

# El semáforo de la Cumbre del Clima de París (COP 21)

Entre el 30 de noviembre y el 12 de diciembre de 2015, se ha celebrado en París la Cumbre del Clima, llamada COP 21 o, en su nombre oficial, la XXI Conferencia Internacional sobre Cambio Climático. Los tiempos de preparación han sido largos y las expectativas eran altas, aunque también los temores de fracaso, dados los resultados de las anteriores cumbres, especialmente la gran decepción de Copenhague (2009). Con la perspectiva del tiempo transcurrido desde la COP 1 en Berlín (1995), el resultado final de la COP 21 ha sido mucho más positivo de lo esperado, aunque quizá hablar de éxito puede resultar un tanto prematuro. En este comentario editorial queremos presentar los resultados de la Cumbre y analizar su impacto, así como las tareas que quedan por delante. Lo haremos siguiendo el esquema de un semáforo, para indicar en color verde los avances y aprendizajes, en amarillo los avisos o cautelas y en rojo las amenazas. No solo nos fijamos en el texto aprobado, sino en el mismo proceso seguido; por ello hablamos de lo ocurrido antes de, en y tras el Acuerdo.

## **Semáforo en verde: aprendizajes en el proceso hacia el Acuerdo**

De entrada, hay que señalar con claridad las señales verdes de la COP 21. Son verdes porque permiten avanzar, verdes por su sentido ecológico y verdes porque abren a la esperanza. En primer lugar, sencilla y directamente, tenemos el hecho de que se haya logrado un Acuerdo. Esto no era evidente y es, sin duda, muy importante. Además, hay señales verdes y aprendizajes que se refieren al qué, al quién y al cómo.

En cuanto al **contenido**, hay que decir que estamos hablando de dos documentos aprobados. El principal es el llamado "Acuerdo de París" (en adelante, Acuerdo), texto cerrado e invariable, que entrará en vigor en 2020. Junto a él, está la "Decisión", documento más flexible, que establece los trabajos que los países deberán realizar antes de esa fecha. El Acuerdo no solo busca detener "el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales", sino que se busca "proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C" (art. 2). Para ello, la clave está en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Y en función de este objetivo, el Acuerdo recoge medidas en torno a ocho aspectos fundamentales.

Tres de ellos se refieren a minimizar los efectos concretos del cambio climático: se habla de medidas de mitigación de cada país, con metodología común y rendición de cuentas compartida (art. 4); básicamente se trata de lograr, para mediados del siglo XXI, un equilibrio entre las emisiones de GEI y las que pueden ser capturadas por medios naturales (bosques) o tecnológicos (ej., instalaciones de almacenamiento de carbono). En segundo lugar, se busca "aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático" (art. 7). Tercero, se asume la "importancia de evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático" (art. 8). Este punto reconoce, como pedían los países más vulnerables, que hay situaciones, como las tormentas extremas o la subida del nivel del mar, en las que la adaptación ya no sirve, sino que hay que asumir directamente pérdidas y daños.

Para lograr estas metas, el Acuerdo aborda otras cinco cuestiones más instrumentales, referidas a los medios necesarios para lograr el objetivo, como son la financiación (art. 9), el desarrollo y la transferencia de tecnología (art. 10), el fomento de la capacidad (art. 11), la transparencia de las medidas (art. 13) y el apoyo para lograr la aplicación y el cumplimiento (arts. 14-15).

En cuanto a los **actores**, han sido 195 los países firmantes del Acuerdo. Casi todos ellos han anunciado compromisos concretos

para reducir sus emisiones de GEI, que suponen el 94% del total. Detrás de este gran éxito, podemos entrever el desarrollo de una nueva geopolítica. Durante la Cumbre, China y África firmaron un acuerdo de 60.000 millones de dólares, en tres años, para promover iniciativas de desarrollo sostenible; al mismo tiempo, India anunció la creación de una Alianza Solar Internacional, con la participación de 120 países. Todo ello indica una significativa reducción del protagonismo de los países desarrollados de Europa y América. De hecho, esto ha supuesto que el Acuerdo comprometa a todos los países y no solo a los del Norte. Asimismo, hay que valorar positivamente los esfuerzos diplomáticos de todas las partes y, en concreto, el activo rol jugado por la anfitriona, Francia.

