

La cumbre del clima de París: un éxito del multilateralismo

Vera Estefanía González

Consultora externa en la Oficina Española de Cambio Climático

Raquel Garza Garrido

Jefa de Servicio Técnico (Oficina Española de Cambio Climático)

La Cumbre del Clima de París (30 de noviembre a 12 de diciembre de 2015) culminó el trabajo de cinco años de negociaciones, con la adopción de un acuerdo histórico de lucha contra el cambio climático, el Acuerdo de París. Este documento supone un antes y un después en la lucha global contra el cambio climático, ya que marca una nueva forma de enfrentarse a este reto.

Por primera vez, y de manera unánime, los países han reconocido la importancia de trabajar de una manera concertada y bajo un marco de solidaridad, que haga posible la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a gran escala con el objetivo de mantener el incremento de la temperatura media global por debajo de los 2° C respecto a los niveles preindustriales. Este Acuerdo reconoce las realidades cambiantes del mundo y la necesidad de que todos los países, en función de sus capacidades y circunstancias nacionales, pongan de su parte a la hora de reducir emisiones y estén en condiciones de hacer frente a los impactos del cambio climático.

El Acuerdo de París supone, además, un éxito sin matices para la diplomacia global, que llevaba años en busca de un marco de acción en el que poder incluir a todos los países. Francia ha tenido un papel clave al liderar de manera muy organizada, transparente y concertada, todo el proceso que ha culminado con este texto. Conscientes de los errores del pasado, han conseguido que las particularidades de unos y otros queden reflejadas en un documento que, si bien no es perfecto y no resuelve todos los temas pendientes, sí consigue agrupar a todos los países bajo una misma premisa: es necesario que todos pongamos de nuestra parte a la hora de enfrentarnos al cambio climático. Su gran habilidad a la hora de gestionar los tiempos y el proceso ha hecho posible que todas las sensibilidades de los distintos actores en la negociación se tuvieran en cuenta de alguna manera. La diplomacia francesa ha trabajado para asegurar que se respetaran las reglas del juego, que son especialmente complejas en el ámbito de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y, en muchos casos, tan importantes para el éxito de una Cumbre



El Acuerdo de París supone, además, un éxito sin matices para la diplomacia global, que llevaba años en busca de un marco de acción en el que poder incluir a todos los países. Francia ha tenido un papel clave al liderar de manera muy organizada, transparente y concertada, todo el proceso que ha culminado con este texto.

como la gestión de los contenidos en sí de la negociación. Su mano izquierda con los países más sensibles, la acertada elección de los distintos ministros, que han ido facilitando los acuerdos a lo largo de todo 2015, y la gestión de la participación de los líderes mundiales, que acudieron en masa al Evento de Líderes organizado el 30 de noviembre, crearon las condiciones necesarias para que París fuera un éxito.

Además, desde la Cumbre de Líderes organizada, en septiembre de 2014, por el Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, ha habido una movilización a gran escala de actores no gubernamentales, sector privado e inversor, incluyendo el ámbito asegurador, ciudadanos, ciudades y regiones, etc. que han constatado su gran potencial en la lucha contra el cambio climático y su importancia para conseguir una respuesta realmente adecuada al mismo. Desde entonces, se han puesto en marcha multitud de iniciativas que están ya dando lugar a reducciones adicionales de emisiones de gases de efecto invernadero, más allá de las comprometidas por los gobiernos, y que están poniendo en valor todos los esfuerzos que se están haciendo por estos agentes. Esta Agenda de Acción, paralela a la negociación del texto del Acuerdo de París, ha supuesto un impulso adicional que ha alimentado todavía más al gran espíritu de cooperación y la determinación de los gobiernos de alcanzar un acuerdo ambicioso en París.

El proceso de negociación a lo largo de 2015 se ha visto acompañado, además, por una abrumadora respuesta por parte de la gran mayoría de los países que han presentado sus contribuciones –o planes de lucha contra el cambio climático– en un ejercicio sin precedentes. 189 países, de los 195 que conforman la CMNUCC, han presentado ya esos planes, lo que supone alrededor del 97% de las emisiones globales. Esta gran movilización supone un importante cambio de mentalidad a la hora de estructurar el marco multilateral de lucha contra el cambio climático en el contexto de Naciones Unidas. Este marco ha pasado de un modelo de arriba a abajo, como el que existía en el ámbito del Protocolo de Kioto, a un sistema por el que han sido los propios países los que, desde su propia perspectiva nacional, han interiorizado la necesidad de incluir la variable clima en sus propios planes y estrategias de desarrollo y se han comprometido a poner en marcha las políticas y medidas necesarias para conseguir reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero y estar listos para hacer frente a los impactos del cambio climático. Este novedoso esquema refleja la nueva realidad de la política y de la economía del cambio climático. Obviar esta nueva realidad no habría facilitado el cambio de modelo necesario.

