

Observatorio Medioambiental

ISSN: 1139-1987

<http://dx.doi.org/10.5209/OBMD.54158>EDICIONES
COMPLUTENSE

La importancia de la gobernanza climática global y de la vigésimo primera Conferencia de las Partes en la lucha contra el Cambio Climático

Mathieu Demares

Recibido: 1 de septiembre del 2016/ Enviado a evaluar: 5 de septiembre del 2016 / Aceptado: 25 de octubre del 2016

Resumen. El consenso científico mundial, gracias a los numerosos estudios científicos, ha evidenciado la realidad del cambio climático y sus consecuencias socioeconómicas dramáticas. La lucha contra el cambio climático empezó siendo un problema de la ciencia para convertirse en un problema político de escala global. Para que sea efectiva la lucha contra el cambio climático se necesita una gobernanza climática global que trate de conciliar los países desarrollados y los países en desarrollo en torno a un interés común. Su éxito radica en la participación no sólo de los gobiernos de todo el mundo sino también de todos los actores no gubernamentales que ayudan a la toma de conciencia generalizada para emprender acciones locales. Se analiza la base científica que confirma que el cambio climático es una realidad y que legitima el inicio de un proceso de negociación internacional sobre cambio climático enmarcado en un régimen internacional climático complejo. Desde 1992 con la adopción de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se conforma este régimen vinculante para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Será a través de la celebración de las llamadas Conferencias de las Partes que se adopten objetivos y en ciertos casos, Acuerdos internacionales que comprometan los países a mitigar el cambio climático y dotarse de financiación que les permita adaptarse a los impactos negativos del cambio climático. Nos detendremos más detenidamente en el proceso de negociación de la vigésimo primera Conferencia de las Partes celebrada en París el pasado diciembre de 2015 en la que se da un nuevo impulso para luchar contra el cambio climático por parte de los Estados y los actores no gubernamentales y es visto como un punto de inflexión en el régimen climático internacional. Su resultado, como punto de inflexión y momento histórico, hace del Acuerdo internacional de París una de las únicas oportunidades para mitigar y adaptarse al cambio climático a nivel global. De esta manera será posible evitar que acontezcan los peores escenarios previstos para el futuro. ¿Seremos capaces de salvarnos?

Palabras clave: Cambio climático; emisiones de gases de efecto invernadero; proceso de negociación; países desarrollados; países en desarrollo.

[en] The importance of the global climate governance and the twenty-first Conference of the Parties to fight against Climate Change

Abstract. The global scientific consensus, made possible by scientific studies since the 1980's, has demonstrated the reality of climate change and its dramatic socioeconomic consequences. The fight against climate change began as a scientific problem and escalated to a political problem on a global scale. The paper analyses the importance of the global climate governance to fight against climate

change trying to reconcile the developed countries and developing countries in shaping common interests in order to reduce greenhouse gases emissions. The success of this governance depends not only on the ambitious participation of all the countries of the world, but also on the increased participation of all non-governmental actors that help to create a global awareness towards concrete and local actions. The object of analysis is also to expose the scientific basis of climate change that legitimizes the beginning of a process of international negotiations on climate change framed within a complex international climate regime. Along the climate summits called Conferences of the Parties, different objectives are decided to engage the commitments of all countries to reduce their emissions and provide funding to developing countries to adapt themselves to the negative impacts of the climate change. The paper points out the negotiation process of the twenty-first Conference of the Parties held in Paris in December 2015 and its subsequent international agreement, seen as a turning point in the international climate regime.

Key words: Climate change; greenhouse gases emissions; negotiation process; developed countries; developing countries.

[fr] L'importance de la gouvernance climatique mondiale et vingt et unième Conférence des Parties à la lutte contre le changement climatique

Résumé. Le consensus scientifique mondial, grâce à de nombreuses études scientifiques, a démontré la réalité du changement climatique et de ses conséquences économiques dramatiques. La lutte contre le changement climatique a commencé comme un problème de la science pour devenir un problème politique de l'échelle mondiale. Pour être efficace, la lutte contre le changement climatique une gouvernance climatique mondiale tentent de concilier les pays développés et en développement autour d'un intérêt commun est nécessaire. Son succès réside dans la participation non seulement des gouvernements du monde entier, mais aussi de tous les acteurs non gouvernementaux qui aident la prise de conscience générale à entreprendre des actions locales. La base scientifique confirmant que le changement climatique est une réalité et qui légitimise le début d'un processus de négociations internationales sur le changement climatique encadrée dans un régime complexe de climat international est analysé. Depuis 1992, avec l'adoption de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de ce régime contraignant est formé pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Il sera par la tenue de conférences appelle les Parties objectifs sont adoptés et, dans certains cas, des accords internationaux qui engagent les pays à atténuer les changements climatiques et a fourni des fonds pour leur permettre d'adapter aux impacts négatifs du changement climatique. Nous nous arrêterons plus en détail dans le processus de négociation de la vingt et unième Conférence des Parties, tenue à Paris dernière Décembre 2015 où un nouvel élan est donné pour lutter contre le changement climatique par les États et les acteurs non étatiques et il est considéré comme un point dans le régime climatique international tournant. Son résultat, comme un point tournant et moment historique, fait l'accord international à Paris l'une des seules possibilités d'atténuation et d'adaptation au changement climatique au niveau mondial. Cela permet d'éviter les pires scénarios transparent prévu pour l'avenir. Serons-nous capables de nous sauver?

