

El Acuerdo de París. ¿Solución al cambio climático o el principio del fin del actual multilateralismo ambiental?

Alejandro Lago Candeira

Director Cátedra UNESCO de Territorio y Medio Ambiente. Universidad Rey Juan Carlos

El pasado 13 de diciembre de 2015, tras varias semanas de negociación y con un día extra sobre lo inicialmente previsto, concluía la 21ª sesión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) con la adopción de 35 decisiones, entre las cuales destaca la decisión por la que se aprueba el Acuerdo de París. Este artículo realiza una primera valoración del Acuerdo de París, en particular si el mismo se reivindica como la solución definitiva para el mantenimiento del aumento de la temperatura en límites aceptables para la supervivencia del planeta (incluyendo en el pack a la especie humana) o si bien es un instrumento más en la búsqueda de una solución definitiva que verdaderamente acomode a todos, la cual está todavía por llegar.

Este análisis no pretende en modo alguno juzgar ni a los negociadores ni al proceso seguido, lleno de obstáculos y complejas trampas, sino los resultados obtenidos y si los mismos solucionarán o no los importantes retos a los que se enfrenta la humanidad en este campo. Igualmente no pretende en modo alguno transmitir el desánimo de que todo está mal, sino que, desde el análisis, el trabajo y la res-

ponsabilidad, pretende transmitir la acuciante necesidad de que estamos lejos todavía de la senda correcta y que alcanzar la misma requerirá de muchos esfuerzos por parte de todos para que las cuestiones ambientales, y en particular el cambio climático, tengan la gestión y las medidas que verdaderamente son necesarias.

EL PANEL INTERGUBERNAMENTAL DE CAMBIO CLIMÁTICO, LA CONVENCIÓN Y EL PROTOCOLO DE KIOTO

Las peculiaridades del cambio climático y de sus procesos negociadores los encontramos en sus propios orígenes, al menos desde el punto de vista institucional. Casi todos los convenios ambientales lo que hacen es definir un área de preocupación o interés común en la que los países consideran importante cooperar de forma más estrecha, para lo cual se crea una estructura permanente de negociación y de trabajo internacional en la materia en cuestión. Una parte crucial en la gestión y abordaje de los problemas ambientales es la información científica y técnica sobre la que poder tomar



las decisiones oportunas en las estructuras negociadoras creadas (normalmente la Conferencia de las Partes, como órgano supremo de representación y toma de decisiones). Por esto todos los convenios ambientales tienen uno o varios órganos subsidiarios de asesoramiento científico, técnico y tecnológico para llevar a cabo su función. Sin embargo, en el caso del cambio climático la estructura científica es la que precede a la estructura legal y política y la que, en gran medida, impulsa la propia negociación y adopción de la Convención. En el año 1988 el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Meteorológica Mundial crean el llamado Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC, de sus siglas en inglés *Intergovernmental Panel on Climate Change*) “con la finalidad de proporcionar evaluaciones integrales del estado de los conocimientos científicos, técnicos y socioeconómicos sobre el cambio climático, sus

causas, posibles repercusiones y estrategias de respuesta”. El principal producto del IPCC es la producción de los informes periódicos de evaluación a nivel mundial sobre cambio climático (hasta la fecha ha publicado cinco informes periódicos en los años 1990, 1995, 2001, 2007 y 2013-2014).¹

El primer informe de evaluación del IPCC fue, por tanto, uno de los detonantes de la negociación y adopción de la propia Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático en mayo de 1992 (en adelante “la Convención”). La Convención entró en vigor en marzo de 1994 y cuenta en la actualidad con 196 Partes (195 países y la Unión Europea), lo cual la convierte en una Convención absolutamente universal en cuanto a la participación de países. El obje-

Foto: UN
Climate
Change.

¹ Detallada información sobre el IPCC, con acceso a sus informes periódicos, en la página web http://www.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.shtml.

Una importantísima limitación de los Convenios de Río, entre los que también se encuentra el de Cambio Climático, es que solo disponen del consenso para la toma de decisiones. Esto se debe a que los países no han alcanzado un acuerdo sobre posibles procedimientos de votación para cuando no sea posible alcanzar el consenso. En términos prácticos, el consenso como única forma de adopción de decisiones significa que la oposición formal y sustantiva de una sola Parte impide ya la adopción de la decisión

tivo de la Convención es lograr “la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático” (art. 2). Como su propio nombre indica se trata de un marco de negociación en el que trabajar en materia de cambio climático, sin medidas ni objetivos concretos que obliguen a las Partes. La Convención reconoce, al igual que el resto de los Convenios de Río, el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, y para su aplicación sigue el esquema de diferenciación, a la hora de aplicar sus medidas, entre países en vías de desarrollo y países desarrollados.

