



1.22 • Conjuntura Internacional

El acuerdo de París: entre lo posible y lo necesario

Francisco Heras Hernández

EL 12 DE DICIEMBRE DE 2015 en el seno de Naciones Unidas 195 países adoptaron el denominado Acuerdo de París, comprometiéndose a limitar las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), que son el motor del cambio climático.

Una vez pasadas las primeras reacciones de satisfacción o de decepción, el desarrollo del Acuerdo suscita una serie de interrogantes: ¿Qué retos plantea a las partes firmantes? ¿Qué repercusiones tendrá en el corto y en el medio plazo? Y lo más importante: ¿Será un instrumento útil para evitar que las actividades humanas interfieran de forma peligrosa en el clima terrestre?

Objetivos y mecanismos

El Acuerdo de París tiene como objetivo explícito mantener el aumento de la temperatura media mundial “muy por debajo” de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, así como “proseguir los esfuerzos” para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5°C, con respecto a los niveles citados. Estas referencias se basan en un buen número de estudios científicos, que sitúan entre los 1,5 y 2°C el punto en el que se desencadenarían impactos e interferencias graves en el sistema climático.

Por otra parte, el Acuerdo de París también persigue aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático que ya se están produciendo o los que no será posible evitar considerando los incrementos en las concentraciones atmosféricas de gases de efecto invernadero que ya se han producido.

Las limitaciones asumidas por las partes firmantes del Acuerdo se establecen a través de las llamadas “Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional”, más conocidas por sus siglas inglesas, INDCs. Como su propia denominación sugiere, el Acuerdo no concreta cifras de reducción de emisiones, sino que son las propias partes firmantes las que definen sus compromisos, según sus capacidades y circunstancias nacionales.

Por otra parte, el compromiso fijado por los firmantes no es estático: el Acuerdo establece que cada parte deberá comunicar cuál será su contribución cada cinco años (apartado 4.9). Esas contribuciones deberán ser progresivamente más ambiciosas (4.3) y quedarán inscritas en un registro público (4.12). El Acuerdo indica que las partes deberán mostrar “la mayor ambición posible” (4.3).

Ciertamente, hay una notable discrecionalidad a la hora de que los países determinen sus objetivos, pero una vez establecidos, deben ser cumplidos y revisados. En este sentido, no estamos ante un acuerdo estrictamente voluntario, como se ha dicho en ocasiones.

En el plano económico, el Acuerdo indica que “las Partes que son países desarrollados deberán proporcionar recursos financieros a las Partes que son

países en desarrollo para prestarles asistencia tanto en la mitigación como en la adaptación” (9.1). Los países ricos también deberán proporcionar ayuda a los países pobres que sufran daños permanentes e irreversibles como resultado del cambio climático; un área de trabajo conocida como *loss and damage*, cuyos detalles aún deben ser concretados. Por otra parte, el Acuerdo contempla facilitar la transferencia tecnológica o la capacitación para hacer frente al cambio climático.

Las valoraciones del acuerdo

El analista del diario *The Guardian*, George Monbiot, describió de forma admirable las reacciones ambivalentes suscitadas por el Acuerdo de París: “comparando con lo que podría haber sido, es un milagro; comparando con lo que debería haber sido, un desastre”. Monbiot pone sobre la mesa dos referencias esenciales para valorar el Acuerdo: lo que era posible lograr y lo que era necesario obtener.



El balance de energía de nuestro planeta tiene una lógica que no depende de los esfuerzos desplegados para luchar contra el calentamiento, sino de los efectos finales producidos.



El Acuerdo ha suscitado, de hecho, valoraciones contrastadas, que en buena medida reflejan dos miradas diferentes sobre el mismo:

- Una mirada cualitativa, que aprecia la creación de un nuevo instrumento, de carácter prácticamente universal, que contempla un mecanismo de limitación progresiva de emisiones.
- Una mirada cuantitativa, que contabiliza los compromisos concretos puestos sobre la mesa, concluyendo que resultan insuficientes para cumplir los objetivos establecidos.

