



COP13 COP/MOP3UNFCCC INFORME/BALANCE

CONFERENCIA DE BALI SOBRE CAMBIO CLIMATICO

Autores:

Joaquín Nieto

Secretario confederal de CCOO y Presidente de SUSTAINLABOUR

Ana Belén Sánchez

Instituto Sindical Trabajo Ambiente y Salud, ISTAS

9 de enero de 2008



Índice:

- I. *2007, la eclosión del cambio climático en la opinión pública mundial*
(pg 3)
- II. *La Hoja de Ruta de Bali, un proceso común para diseñar el nuevo acuerdo* (pg 7)
- III. *Los acuerdos de Bali* (pg 11)
- IV. *La delegación sindical* (pg 14)
- V. *El empleo* (pg 17)
- VI. *Reconocimiento de la dimensión socio-económica del Cambio Climático*
(pg 19)

I. 2007, la eclosión del cambio climático en la opinión pública mundial

Diversos acontecimientos relacionados con el cambio climático han dado como resultado que 2007 sea el año en el que la percepción de la sociedad global sobre este trascendental desafío medioambiental y sus derivaciones económicas, sociales y políticas ha dado un salto de extraordinaria magnitud.

1/ Destaca la publicación del *Cuarto Informe de Evaluación* o **AR4** sobre el cambio climático por parte del Panel Intergubernamental de Cambio Climático o IPCC, órgano científico de las Naciones Unidas, hecho público con gran seguimiento y expectación de los medios de comunicación y de la sociedad a lo largo del año en París, Bruselas y Bangkok y cuyo informe de síntesis final se publicó el pasado mes de noviembre, en Valencia.

El *Informe de Síntesis del AR4* resumía los tres documentos que a lo largo del año habían salido a la luz: adaptación, mitigación y bases científicas del cambio climático. Desde la publicación del primer documento a principios de año, se ha desarrollado una importante presión pública hacia los gobiernos y las empresas a favor de abordar con urgencia el gran desafío ante el que nos encontramos. El *apagón internacional* del mes de febrero, en el que sólo en España participaron tres millones de ciudadanos, ha sido el símbolo más conocido de dicha presión.

Los resultados del IPCC son claros. El panel científico advierte de que, para evitar un incremento de temperatura media del planeta superior a 2° C y el cambio climático catastrófico que tal aumento conllevaría, será necesario disminuir globalmente las emisiones de gases de efecto invernadero en 2050 a niveles muy por debajo de los actuales, superiores a un 50% respecto al año



de referencia de 1990, lo que significará reducciones demás del 80% en los países desarrollados. Entre los objetivos a medio plazo, el IPCC sitúa el escenario que mejor garantiza dicho objetivo: de alcanzar en 2020 una reducción por parte de dichos países de entre un 25 a un 40% en relación a 1990 y una concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera que no supere las 450 ppm o partes por millón.

La publicación de este informe ha marcado un antes y un después en las negociaciones internacionales y ha acelerado el proceso vertiginosamente. Ya no existen dudas a nivel científico de que la amenaza del cambio climático sea real, un efecto producido por la acción humana. El Informe también da soluciones: con el uso del conjunto de tecnologías actuales y con la dedicación de suficiente cantidad de medios se podría conseguir el nivel de estabilización de emisiones necesario para evitar consecuencias de muy difícil manejo.

2/ Otras reuniones importantes han tenido lugar en este año, especialmente la monográfica de jefes de estado organizada en septiembre por el secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon. Pocos días después, el presidente de Estados Unidos organizaba una reunión con una serie de países de las grandes economías, responsables de un 80% de las emisiones mundiales. Asimismo tanto el **G8**, como buena parte de las reuniones políticas y económicas —**Davos**— internacionales han abordado el cambio climático como asunto principal. Hasta el *Nobel de la Paz* ha sido para el IPCC, como reconocimiento a los esfuerzos para aumentar el conocimiento sobre cambio climático y la investigación de las mejores prácticas para evitarlo, y para Al Gore por su labor de divulgación, que obtuvo también un Oscar por la película *Una verdad incómoda*.