Una importantísima limitación de los Convenios de Río, entre los que también se encuentra el de Cambio Climático, es que solo disponen del consenso para la toma de decisiones. Esto se debe a que los países no han alcanzado un acuerdo sobre posibles proce-

dimientos de votación para cuando no sea posible alcanzar el consenso. En términos prácticos, el consenso como única forma de adopción de decisiones significa que la oposición formal y sustantiva de una sola Parte impide ya la adopción de la decisión, lo cual en una Convención con 196 Partes supone la rebaja del punto de acuerdo, no ya al mínimo común denominador, sino al del interés de la Parte que menos está dispuesto a asumir o que cuyo interés pueda ser incluso el que no haya acuerdo. Esta es la verdadera tragedia del consenso universal como regla única de procedimiento de los Convenios de Río, que está reduciendo enormemente la protección ambiental en dichos instrumentos, al quedar ésta como rehén de los países que menor interés tienen en su protección.

El primer resultado tangible de la Convención fue la negociación y adopción en el año 1997, durante su 3ª Conferencia de las Partes, del Protocolo de Kioto, un instrumento con medidas y objetivos individuales concretos y jurídicamente vinculantes de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para los países incluidos en el Anexo I del Protocolo (países desarrollados y países con economías en transición). Además el Protocolo establecía los denominados mecanismos de flexibilidad para facilitar el cumplimiento de los compromisos de reducción de emisiones: Aplicación Conjunta (art. 6); Mecanismo de Desarrollo Limpio (art. 12) y Comercio de Emisiones (art. 17). En el período entre 2000 y 2005 las distintas Conferencias de las Partes de la Convención se dedicaron a precisar las distintas normas y procedimientos necesarios para la aplicación de los elementos del Protocolo de Kioto para cuando el mismo entrase en vigor (en particular los Acuerdos de Marrakech de 2001).

La entrada en vigor del Protocolo de Kioto se complicó enormemente con la pronta comunicación por parte de Estados Unidos de su intención de no ratificarlo. Su principal argumento consistía en que Estados Unidos no estaba dispuesto a asumir unos objetivos



En la COP de París, los Estados Unidos sí accedieron al compromiso. Presidentes Obama y Hollande. Foto: UN Climate Change.

de reducción jurídicamente vinculantes (los previstos en el Protocolo de Kioto) mientras sus principales competidores e importantísimos contaminadores mundiales de gases de efecto invernadero (en particular China) no tenían obligación alguna de reducción de sus emisiones. El Protocolo exigía una doble condición para su entrada en vigor: ratificación de al menos 55 Partes de la Convención “cuyas emisiones totales representen por lo menos el 55% del total de las emisiones de dióxido de carbono de las Partes del anexo I correspondiente a 1990”. Estados Unidos tenía en ese momento el 25% de las emisiones totales a nivel mundial, por lo que su no ratificación hacía necesario la ratificación de todos los demás países del Anexo I, casi sin excepción. Rusia, con un 17% de las emisiones totales, se convirtió en llave para la entrada en vigor del Protocolo, ratificación que vendió bastante cara a la Unión Europea. A pesar de todos estos importantes problemas el Protocolo de Kioto entró en vigor el 16 de febrero de 2005.

El Protocolo de Kioto representó un importante paso adelante en la lucha contra el calenta-

miento global, ya que recogía el compromiso jurídicamente vinculante de los países desarrollados de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en, al menos, un 5,2% con respecto al nivel de 1990 durante el periodo 2008-2012. La Unión Europea asumió el porcentaje mayor (8%) para impulsar y liderar el acuerdo. La no participación de Estados Unidos con su argumento de que hasta que no estuvieran todos los países no estarían dispuestos a asumir compromisos jurídicamente vinculantes de reducción de sus emisiones, lastró enormemente el éxito del mismo y lo marcó como un instrumento fallido en el establecimiento de la senda de gestión del cambio climático a nivel internacional.

