



EVALUACIÓN DEL ACUERDO DE PARIS LA DISTANCIA ENTRE LO POSIBLE Y LO DESEABLE EN LAS NEGOCIACIONES EN CAMBIO CLIMATICO

El Acuerdo de París es el resultado consensuado por los gobiernos en su 21^a Conferencia de las Partes de la Convención Marco en Cambio Climático, celebrada en diciembre de 2015 en la capital francesa. La evaluación de ese acuerdo puede hacerse al menos desde dos puntos de vista: cuál era el mejor resultado esperable en función la realidad política internacional por un lado, y cuál era el mejor resultado esperable desde punto de vista del cambio climático, por otro.

Desde la primera perspectiva, la mejor y más concisa evaluación la dio el propio presidente de la COP 21, el francés Laurent Fabius, cuando expresó al final de la reunión: "Es el mejor resultado posible". Esto es, firmamos aquello que es posible acordar entre casi 200 países que buscan crecer económicamente, aumentar el comercio mundial de bienes y multiplicar el consumo.

En ese contexto, el mejor acuerdo posible era uno que repitiera decisiones anteriores y no comprometiera a nadie más allá de lo que ya se había aceptado previamente. Y este podría ser un buen resumen del Acuerdo de París. Lo importante no es tanto el resultado en términos climáticos, sino la posibilidad de que todos firmaran el mismo texto. Y esto no era una tarea sencilla, así que en ese sentido Francia puede sentirse satisfecha.

Desde la segunda perspectiva, el Acuerdo ya no resulta tan satisfactorio. Sí es cierto que deja puertas entreabiertas para que sus metas y propósitos sean mejorados, pero esto dependerá de futuras reuniones. Y como la experiencia nos demuestra, las puertas entreabiertas son pocas veces atravesadas en la historia de las negociaciones.

En el texto que sigue se trata de hacer una evaluación combinada entre los avances logrados en esta COP respecto a las anteriores y qué representan con relación al problema central: evitar el cambio climático peligroso.

Gerardo Honty

Investigador en CLAES.
Contacto:
ghonty (a) energiasur.com

Aspectos Generales

Una temeraria afirmación que se ha repetido *ad infinitum* en varias de las reseñas publicadas sobre los resultados de París la lanzó el propio Laurent Fabius, presidente de la COP, al presentar el texto a ser aprobado: “Es el primer acuerdo universal contra el cambio climático”. Más allá de que para ser propio del “universo” hubiera requerido de al menos algunos seres de otras galaxias, lo cierto es que este no es el primero. Todos los acuerdos aprobados hasta ahora en la Convención en Cambio Climático, incluido el propio tratado que le dio origen en 1992, han sido igual de “universales” en el sentido de que todos los países lo firmaron.

Estimo que el sentido que le quiso dar Fabius, es que es la primera vez que se deja atrás el enfoque del Protocolo de Kioto con obligaciones diferenciadas para países desarrollados y en desarrollo. Este era uno de los objetivos principales tras el fracaso de Copenhague (COP 15, 2009). Sin embargo, todo el texto del acuerdo contiene referencias a los países desarrollados y en vías de desarrollo y la única referencia que tenemos para determinar cuáles son unos y cuáles son otros sigue siendo el Anexo I de la Convención.

De manera que, desde el punto de vista formal, este sigue siendo un acuerdo “universal” con obligaciones diferenciadas para los países desarrollados y en vías de desarrollo, tal como lo fueron la Convención en 1992 y el Protocolo de Kioto aprobado en 1997.

Otro aspecto sobre el que hay confusión se refiere al carácter vinculante del acuerdo, entendiendo como tal que los compromisos de reducción de los países serán obligatorios bajo un tratado internacional. Y esto no es así. El acuerdo es jurídicamente vinculante (o mejor dicho, lo será una vez que se depositen los instrumentos legales requeridos por la Convención), pero no lo son las Contribu-

ciones Nacionales presentadas por los países. Estas, que serán el único registro de pretensión de reducciones que prevé el acuerdo, serán informadas y revisadas por los organismos internacionales, pero no serán objeto de obligación de cumplimiento.

Por poner un ejemplo para comprender mejor este punto: en el Protocolo de Kioto, los países que tenían (y algunos tienen aún) compromisos de reducción de emisiones eran pasibles de sanciones en caso de incumplimiento. Podrá debatirse si eran penalizaciones efectivas o intrascendentes, pero lo cierto es que había una obligatoriedad y una sanción por incumplimiento. En cambio en el Acuerdo de París los países no estarán internacionalmente obligados a cumplir con sus objetivos expresados en las Contribuciones ni se establecen sanciones.