El último hito lo ha protagonizado el nuevo **gobierno australiano**, quien tras ganar las elecciones anunció, justo antes del comienzo de la Conferencia de Bali, su decisión de proceder a ratificar el Protocolo de Kioto (PK). Esto ha dejado a EEUU totalmente sólo en su empeño de no ratificar el PK, reforzando su aislamiento internacional en esta materia.

3/ En el interior de Estados Unidos se amplían los sectores económicos, políticos y sociales que piden un cambio de rumbo en las políticas federales para este país asuma una mayor responsabilidad en la mitigación del cambio climático. Son ya más de 20 los Estados norteamericanos y más de 700 las ciudades con una política comprometida voluntariamente en la reducción de emisiones, en concordancia con el Protocolo de Kioto. Los congresistas y senadores partidarios del cambio, que hace unos pocos años eran una minoría exigua, hoy podrían ser mayoría. Hasta los sindicatos norteamericanos, que en el pasado mantuvieron mayoritariamente posiciones alejadas de la agenda del clima -cuando no contrarias al Protocolo de Kioto- hoy también han cambiado mayoritariamente. En mayo tuvo lugar en Nueva York una conferencia sindical sobre cambio climático organizada por el Global Labour Institute de la Universidad de Cornell y los sindicatos más representativos de Estados Unidos y Canadá, con la participación de la Fundación Internacional Sustainlabour, en la que 300 dirigentes sindicales expresaron su exigencia al gobierno federal de políticas de mitigación del cambio climático y su compromiso en la materia.

4/ En 2007 ha tenido lugar un aumento de la apreciación de la dimensión económica y social del cambio climático. La difusión del *Informe Stern* sobre la economía del cambio climático ha supuesto una contribución trascendental en el ámbito económico. Además, el IPCC ha profundizado en sus investigaciones sobre los impactos socioeconómicos de las alteraciones



climáticas. También los organismos de Naciones Unidas mencionan con insistencia esta dimensión: tanto el secretario general, Ban Ki-Moon, como otros responsables, tales como Achim Steiner, director ejecutivo del PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente), se vienen refiriendo a la necesidad de crear una nueva alianza para una economía verde para lograr una sociedad baja en carbono, en la que el mundo del trabajo se verá beneficiado por el aumento de número de empleos verdes –*green jobs*— y sostenibles en el proceso.

Especial importancia para los trabajadores tiene la incorporación a de la **Organización Internacional del Trabajo** (OIT) a la agenda climática. En la pasada reunión de su Consejo de Administración se trató de la relación entre cambio climático y trabajo, de cómo el cambio climático puede desembocar en un aumento de desempleo y pobreza, y de cómo las políticas de mitigación conllevan nuevas oportunidades de empleo –*green jobs*– pero también problemas para el empleo si la dimensión laboral no se tiene en cuenta en la toma de decisiones por lo que es necesario analizar conjuntamente las políticas medioambientales y laborales.



II. La Hoja de Ruta de Bali, un proceso común para diseñar el nuevo acuerdo

Una vez que la comunidad científica había reafirmado la gravedad del calentamiento global y la necesidad de proceder a reducciones considerables y urgentes para evitar un cambio climático catastrófico, la Cumbre de Bali debía fijar el proceso –la *Hoja de Ruta*- que hiciera posible el nuevo acuerdo internacional, que regirá a partir de 2012, cuando finalice el primer período de cumplimiento del Protocolo de Kioto -que va del 1 de enero de 2008 al 31 de diciembre de 2012-.

Para que el nuevo protocolo sea operativo es necesario que el acuerdo esté terminado en 2009, en la COP 15 que se celebrará en Copenhague. Lograr un documento de acuerdo en el que se vean reflejadas las diferentes realidades e intereses de cada uno de los países del mundo no es tarea fácil y obliga a continuos encuentros periódicos, durante al menos dos años y requiere un itinerario claro que guíe todas estas negociaciones y encuentros. Esta guía es la *Hoja de Ruta*, que marcará la agenda de estas negociaciones en los próximos dos años para alcanzar un nuevo acuerdo, que determinará las políticas climáticas y con ellas el rumbo de la futura economía mundial.

La Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático se ha basado desde su comienzo en el mejor conocimiento científico disponible. Siguiendo esta línea, el *Cuarto Informe de Evaluación del IPCC* marca la discusión política del nuevo acuerdo y son los escenarios de reducción de emisiones que aconseja el informe los que se consideran como objetivos a seguir.

El proceso de negociaciones para dicho acuerdo había sido abierto en la COP 11 en Montreal y contemplaba un recorrido en diversas pistas separadas, principalmente dos: 1) El Diálogo de la Convención, con la presencia de Estados Unidos pero sin mandato alguno; 2) el Grupo de Trabajo



Ad-Hoc sobre compromisos futuros de los países desarrollados firmantes del Protocolo de Kioto - es decir, sin Estados Unidos- que había desarrollado un intenso trabajo y había alcanzado unos interesantes y comprometidos acuerdos en Viena en agosto de 2007. Dichos acuerdos contemplaban el rango de reducción de emisiones más seguro aconsejado por el IPCC AR4, el 25-40% para 2020. También hay otro proceso relacionado de revisión del Protocolo de Kioto, el que contempla su artículo 9.

La Conferencia de Bali debía reforzar el proceso de forma que, por un lado, se estableciera la necesidad de alcanzar un nuevo acuerdo en 2009 con un contenido que garantizara los objetivos de la Convención a partir de las conclusiones del AR4 del IPCC y, por otro, convergieran en las negociaciones para dicho acuerdo todos los países, Estados Unidos incluido. En las negociaciones de Bali para una *Hoja de Ruta* se debían consensuar las posiciones y propuestas de los tres bloques principales –EEUU, UE y G77+China— considerando también la posición de los países más vulnerables:

- **EEUU**, que no ha ratificado el Protocolo de Kioto y que hasta la fecha sólo se había involucrado en un genérico Diálogo de la Convención sin mandato alguno, llegó a Bali con la negativa a acordar ningún tipo de cuantificación para la reducción de emisiones a medio plazo (2020), postura apoyada por Canadá, Japón y Rusia, y con la exigencia de que los países con economías emergentes aceptaran objetivos de reducción de emisiones. Pero también llegaba habiendo acusado el aislamiento internacional –reforzado por la decisión de Australia de ratificar el Protocolo- y la presión política y social interior que le empujaban a incorporarse al proceso multilateral.



- **La Unión Europea** - cuyo Consejo había aprobado previamente la propuesta de un acuerdo de reducción del 30% de las emisiones para 2020 para los países desarrollados y, en todo caso, el compromiso unilateral de reducir el 20%- centró sus propuestas iniciales en que se asumiera como objetivo un rango del 25 al 40% de reducción para 2020 por parte de los países desarrollados, siguiendo el escenario del IPCC que mejor garantiza los objetivos de la Convención y favoreciendo acciones de mitigación por parte de los países en desarrollo. En cuanto al proceso, la UE apostaba por un mandato para todos los países —incluido Estados Unidos— de forma que en 2009 se pueda presentar una propuesta común a la COP 15. La UE seguía siendo, como lo era ya en 1992, la principal fuerza impulsora de todo el proceso de desarrollo de la Convención, que llevó al Protocolo de Kioto y deberá llevar en el futuro a un nuevo compromiso internacional para después de 2012.
- **Países en desarrollo, países emergentes.** Su posición inicial era contraria a aceptar ningún tipo de compromiso obligatorio de reducción, aunque se manifestaban abiertos a compromisos de acciones voluntarias de mitigación, acompañadas de todo un conjunto de incentivos financieros por parte de los países desarrollados. Asimismo, algunos de ellos, que albergan importantes extensiones de selva tropical en rápido proceso de deforestación, reclamaban la necesidad de incorporar compensaciones económicas para evitar la deforestación, responsable del 20% de las emisiones mundiales de CO2.
- **Los países menos desarrollados y los pequeños estados insulares.** Sus posiciones, basadas en elementales criterios de justicia ambiental, incidían en la obligación de los principales emisores de reducir sus emisiones y en la necesidad de asegurar la financiación de la adaptación, ya



que son los países más vulnerables al cambio climático y los que menos medios tienen para evitar sus consecuencias adversas.