Una vez éste entró en vigor, en febrero de 2005, la Conferencia de las Partes de la Convención y la reunión de las Partes del Protocolo se dedicaron a su implementación, aprobando en primer lugar todos los detalles de sus mecanismos e instrumentos, pero también, a partir de 2006, a negociar un nuevo instrumento que diese continuidad a Kioto una vez concluyera su período de ejecución (diciembre de 2012).

El Protocolo de Kioto representó un importante paso adelante en la lucha contra el calentamiento global, ya que recogía el compromiso jurídicamente vinculante de los países desarrollados de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en, al menos, un 5,2% con respecto al nivel de 1990 durante el período 2008-2012. La Unión Europea asumió el porcentaje mayor (8%) para impulsar y liderar el acuerdo. La no participación de Estados Unidos lastró enormemente el éxito del mismo y lo marcó como un instrumento fallido en el establecimiento de la senda de gestión del cambio climático a nivel internacional

LA NEGOCIACIÓN (Y LOS FRACASOS) DE UN PROTOCOLO POST-KIOTO²

En la segunda reunión de las Partes del Protocolo de Kioto en el año 2006 se pusieron sobre la mesa las “múltiples vías” para dar continuidad al Protocolo de Kioto a partir del año 2013. La primera opción era la continuista en la que se debían definir los nuevos compromisos de

² Para más detalle sobre lo acontecido en cada una de las Conferencias de las Partes de la Convención y de las reuniones de las Partes del Protocolo de Kioto que tuvieron lugar entre 2006 y 2015 puede verse el capítulo de Compromisos Internacionales Ambientales (Lozano Cutanda, B. y A. Lago Candeira) del *Observatorio de Políticas Ambientales* (López Ramón, E(coord.)), Editorial Thomson-Aranzadi (publicación anual disponibles a través de la página web http://ecodes.org/component/option,com_phocadownload/Itemid,2/id,17/view,category/).

los países desarrollados para el nuevo período. Esta vía contaba con la importante limitación de que el mismo no resolvía el problema planteado por Estados Unidos y, por tanto, situaba dicho acuerdo con las mismas limitaciones que el Protocolo de Kioto (exclusión de Estados Unidos, así como de los países emergentes). La segunda opción planteaba acciones cooperativas a largo plazo para el tratamiento del cambio climático. Por otra parte, estaba la opción planteada por Rusia de establecer procedimientos para aprobar compromisos voluntarios de todas las Partes de la Convención. En este momento inicial de discusión esta última opción, que es la que finalmente parece haberse consolidado en el Acuerdo de París, se daba por descartada.

En el año 2006 también se aprobó el llamado Fondo de Adaptación (aunque el mismo se pondría en marcha de forma efectiva tras la reunión de las Partes del año 2008), lo cual reforzó la adaptación como el segundo pilar básico de medidas de lucha contra el Cambio Climático.

En el año 2007 se aprobó la “hoja de ruta de Bali” en la que se establecía el proceso negociador para la adopción de un nuevo instrumento jurídicamente vinculante que diera continuidad al Protocolo de Kioto, el cual debía aprobarse a finales de 2009. Con el seguimiento y la aplicación de dicha hoja de ruta se llegó a la Conferencia de las Partes de Copenhague de 2009. Sobre la mesa de negociación estaba la discusión sobre el establecimiento del objetivo de la reducción mundial de las emisiones de CO₂ en al menos un 50% en el año 2050 respecto a 1990, con la obligación de que los países marcaran sus objetivos intermedios. Las negociaciones pusieron de manifiesto una importante brecha entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo, que llevó en la fase final de la negociación a un intento de salvar el proceso mediante la negociación a puerta cerrada de un cierto número de países. Tras la misma Estados Unidos y China, secundados por otros 29 países, presentaron un principio de acuerdo, el cual no logró el consenso del plenario de la Conferencia de las Partes al ser rechazado por diferentes países, los cuales no



En lo que sí hay unanimidad es en las consecuencias de no frenar el calentamiento global. Foto: Vicente González.

se habían sentido representados en el proceso cerrado y poco transparente llevado a cabo. De esta forma Copenhague se convirtió en un importante fracaso y además las formas seguidas durante esta reunión produjeron importantes heridas entre las Partes de la Convención.