Pero no han sido solo los actores políticos y los gobiernos quienes han tenido un papel relevante en la COP 21 y en el acuerdo logrado. También hay que considerar a la sociedad civil y, dentro de ella, de modo destacado, a las organizaciones ecologistas, a los movimientos sociales y a las agencias de cooperación al desarrollo. Además, el sector privado y las instituciones financieras han jugado un papel relevante, superando sus anteriores posiciones defensivas. Por poner algunos ejemplos, cabe destacar que 52 grandes multinacionales se han propuesto el objetivo de funcionar al 100% con energías renovables; el sector asegurador ha comprometido más de 100.000 millones de dólares para combatir los impactos del cambio climático; y una empresa como Kellogg se ha comprometido a reducir al 50% su huella de carbono para el año 2050. Parece que hay algo más que mercadotecnia interesada en la 'moda verde'. También hay que valorar positivamente el compromiso de las ciudades y otras autoridades subnacionales para hacer frente al cambio climático. Finalmente, debemos mencionar el papel de las iglesias y entidades religiosas y, muy particularmente, el activo, creíble y eficaz liderazgo del papa Francisco a lo largo del proceso en torno a la Cumbre de París.

En cuanto a los **procedimientos**, estamos ante un Acuerdo jurídicamente vinculante que, por tanto, obliga a ser cumplido por quienes lo han firmado. De hecho, según el artículo 21, el Acuerdo entrará en vigor cuando lo hayan ratificado al menos 55 países, que representen al menos el 55% del total de las emisiones mundiales de GEI. Como ha señalado el analista del *think - tank*

Bruegel, Georg Zachmann, ha habido tres cambios significativos en el proceso. Se ha pasado del mero intento de aprobar un protocolo a diseñar una arquitectura global, más flexible; se ha sustituido un enfoque descendente por uno de abajo a arriba; y se ha involucrado a todos los actores, no solo a los países desarrollados. El resultado es quizá menos ambicioso, pero sin duda más realista y aceptable por todos. Al mismo tiempo, se establece, por vez primera, un mecanismo de “balance mundial”, es decir una evaluación del avance global en el cumplimiento del Acuerdo, en particular con respecto a los objetivos de temperatura, la meta de reducción de GEI a largo plazo y la financiación. Se realizará un primer balance mundial en 2023 y a partir de entonces, cada cinco años (art. 14).

Con todo ello, se ha conseguido desatascar la lucha contra el cambio climático e iniciar una nueva fase de avances. Así se ha podido incorporar al Acuerdo a países como Canadá o Japón, que habían abandonado los compromisos de Kyoto; se ha facilitado la ratificación del acuerdo por parte del Senado de Estados Unidos (cosa que no hizo con el Protocolo de Kyoto), así como su aceptación por parte de China e India, países en fase de desarrollo expansivo. Por este motivo hemos titulado esta sección aprendizajes hacia el Acuerdo; no solo en el contenido de lo pactado, sino en el proceso seguido hasta ello hay lecciones que podemos asimilar.

### **Semáforo en amarillo: ambigüedades en el Acuerdo**

Junto al verde, vemos también señales amarillas en el semáforo de la COP 21. El Acuerdo tiene bastantes ambigüedades que impiden el triunfalismo o las alabanzas acrílicas. Y no se refieren solo al papel de China, el ‘gigante amarillo’ que introduce un factor de incertidumbre nada despreciable (debido a su peso poblacional, a su régimen político, a su poderío financiero y a su dinámica de crecimiento económico). China es ya el mayor emisor mundial de GEI, siendo responsable del 24% del total mundial. Además de este factor hay, sin duda, varios aspectos claves del Acuerdo que han quedado demasiado genéricos. Señalamos los tres que

nos parecen más relevantes e intentamos desentrañar un poco su sentido e implicaciones.

