* (PPD), que oscila entre 398 y 614 Mt CO₂-eq. Las organizaciones internacionales que han analizado la justicia y equidad detrás de las contribuciones, como Ecofys, Climate Analytics, PIK y New Climate Institute, entre otros, han señalado que es insuficiente.

Posición común africana de cambio climático

La Conferencia Africana en Ambiente (AMCEN) es la estructura permanente creada para que los ministros de la región puedan debatir aspectos de relevancia en términos ambientales. La AMCEN se organiza cada dos años y en ella se presenta la posición oficial que luego es negociada y defendida en los foros internacionales por el grupo de negociadores africanos (AGN). Dichos negociadores tienen como mandato alcanzar la denominada posición común, así como representar a sus países y participar en el G77 más China.

La búsqueda de África de tener una posición ambiental común frente a los foros multilaterales fue lograda por primera vez en 1989 y se focalizó en aspectos de pobreza y ambiente. Luego, en 2006, en Kenia, se logró por primera vez un documento que procuraba ser una posición común en cambio climático.

A su vez, en junio de 2008, la AMCEN concentró su trabajo en el cambio climático en su duodécima conferencia celebrada en Sudáfrica, lo cual llevó a un documento titulado "Trabajo del AMCEN sobre cambio climático en África". Esta labor tuvo dos fases. La primera de ellas estuvo dada por la organización de reuniones regionales entre 2008 y 2009, las cuales desembocaron en una posición común. Asimismo, envolvió la organización de reuniones especiales de los negociadores africanos, la provisión de documentos técnicos, resúmenes y otros documentos con base científica. La segunda fase concluyó con un documento titulado "Marco de Programas africano contra el Cambio Climático", que se adoptó en conjunto con una etapa de implementación de políticas nacionales y regionales de cambio climático.

Por consiguiente, el proceso referido desembocó en una posición común titulada "Plataforma Climática Africana", adoptada por la Unión Africana en Libia en julio de 2009 y que logró visibilidad en la COP 15 celebrada en Copenhague, donde se esperaba alcanzar un nuevo acuerdo climático post-2012.

Cabe destacar que este período estuvo, también, acompañado por la creación de nuevas estructuras como el Panel de Expertos africanos en Cambio Climático y el Comité de Jefes de Estado y Gobierno africanos en Cambio Climático (CAHOSCC).

Evolución de la posición común de Copenhague a París

De acuerdo con la Plataforma Climática Africana y con los documentos que emanaron de CAHOSCC previo a Copenhague, la posición común en la COP 15 estaba compuesta por un conjunto de elementos. Un punto neurálgico era la compensación financiera de, al menos, 1,5% del PBI de los países desarrollados, por los recursos perdidos y por las responsabilidades históricas en el desencadenamiento del cambio climático. Asimismo lo fue la inclusión del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, interpretado como principio de responsabilidades históricas en contraposición a otras lecturas, como la de la Unión Europea y el grupo Umbrella (compuesto por países desarrollados y especialmente por Estados Unidos), centradas en las capacidades actuales de los países para actuar frente al cambio climático.

Por otra parte, la posición común expresaba la relevancia de sostener la división entre el Protocolo de Kioto y la Convención en términos de negociaciones separadas. Si bien la CMNUCC involucra una diferenciación entre países según la estructura de anexos, no establece compromisos cuantificados para los países desarrollados, como sí lo hace el Protocolo de Kioto. De este modo, la posición común promovía en Copenhague un resultado con dos vías. Una relativa al avance y extensión del Protocolo de Kioto y sus compromisos para los países desarrollados más allá de 2012 y otra para todos los países de la Convención, especialmente enfocada en los Estados Unidos.

El grupo africano hizo un fuerte hincapié en la necesidad de implementar el Plan de Acción de Bali, adoptado en la COP 13 del año 2007. Dicho plan se basaba en los denominados *building blocks*, que incluían mitigación, adaptación, financiamiento y tecnología. África consideraba que los compromisos de los países desarrollados en vistas a la implementación del principio de responsabilidades estaba dado tanto por la acción en materia de mitigación, como el resarcimiento en términos de medios de implementación (financiamiento, tecnología y construcción de capacidades) para quienes no causaron pero sufren en mayor medida los efectos del cambio climático, como África. De este

modo, el Plan de Acción de Bali promovía una mirada más amplia que la de Kioto, centrado en la mitigación.

En cuanto a la meta de temperatura, el grupo africano –de acuerdo con el cuarto informe del Panel de Expertos sobre Cambio Climático– sostuvo que los países desarrollados debían reducir sus emisiones en un 40% para el año 2020, a niveles de 1990, así como un 80% para 2050.