El no- Acuerdo de Copenhague introducía el objetivo de “reducir las emisiones globales de manera que se limite el aumento de la temperatura a menos de 2 °C” y reconocía que para ello “son necesarios fuertes recortes en las emisiones globales”, si bien no introducía, como en principio sí se esperaba, objetivos concretos de reducción para el año 2050. Las Partes del Anexo I (países desarrollados) se comprometían a incluir en una lista, antes del 31 de enero de 2010, sus compromisos de reducción individuales o conjuntos para 2020. Estos compromisos estarían supeditados a un “sistema internacional de análisis y consultas”, aunque el mismo no parecía asimilarse al sistema de verificación que sí tenía el Protocolo de Kioto por la oposición que dicho sistema generaba en distintos países. El papel de los sumideros, en particular a través de la eliminación de la deforestación y la degradación forestal también estaba presente y ganaba importancia en el acuerdo. Como novedad frente a Kioto las Partes que no formaban parte del Anexo I deberían igualmente adoptar medidas de mitigación, eso sí, de forma voluntaria y con el apoyo financiero para su ejecución y asumiendo que las Partes que recibieran dicha financiación sí que estarían sometidas al control y verificación posterior de sus medidas. El no-acuerdo también establecía acuerdos importantes en materia de financiación al anticipar las cifras globales que se adoptaron con posterioridad (30 000 millones de dólares para acciones inmediatas hasta el 2012 y 100 000 millones anuales para el año 2020) con referencia a la creación del Fondo Verde del Clima. Por último, el borrador de Acuerdo también disponía de la creación de un instrumento tecnológico para apoyar y acelerar el desarrollo y la transferencia de tecnología.

Aunque el malogrado acuerdo se envió a la siguiente Conferencia de las Partes para su ne-

gociación y adopción el proceso ya había quedado “tocado”, por lo que en Cancún en el año 2010 no se consiguió aprobar los denominados “Acuerdos de Cancún”, en este caso por la oposición de un solo país, Bolivia. En el Acuerdo de Cancún ya comienzan las “rebajas” sobre el principio de Acuerdo de Copenhague y, sobre todo, sobre los objetivos y obligaciones establecidas en el Protocolo de Kioto, puesto que los países no se comprometían a cumplir objetivos vinculantes para garantizar la reducción de sus emisiones.

En esta Conferencia de las Partes de Cancún de 2010 se activó el procedimiento para la prórroga del Protocolo de Kioto, ante el fracaso de alcanzar en tiempo un nuevo acuerdo y para evitar la discontinuidad de las acciones. Sin embargo, Japón, Canadá y Australia no apoyaron esta opción y propusieron la necesidad de tener un nuevo Protocolo que obligara también a las naciones emergentes y los países en vías de desarrollo. China, principal aludido, lanzó la propuesta de asumir unos objetivos de reducción de entre el 25 y el 40% para el año 2020 sobre los niveles de 1990, con reducciones voluntarias por parte de los países emergentes y en vías de desarrollo. Estados Unidos, también fuera de Kioto y por el momento sin objetivo alguno de reducción, vinculante o no, ofreció reducir sus emisiones un 4% para el año 2020. En este contexto a la baja, la Unión Europea aparecía como la única verdaderamente comprometida con el proceso a nivel internacional, con objetivos aprobados a nivel interno de la propia Unión de un 20% de reducción para el 2020 y con una cláusula de revisión de los mismos al alza en caso de que otros países desarrollados se comprometiesen a alcanzar reducciones de emisiones comparables.

En la Conferencia de las Partes de Durban de 2011, se constató el no acuerdo y la escasa fuerza que iba a tener la ampliación de Kioto a un segundo período entre 2013 y 2017 (o diciembre de 2020) ante, no solo la no incorporación de Estados Unidos, sino el abandono de algunos países del primer período (Japón, Canadá y Rusia). Todo ello reducía el ámbito de este



Los pueblos indígenas expusieron sus reivindicaciones. Foto: UN Climate Change.

segundo período a más o menos el 15% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, las que produce la Unión Europea. En esta reunión se constató el fracaso en la adopción de un nuevo acuerdo y se estableció una nueva hoja de ruta que marcaba 2015 como la fecha clave para aprobar un nuevo acuerdo internacional en materia de cambio climático, el cual debía estar plenamente operativo en 2020. Para ello se puso en marcha la “Plataforma de Acción mejorada de Durban” con el objetivo de alcanzar en 2015 un “protocolo, instrumento legal o un acuerdo con fuerza legal” de aplicación a todos los países y con niveles de reducción de emisiones más ambiciosos que los existentes, hasta llegar a los niveles que demanda la ciencia.