Mots Clés: Changement climatique; les émissions de gaz à effet de serre; processus de négociation; pays développés; les pays en développement.

Cómo citar. Demares, M. (2016): La importancia de la gobernanza climática global y de la vigésimo primera Conferencia de las Partes en la lucha contra el Cambio Climático. *Observatorio Medioambiental*, 19, 55-69.

Sumario. 1. Introducción. 2. La base científica que legitima el inicio del proceso de negociación internacional sobre cambio climático. 3. Proceso de negociación de la vigésimo primera sesión de la Conferencia de las Partes de París (COP21) de la Convención Marco sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y la undécima sesión de la Conferencia de las Partes en calidad de Reunión de las Partes del

Protocolo de Kyoto (COP-MOP11). 4. El resultado, la adopción del Acuerdo de París. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

1. Introducción

Desde hace 24 años, la lucha contra el cambio climático como problema climático se ha inscrito, poco a poco, en la agenda global y en las agendas gubernamentales de prácticamente todos los países del mundo como una prioridad poniéndose en marcha un proceso de gobernanza de carácter multilateral llevada a cabo por Naciones Unidas.

Una gobernanza global que como veremos intervienen todo tipo de actores tanto gubernamentales como no gubernamentales que llevan el vacío de los gubernamentales sobre algunas fases del proceso. (Aykut & Dahan, 2015). Hoy en día, el cambio climático es una realidad que no podemos obviar gracias a las conclusiones de los informes del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Clima (en inglés, IPCC) que afirman que las concentraciones de los Gases de Efecto Invernadero (GEI) localizadas en la atmósfera son responsables del aumento de la temperatura media global que ha alcanzado un nivel récord en 2013 y que las actividades producidas por el ser humano son las causantes de este fenómeno.

La problemática del cambio climático tiene asociado un riesgo global debido a la rápida variación de la temperatura desde los inicios de la revolución industrial que ya no puede ser absorbible por los mecanismos naturales de equilibrio climático. En efecto, las emisiones de GEI, dando igual de qué país provengan, afectan al conjunto del clima, concretamente a la atmósfera.

El cambio climático es una problemática común, que escapa de cualquier jurisdicción de un Estado en particular. El único medio para mejorar este problema, es la cooperación internacional. De ahí, la necesidad de una gobernanza climática global protagonizada por las Naciones Unidas que reúna todas las naciones del mundo para emprender la voluntad política así como el cambio de modo de producción y consumo en la lucha contra el cambio climático. Un cambio al cual se han unido otros actores cada vez más importantes como las organizaciones no gubernamentales tales como las organizaciones de la sociedad civil e incluso las empresas. Siendo un reto su progresiva inclusión en este proceso de negociación.

Por ello, se hace necesario atender los retos de las negociaciones, el tipo de actores y los fracasos y/o éxitos que derivan de las cumbres climáticas al mismo tiempo que es necesario acercar los posicionamientos de los países desarrollados con los países en desarrollo para que el interés común sea el que prime. El trabajo que se presenta tiene como objetivo realizar un análisis de la gobernanza climática global, presentar el proceso de negociación y los resultados de la última Conferencia internacional sobre cambio climático celebrada en París, Francia. Este análisis se realizará en base a una metodología descriptiva y analítica para conocer el estado de la gobernanza climática y exponer la evolución y el proceso de negociación en relación con los objetivos expuestos.

La dificultad y la complejidad de la problemática del cambio climático nos obliga a elegir el ámbito mundial si bien a lo largo del trabajo se aluda a un ámbito regional como es el caso del posicionamiento de la Unión Europea. El periodo comprendido del estudio corresponde entre los años ochenta con la publicación de los primeros estudios científicos que evidenciaban ya la aparición del cambio climático, incidiendo en particular a partir de 1992 con la adopción de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático hasta la actualidad debido a la reciente adopción del Acuerdo de París y en actual proceso de ratificación de cara a fijar las metas para después de 2020.

Para entender la importancia de este análisis, hemos de analizar cuál es el origen y la evolución de la gobernanza climática y cómo funciona el régimen climático internacional en un contexto lleno de retos globales y con la urgencia que ello supone para la supervivencia del propio ser humano así como la urgente necesidad de actuar a escala global para reducir las emisiones de GEI y evitar el calentamiento global. De ahí, la importancia del tema escogido en una visión a largo plazo y a la importancia de asegurar una buena calidad de vida.

El primer paso para alcanzar el objetivo de adaptación y mitigación del cambio climático es reducir las emisiones de GEI a través de los procesos de negociación internacional pero no resulta tarea fácil como veremos a lo largo del trabajo.

2. La base científica que legitima el inicio del proceso de negociación internacional sobre cambio climático

Desde la existencia de la Tierra, han habido variaciones de las temperaturas por fenómenos naturales que cambiaron la composición química de la atmósfera tales como erupciones volcánicas, la radiación solar y los desplazamientos de la tierra. Pero desde la revolución industrial, se han producido variaciones de las temperaturas por las actividades humanas. Por ello, el control de las actividades contaminantes de la población mundial necesita de una gobernanza climática global más unida para intentar reducir la concentración de las

Una clara definición del cambio climático es aquella que se propuso en 1992 por la Convención Marco: “es un cambio del clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempo comparables.” (Convención Marco, 1992).