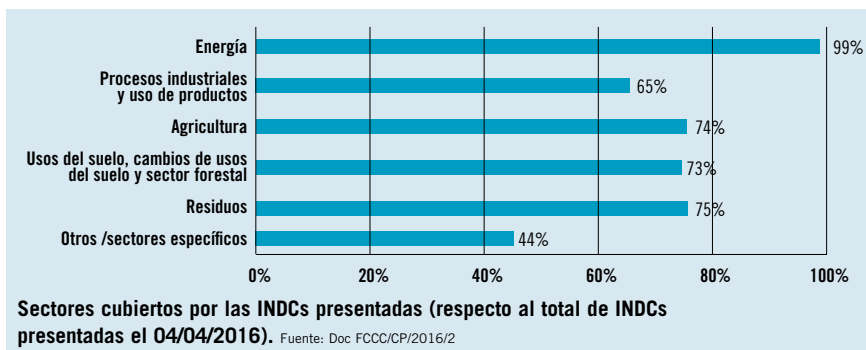
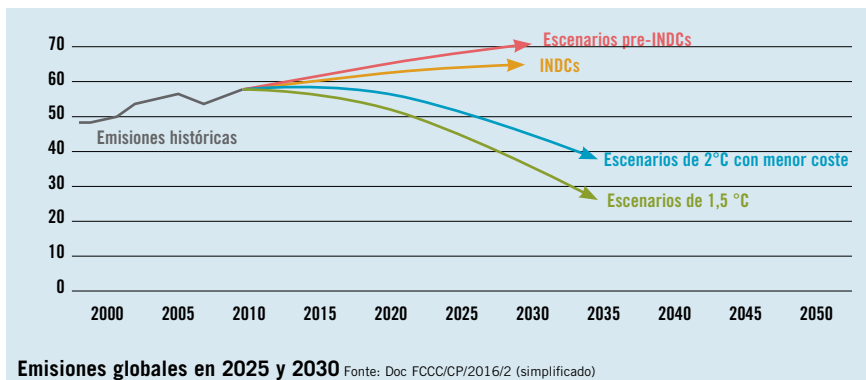
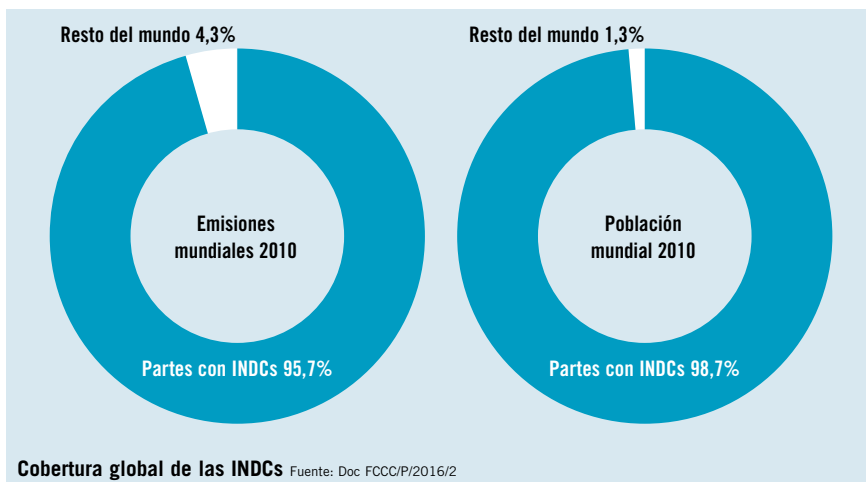
Las valoraciones más positivas del Acuerdo han subrayado su dimensión de señal global (señal a los mercados, señal a los gobiernos, señal a la ciudadanía). La reacción a de la revista *The Economist* tras la adopción del Acuerdo refleja bien esta visión: “Quizá el efecto más significativo del Acuerdo de París en los próximos años será la señal que envía a los inversores: los gobiernos del mundo, unidos, dicen que la era de los combustibles fósiles toca a su fin. ... [Después de París] la idea de invertir en una mina de carbón parecerá más arriesgada”.