En la Conferencia de las Partes de Doha de 2012 se acordó la prórroga del Protocolo de Kioto para el período 2013-2020 (con un objetivo medio del 18% de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero), prórroga testimonial o voluntaria porque es casi imposible que entre formalmente en vigor y por sus reducidos efectos sustantivos al no incorporar

nuevos países y perder otros significativos del primer período. No obstante, con esta prórroga se demuestra el compromiso decidido que están realizando una serie de países en materia de cambio climático, en particular la Unión Europea. En el desarrollo de la hoja de ruta de Durban, en esta reunión se puso como meta de la negociación el establecimiento de un objetivo mundial con el fin de obtener una reducción sustancial de las emisiones mundiales para 2050, recuperando un poco el espíritu y la ambición inicial de la negociación de Copenhague.

Los avances en la Conferencia de las Partes de 2013 celebrada en Varsovia fueron escasos o incluso negativos. En primer lugar se acordó el calendario de presentación de lo que en principio iban a ser los “compromisos” de las Partes para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y que finalmente quedaron reflejadas como “contribuciones” nacionales, las cuales debían ser comunicadas por las Partes a más tardar en el primer trimestre de 2015 para su inclusión en el Acuerdo. De esta manera se aceptaba un nuevo enfoque de abajo

hacia arriba, en el que cada país presenta sus contribuciones de manera individual y unilateral. La presentación anticipada de estas contribuciones tiene como objetivo determinar si el conjunto global de la reducción de emisiones resultante de la suma de las contribuciones individuales resulta o no suficiente para alcanzar el objetivo de mantener el aumento de temperatura por debajo de los 2 °C.

En la Conferencia de las Partes de 2014 en Lima se produjo un avance importante en la definición de las bases del Acuerdo de París. En primer lugar se consolidó el compromiso de alcanzar un acuerdo ambicioso en 2015 que reflejase “el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas según las respectivas capacidades, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales”. Este principio de acuerdo se vio reforzado por el llamamiento a llevar a cabo un mayor esfuerzo financiero por parte de los países desarrollados en materia de cambio climático. La decisión también definió los términos en los que se debían presentar las denominadas como “contribuciones determinadas a nivel nacional” en las que los países en vías de desarrollo también podían incluir sus medidas de adaptación para que sean computadas. En estas decisiones se pide a la Secretaría que diese publicidad en la web a las contribuciones determinadas a nivel nacional que le fueran comunicando las Partes.

En diciembre de 2015 tuvo lugar en París la Conferencia de las Partes de la Convención. Se alcanzaba la fecha límite con la duda de si la Conferencia de las Partes sería capaz de alcanzar un acuerdo. De conformidad con lo encargado en reuniones anteriores la secretaria del Convenio había creado un registro informal en la web en la que se recogían las contribuciones determinadas a nivel nacional que le habían ido comunicando las Partes. En base a ellas la secretaria produjo un informe de síntesis para cotejar en qué medida el efecto agregado de las contribuciones determinadas a nivel nacional comunicadas por las Partes servían para cumplir con el objetivo del mantenimiento de la temperatura media

por debajo de los 2 °C. El resultado de dicho informe es bastante significativo en cuanto a dónde nos encontramos, dado que con dichas contribuciones la proyección es de unas emisiones globales de 55 gigatoneladas de emisiones globales en el año 2030, es decir una desviación de 15 gigatoneladas de emisiones de gases de efecto sobre el nivel máximo estimado a nivel científico el cual se sitúa en torno a las 40 gigatoneladas.³ La Conferencia de las Partes solicitó a la secretaria un nuevo informe actualizado a publicar en mayo de 2016, el cual sin duda alguna mostrará una desviación todavía mayor al incluir un número mayor de Partes que con anterioridad no habían transmitido todavía sus contribuciones determinadas a nivel nacional.

EL ACUERDO DE PARÍS⁴

Con la aprobación del Acuerdo de París se dio cumplimiento, al menos parcial o si se quiere formalmente, a la hoja de ruta establecida en 2011 en la Conferencia de las Partes de Durban, que había marcado el objetivo de alcanzar un acuerdo internacional en 2015 que involucrase a todos los países (incluidos Estados Unidos, China, India y Rusia), y que estableciera niveles de reducción de emisiones más ambiciosos que los existentes hasta la fecha, con el fin de alcanzar los límites que demanda la ciencia.

