

PREPARANDO LA CUMBRE DE COPENHAGUE 09 SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO (Y III). REORIENTAR LA ESTRATEGIA

Posted on 25/05/2009 by Naider



El éxito o fracaso de la estrategia internacional hacia el clima tiene una vara de medir precisa: evitar que la temperatura media de la atmósfera de la Tierra se eleve por encima de $+2^{\circ}\text{C}$ respecto a la que existía en tiempos preindustriales. Para evitar que se sobrepase ese umbral de seguridad es preciso limitar la concentración en la atmósfera de los gases que provocan el efecto invernadero, ya que cuanto mayor es el nivel de concentración de GEI más elevado el incremento de la temperatura y mayor la desestabilización del clima.

El nivel de concentración que se considera asociado al umbral de seguridad $+2^{\circ}\text{C}$ es de aproximadamente 450 partes por millón de CO_2 equivalente, si bien informes científicos recientes han propuesto que sería más prudente limitar la concentración a 350 ppm eq. En consecuencia, la estrategia de la comunidad internacional será exitosa si y sólo si logra que la acumulación de las emisiones de GEI totales que llegan a la atmósfera no sobrepase ese nivel de concentración de emisiones. Para ello, es preciso disminuir las emisiones totales.

Esta introducción es relevante porque un error frecuente en las organizaciones es confundir los medios y los fines, o dicho con otras palabras, confundir la misión central o propósito fundacional y los instrumentos que permiten alcanzarlo.

El balance de las emisiones en las dos décadas transcurridas desde que en 1988 se creó el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) no es positivo. No lo es porque las emisiones han seguido aumentando, de hecho su concentración se ha acelerado. En consecuencia, la estrategia de contención que se puso en marcha en la cumbre de Río en 1992 con la aprobación del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático no ha funcionado suficientemente bien. La crisis climática de hecho se ha agravado en estos últimos años. La cumbre de Copenhague en diciembre de 2009 y la dinámica de reflexión abierta para su preparación proporcionan una ocasión apropiada para identificar las debilidades que ha presentado la estrategia desplegada hasta el momento al objeto de reconducirlas para el período post-Kioto, 2013-2020.

En mi opinión, un primer aspecto decisivo en esa reorientación tiene que ver con el hecho de que en 1992, en la cumbre de Río, se optó por una estrategia de las denominadas broad then deep.

Se priorizaba la participación de la totalidad de los países de la comunidad internacional en el marco de las conferencias de las partes de las Naciones Unidas. En esas cumbres, tras agónicos esfuerzos, normalmente se alcanzan acuerdos de mínimos entre los países. Poco a poco se procura que los acuerdos sean más ambiciosos.

Esas cumbres atraen la atención mediática mundial y se convierten en un foro en el que inevitablemente se dilucidan y presentan múltiples aspectos colaterales. Teniendo en cuenta que hay más de 190 países reconocidos por las Naciones Unidas es fácil entender la complejidad que entraña avanzar hacia los objetivos de mitigación de emisiones con esa arquitectura institucional. Es una estrategia con elementos sin duda positivos $\exists$ es participativa y abierta- pero que ha fallado en lo esencial. Tras 17 años de esfuerzos no ha conseguido que se reduzcan las emisiones totales de gases de efecto invernadero.

En mi opinión, hay que mover la estrategia hacia un modelo deep then broad. Es decir, lograr acuerdos significativos entre los grandes emisores y después extenderlos al resto de países en la arena de las cumbres internacionales. Parafraseando aquella máxima de que la paz es un asunto muy serio para dejarla en manos de los militares, podríamos decir que la crisis del clima de la Tierra es un problema muy serio para dejarla en manos de 192 ministros de medio ambiente. La mitad de las emisiones que se generan en el mundo son responsabilidad de tres centros de decisión: China, Estados Unidos y la Unión Europea, UE-27, por ese orden. Si les añadimos los cuatro siguientes

emisores ☹ Rusia, India, Japón y Brasil ☹ nos encontramos con el hecho decisivo desde un punto de vista estratégico que entre esos siete centros de poder se emiten las dos terceras partes de las emisiones mundiales.

La estrategia deep then broad identifica como clave de bóveda el que China, Estados Unidos y la UE-27 se pongan de acuerdo en las líneas maestras de la solución del problema y que lo hagan a nivel de jefes de estado y de gobierno ☹ en el caso europeo presidentes del Consejo y de la Comisión. Es decir, el centro de gravedad de una estrategia exitosa para encauzar la deriva climática pasaría porque China, Estados Unidos y Europa adopten acuerdos vinculantes y lo hagan al más alto nivel.