Según esta interpretación, el Acuerdo es “un paso irreversible hacia una economía baja en carbono”

porque, a pesar de sus carencias, permite poner límites a las emisiones globales y hacerlos más ambiciosos en el tiempo. El mecanismo de revisión de los compromisos nacionales es el depositario de la esperanza de que el Acuerdo adquiera el vigor necesario para frenar el cambio climático. Quienes han valorado positivamente el Acuerdo también han considerado que en el proceso de negociaciones internacionales se planteaba un serio problema de tiempos: era necesario elegir entre un acuerdo insuficiente, pero posible en 2015, y un hipotético acuerdo ambicioso ubicado en un lugar impreciso del futuro. La mayoría entendió que no era viable seguir esperando. No se debe olvidar que el cambio climático posee una inercia formidable. Las emisiones de las últimas décadas comprometen ya la evolución del clima en las décadas venideras. El cambio climático “comprometido” se alimentará de los gases de efecto invernadero que ya hemos lanzado a la atmósfera y que ejercerán de forma inevitable su efecto “atrapa-calor” durante años.

Resulta intranquilizador que algunas de las valoraciones más negativas del Acuerdo de París hayan venido del campo científico; de aquellos que comprenden mejor la dinámica del sistema climático terrestre. No debemos olvidar que el cambio climático es, ante todo, un fenómeno “físico”. El balance de energía de nuestro planeta tiene una lógica que no depende de los esfuerzos desplegados para luchar contra el calentamiento, sino de los efectos finales producidos: las cantidades globales de gases que son liberadas a la atmósfera, la capacidad de los denominados *sumideros* para retirar de la atmósfera parte de esos gases, los cambios en el albedo derivados de cambios en los usos del suelo y la cubierta vegetal...

Desde la perspectiva de los efectos finales, la referencia esencial es el efecto agregado de los compromisos puestos sobre la mesa por los Estados. El último estudio que analiza esta cuestión, que contabiliza los compromisos nacionales – *INDC's* – comunicados a la Secretaría de la Convención hasta abril de 2016, revela unos resultados claramente insuficientes. Si estos compromisos, correspondientes a 189 partes y que cubren casi el 96% de las emisiones globales de GEI, se cumplieran de manera estricta, las emisiones globales de gases de efecto invernadero alcanzarían las 55 Gt CO₂ en 2025 y 56,2 Gt CO₂ en 2030, lo que supone, respectivamente, un 13% y un 16% más que las emisiones globales registradas en 2010. Esto significa que los compromisos comunicados no permitirían ni siquiera alcanzar el punto de inflexión en las emisiones globales antes de 2030. Lo más importante: no permitirían situarnos en la senda necesaria para mantener el aumento de la temperatura por debajo de los 2°C.



Además, hay que tener en cuenta que algunos objetivos de limitación de emisiones quedan condicionados a que los países desarrollados aporten los recursos necesarios para hacerlos realidad. El hecho de que los compromisos futuros dependan de la propia voluntad de mejora de los países, sin que existan techos de emisiones globales vinculantes, añade un elemento de pesimismo para los críticos.

Los retos planteados

El análisis del Acuerdo de París revela una evidente falta de congruencia entre los objetivos globales y los compromisos nacionales. Dado que los primeros responden a criterios científicos (a partir de ciertos niveles de aumento en las temperaturas globales se producen retroalimentaciones peligrosas en el sistema climático), el valor real del Acuerdo dependerá de la ambición de los compromisos y la capacidad de implementarlos. Para alcanzar los objetivos definidos en París, el cambio climático deberá pasar a ser un factor prioritario a la hora de definir las políticas públicas, no solo en materia de energía, sino también de agricultura y alimentación, de transporte, de vivienda, de comercio, de educación...