El Acuerdo de París consta de 29 artículos entre los que se recoge de forma explícita, por primera vez en un instrumento jurídicamente vinculante, el objetivo final de la Convención y del Acuerdo del mantenimiento del aumento de la temperatura “muy por debajo de los 2 °C” y “proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5°C”. Desafortunadamente, la consecución de este objetivo

³ A este respecto véase el punto 17 de la Decisión por la que se aprueba el Acuerdo de París.

⁴ Para un análisis más detallado del contenido de París y de la Decisión por la que se aprueba el mismo véase el capítulo de “Compromisos Internacionales Ambientales” (Lago Candeira, A.) del Observatorio de Políticas Ambientales 2016 (López Ramón, F(coord.), Editorial Thomson-Aranzadi.

no aparece vinculada a ningún marco temporal, aunque el que se maneja comúnmente en el ámbito científico sea el del año 2100. A este primer objetivo le acompañan los objetivos de “aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero” y “elevar las corrientes financieras a un nivel compatible” con los anteriores objetivos. En este sentido el Acuerdo no fija los compromisos financieros adquiridos, aunque la Decisión por la que se aprueba el Acuerdo sí que hace referencia y establece los mismos (mantener su actual objetivo colectivo cuantificado de 100 000 millones de dólares anuales a partir de 2020 hasta 2025, y de que antes de 2025 se establezca un nuevo objetivo que, conforme al Acuerdo, será como mínimo igual que el anterior).

El Acuerdo, tal y como se pedía en la hoja de ruta de Durban, incluye a todos los países, pero eso sí, partiendo del “principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales”, por lo que la diferenciación inicial de la Convención entre países desarrollados y en vías de desarrollo se mantiene (como no puede ser de otro modo al ser un Acuerdo parte o desarrollo de la Convención) y está por ver si la misma se modifica en términos prácticos durante la aplicación del Acuerdo.

En cuanto al segundo elemento que requería la hoja de ruta de Durban (la ambición) hay que destacar que el Acuerdo está lleno de ambición. En concreto este término aparece en 6 ocasiones en el texto del Acuerdo y en 10 más en la Decisión. Teniendo en cuenta que la principal medida de mitigación sobre la que descansa el Acuerdo es el de las “contribuciones determinadas a nivel nacional” y que el valor agregado de las comunicadas por las Partes hasta la fecha nos sitúan en 15 gigatoneladas por encima del valor máximo en el año 2030 (ni siquiera el aconsejable que desconocemos por el momento en donde se sitúa para limi-

Con la aprobación del Acuerdo de París se dio cumplimiento, al menos parcial o si se quiere formalmente, a la hoja de ruta establecida en 2011 en la Conferencia de las Partes de Durban, que había marcado el objetivo de alcanzar un acuerdo internacional en 2015 que involucrase a todos los países (incluidos Estados Unidos, China, India y Rusia), y que estableciera niveles de reducción de emisiones más ambiciosos que los existentes hasta la fecha, con el fin de alcanzar los límites que demanda la ciencia

tar el aumento en torno a los 1,5 °C)⁵, parece que ni el Acuerdo, ni las Partes están siendo por el momento ambiciosas. Un negociador del Acuerdo comentó que no era ambicioso sino que era una herramienta para construir a lo largo del tiempo dicha ambición. Esta visión y la muy mala situación de partida queda claramente reflejada en el propio Acuerdo al referirse éste a que “las Partes se proponen 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, para alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros en la

⁵ En este sentido la Decisión de la Conferencia de las Partes por la que se aprueba el Acuerdo de París solicita al IPCC a que presente en 2018 “un informe especial sobre los efectos que produciría un calentamiento global de 1,5 °C”.

Johan Rockström, autor de “Los límites del Planeta”, durante su intervención en la COP de París. Foto: UN Climate Change.



segunda mitad del siglo”. El Acuerdo confía así en que en la segunda mitad del siglo, mediante su propio proceso de aplicación, las medidas de las Partes sean cada vez más ambiciosas y que las Partes hagan en un futuro lo que no hacen actualmente en prácticamente ningún convenio ambiental: que adopten dichas medidas “de conformidad con la mejor información científica disponible”. Para llevar a cabo esta mejora progresiva, cada Parte está obligada a presentar cada cinco años una nueva contribución determinada a nivel nacional, la cual debe representar una progresión con respecto a su contribución vigente en ese momento.