Las negociaciones en Bali acabarían con éxito, estableciendo un acuerdo de proceso fuerte, la *Hoja de Ruta*, aunque todavía débil en contenidos.



III. Los acuerdos de Bali

La *Hoja de Ruta de Bali* o decisión de la COP 13 reconoce que se requerirá una profunda reducción de las emisiones globales para alcanzar el último objetivo de la convención y acentúa la urgencia de abordar el cambio climático según lo indicado en el IPCC-AR4. La COP 13 decide lanzar un proceso comprensivo para alcanzar de manera completa, eficaz y sostenida los objetivos de la Convención a través de una acción cooperativa a largo plazo, para más allá de 2012, que deberá acordarse en la COP 15. Para este propósito, establece un *Grupo de Trabajo Ad Hoc para una Acción Cooperativa a Largo Plazo*, que iniciará sus trabajos en abril de 2008 y los terminará en 2009. El proceso tratará sobre la acción nacional/internacional para la mitigación, así como la para la adaptación, el desarrollo y transferencia de la tecnología, y la disposición de recursos financieros y de inversión, que son los llamados *cuatro bloques del edificio*. La decisión contiene listas detalladas de las ediciones que se considerarán debajo de cada uno de estos bloques.

La acción sobre la **mitigación**, incluye, en otras:

- 1) Acciones nacionalmente apropiadas, medibles, verificables y reportables, incluyendo objetivos cuantificados de limitación y de reducción de la emisión por *todos los países desarrollados*, considerando diferencias en sus circunstancias nacionales y criterios comparativos; aunque no establece un rango cuantificado de objetivos para 2020, se remite al AR4 del IPCC.
- 2) Acciones de mitigación nacionalmente apropiadas por los *países en desarrollo* para el control o reducción de emisiones en el contexto del desarrollo sostenible, apoyadas por la transferencia de tecnología, la financiación y la capacitación, de una manera medible, verificable y reportable.



En la *adaptación*, la COP 13 adopta una serie de decisiones, que incluyen la cooperación internacional y la puesta en práctica urgente de ayuda a las medidas de adaptación, considerando las necesidades inmediatas de los países particularmente vulnerables a los efectos nocivos del cambio climático, especialmente los países menos desarrollados, los pequeños estados isleños y los países africanos. En Bali se alcanzó también un acuerdo para la puesta en marcha del órgano de gobierno del *Fondo de Adaptación*, que se nutre del 2% de las inversiones en los Mecanismos de Desarrollo Limpio y podría sumar en breve algunos cientos de millones de dólares.

En el desarrollo y *transferencia de tecnología*, la COP 13 decide considerar los mecanismos eficaces para remover los obstáculos a la financiación y favorecer los incentivos que permitan un salto en la transferencia tecnológica.

Con respecto a la *financiación*, la COP 13 decide considerar la mejora del acceso a la ayuda financiera y a los recursos y adecuados, fiables y sostenibles, y la provisión de nuevos y adicionales recursos, incluyendo la concesión de financiación oficial. También decide considerar incentivos y medios innovadores de financiación, así como la movilización de la financiación pública y las inversiones del sector privado para abordar los costes de la adaptación.

Además, se han acordado otros asuntos importantes en la agenda, entre los que destaca el referido a *deforestación*, por el que se ha decidido desarrollar metodologías replicables que sirvan como incentivo para la puesta en marcha de medidas de gestión sostenible de los bosques que eviten la deforestación a aquellos países con gran superficie forestal, compensando los esfuerzos y resultados.



Dentro del artículo 6 de la Convención se ha acordado continuar con el *Programa de Delhi* sobre educación, formación, sensibilización y acceso público a la información, participación pública y cooperación internacional.

El acuerdo de proceso es **fuerte** porque crea un organismo común: el *Grupo Ad Hoc para una Acción Cooperativa a Largo plazo*, con Estados Unidos, que deberá terminar sus trabajo en 2009 y presentar conclusiones a la COP 15 con los contenidos del próximo acuerdo. El mandato es claro en la medida en que, por un lado, establece que dicho acuerdo deberá contemplar medidas de mitigación nacionales e internacionales, según el principio de responsabilidad común pero diferenciada, con compromisos para todos aunque diferentes entre países desarrollados y en desarrollo, y con el fin de alcanzar el objetivo último de la convención siguiendo el *Cuarto Informe del IPCC*.