Atendiendo a la definición anterior, se puede afirmar que el cambio climático comporta una variación en el sistema climático producido por las actividades producidas por el ser humano tales como la quema de combustibles fósiles (petróleo, gas y carbón), la deforestación de los bosques, el desarrollo de la ganadería, el uso de los fertilizantes y la emisión de los gases fluorados de efecto invernadero.

En esta relación entre ciencia y política, los estudios científicos de los años 80 fueron el punto de partida del inicio de las negociaciones. A pesar del entonces débil

consenso científico en torno a la evidencia del cambio climático, obligó de una cierta manera a que las agendas gubernamentales tomaran en cuenta el riesgo climático, sobre todo en los países menos desarrollados y más vulnerables. Ello tuvo repercusión en las agendas gubernamentales de los países más desarrollados porque los estudios confirmaron que la acumulación de las emisiones en estos países ha sido la que más ha contribuido a agravar el cambio climático. Pero los cambios generados por la globalización hace que los países en desarrollo estén alcanzando un nivel parecido a los países desarrollados.

El mejor ejemplo de esta relación entre ciencia y política es la fijación del aumento de los 2°C de calentamiento climático con respecto a la era preindustrial. Una medida de referencia para la comunidad internacional presente en las Conferencias de las Partes.

En la actualidad, existe un consenso científico mundial que urge a tomar medidas eficaces que se hace posible gracias a que el 97% de los estudios científicos de la mayoría de organizaciones científicas (Cook et al., 2013) y que el 95% de los economistas (Howard y Sylvan, 2015; Stern, 2013) sostienen que el cambio climático es una realidad y que la alteración química de la atmósfera se produce justamente por las actividades humanas anteriormente mencionadas.

El reciente 5º Informe de evaluación del IPCC del año 2014 (5AR) confirmó que el calentamiento global es inequívoco y es producido por la actividad humana, lo cual constituye la base de las negociaciones internacionales que posibilitan tomar mejores decisiones para mejores opciones de actuación.

3. Proceso de negociación de la vigésimo primera sesión de la Conferencia de las Partes de París (COP21) de la Convención Marco sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y la undécima sesión de la Conferencia de las Partes en calidad de Reunión de las Partes del Protocolo de Kioto (COP-MOP11)

La Conferencia ha contado con la participación de 196 Partes (195 Estados y la Unión Europea) con una supuesta voz equivalente en la que se decide por la regla del consenso con el objetivo de no sobrepasar el aumento de la temperatura media en 2°C o por debajo, en 1.5°C, como demandan los pequeños Estados Insulares y como aconsejan los científicos del IPCC.

Ante todo concretar que el objetivo de la vigésimo primera Conferencia internacional sobre cambio climático era lograr un acuerdo universal, jurídicamente vinculante, para reducir las emisiones de GEI a fin de limitar el aumento de la temperatura global del planeta a 2°C respecto a los niveles preindustriales.

Sobre este punto interesante nos vamos a detener a preguntarnos si existe de verdad una voz equivalente porque algunos expertos afirman que las voces de los países más emisores de gases de efecto invernadero tienen más peso y de decisión para direccionar las negociaciones como son Estados Unidos, China y la Unión

Europea. Pero otros países como la India, Rusia, Japón, Brasil e Indonesia también tienen un gran poder de decisión para el futuro del nivel de las emisiones.

Cabe también preguntarse si las decisiones de los mayores emisores condicionan la posición del resto de países. La respuesta es ciertamente sí.

En realidad, sólo en la teoría existe una voz equivalente porque ejemplos como el G20 y el anuncio conjunto entre China y Estados Unidos son ejemplos que demuestran que tienen más peso en el proceso de negociación.

Primero en cuanto al G20, que reagrupa las principales potencias económicas del mundo, emiten casi el 80% de las emisiones mundiales de CO₂ de origen energético. Habría que preguntarse si sería el lugar ideal para construir un acuerdo a partir de los países más emisores. Pero visto el número de horas dedicadas de negociación para integrar un apartado sobre el cambio climático como fue el caso del G20 de Brisbane en 2014 es muy probable que no sea ni la solución más adecuada ni la más rápida. (Perthuis, C. y Trotignon, R., 2015). Para las futuras reuniones del G20 y del G7, la Unión Europea han adoptado un plan de acción climática que pretende establecer el cambio climático como una prioridad en la economía.

Segundo, el anuncio conjunto de reducción de GEI entre las dos mayores economías del mundo de noviembre de 2014 ha tenido un impacto considerable para la consecución de los compromisos en la negociación multilateral. Pero este anuncio conjunto ha sido posible por considerar por parte de ambos países que el problema del cambio climático puede llegar a afectar a su seguridad nacional. (Ribera, T. y Olabe Egaña, A., 2015)

En el Acuerdo de París, Estados Unidos se comprometió a una reducción de sus emisiones de GEI entre un 26-28% para 2025 si China reducía el 20% de las suyas para 2030.

Afirman que una cooperación bilateral reforzada entre China y Estados Unidos influencia notablemente la conformación de la cooperación multilateral de la Convención Marco. (Stewart, R. y Wiener, J., 2003)

Se ejemplifica esta relación entre G20 y la acción conjunta entre China y Estados Unidos con la declaración de ratificación conjunta de ambos países el 3 de septiembre de 2016 a la víspera del G20 celebrado en Hangzhou, China.