Otras disposiciones del Acuerdo hacen referencia a los sumideros y reservorios de gases de efecto invernadero; a la adaptación, como un pilar fundamental del Acuerdo; a la transferencia de tecnología, manteniendo el mecanismo tecnológico de la Convención; al aumento de la capacidad y la sensibilización y participación del público así como el acceso a la información sobre el cambio climático.

El Acuerdo introduce el marco de transparencia reforzado para las medidas y el apoyo, con el fin de fomentar la confianza mutua y de promover su aplicación efectiva, como uno de los elementos clave de su funcionamiento. Conforme al mismo cada Parte tiene la obligación de proporcionar periódicamente una serie de información (inventario nacional de emisiones e información relacionada para hacer un seguimiento del progreso de la aplicación de las medidas; contribuciones financieras aportadas o

recibidas) que será sometida a un examen técnico por expertos, informe que considerará el apoyo prestado/recibido y la aplicación y cumplimiento de sus contribuciones determinadas a nivel nacional e incluirá áreas en las que la Parte puede mejorar. De esta forma el marco de transparencia pretende aumentar la claridad, facilitando el seguimiento de los progresos realizados por cada Parte, tanto en relación con el cumplimiento de sus contribuciones determinadas a nivel nacional, como del apoyo financiero agregado que se ha prestado.

Directamente conectado a este marco de transparencia está el llamado como “balance mundial” que será la evaluación periódica que realizará la reunión de las Partes del Acuerdo sobre la aplicación del mismo “para determinar el avance colectivo”, realizado “de manera global y facilitadora”, examinando los elementos claves del Acuerdo (mitigación, adaptación, medios de aplicación y el apoyo). El primer balance mundial se realizará en 2023 y posteriormente cada cinco años. El Acuerdo también prevé el establecimiento de un comité de cumplimiento, compuesto por expertos, como mecanismo para facilitar la aplicación y promover el cumplimiento del Acuerdo. El comité tendrá carácter facilitador, funcionará de manera transparente, no contenciosa y no punitiva.

El detalle de los procedimientos y normas de todos estos mecanismos tendrán que ser aprobados en la primera reunión de las Partes del Acuerdo, una vez que el mismo entre en vigor.

El Acuerdo para su entrada en vigor mantiene la doble condición de 55 Partes de la Convención que supongan al menos el 55% de las emisiones totales mundiales de gases de efecto invernadero. Al no establecer anexos en este caso no restringe esta última condición a las Partes del Anexo, sino al total mundial.

Además del Acuerdo de París es conveniente señalar, que en la Decisión por la que se aprueba el Acuerdo, la Conferencia de las Partes llama a la aplicación provisional del Acuerdo por las Partes y que éstas lo comuniquen a la secreta-

ría. La Decisión también establece los mecanismos y procedimientos para la preparación de la primera reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo, en particular para la negociación de todo el detalle de los instrumentos que contiene el Acuerdo y que deben ser aprobados en su mayoría durante esa primera reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de París (a celebrar, presumiblemente, si el Acuerdo entra en vigor y todo va bien, en el año 2020).

PRIMERA VALORACIÓN DEL ACUERDO DE PARÍS: ¿EL PRINCIPIO DE LA SOLUCIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO O EL PRINCIPIO DEL FIN DEL ACTUAL MULTILATERALISMO AMBIENTAL?

El Acuerdo de París establece por primera vez en un instrumento jurídicamente vinculante el objetivo explícito de “mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de los 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C” (art. 2). No obstante, lo refiere a un año base indeterminado (los niveles preindustriales, mientras que el Protocolo de Kioto establecía claramente el año 1990 como año base) y, además, no somete su consecución a un período o año concreto. La ambición de la mesa de negociación previa al fracaso de Copenhague se refería a una reducción del 50% de las emisiones para el año 2050, objetivo que ha desaparecido en este complejo proceso negociador.

Tras el fracaso de Copenhague se consideraba que se había perdido una década completa (2010-2020) a nivel internacional en materia de cambio climático, pero la adopción del Acuerdo de París parece certificar que se da por perdida, no ya la siguiente década (lo cual es seguro con las contribuciones determinadas a nivel nacional presentadas por las Partes), sino la primera mitad del siglo XXI.