Mitigación

Las metas de mitigación tampoco traen ninguna novedad. Varios representantes de las delegaciones en París –y muchos medios de comunicación– han destacado la aprobación del objetivo de 1,5° C como máximo aumento de la temperatura media del planeta. Sin embargo caben dos precisiones: el objetivo real sigue siendo 2° C y la mención a intentar alcanzar la meta de 1,5° C ya se había aprobado en la COP 16 de México cinco años atrás (ver cuadro 1). En ambos casos el límite impuesto es 2° C, y en ambos se pospone la decisión sobre bajarlo a 1,5° C hacia el futuro, en acuerdos que podrán ser alcanzados o no.

El artículo 4.1 del Acuerdo de París (ver cuadro 2) es seguramente el que mejor muestra la debilidad del texto aprobado desde la perspectiva de la lucha contra el cambio climático. En primer lugar dice que el punto máximo de emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (o “pico” de emisiones) deberá lograrse “lo antes posible”. Es decir,

no hay una meta para el pico de las emisiones y este es un dato clave para poder evaluar las Contribuciones Nacionales requeridas en un cierto período de tiempo. Y agrega que “los países en desarrollo tardarán más en lograrlo” con lo que se está reconociendo que varios de los mayores emisores del mundo podrán continuar aumentando sus emisiones por un largo período de tiempo.

En el mismo artículo se da cuenta de que el objetivo perseguido por el Acuerdo de París no es reducir las emisiones de gases de efecto invernadero sino “alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros”. Es decir, no se pretende alcanzar un mundo sin emisiones, sino que estas pueden ser compensadas por absorciones (por ejemplo en bosques o plantaciones) o ser capturadas por tecnologías de la geoingeniería, almacenamiento de carbono en el subsuelo o mecanismos similares. Esto abre la posibilidad de continuar aumentando las emisiones a cambio de instrumentos naturales o artificiales de captura y secuestro de carbono que aún no han logrado asegurar su eficacia e inocuidad ambiental.

El siguiente tramo de la frase es más preocupante aún: este “equilibrio” deberá alcanzarse “en la segunda mitad del siglo” sin más especificaciones. Según los datos que dispone la ciencia, este cero neto de emisiones debería lograrse como máximo entre 2040 y 2060 (hay varias opciones y trayectorias). Sin embargo la forma de establecer el compromiso en el Acuerdo de París podría llevar esta meta hasta el año 2099, lejos de los límites que aseguran la estabilidad del clima.

El artículo termina con una expresión bastante conocida en el lenguaje de la Convención: “sobre la base de la equidad y en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza”. En el contexto de la negociación esto tiene una única interpretación: se habilita a los países en desarrollo (criterio de equidad) a mantener o aumentar sus emisiones para posibilitar su crecimiento económico (desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza).

Finalmente vale la pena consignar que tan importante como las cosas que dice el texto son aquellas que no dice, es decir aquellos temas que quedaron afuera de la negociación.

Cuadro 1

Metas globales de temperatura en la COP 21 y la COP 16

Acuerdo de París (2015)

2.1.a. Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático;

Acuerdo de Cancún (2010)

1.4. Reconoce además que se requieren fuertes reducciones de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, a la luz de la ciencia y de la información recogida en el Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, con vistas a reducir esas emisiones de modo que el aumento de la temperatura media mundial con respecto a los niveles preindustriales se mantenga por debajo de 2°C, y que las Partes deberían adoptar medidas urgentes para alcanzar este objetivo a largo plazo, de conformidad con la ciencia y sobre la base de la equidad; reconoce también que, en el contexto del primer examen, al que se hace referencia en el párrafo 138 infra, deberá considerarse la posibilidad de reforzar el objetivo mundial a largo plazo sobre la base de los mejores conocimientos científicos disponibles, entre otras cosas por lo que respecta a un aumento de la temperatura media mundial de 1,5°C

Uno de ellos particularmente preocupante es el transporte internacional (marítimo y aéreo) que representa el 10% de las emisiones mundiales y no ha sido incluido en el Acuerdo de París. Esto significa que las crecientes emisiones provenientes de estos importantes sectores no tendrán ningún tipo de límite o regulación.

Financiamiento

También a este respecto el texto aprobado en París recoge decisiones anteriores y no aporta novedades. Expresa que los países desarrollados “tienen la intención de mantener su actual objetivo colectivo cuantificado de movilización hasta 2025” (los USD 100 mil millones anuales comprometidos en 2010). Luego de esa fecha se establecerá un nuevo objetivo que no deberá ser menor. La inclusión de la expresión “tienen la intención” es sugerente por sí sola, pero en cualquier caso este compromiso ya se había fijado en la COP 16 de México.