El **Objetivo a Largo Plazo** está formulado en un lenguaje extraño y casi incomprensible: en el art. 2 del Acuerdo leemos que se busca “alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros en la segunda mitad del siglo”. Se refiere, claro está, al equilibrio entre las emisiones de GEI y la capacidad de absorción de esos gases por parte de bosques y océanos; pero, de los borradores manejados, estamos ante la fórmula más abstracta, que no marca un calendario de reducción de emisiones ni un proceso claro de descarbonización. Así, los países se comprometen a “lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible, teniendo presente que los países en desarrollo tardarán más en lograrlo, y a partir de ese momento reducir rápidamente las emisiones de gases de efecto invernadero de conformidad con la mejor información científica disponible”. No se incluye ninguna referencia a dejar los combustibles fósiles sin extraer del suelo, ni tampoco al control de las emisiones del transporte marítimo y la aviación. La parte positiva es que, en realidad, si se combina todo esto con el límite de 1,5 °C, el Acuerdo implica un objetivo de lograr cero emisiones netas para todas las emisiones alrededor de 2060-2080. Lo cual significa, en la práctica, que hay que abandonar los combustibles fósiles para 2050.

El Acuerdo incorpora, como reclamaban los países empobrecidos, **el principio de las “responsabilidades comunes pero diferenciadas”** (ya formulado en la Conferencia de Río en 1992): literalmente, el art. 2 dice que el Acuerdo “se aplicará de modo que refleje la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales”. Esto significa, por un lado, reconocer que los países en desarrollo tardarán más en llegar al nivel máximo de emisiones de GEI. Los países desarrollados “deberán seguir encabezando los esfuerzos y adoptando metas absolutas de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía”, mientras que los países en desarrollo “deberían seguir aumentando sus esfuerzos de mitigación” (art. 4.4). Por otro lado,

este principio implica la responsabilidad de los países desarrollados para proveer apoyo financiero a los países en desarrollo “para prestarles asistencia tanto en la mitigación como en la adaptación” (art. 9.1). En este punto no hay compromisos concretos y simplemente se dice que “se debería buscar un equilibrio entre la adaptación y la mitigación” (art. 9.4), que ya se ha mostrado insuficiente.

Aquí entramos en otra señal amarilla muy importante. Los **objetivos nacionales** (llamados INDCs por sus siglas en inglés: *Intended Nationally Determined Contributions*) se convierten en un instrumento fundamental para lograr el objetivo global final, pero no son vinculantes. En cuanto a la **financiación**, el compromiso inicial es de 100.000 millones de dólares anuales, lo cual puede considerarse un éxito relativo. Pero, de nuevo, también las contribuciones nacionales de financiación son voluntarias. Se corre al riesgo de que todo se quede en buenas palabras, pero en este momento toca ser optimistas y luchar para que el Acuerdo no sea papel mojado. Para ello, es muy importante el mecanismo de evaluación y control establecido para llevarse a cabo cada cinco años.

### **Semáforo en rojo: amenazas tras el Acuerdo**

Algunas voces ecologistas han hablado de que el Acuerdo es “decepcionante” e “insuficiente”, e incluso dicen que está tan alejado de los objetivos iniciales que parece “una farsa”. Otros, como *Greenpeace*, lo han valorado con un “aprobado crítico” e indican que es un paso importante, pero solo el primero, para frenar el cambio climático. Las voces más críticas serían las del semáforo rojo, las más moderadas las del semáforo amarillo. Nosotros adoptamos un enfoque ligeramente distinto. Como dijo gráficamente David Howell, representante de *BirdLife* en la Cumbre de París: “el vaso está medio lleno. Ahora es preciso rellenarlo”. Pues bien, nos parece que el principal semáforo rojo es no llenarlo. Eso sí que debería “sacarnos los colores”, enrojecernos a todos.