El Acuerdo de París supone, como ha quedado de manifiesto en la descripción del proceso ne-

gociador que ha llevado a la adopción del mismo, el mínimo común denominador absoluto en materia de cambio climático: que cada uno haga lo que buenamente pueda (contribuciones determinadas a nivel nacional). Con el Acuerdo de París el multilateralismo ambiental sobre cambio climático parece haber tocado fondo.

El principal elemento aparente de quiebra del esquema seguido por el Protocolo de Kioto, la no participación de los países emergentes en el mismo, se ha resuelto en falso en el Acuerdo de París, puesto que sigue descansando en la diferenciación entre países desarrollados y en vías de desarrollo y no está muy claro que bajo el Acuerdo se pueda determinar el momento en que eso deba cambiar para algunos países, al menos para los emergentes. Esta limitada incorporación del resto de países se ha llevado a cabo a costa de eliminar cualquier objetivo cuantitativo agregado real (al no estar delimitado en el tiempo el objetivo general establecido en el Acuerdo) y menoscabando incluso los objetivos previos al no establecer siquiera un año determinado de referencia. La presión internacional (con toma de decisiones basadas exclusivamente en el consenso) o de la sociedad civil no parecen que puedan en los próximos años ser suficiente para reconducir la situación dentro del propio Acuerdo.

El *buenismo* ambiental no nos sacará de esta situación y no resolverá el problema del cambio climático, por lo que es una pena que la Unión Europea, en una materia en la que ha consolidado durante años su liderazgo a nivel mundial, no haya sabido (o querido) ejercer el mismo de una manera más estratégica y ambiciosa.

La Unión Europea debería asegurarse durante los años previos a la entrada en vigor del Acuerdo (período 2016-2020) que las reglas y los procedimientos de los distintos instrumentos previstos en el Acuerdo, serán plenamente funcionales y operativos y que le darán la seguridad de que le conducirán en términos prácticos a dónde dice querer ir el Acuerdo. Es decir, a una total responsabilidad de las Partes en el cumplimiento de sus contribuciones na-



Foto: UN Climate Change.

cionales y financieras y al establecimiento de contribuciones cada vez más objetivas, de conformidad con la mejor información científica disponible, que generen la necesaria base de reciprocidad, totalmente ausente del Acuerdo en el momento actual. De lo contrario, el Acuerdo se puede convertir en una verdadera trampa para la Unión Europea y para todos aquellos países con liderazgo en materia de lucha contra el cambio climático. En primer lugar porque una vez aprobadas por un número inicialmente manejable de Partes, la modificación o reforzamiento de las normas y procedimientos se irá haciendo cada vez más difícil, al ir aumentando el número de Partes y estar sometido el Acuerdo al consenso como única forma de adopción de decisiones. Al no tener el Acuerdo una fecha de caducidad determinada, su propia inercia hará muy difícil su modificación o que cualquier Parte pueda salirse del marco para establecer acuerdos alternativos (los instrumentos y acuerdos internacionales, una vez creados y puestos en marcha por su propia dinámica tienden a perpetuarse en el tiempo, no a desaparecer). La existencia del Acuerdo le impedirá tomar medidas fuera del mismo de tipo comercial si considera que las medidas adoptadas por

otras Partes bajo el Acuerdo le están perjudicando, como sí podría haber hecho, por ejemplo, en el caso del Protocolo de Kioto.

Es mucho lo que está en juego y por tanto la Unión Europea debería valorar con cuidado y de forma rigurosa si el Acuerdo y sus procedimientos serán capaces de llevarnos a todos al objetivo establecido en el Acuerdo de forma efectiva. Cualquier duda razonable de que el Acuerdo o sus procedimientos no nos acercan en este momento a la consecución de dicho objetivo debería ser base suficiente para que la Unión Europea lo abandonase y persiguiese un nuevo marco, el cual se corresponda con la ambición y liderazgo ejercido a nivel interno en la materia y que facilitase la adopción de las medidas necesarias para la consecución de dicho objetivo.

En caso de que la Unión Europea considerase que no se van a dar las condiciones óptimas dentro del Acuerdo de París, tal vez sea el momento de pasar a un nuevo multilateralismo ambiental en el que la máxima sea menos (menor número de países con mayor interés) es más (para la protección del medio ambiente a nivel internacional). ❁