En el reciente G20 se materializó el anuncio conjunto entre los dos mayores emisores de GEI iniciado en noviembre de 2014 con la ratificación del Acuerdo de París.

La Asamblea Nacional Popular de China anunció: "La ratificación del acuerdo responde a los intereses de China y ayudará al país a jugar un papel más importante en la gobernanza climática global".

Esta acción conjunta representada por ambos presidentes, Barack Obama y Xi Jinping demuestra la voluntad política de los grandes emisores en trazar un camino ejemplar para que pueda entrar en vigor antes de tiempo el Acuerdo y de esta manera no retrasar su cumplimiento. A este respecto el presidente Barack Obama declaró lo siguiente: "estamos dando ejemplo. Como las dos mayores economías y los dos mayores emisores del planeta, nuestra entrada en este acuerdo continúa el impulso de París y debe dar la confianza al resto del mundo de que nos dirigimos hacia un futuro

con bajos niveles de carbono". Todavía está por ver que la herencia dejada por los dos mandatos de Barack Obama tenga influencia en el próximo gobierno.

Asimismo el presidente chino declaró su compromiso con una frase bonita: "El objetivo es hacer de China un bello país con cielos azules, vegetación verde y ríos limpios".

En resumen, Estados Unidos y China siempre han sido frenos en las negociaciones internacionales porque si uno de ellos no se comprometía, el otro tampoco lo hacía. Esto provocó un bloqueo de las negociaciones no sólo a nivel bilateral sino también multilateral en 2009. Esta negociación bilateral con influencia en la negociación multilateral ha debilitado el papel de la Unión Europea desde el año 2009.

Se demuestra el poder de negociación de ambas superpotencias en la siguiente frase: "Cuanto más emisiones tengas, más grande es el poder de negociación." (De Perthuis, C. y Trotignon, R., 2015) Frase por la cual se entiende que ambas posiciones condicionan el éxito de la conformación de un acuerdo internacional exitoso.

En cuanto a las expectativas de la conformación del Acuerdo, se depositaron grandes expectativas en el nuevo Acuerdo de París debido al fracaso del Protocolo de Kioto de 1997, al abordar la casi totalidad de las emisiones de GEI, es decir, el 98%. Las mayores expectativas estaban enfocadas hacia las Partes porque se espera que los países desarrollados prometan alcanzar objetivos nacionales más ambiciosos para la reducción de las emisiones. Pero las expectativas estuvieron focalizadas también a todo tipo de actores tales como empresas, ONG y organizaciones de la sociedad civil y en mayor medida que en 2009. En cuanto a las previsiones, éstas no fueron buenas puesto que las propuestas nacionales que los Estados pusieron sobre la mesa nos llevan en realidad hacia un aumento de la temperatura media de 2,7°C siendo unas propuestas insuficientes para alcanzar el objetivo anunciado de no sobrepasar los 2°C.

La ceremonia de apertura considerada como la primera fase de la negociación oficial tuvo lugar el 30 de noviembre de 2015. Se abrió por los máximos representantes de la COP21 y de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre cambio climático.

Además de la ceremonia de apertura de la negociación oficial también se celebró la apertura de un espacio llamado *Espaces Générations Climat* que fue reservado a la participación de más de 117 organizaciones representantes de la sociedad civil para exponer y proponer soluciones locales en los diferentes debates. Más de 340 conferencias, talleres y más de 100 *stands* tanto de entidades locales como de organismos internacionales tuvieron el objetivo de informar y concienciar a todas las generaciones, desde niños hasta personas mayores. En la ceremonia de apertura asistieron más de 150 jefes de Estado y de Gobierno, un número nunca alcanzado en ninguna anterior COP, incluso que en la COP de 2009, en la cual dieron sus discursos expresando de esta manera la máxima voluntad política. Dieron a conocer ante las demás Partes su posicionamiento ante la concreción del nuevo Acuerdo.

La segunda fase de la negociación oficial corresponde con la negociación técnica que tiene como objetivo estructurar el acuerdo para dar paso a la tercera fase de diálogo entre ministros de los países presentes. Y la última fase corresponde con la

negociación política en la que se inician las consultas ministeriales para aprobar el texto jurídico acordado. Nos detendremos más detenidamente sobre una de las posturas más importantes del régimen climático internacional que es la Unión Europea si bien desde la Conferencia de 2009, su posición ha ido perdiendo progresivamente su tradicional liderazgo en las negociaciones frente a la nueva coalición de Estados Unidos con el grupo de los países emergentes (BASIC). El anuncio conjunto entre Estados Unidos y China de noviembre de 2014 también debilitó su liderazgo en la materia.

En primer lugar, la Unión Europea ha sido un actor internacional preocupado por el medioambiente y a posteriori por el clima. Su preocupación por el medioambiente se plasma a efectos jurídicos en el Acta Única Europea de 1986 que incluye un apartado referente a la conservación, protección y mejora del medioambiente, la protección de la salud de las personas y la utilización prudente y racional de los recursos naturales. Desde entonces, la postura de la UE se ha centrado en cumplir compromisos para reducir las emisiones de GEI convirtiéndose de esta manera en líder del proceso de negociaciones. Pero su postura de liderazgo ha experimentado altibajos a lo largo de las cumbres climáticas debido a su debilidad o fortaleza económica. (Ruiz, 2015). De 1992 hasta 2001, la UE pide a los países desarrollados que cumplan compromisos de reducción de las emisiones pero a partir de 2001 pide a los países en desarrollo a adoptar estos compromisos. Ello fomentó que Estados Unidos tomará mayores compromisos.