Cabe destacar que la posición de África se ha negociado con otros actores internacionales por fuera de los foros multilaterales, hacemos hincapié en China y en la Unión Europea. China se ha convertido en la mayor fuente de inversión extranjera directa en África en la última década. Además, dado que China integra el G77 más China, existe un interés mutuo en sostener la posición del grupo en aquellos aspectos en los que convienen a ambas partes. China, al igual que el resto de los países del BASIC, necesitaba sostener el principio de responsabilidades y que el nuevo acuerdo climático no implicara compromisos de reducción de emisiones para los países emergentes. África precisaba el apoyo de China en su requerimiento de apoyo o medios de implementación a los países desarrollados. Además, China ha acompañado desde 2006 la posición común prometiendo préstamos concesionales a las naciones africanas. Los acercamientos incluyeron, además, la cancelación de deuda por parte de China a algunos países africanos y la promesa de mayores inversiones en el sector energético para apoyar la reconversión.

Igualmente, este aspecto ha sido incluido en la agenda del G20 durante las presidencias australiana y turca y ha sido reforzado por la actual presidencia china.

Además de la relación con China, la Unión Europea ha negociado con África especialmente como anfitriona de las COP. En forma previa a Copenhague, la declaración conjunta francesa-etíope (Etiopía presidía el grupo africano) incluyó la reducción a la mitad de las emisiones de los países desarrollados para el año 2050 a niveles de 1990, mantener el principio de responsabilidades diferenciadas, transparencia de los compromisos de los países desarrollados y las acciones de los países en desarrollo –aspecto rechazado expresamente por China en Copenhague–, un *fast-start* de financiamiento de 10 mil millones de dólares anuales de 2010 a 2012, un compromiso de financiamiento prolongado post-2012 y una reforma de la gobernanza global del ambiente incluyendo una nueva organización internacional en la materia, principal posición negociadora de Francia en la Cumbre Río + 20.

Ahora bien, con miras a París, la posición común africana estuvo dada por un conjunto de elementos destacables que, en gran parte, compartió con el G77 más China. En primer lugar la importancia de alcanzar un acuerdo vinculante, universal, que incluya todos los elementos establecidos en el Mandato de Durban y que contenga e implemente las responsabilidades comunes pero diferenciadas.

La Conferencia Africana en Ambiente (AMCEN) es la estructura permanente creada para que los ministros de la región puedan debatir aspectos de relevancia en términos ambientales. La AMCEN se organiza cada dos años y en ella se presenta la posición oficial que luego es negociada y defendida en los foros internacionales por el grupo de negociadores africanos (AGN).



Además, África concentró sus estrategias en la prioridad del financiamiento, tanto en mitigación como en adaptación, en la medida en que se avance en la provisión de los 100 mil millones previos a 2020 adoptados en Cancún (COP 16), así como se logre una hoja de ruta de financiamiento para el post-2020. La adaptación es de suma prioridad para África, en tal sentido, promovió el sistema de TEP-A en el período pre-2020, que emula el proceso de la mitigación donde se comparten experiencias con alto potencial de reducción de emisiones, donde participan diversos *stakeholders*. A su vez, y en el post-2020, el grupo africano participó activamente de la posición común del G77 más China que se transformó casi completamente en el hoy artículo 7 del Acuerdo de París. Esto involucra una meta global de adaptación, una relación explícita con la mitigación, el reconocimiento de los esfuerzos en adaptación de los países en desarrollo, la flexibilidad del vehículo para comunicar las acciones de adaptación y los medios de implementación para aceitar el proceso. El G77 también logró una posición común en financiamiento, haciendo especial hincapié en la transparencia del apoyo provisto por los países desarrollados. De este modo, en el artículo 9 del