Pero suele confundirse este compromiso de “movilización” de recursos con la creación o reposición de un fondo de “donaciones” (como los Fondos ya existentes) para los países desarrollados. Sin embargo el Acuerdo de París, al igual que lo aprobado en decisiones de anteriores COPs, dice que estos fondos podrán provenir de una “gran variedad de fuentes, instrumentos y cauces”,

fuentes públicas y privadas tanto bilaterales como multilaterales. Es decir que, por ejemplo, algunas inversiones privadas empresariales también podrían ser parte de esta “movilización” de recursos, lo mismo que acuerdos bilaterales de cooperación bajo cualquier formato o el mercado de carbono.

Uno de los grandes desafíos que enfrentarán los órganos de la Convención en el futuro será establecer las modalidades y reglas de contabilidad para evaluar el cumplimiento de este compromiso, considerando la variedad de canales a través de los cuales puede efectivizarse. De todas formas, como puede verse, el Acuerdo de París no ha significado ningún avance respecto a los montos y mecanismos de financiación.

Mercado de carbono

Las cuestiones relativas al mercado de carbono (o “enfoques cooperativos” como se le llama en el Acuerdo de París) han quedado tan indefinidas como varios de los asuntos anteriormente tratados. En la experiencia acumulada a lo largo de la implementación de los mecanismos de mercado a través del Protocolo de Kioto han quedado en evidencia las dificultades que se presentan a la hora de establecer las unidades de reducción a ser adjudicadas.

Cuadro 2

Artículo 4.1 del Acuerdo de París

4.1. Para cumplir el objetivo a largo plazo referente a la temperatura que se establece en el artículo 2, 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 segunda mitad del siglo, sobre la base de la equidad y en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza.

En el caso del Comercio de Emisiones –que se realizaba solo entre países desarrollados con metas cuantificadas- la tarea era relativamente sencilla en tanto todos los países tenían un tope de emisión y lo que se descontaba a uno por una compra se le agregaba al otro por la venta. Pero en el caso del Mecanismo de Desarrollo Limpio, donde los países en desarrollo vendían una reducción de emisiones basada en un escenario futuro imaginario, las cosas se pusieron bastante difíciles; y si bien fue una importante fuente de financiamiento para algunos países, su efectividad desde el punto de vista climático fue bastante cuestionable.

En este nuevo marco del Acuerdo de París las cosas podrían ser aún más complicadas, pues los países ya no se fijan metas cuantificadas de reducción (“x” Mton CO₂) como hicieron los países desarrollados en el Protocolo de Kioto, sino que todos los países pueden presentar metas muy difíciles de cuantificar en toneladas de CO₂ efectivamente reducidas (por ejemplo: “Reducir 33% la intensidad de emisiones respecto del kg de carne para 2030”, una de las metas de Uruguay)

Evaluación

Como síntesis para evaluar el Acuerdo de París puede decirse que representa fielmente el estado de estancamiento que prevalece en las negociaciones desde hace muchos años, y

que en ese contexto la única buena noticia es que los países se hayan puesto de acuerdo para firmar algo.

Pero los problemas centrales permanecen. No se logran definir unos objetivos concretos y cuantificables de emisiones posibles (el Presupuesto de Carbono) ni una trayectoria aceptable de reducción de emisiones (pico y año meta). Tampoco se han logrado establecer unos criterios de equidad y de responsabilidad climática que permitan distribuir los esfuerzos de reducción de emisiones entre los países, aceptables para todos.

La trayectoria de emisiones que emana del Acuerdo de París, nos lleva a un mundo cada año más caliente y que muy probablemente supere los 3° C respecto a la era pre-industrial (reconocido en el propio documento aprobado) con las consecuencias para el planeta y la vida humana ya conocidas.

Queda la esperanza de que este acuerdo pueda ser mejorado en sucesivas COPs. Pero nada hace prever que los problemas antes mencionados, que han llevado a este nivel de estancamiento en las negociaciones, vayan a ser superados en los años venideros. Seguiremos teniendo los mejores acuerdos posibles, pero difícilmente podamos tener los mejores acuerdos deseables.



El *Observatorio del Desarrollo* es una serie publicada por

CLAES
Centro Latino Americano de Ecología Social

CLAES es una organización no gubernamental independiente dedicada a la investigación, la promoción y la acción orientada a las alternativas al desarrollo.

CLAES - Casilla de Correo 13125, Montevideo 11700, Uruguay.
Tel 598-24030854 - www.ambiental.net - www.energiasur.com - claes@adinet.com.uy