Desde 2008, la UE se fragmenta por la crisis económica de la eurozona y se debilita su peso en la gobernanza climática mundial y su peso quedará todavía más debilitado en la COP de Copenhague en la cual queda marginada por Estados Unidos y los BASIC. Recalcar que la Unión Europea está integrada por países industrializados y causantes directos de la concentración de las emisiones de GEI. Este supuesto anterior obliga a los Estados miembros a liderar las negociaciones ofreciendo reducciones de emisiones más ambiciosas para paliar su responsabilidad histórica en el agravamiento del calentamiento global.

Los Estados miembros se reúnen para adoptar una única postura negociadora y es representando en las Conferencias de las Partes por el país que preside el Consejo de la Unión Europea, para la COP21 fue Luxemburgo. Además se aprobó un plan de acción para la diplomacia decidido por los ministros de Asuntos Exteriores en colaboración con el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) que hace función de Ministerio de Asuntos Exteriores de la Unión Europea. Este plan de acción climática consistía en reforzar la acción climática en el G20 y evaluar los riesgos para la seguridad de la Unión Europea.

El momento clave del posicionamiento de la Unión Europea empezó el 6 de marzo de 2015 cuando la presidencia de Lituania del Consejo de la Unión Europea presentó sus Contribuciones Previstas Determinadas a Nivel Nacional (abreviado en inglés, INDC) con un objetivo vinculante de una reducción interna de al menos el 40 % de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030 respecto al nivel de 1990. (Consejo de la Unión Europea, 2015)

El Consejo de la Unión Europea publicó el 18 de septiembre de 2015 el posicionamiento de la Unión Europea para la vigésimo primera Conferencia de las Partes de París que se concreta en los siguientes puntos: (Comunicado de prensa 657/15, 2015)

1. El Acuerdo de París debe contener un objetivo a largo plazo para hacer efectiva esa transición energética, que haga posible la participación de todas las Partes y de los actores no estatales así como que contenga previsibilidad y durabilidad.

2. Declaró que es de gran importancia una “actuación colectiva global” y “una aceleración de la transformación global hacia una sociedad hipo carbónica”. Sobre este primer punto, decir que se tratan de términos demasiado genéricos ya que debería mencionarse de la siguiente manera: debe marcarse el fin del uso de los combustibles fósiles para dar paso a una verdadera transición energética, es decir, conseguir un modelo energético basado en 100% en las energías renovables. (Greenpeace España, 2015). Al mismo tiempo que poniendo fin a las subvenciones gubernamentales al carbón, petróleo y gas.

Para la Unión Europea, el cambio climático es una realidad y hay que tomar muy en serio las conclusiones científicas del IPCC para conseguir la neutralidad climático, un término bastante genérico.

3. En materia mitigación, propone se establezca un objetivo de mitigación a largo plazo y que sea cuantificable por las Partes acompañado de un mecanismo de mitigación en el que cada cinco años se presenten nuevos compromisos. Ha de incluir un régimen de cumplimiento para la aplicación del objetivo dando una cierta flexibilidad a los países menos desarrollados.

4. En adaptación, propone que la adaptación sea una parte central porque las Partes han de saber responder a las consecuencias del cambio climático y éstas han de converger sus medidas de adaptación para que sea efectiva su aplicación.

Esta acción en adaptación es esencial para reducir el riesgo de impactos negativos, y esta manera de las pérdidas y los daños.

5. En materia de financiación, la Unión Europea se compromete a movilizar la financiación para contribuir activamente en los prometidos 100 000 millones de dólares a partir de 2020. Apoyó para que se hiciera posible el Fondo Verde para el Clima, esencial para contribuir a que todas las Partes sean capaces de hacer frente a los desastres que provoca el cambio climático.

La contribución financiera de la UE en el Fondo Verde comprometida entre 2014 y 2020 es de aproximadamente 14.000 millones de euros, es decir, 2.000 millones euros al año. Ello representa el 20% del presupuesto total de la UE y representa de esta manera la clara voluntad de contribuir a este nivel a pesar de las dificultades económicas. Los Estados miembros prometieron un apoyo financiero de un monto de 4.700 millones de dólares.

Además la UE aporta fondos financieros al Fondo de Adaptación, al Fondo especial del cambio climático y al Fondo para países menos desarrollados. Desde el 2006, la UE apoyó la creación del Fondo Mundial para eficiencia energética y energía renovable para promover la inversión privada.

6. En materia de transparencia y rendición de cuenta, el acuerdo debe ser transparente y debe rendir cuentas a todas las Partes según sus capacidades y circunstancias nacionales. Destaca la importancia de la transparencia en la contabilización y presentación de informes sobre el nivel de las emisiones pero también para garantizar un buen seguimiento de la implementación.

7. Por último recalcar que se establecieron las siguientes propuestas de reducción de las emisiones de GEI:

Las emisiones de GEI deberán alcanzar su valor máximo en 2020

Una reducción de las emisiones de GEI de 40% en 2030 respecto con 1990

Una reducción de las emisiones de GEI de 50% en 2050 respecto con 1990

Una reducción de las emisiones de GEI 80-95% en 2050 de países desarrollados en su conjunto (UE integrada)

Una aproximación de las emisiones de GEI a 0 (o por debajo) en 2100.