Esta nueva perspectiva, junto al reconocimiento en el Acuerdo del objetivo de los 2° C, supone una fuerte señal para los responsables de políticas, inversores y sector privado, de la voluntad de la inmensa mayoría de los gobiernos de promover una transición a gran escala hacia modelos de desarrollo bajos en emisiones y resilientes a los impactos negativos del cambio climático. Esta señal es fundamental para favorecer inversiones verdes en sectores productivos vinculados a la lucha contra el cambio climático, con un elevado potencial de crecimiento y de creación de empleo en los que, en muchos casos, hay empresas españolas líderes a nivel global.

Los principales ejes de este Acuerdo son los siguientes:

- *Un objetivo global de limitación del incremento de la temperatura media global por debajo de los 2° C respecto a los niveles preindustriales.* El Acuerdo busca, además, promover esfuerzos adicionales que hagan posible que el calentamiento global no supere los 1,5° C. Con este texto se consagra la mayor ambición posible para reducir los riesgos y los impactos del cambio climático en todo el mundo y supone una declaración de solidaridad con los países más vulnerables, como los pequeños estados insulares que se están viendo especialmente afectados por los impactos del cambio climático.
- *La concreción de este objetivo global en una senda de reducciones a medio y largo plazo.* Esta senda reconoce la necesidad de que las emisiones globales alcancen un máximo lo antes posible -plazo que será más largo en los países en desarrollo- y de conseguir un equilibrio entre las emisiones y las absorciones globales de gases de efecto invernadero; en otras palabras, una neutralidad climática. Esta es una señal fundamental, demandada por el sector privado desde hace años y necesaria para promover inversiones respetuosas con el clima a gran escala. El mensaje es claro, el Acuerdo de París supone el inicio de una transición hacia modelos bajos en emisiones que no tiene marcha atrás.
- *Los planes de lucha contra el cambio climático son una señal de voluntad inequívoca de cambio en los patrones de desarrollo.* Sin embargo, el texto adoptado en París, reconoce que, por sí solos, no son suficientes para mantener el planeta en línea con el objetivo de los 2° C. Por ello, el Acuerdo de París está diseñado de forma que, de una manera regular, sea necesario hacer balance de situación cada cinco años para evaluar si los esfuerzos en marcha hasta el momento son consistentes con dicho objetivo. Este proceso va a ser clave para sistematizar un ejercicio de revisión de la ambición, en un contexto en el que la dirección hacia la que vayamos siempre tenga que ser más ambiciosa de la preexistente. Esto da estabilidad y certeza al sistema en general, y a los países en particular, que saben que la comunidad internacional va a ir a más en sus esfuerzos de lucha contra el cambio climático.
- *Reconoce la evolución de las relaciones internacionales y el cambio de las realidades de los países.* Esto supone que la arquitectura climática post París va a cambiar desde un esquema totalmente bifurcado entre países industrializados y países en desarrollo a un marco mucho menos diferenciado, pero que reconoce las distintas capacidades y circunstancias de unos y otros. De este modo, el Acuerdo de París está enmarcado en un nuevo enfoque de diferenciación que, si bien en muchos casos reconoce la importancia del liderazgo de los países desarrollados, abre la puerta a incentivar y reconocer la importancia de los esfuerzos de todos. Este esquema favorece la flexibilidad y hace posible pasar a una nueva era en la que, por primera vez, va a ser posible contar con un sistema único y universal en el que habrá compromisos compartidos por todos, con un elevado grado de flexibilidad que tenga en cuenta las realidades de unos y otros. Esto no habría sido posible sin un importante paquete de apoyo a los países en desarrollo, tanto financiero como tecnológico, y para el fortalecimiento de capacidades, clave para la implementación real del Acuerdo.
- *La adaptación consigue el reconocimiento que merece como elemento clave en la lucha frente al cambio climático, de manera equivalente a la mitigación.* Se incorpora en el Acuerdo, de este modo, una de las principales reivindicaciones de la gran mayoría de los países en desarrollo.