Para que eso sea posible, Estados Unidos y la Unión Europea han de ofrecer a China un papel de co-liderazgo mundial ante el problema del cambio climático. China es ya el primer emisor de GEI y le corresponde compartir el timón de la nave. Eso no significa que deba realizar el mismo esfuerzo de mitigación que USA y la UE-27, - sus emisiones en términos per capita son muy inferiores a las americanas y europeas, ni tiene la misma responsabilidad histórica - significa que habría de co-liderar una estrategia global con EE.UU y la UE-27.

La Unión Europea ha liderado en solitario el esfuerzo internacional desde la cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992. Su papel ha sido y es decisivo y así será reconocido por las generaciones venideras. Durante años ha mantenido con dignidad y rigor la posición mientras el resto de grandes emisores miraba para otro lado o, peor, ponía palos en las ruedas. La Unión Europea es responsable del 13% de las emisiones anuales totales, mientras que tanto Estados Unidos como China lo son del 18% cada uno. La estrategia inteligente de la UE-27 en estos momentos pasa por centrar sus esfuerzos en conseguir que esos dos big players asuman con ella el liderazgo del compromiso climático.

La siguiente derivada pasaría por ampliar los consensos básicos alcanzados entre esos tres centros de decisión a los otros emisores clave antes mencionados. Atraer al acuerdo a los otros dos grandes emergentes ☹ India, Brasil-, a Japón y a Rusia.

La siguiente buscaría implicar al resto de la comunidad internacional mediante las cumbres de la Convención Marco de las Naciones Unidas. En ellas se buscaría el respaldo de una amplia mayoría de países a los acuerdos de referencia que se habrían ido alcanzando entre los principales emisores. En esa geometría variable el papel de las Naciones Unidas quedaría reforzado de dos maneras. Mediante el reconocimiento del papel referente a nivel científico del IPCC y mediante la inclusión del tema del cambio climático en reuniones específicas del Consejo de Seguridad.

Un segundo aspecto en la reorientación de la estrategia habría de incluir ☹ como ha propuesto la Unión Europea- la creación en un plazo de tiempo razonable, 2015, de un mercado integrado de compra venta de permisos de emisión entre los países de la OCDE. Poner un precio al carbono suficientemente importante es el principal instrumento para alcanzar los objetivos de mitigación a nivel global. En una economía de mercado los precios relativos son la principal señal en la toma de decisiones por lo que es decisivo internalizar el coste las emisiones de manera que se modifique la estructura de incentivos y desincentivos en una dirección que facilite la adopción de tecnologías limpias por parte de los países, las industrias, los agentes económicos, las personas.

La Unión Europea ha propuesto acertadamente extender para el año 2015 el mercado de compra venta de permisos de emisión a los países económicamente desarrollados (OCDE) ☹ Estados Unidos y Australia han anunciado su interés en poner en marcha este sistema en sus respectivos países-. Para el año 2020 dicho mercado debería incluir a los grandes emergentes. En torno a la creación de ese mercado global del carbono y lo que lleva asociado ☹ fijación del límite de permisos de emisión, reparto de asignaciones etc.- podrían concretarse los acuerdos estratégicos entre USA, China, Europa y el resto de grandes emisores.

Un tercer elemento fundamental es la preservación de los bosques tropicales. Su destrucción acelerada ocasiona ☹ además de graves pérdidas en la biodiversidad ☹ más emisiones de gases de efecto invernadero a nivel global que el transporte. Desacelerar primero y evitar después la

destrucción de esos ecosistemas habría de ser una de las apuestas estratégicas de la cumbre de Copenhague. Para ello, será fundamental que los países económicamente desarrollados faciliten la financiación necesaria para conseguir que países como Brasil, Indonesia o el Congo tengan interés en preservar sus selvas tropicales.

El cuarto y último elemento en la reorientación de la estrategia tiene que ver con mejorar la arquitectura institucional internacional. La complejidad y recursos que va a requerir reconducir la crisis del clima en los próximos 40 años supera ampliamente las capacidades y mandato del Programa Ambiental de las Naciones Unidas (UNEP). Asesorar, por ejemplo, a decenas de países en desarrollo a preparar y ejecutar estrategias específicas hacia una economía baja en carbono, así como realizar los seguimientos de las emisiones, o distribuir los flujos financieros que se van a originar a nivel global con la puesta en marcha de sistemas integrados de cap and trade, va a exigir capacidades, recursos, mandatos a un nivel diferente.

En el marco de los debates preparatorios de la cumbre de Copenhague se debería reflexionar sobre la conveniencia de crear ³ como ha propuesto Stern- un organismo internacional específico para gestionar el desarrollo operativo de las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático. Una posibilidad sería construir sobre las capacidades y know how existentes en instituciones como el Banco Mundial, la Agencia Internacional de la Energía y el propio UNEP. La sede central de ese organismo habría de estar en Pekín.

There are no comments yet.