Aunque la no cuantificación expresa del rango de reducción de emisiones para 2020 que deberán hacer los países desarrollados debilita los contenidos de lo acordado, complicando excesivamente las próximas negociaciones, no obstante, el AR4 es claro sobre cuál es la gama de niveles de reducción seguros para evitar una concentración superior a 450 ppm y un calentamiento superior a 2°C, que sitúa entre el 25 y el 40% para 2020 en relación a 1990.



IV. La delegación sindical

En esta cumbre se ha reunido a la mayor delegación sindical de entre todas las Conferencias del Clima. Ha estado formada por más de 80 representantes de 22 países diferentes, desarrollados (Europa, Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia) y en desarrollo (de África, Asia y América Latina). La posición de los sindicatos reflejada en el texto de la declaración sindical presentada en Bali http://www.global-unions.org/pdf/ohsewpP_12Bc.SP.pdf ha sido comprometida y sólida:

“El reto más importante ante el que se encuentra la comunidad internacional es asegurar un nuevo Protocolo de Kioto post-2012. Como sindicatos, confiamos en que Bali marcará el principio de un nuevo y más ambicioso proceso de cambio social, en el que nuestro corazón y mente colectivos se impongan como deber salvar nuestro planeta desde la solidaridad y el respeto mutuo. El Consejo General de la Confederación Sindical Internacional del mes de junio de 2007 hizo un llamamiento a este respecto ante la urgente necesidad de abordar el cambio climático como una prioridad para el nuevo internacionalismo sindical. Los sindicatos creen que el nuevo acuerdo debe limitar la media mundial del aumento de temperatura a no más de 2°C, estableciendo una vía segura y sostenible para la reducción global de las emisiones. En coherencia con este objetivo fundamental, los sindicatos instan a los Gobiernos en la CMNUCC de Bali a seguir el escenario del IPCC, para mantener el aumento global de la temperatura dentro de los 2°C y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero un 85% para 2050.



De conformidad con el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, todos los países necesitan desempeñar una parte en el siguiente acuerdo de Kioto, basado en la etapa de desarrollo económico y social de cada país.

Países desarrollados. Deberían acordar próximamente mayores reducciones en sus emisiones de CO2. El resultado del compromiso de la Unión Europea de un 30% de reducción (tomando como base 1990) de CO2 para 2020, (conforme a un nuevo tratado internacional) puede ser un parámetro válido para los compromisos contraídos por los países desarrollados, en la medida en que un sistema mundial de intercambio de emisiones será la piedra angular de esta estrategia.

Países en desarrollo. Los más avanzados pueden adoptar progresivamente la prevención, reducción, estabilización o aumentos controlados de los gases de efecto invernadero, por ejemplo, a través de metas para el uso de la energía renovable, captura del carbono, solución a la deforestación y desarrollo de los sistemas de transporte público.”

La declaración sindical presentaba también criterios para la distribución de reducción de emisiones:

“El reparto de la carga debe fijarse de acuerdo con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y teniendo en cuenta criterios de equidad, basados en las fuentes de emisión de cada país (industriales o difusas) y en su desarrollo económico y social.

Los sectores difusos deberán analizarse tomando como base las emisiones per cápita.



Los sectores industriales en el marco del mercado del carbono deberán analizarse a través de parámetros o auditorías sectoriales, tomando como base las emisiones de CO2 por tonelada de producto. Este análisis deberá tratar de promover los mejores niveles de eficiencia y las mejores técnicas disponibles (MTD).

Es preciso tener en cuenta las diferencias de desarrollo entre los países y la necesidad de convergencia económica y social.

Estos elementos deberán ajustarse integrando otras diferencias entre los países, por ejemplo, densidad demográfica, tamaño del territorio (los territorios más grandes tienen distintas necesidades de transporte) y la importancia del carbono y de los sectores a fuerte intensidad de mano de obra intensiva en el sistema energético, etc.”