Acuerdo se logró la presentación de informes bienales por los países desarrollados donde establezcan el financiamiento público otorgado y una previsión sobre el desembolso futuro. Sin embargo, África no logró la prioridad que ya había alcanzado en el Fondo Verde del Clima (GCF, por sus siglas en inglés) para obtener el financiamiento climático. Tampoco obtuvo flexibilidad en la comunicación de las contribuciones, como sí lo hicieron los Países Menos Adelantados (LDCs, por sus siglas en inglés) y los Pequeños Estados Insulares (SIDS, por sus siglas en inglés). Ambos aspectos muy caros a la presidencia sudanesa del grupo africano durante la COP 21 e incluso a la presidencia sudafricana del G77 más China, encabezada por la embajadora Nozipho Mxakato-Diseko, que ejerció un liderazgo muy elocuente y derivado de un fuerte disciplinamiento de los países en desarrollo con miras a una negociación muy dura y cerrada en el interés de unos pocos Estados. A su vez, África promovió junto con otros grupos de países en desarrollo como LDCs y SIDS la inclusión de las pérdidas y daños al Acuerdo de París. Por otra parte, y dadas las diferencias internas respecto de temas como mercados, REDD (Programa de reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de bosques) y cuestiones del sector de tierras, entre otros, estos fueron aspectos en los que África no operó como punta de lanza e incluso los países africanos mostraron divergencias. Ahora bien, para que África cerrara filas y aceptara el Acuerdo, Francia, como anfitriona, ofreció otorgarle la preferencia en la COP 22 a realizarse en su propio continente en términos de financiamiento especialmente para la adaptación. En tal sentido, el presidente Hollande prometió el desembolso de 2 mil millones de dólares para 2020 en concepto de energías renovables. A su vez, la Unión Europea reafirmó en París y en las reuniones que se han realizado durante 2016 el apoyo a la Iniciativa Africana en Adaptación. De este modo, procuró lograr cumplir lo pactado en diciembre, a la vez que se bloquean las demandas de África junto con el G77 para que la adaptación sea prioritaria en el proceso de implementación del Acuerdo, junto con la mitigación –cuestión que Estados Unidos afirmó que no sucedería–. En cuanto a China, la declaración conjunta de diciembre de 2015 estableció la vigencia del principio de responsabilidades, el compromiso mutuo de adoptar un documento con fuerza legal bajo la Convención, repitiendo el Mandato de Durban, con medios de implementación para los países en desarrollo. En tal caso, se obtuvo el intercambio, donde África no presionara por una nueva diferenciación donde China se viera expuesta a tener compromisos de reducción obligatorios, a la vez que África lograra los medios de implementación que requiere para mitigación y especialmente para adaptación. Asimismo, en la declaración se reconoce la alta prioridad de la adaptación y de la entrada en vigor de la enmienda de Doha al Protocolo de Kioto, de interés para ambas partes. Finalmente, se reconoció el apoyo chino a través del Fondo de Cooperación Sur-Sur de China.



Algunas conclusiones

A diferencia de otros momentos de la negociación climática multilateral, la posición común del Grupo Africano parece más sólida. En este proceso ha sido clave la unidad del G77 más China para apoyar posiciones comunes en materia de adaptación, financiamiento, tecnología y pérdidas y daños, entre otras. A su vez, la conformación del Grupo Africano de Negociadores ha permitido a África mejorar y fortalecer sus posiciones dándoles continuidad y mayor contenido científico para llegar hasta París. Sin embargo, los desafíos para el grupo son múltiples. Las brechas entre sus miembros, especialmente con países como Sudáfrica con una doble pertenencia a las potencias emergentes, así como países como Libia que prefieren mantenerse al margen del sistema de contribuciones.

A su vez, la presidencia marroquí de la COP 22 genera importantes posibilidades para el continente en términos de poder negociador, sumado a las promesas de Europa para llegar al histórico Acuerdo de París, que incluyen preferencias para África no logradas en el Acuerdo en sí mismo y que se materializarían en Marrakech. Sin embargo, Marruecos también puede volverse más

un aliado de Europa que de África para alcanzar un resultado mutuamente satisfactorio, como se ha visto previamente en el caso de países anfitriones y su necesidad de salvar las conferencias.

Las crecientes discrepancias del BASIC también ofrecen un escenario de perplejidades dado que esto puede acercar más a Sudáfrica a su grupo natural de pertenencia o favorecer su aislamiento en temas como transparencia de la acción y del apoyo. Asimismo, el rol de China cerrando filas a favor de los países en desarrollo o con Estados Unidos, a favor de una pronta entrada en vigor del Acuerdo, también constituyen variables que modificarían el tablero de juego de implementación.

En todo caso, la implementación del Acuerdo recién comienza. La dura negociación de la agenda de trabajo en la primera sesión del Grupo de Trabajo Ad Hoc del Acuerdo de París (APA1), realizada en el mes de mayo pasado en Bonn, demuestra que las partes siguen teniendo posturas tan antagónicas como las que asumieron al momento de adoptar el Acuerdo. Con lo cual, todo indica que los grupos de negociación y las alianzas regionales y de países afines seguirán siendo la estrategia más utilizada en la CMNUCC.