Dependiendo del periodo, ha podido desempeñar un rol motor en el proceso de negociación, para adoptar acuerdos cada vez más ambiciosos y adoptando de forma unilateral objetivos de reducción de emisiones.

La Unión Europea ha encontrado un ámbito en el cual actúa con una sola voz afirmándose como *soft power* en las cuestiones climáticas a nivel internacional.

En la COP21, se volvió a tomar los 2°C de la COP de Cancún en 2010 para fijar el límite del aumento de la temperatura media con respecto a la revolución industrial.

La Unión Europea, los Estados insulares y el grupo de países menos avanzados (PMA) fueron los impulsores de concretar la mencionada trayectoria de emisiones a largo plazo.

Por parte de Estados Unidos, nos encontramos con el problema político interno porque si bien la Casa Blanca parece de acuerdo, el Congreso no parece estar dispuesto a ratificar un tratado jurídicamente vinculante como se anunció.

Recordemos que Estados Unidos rechazó el Protocolo de Kioto porque los países en desarrollo no tenían metas jurídicamente vinculantes pero los países ricos sí se les fijaron objetivos de emisiones que eran vinculantes en virtud del derecho internacional público. Como veremos, el Acuerdo de París será finalmente adoptado por Estados Unidos ya que consiguió que la acción climática sea jurídicamente vinculante para todas las Partes.

Por otra parte, nos encontramos con China, India y Brasil que no están de acuerdo con esta concreción de la trayectoria puesto que afectaría a su desarrollo.

El primer reto fue conseguir una trayectoria para la disminución de las emisiones. La disminución rápida de las emisiones globales para reducir el calentamiento y evitar un nivel peligroso para el ser humano fueron ciertamente el corazón de las negociaciones de París. El segundo reto, muy importante, la revisión de los compromisos. En la conferencia de París, el nivel de compromiso se basó sobre las contribuciones nacionales voluntarias, realizadas por los gobiernos nacionales con reglas para la supervisión y notificación de las emisiones (Convención Marco, 1992). A este respecto recordar la exigencia de notificación y publicación de las emisiones anuales facilita a las Naciones Unidas la verificación que se está actuando. El problema de la notificación es que países en desarrollo tienen dificultades para

evaluar las emisiones por la falta de fondos y técnicas que han de ser procedentes de los países desarrollados.

Estas contribuciones voluntarias se tenían que presentar antes de la conferencia, a más tardar en octubre de 2015.

El problema fue que las contribuciones nacionales voluntarias de los 150 Estados que representaban el 85% de las emisiones no posibilitan alcanzar el objetivo de los 2°C sino más bien un objetivo calculado en un aumento de 2,7°C.

Entonces es la aceptada revisión cada 5 años la que añade a las contribuciones voluntarias nacionales la credibilidad y la confianza de lo acordado. Esta revisión fue una iniciativa de la Unión Europea, Estados Unidos, Brasil y de la mayoría de los países africanos. En este marco de las contribuciones nacionales de manera voluntaria cabe enumerar las más importantes: La Unión Europea presentó una contribución de reducción de las emisiones de un 40% a más tardar en el 2030, con respecto al nivel de 1990.

Estados Unidos presentó una reducción de un 28% a más tardar en 2025 con respecto al nivel de 2005. Su objetivo actual es un recorte del 17% para 2020. El nuevo objetivo implicaría que Estados Unidos duplicase el porcentaje de disminución de sus emisiones anuales.

Rusia se comprometió a reducir un 30% en 2030 respecto al nivel de 1990. Es sólo un poco más que el objetivo actual, es decir, una disminución del 25% para 2020.

Y finalmente China adujo que sus emisiones dejarían de aumentar a partir de 2030 a más tardar. En tercer lugar, es el sistema de verificación de las emisiones en este sentido, cada Estado tendrá que realizar, cada año, un informe sobre su acción que será objeto de dos revisiones. Por una parte, los expertos de la ONU pueden hacer recomendaciones o los Estados pueden ser aquellos que pregunten por los informes. Pero debido al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, no se aplica de la misma manera a los países desarrollados como a los países en desarrollo.

Los países desarrollados tienen que presentar cifras y datos sobre el progreso realizado y los segundos sólo tienen que proporcionar un informe cualitativo sin tener que cualificar.

Si bien existe aquí un problema, los países emergentes considerados países en desarrollo sólo tienen que presentar un informe cualitativo sin cifras pero éstos en la actualidad son grandes emisores de gases de efecto invernadero. Esto no se resolvió en la conferencia de París. En cuarto lugar, se trata de la adaptación. El acuerdo de París no llegó a conseguir el consenso para pedir a los Estado de dotarse de un plan nacional de adaptación.

Se acordó también mayor financiación para que los países menos avanzados puedan adaptarse mejor a los efectos del cambio climático. En quinto lugar, el reconocimiento de las pérdidas y los daños.

Los países menos avanzados pidieron un mecanismo de compensación para poder frente a la reconstrucción si se producen sequías o inundaciones ya que estos países son los “perdedores” y soportan en mayor medida las consecuencias del cambio

climático. Es una muestra de solidaridad internacional para las víctimas del cambio climático. En sexto lugar, nos encontramos con el débil nivel de vinculación jurídica.