Pero hay buenas razones para que sea así: el mantenimiento de las condiciones mínimas de la vida sobre la tierra constituye una condición *sine qua non* del bienestar humano, si no de la mera supervivencia. Sin un clima estable casi todo lo demás no podrá ser. Y esa sencilla realidad marca la trascendencia del reto.

En clave de política internacional, el cumplimiento del Acuerdo también planteará retos relevantes, entre los que podemos destacar:

- Unilateralismo:** la interdependencia de los países para hacer frente al cambio climático supone un claro desafío a las visiones unilateralistas, que no toman en consideración las repercusiones de las acciones propias sobre las de los otros en la escena internacional.
- Relaciones norte-sur:** el Acuerdo de París se fundamenta en un nuevo compromiso norte-sur. Los países desarrollados deberán aportar los recursos necesarios para que los países en desarrollo puedan progresar siguiendo un nuevo modelo bajo en carbono.
- Los free-riders climáticos:** ante el cambio climático, no es posible mantener una posición pasiva, esperando a ver si los otros actúan.

Pero si se tolera que determinados países u organizaciones saquen ventaja de su pasividad, si el sistema económico global penaliza al más comprometido con el cuidado del clima y beneficia al más irresponsable, el acuerdo podría convertirse en papel mojado.

- Los tiempos: no sólo se trata de reducir sustancialmente las emisiones, es necesario hacerlo en un tiempo muy limitado. De hecho, a medida que aumentan las concentraciones atmosféricas de GEI, disminuye el tiempo disponible para cambiar. Los plazos dilatados con que se trabaja frecuentemente en las negociaciones internacionales, ya no son viables.
- La transversalización: el cuidado del clima debe incorporarse a otras áreas de las relaciones internacionales, como el comercio, el transporte o la cooperación científica y cultural.

Lectura positiva y negativa

Respecto al Acuerdo de París es fácil hacer una lectura positiva, por lo que tiene de avance respecto a una situación previa de inacción. Pero también es muy fácil hacer una lectura negativa, por lo que tiene, hoy por hoy, de insuficiente.

Los optimistas creen que los cambios de lógica que pueden desencadenarse a nivel mundial, pueden acabar facilitando la transición hacia una economía y unos estilos de vida bajos en carbono; los pesimistas, basándose en la experiencia pasada, dudan que los estados vayan a asumir unas metas ambiciosas a las que, a priori, no están obligados.

¿Se alcanzarán los objetivos establecidos en París? No hay que olvidar que el Acuerdo es, esencialmente, una estructura de gobernanza, un marco que regula el esfuerzo compartido de los países. En la práctica, el avance hacia un mundo libre de emisiones dependerá de factores políticos, económicos, culturales y tecnológicos en escalas diversas. O lo que es lo mismo, de la acción de la ciudadanía, las empresas, los municipios, las regiones y los Estados.

Las evaluaciones procedentes de la esfera científica nos alertan de que el tiempo para evitar las peores consecuencias del cambio climático se agota: en los próximos años nuestras acciones determinarán si en el futuro traspasaremos los umbrales de estabilidad del clima planetario.

El acuerdo de París se fraguó desde lo posible: ¿servirá para alcanzar lo necesario? ■

Referencias

- Monbiot, G. (2015). Grand promises of Paris climate deal undermined by squalid retrenchments. *The Guardian*, (12 dic.), disponible en <http://www.theguardian.com/environment/georgemonbiot/2015/dec/12/paris-climate-deal-governments-fossil-fuels>.
- The Paris agreement marks an unprecedented political recognition of the risks of climate change (2015). *The Economist*, (12 dic.), disponible en <http://www.economist.com/news/international/21683990-paris-agreement-climate-change-talks>.
- UNFCCC (2016). *Aggregate effect of the intended nationally determined contributions: an update*. FCCC/CP/2016/2, disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/2016/cop22/eng/02.pdf>.