V. El empleo

Asimismo, la declaración sindical abordaba la cuestión del empleo en los siguientes términos:

“Empleo, cohesión social y transición justa. Todo acuerdo nuevo debería abordar:

los efectos sobre el empleo que producen los trastornos producidos en el clima, es decir, desplazamientos, migraciones, desempleo en sectores sensibles al clima y los refugiados por causas climáticas,

los efectos sobre el empleo de la aplicación de las medidas de adaptación (es decir, inversiones en infraestructura o transformaciones en la producción) y

los efectos sobre el empleo debidos a las repercusiones de los esfuerzos de reducción.

Deberán estudiarse y anticiparse las transiciones del empleo para garantizar la justicia social. Será preciso elaborar medidas de acompañamiento (incluida la promoción de puestos de trabajo decentes y ecológicos y los sistemas de protección social) conjuntamente con las medidas de reducción y adaptación. Los sindicatos proponen situar el empleo, los ingresos y las medidas favorables a los pobres en el centro de las discusiones. Las repercusiones sobre el empleo deberán incorporarse como una variable en todos los escenarios.

Los sindicatos proponen el establecimiento de procesos de diálogo social tripartito en cada país y en el plano sectorial para anticipar los efectos y medidas transitorias que se necesitan, teniendo en cuenta la cobertura de la protección social. Un buen ejemplo de esta perspectiva es el



establecimiento en España de las mesas de diálogo social para la aplicación del Protocolo de Kioto y el Plan Nacional de asignación.”

Este planteamiento es resultado del trabajo que durante los últimos años ha venido desarrollado el grupo de trabajo sindical sobre cambio climático, que ha identificado diferentes aspectos relacionados con el empleo en el proceso.

- Proyectos de Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL). La aprobación de estos proyectos debe tener en cuenta los aspectos laborales además de los medioambientales.
- Medidas de adaptación mitigación. En ambos casos se debe tener en cuenta que la puesta en marcha de ambos tipos de medidas tiene fuertes repercusiones, tanto positivas como negativas en el empleo. Sin la participación de los trabajadores en la toma de decisiones será difícil evitar impactos sociales y económicos negativos. Se deben poner en marcha programas de diversificación económica en aquellos lugares o sectores dependientes de unos pocos medios de producción que tendrán que disminuir por su elevado nivel de emisiones. Deberá analizarse previamente los efectos de estas medidas en el empleo.
- IPCC. Aunque se ha avanzado bastante en la recopilación de información sobre impactos socio económicos del cambio climático, aún queda un largo camino en la producción de estudios sobre impactos del cambio climático en el empleo, especialmente a nivel sectorial.



- Artículo 6 de la Convención. Los sindicatos y los trabajadores son uno de los sectores clave a los que dirigir programas especiales sobre formación, participación en temas medioambientales que incluyen al cambio climático.
- Existen otros puntos fuertemente vinculados con el mundo del trabajo, como el fortalecimiento de capacidades y la transferencia de tecnologías.



VI. Reconocimiento de la dimensión socio-económica del Cambio Climático

La apreciación de la dimensión económica y social del cambio climático es mayor que nunca. A ello ha contribuido el *Informe Stern* sobre la economía del cambio climático y las investigaciones sobre los impactos socioeconómicos de las alteraciones climáticas. Las referencias a esta dimensión y a la dimensión del empleo realizadas por Ban Ki-Moon y Achim Steiner son un considerable paso adelante en esta dirección. Pero todavía la cuestión laboral no forma parte de las negociaciones.

El reconocimiento oficial de la representación de los trabajadores como grupo específico sindical, al igual que el grupo de las ONG medioambientales o las organizaciones empresariales, que es ya una realidad, y la incorporación a la agenda climática por parte de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), abren un camino interesante para que la dimensión laboral forme parte de los contenidos del próximo acuerdo internacional. Será la mejor forma de involucrar a toda la sociedad —de la que los trabajadores forman parte sustancial— en las acciones frente al cambio climático y de garantizar la justicia social en los procesos de mitigación y adaptación, transferencia tecnológica y financiación e inversiones, que las políticas del clima están poniendo en marcha y que serán decisivas a lo largo del siglo, transformando profundamente los procesos de producción y consumo.