El acuerdo de París es un tratado que necesita estar ratificado por los parlamentos nacionales y ahí radica el problema para Estados Unidos. En séptimo lugar y último gran reto es la cuestión de la financiación en el Fondo Verde para el Clima destinado a los países en desarrollo de un total de 100.000 millones de dólares. Se vuelve a tomar una iniciativa financiera acordada en 2009 y establecida en 2010 a la que según afirma la Directora del Instituto de Desarrollo Sostenible y Relaciones Internacionales de París: “el acceso a la financiación suficiente y previsible por parte de los países en desarrollo y el apoyo de las economías desarrolladas sigue siendo uno de los elementos más delicados de la política climática mundial.” (Real Instituto Elcano, 2015)

La financiación será esencialmente pública si bien existe un problema para diferenciar la ayuda financiera al desarrollo y la financiación al Fondo Verde. Antes de concluir con las dos semanas de negociación oficial, se presentaron dos borradores previos al texto oficial que fue adoptado por todas las Partes si bien todavía están en proceso de ratificación.

4. El resultado, la adopción del Acuerdo de París

Ha sido un tipo de acuerdo legalmente vinculante aunque los objetivos no son legalmente vinculantes y no hay un régimen de sanciones por incumplimiento.

Se integró el principio de diferenciación, propio de la Convención Marco ya que tiene en cuenta las circunstancias nacionales.

En materia de mitigación y ambición, se limitó el aumento medio de las temperaturas a 2°C aspirando a ser posible los 1.5°C por la demanda del grupo AOSIS amenazados por el aumento del nivel del mar.

Las emisiones tendrán que alcanzar un máximo lo antes posible y las emisiones de los países en desarrollo podrán alcanzar un máximo más tarde.

Se tendrá que alcanzar un equilibrio entre las emisiones y la eliminación de las mismas por los sumideros en la segunda mitad del siglo. Pero no se incluyeron en el acuerdo objetivos cuantificados.

Las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional se presentarán cada 5 años en un contexto de ambición creciente.

En cuanto al progreso, el primer balance mundial tendrá que ser presentado en 2023 y quinquenalmente después de esa fecha.

Se realizará un diálogo de facilitación en 2018 para analizar el progreso en relación con el objetivo a largo plazo. Sobre este punto, recalcar que el balance y el diálogo de facilitación ayudará a actualizar los compromisos y aumentar la ambición.

Un balance que tendrá en cuenta la mitigación, adaptación, medios de aplicación, apoyo financiero, equidad e información científica.

En materia de financiación, los países en vías de desarrollo recibirán una ayuda económica para enfrentarse a los efectos del cambio climático.

Los países desarrollados seguirán movilizando esta financiación y se anima a que proporcionen recursos de manera voluntaria.

Además se les pide aumentar significativamente el financiamiento dado a la adaptación ante el cambio climático, un tema clave para los países en desarrollo.

Consiste en la ayuda de 100.000 millones de dólares anuales a partir de 2020 para los países más desfavorecidos. Esta cifra se revisará al alza para 2025 y se establecerá un nuevo objetivo colectivo cuantificado, que será, como mínimo, de 100.000 millones de dólares anuales.

El Fondo Verde para el Clima fue adoptado durante la décimo séptima Conferencia de las Partes en Cancún. Se caracteriza por ser el principal fondo acordado por los Estados para financiar la lucha contra el cambio climático, ayuda a la elaboración de los programas de adaptación y canalizar los recursos financieros para los países en vías de desarrollo así como gestionar la financiación privada.

Este Fondo Verde para el Clima está al Servicio del Acuerdo, prevé la movilización de 100 000 millones de dólares para 2020, si bien declarado insuficiente por las Naciones Unidas.

En materia de adaptación, el objetivo era aumentar la capacidad de adaptación. Se desarrollarán métodos para el reconocimiento de los esfuerzos de adaptación de los países en desarrollo. Se pide al Fondo verde para el clima ayuda para la elaboración de los programas de adaptación de los países en desarrollo.

En materia de pérdidas y daños se continuará el trabajo del mecanismo internacional de Varsovia para las pérdidas y los daños. Las pérdidas y los daños ocasionados por el cambio climático no implican responsabilidad jurídica ni darán lugar a indemnizaciones.

En cuanto al fomento de la capacidad, se estableció el comité de París sobre el fomento de la capacidad para analizar ausencias, coordinar el trabajo y evitar duplicidades.

Y, por último, en materia de desarrollo y transferencia tecnológica, se estableció un marco tecnológico para facilitar las necesidades tecnológicas y su implementación a los países que carezcan de tecnología suficiente. El Acuerdo de París fue aprobado por consenso por todas las Partes presentes, es decir, las 196 delegaciones, el 12 de diciembre de 2015. En el documento de 31 páginas, las Partes acordaron reducir sus emisiones de carbono “lo antes posible” y hacer todo lo posible para mantener el calentamiento global por debajo de 2°C, a ser posible 1,5°C.

Cabe hacerse una pregunta importante a estas alturas, ¿ha sido un éxito la COP21? La respuesta es sí por varias razones. La primera razón es porque se ha conseguido establecer una estrategia a largo plazo, prepara un camino más concreto para que las emisiones globales toquen techo hacia el horizonte de 2025-2030 cumpliendo con el objetivo de mitigación. En segundo lugar porque se han implicado de manera significativa grandes emisores como China, Brasil y la Unión Europea, por la aceptación de todas las Partes para la revisión y la actualización periódica de los compromisos y la insistencia en la verificación de las emisiones mediante inventarios nacionales. Ello ayudará a que los compromisos nacionales sean más ambiciosos año

tras año. Y finalmente por la atención especial a la importancia de la adaptación debido a la observación de continuos desastres naturales.