El primer error sería lanzar las campanas al vuelo y **pensar que está todo resuelto** o enfocado. Con todo lo que ya hemos dicho,

sería un error tan burdo que merecería la tarjeta roja en un evento deportivo. El mismo Acuerdo reconoce la “urgente necesidad” de impulsar una “acción pronta y ambiciosa”, porque es consciente de que el problema del cambio climático es muy grave y de que ya estamos llegando tarde. Como ya hemos indicado, buena parte del cumplimiento de los objetivos se basa en las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional (INDCs) y, por tanto, la responsabilidad de cada país (gobiernos y sociedad civil), en este punto resulta vital a partir de ahora. Mal haríamos en olvidarnos del cambio climático hasta la nueva Cumbre, hasta la siguiente sequía o hasta el siguiente ciclo del fenómeno de “El Niño”.

El segundo fallo que podríamos cometer consiste en **pensar que la responsabilidad es de “los otros”**. Aquí podemos poner “los otros” que queramos: los gobiernos, las empresas, los científicos, los poderosos, los países del Norte, los países emergentes de Asia, los países del Sur, los productores de petróleo, los conductores de coches, nuestros antepasados o quienes sean. No asumir la responsabilidad que a cada cual le corresponda sería (literalmente) una irresponsabilidad. Un Acuerdo intergubernamental es exactamente eso: un acuerdo entre gobiernos. Es un paso necesario, pero no suficiente.

Una tercera señal de alarma, verdaderamente crítica, se refiere a la tibieza con que se recogen las cuestiones sociales. Es cierto que el Acuerdo introduce el concepto de **justicia climática**, así como la importancia de la llamada transición justa (reconversión hacia una economía resistente al clima, al tiempo que se reducen al mínimo sus efectos negativos para los trabajadores y sus comunidades) y el trabajo decente. Pero solo aparecen en el preámbulo, y no en la parte operativa del Acuerdo, lo que debilita su puesta en práctica y su seguimiento. Lo mismo ocurre con el resto de las cuestiones sociales, tales como las relacionadas con los derechos humanos, los derechos indígenas, los migrantes y otros colectivos vulnerables o la equidad intergeneracional. El único aspecto social que se menciona explícitamente en el articulado del Acuerdo de París es el enfoque de género, que se recogen en el art. 7.5: “La labor de adaptación debería llevarse a cabo mediante un enfoque que deje el control en manos de los países, responda a las cuestiones de género y sea participativo y del todo transparente, tomando en consideración a

los grupos, comunidades y ecosistemas vulnerables". Desde nuestra perspectiva, este punto es un fallo grave, puesto que nos parece esencial, como dice el papa Francisco, "escuchar tanto el clamor de la tierra como el clamor de los pobres" (*Laudato Si'*, n. 49).

Finalmente, queremos concluir indicando una última señal roja de alarma, que consiste en **quedarnos igual que estábamos**, como si fuéramos espectadores. Somos actores, somos autores de nuestro futuro. Y eso exige de cada uno de nosotros, como ha indicado el papa Francisco, una verdadera "conversión ecológica" (*Laudato Si'*, nn. 216-221); sabiendo que "la conversión ecológica que se requiere para crear un dinamismo de cambio duradero es también una conversión comunitaria" (*Laudato Si'*, n. 229). Y es que, advierte el Papa:

«Para que la norma jurídica produzca efectos importantes y duraderos, es necesario que la mayor parte de los miembros de la sociedad la haya aceptado a partir de motivaciones adecuadas, y que reaccione desde una transformación personal. Solo a partir del cultivo de sólidas virtudes es posible la donación de sí en un compromiso ecológico. Si una persona, aunque la propia economía le permita consumir y gastar más, habitualmente se abriga un poco en lugar de encender la calefacción, se supone que ha incorporado convicciones y sentimientos favorables al cuidado del ambiente [...] No hay que pensar que esos esfuerzos no van a cambiar el mundo» (*Laudato Si'*, nn. 211-212).

Sin una conversión personal y comunitaria que sostenga nuevos estilos de vida, el Acuerdo de París acabará siendo papel mojado. Y el clima seguirá cambiando, a peor. ■