Así, se establece un objetivo global en materia de adaptación que persigue aumentar la capacidad adaptativa, reducir la vulnerabilidad y mejorar la resiliencia frente a los impactos del cambio climático. La adaptación es un reto global, afrontado por todos con distintas dimensiones (local, regional, nacional, internacional) y es un componente clave de la respuesta a largo plazo frente al cambio climático para proteger a las personas, a los ecosistemas y los medios de vida

- Otro elemento clave en el marco de la adaptación es la *inclusión en el Acuerdo de las pérdidas y daños asociados al cambio climático*. Se reconoce la importancia de evitar, minimizar y hacer frente a las pérdidas y daños asociados a los efectos adversos del cambio climático, incluidos fenómenos extremos y graduales, y el papel del desarrollo sostenible en la reducción del riesgo de los mismos. En este sentido, se recoge la importancia de mejorar la comprensión, acción y apoyo, y cooperación entre los distintos países, a través de, por ejemplo, sistemas de alerta temprana, servicios de seguros de riesgos, mutuas de riesgo climático y otras soluciones en el ámbito de los seguros. Asimismo, se plantea la creación de un centro de intercambio de información sobre la transferencia del riesgo que sirva de repositorio de información sobre los seguros y dicha transferencia del riesgo, con el objetivo de facilitar el desarrollo e implementación de estrategias de gestión del riesgo integrales.
- *El bloque de los medios de implementación merece una mención específica*, ya que ha sido una característica fundamental del éxito de París de varias maneras: por una parte, se reconoce y formaliza el objetivo, para países desarrollados, de movilización de 100.000 millones de dólares a partir de 2020, a través de fuentes públicas y privadas, y se acuerda su revisión al alza antes de 2025. Por primera vez, se reconoce la posibilidad de que, de manera voluntaria, los países en desarrollo aporten financiación climática, ampliando así la base de contribuyentes (demanda de los países desarrollados), reconociendo los esfuerzos que muchos países en desarrollo ya están haciendo y que hasta ahora no tenían cabida en este ámbito. De este modo, quedan reflejadas las distintas capacidades de los países y se abre la puerta a una mayor participación de los países en desarrollo en la movilización de recursos para hacer frente al cambio climático. Todo ello, en un marco de transparencia mejorada en el que se ha acordado fortalecer el sistema de información de manera que sea posible conocer mejor los flujos financieros movilizados y el impacto de este apoyo en los países en desarrollo.
- *El reconocimiento de que todos los países deben participar en la lucha contra el cambio climático y el fortalecimiento de ejes clave del sistema, como el marco de información y transparencia* hacen necesaria una estructura mejorada para la promoción de capacidades en países en desarrollo. Esta realidad se tiene en cuenta en los acuerdos alcanzados en París, que incluyen, entre otras cuestiones, la creación de un Comité para el fortalecimiento de capacidades que permita detectar lagunas y necesidades en los países en desarrollo.
- *Los enfoques de mercado han tenido también cabida en el Acuerdo de París*. Todavía hay muchos flecos pendientes, pero se ha puesto de manifiesto la voluntad de seguir utilizando herramientas que faciliten el cumplimiento de los objetivos de una manera transparente y que garantice la integridad del sistema.

Además de todos estos aspectos, en París ha habido una gran cantidad de nuevas iniciativas en distintos ámbitos, especialmente en materia de energías renovables, y nuevos anuncios financieros por parte de los gobiernos, que suponen importantes sumas de dinero destinadas a la lucha contra el cambio climático en los próximos años. Entre estas, cabe destacar el anuncio del Gobierno de España de movilizar 900 millones de euros de financiación climática en 2020.

No podemos olvidar destacar el importante papel jugado por la Unión Europea a la hora de crear puentes entre distintas posiciones y de mantener la ambición del proceso desde su creación. La Coalición de la Alta Ambición, liderada por la UE, y en la que participaron algunos de los principales actores de la negociación (desde pequeñas islas, como las Islas Marshall, a potencias como la UE y Estados Unidos o economías emergentes como Brasil, entre otros), fue un actor fundamental de última hora para conseguir un acuerdo mucho más ambicioso de lo que nadie esperaba. Es importante reconocer su papel, además, a la hora de dar forma y generar muchas de las ideas y conceptos que configuran el Acuerdo de París y que serán determinantes para asegurar que su implementación hace posible conseguir la ambición necesaria para no superar el objetivo de los 2° C.

Ahora pasamos a una fase en la que la implementación de los planes nacionales de lucha contra el cambio climático va a ser un reto, en el que va a ser necesario aunar esfuerzos de todos, especialmente en materia de cooperación al desarrollo.

Como conclusión, queda subrayar cómo la Cumbre de París abre una nueva etapa en la negociación internacional sobre cambio climático en el ámbito de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Todavía no está todo hecho, ni mucho menos, sino que pasamos a una fase en la que aún quedan importantes aspectos técnicos pendientes de resolución que van a ser decisivos para el éxito del régimen climático internacional a partir de 2020 y la atención de los negociadores debe dirigirse ahora a cerrarlos a tiempo.