Ahora bien, se trata de un éxito relativo porque las propuestas de reducción son insuficientes para contener el aumento de la temperatura de 2°C con respecto a la era industrial. Christiana Figueres reconoció en la rueda de cierre de la Conferencia de Doha 2012 lo siguiente: "los compromisos actuales en el marco del segundo período de compromiso del Protocolo de Kyoto claramente no son suficientes para garantizar que la temperatura se mantendrá por debajo del 2 °C y hay una brecha cada vez mayor entre la acción de los países y lo que la ciencia nos dice." Como había anunciado la ex secretaria ejecutiva de la Convención Marco estas propuestas de los Estados llevarían más bien, en una postura más bien optimista, a un aumento del 2,7°C.

Algunos grandes emisores como Estados Unidos han dejado que desear en su propuesta de entre el 26-28% al igual que Australia, Japón, Canadá o México porque son grandes productos de combustibles fósiles y todavía ejerce mucha influencia en la toma de decisiones. No se concretó un punto esencial de la negociación que es la ayuda financiera. Tampoco se ha concretado cómo se alcanzará la ayuda financiera, la gestión o la procedencia de los fondos prometidos a los países en desarrollo pudiendo tratarse de fondos privados que distorsionen el interés común.

5. Conclusiones

La Conferencia de París consiguió el objetivo de construir un marco en común que incitó al conjunto de países a adoptar la misma dirección evitando que algún país pudiese direccionar las negociaciones hacia otro lado. A pesar de las críticas, la COP21 ha resultado ser un punto de inflexión en el régimen internacional de cambio climático ya que establece obligaciones de reducción tanto para los países desarrollados como países en desarrollo a diferencia del Protocolo de Kioto, aunque no exista un régimen de sanciones. Se puede decir que la victoria diplomática de la Conferencia materializada en el Acuerdo de París es una victoria relativa.

Por tanto, en estos 20 años de negociaciones internacionales sobre el cambio climático, los líderes gubernamentales han tratado de encontrar la forma de reducir las emisiones de GEI. No obstante, éstas no han dejado de crecer en su totalidad por la emergencia y crecimiento económico de algunos países. El problema que se constata es que los acuerdos internacionales aprobados anteriormente al Acuerdo de París no han tenido un real compromiso de cumplimiento. Queda por ver si el último Acuerdo se cumplirá o no si bien el cumplimiento se hace casi obligatorio porque los impactos del cambio climático en la economía de ciertos países de crecimiento rápido y con tasas de pobreza todavía elevadas pueden ser dramáticos ya que son además aquellos países que tienen menos medios y capacidades económicas para hacer frente a las posibles catástrofes. El éxito del Acuerdo de París radica esencialmente en el cumplimiento de los objetivos de mitigación de las emisiones pero también de la adaptación tanto por parte de los países desarrollados y como de los países en

desarrollo. Lo cierto es que la lucha contra el cambio climático necesita de una gobernanza climática que incluya todo tipo de actores y no solamente los gobiernos.

Se puede afirmar que hasta el año 2015 la gobernanza climática global estaba fragmentada y ahora parece estar más consolidada entre todos los actores con un mayor compromiso por parte de éstos y con objetivos a largo plazo que posibilitan una mayor previsibilidad y una mayor coordinación entre las políticas nacionales de adaptación y mitigación.

En conclusión, se trata de una gobernanza climática global en la que se exige que la diplomacia sea cada vez más polivalente por la acumulación de temas y problemas relacionados con el cambio climático. El futuro de la gobernanza climática global dependerá de la acción *glocal* porque el cambio climático es un problema global con soluciones locales. Habrá que asegurar que las decisiones políticas, independientemente del color político de los líderes gubernamentales, hagan posible y rentable abastecer el mundo con el 100% de energía renovable. Evidentemente que las crecientes movilizaciones sociales que reclaman una actuación urgente a sus líderes políticos tienen y tendrán una enorme influencia para conseguir la justicia climática y un mundo mejor.

6. Bibliografía

- Consejo de la Unión Europea (2015): Comunicado de prensa. Posición de la UE para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de París: conclusiones del Consejo, DOC 657/15, Bruselas
- Consejo de la Unión Europea (2015): Comunicado de prensa. Conclusiones del Consejo sobre la diplomacia del clima, DOC 602/15, Bruselas
- Greenpeace España (2015): Briefing. Marcando la diferencia en París. Recomendaciones para la posición de la UE en las negociaciones de la COP21. DOC 06 2015.
- Greenpeace España (2015): Expectativas de la cumbre del clima de Naciones Unidas en París. Noviembre 2015.
- Greenpeace España (2015): COP21 de París: La cumbre de los héroes anónimos por el clima. Madrid.
- Ribera, T. y Olabe Egaña, A. (2015): La cumbre del clima en París. DT 3/2015 Real Instituto Elcano, Madrid.
- Ruiz, X. (2015): El papel de la Unión Europea en las negociaciones sobre el cambio climático. Revista UNISCI. Nº 39.
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (1992): FCCC/INFORMAL/84
- Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (1998): FCCC/INFORMAL/83
- Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático. (2015) FCCC/CP/2015/L.9