

O Cumio do Clima de París: un avance importante na política do cambio climático?

La Cumbre del Clima de París: ¿un avance importante en la política del cambio climático?

The climate Summit of Paris: an important forward in the climate change policy?



MIREN SARASIBAR IRIARTE

Profesora contratada doutora de Dereito Administrativo (profesora titular acreditada)

Universidade Pública de Navarra (España)

miren.sarasibar@unavarra.es

Recibido: 07/09/2016 | Aceptado: 22/11/2016

Resumo: Este artigo versa sobre o Cumio do Clima de París e se este constituíu moitas novidades respecto da regulación existente ata o momento. En concreto, analízase a necesaria actualización do Protocolo de Kyoto de 1997 e a importancia da política de adaptación ás consecuencias derivadas do cambio climático, destacando as modificacións que neste ámbito se produciron tras a celebración do Cumio do Clima de París.

Palabras clave: Cumio do Clima de París, cambio climático, Protocolo de Kioto, adaptación, consecuencias.

Resumen: Este artículo versa sobre la Cumbre del Clima de París y si ésta ha constituido muchas novedades respecto de la regulación existente hasta el momento. En concreto, se analiza la necesaria actualización del Protocolo de Kioto de 1997 y la importancia de la política de adaptación a las consecuencias derivadas del cambio climático, destacando las modificaciones que en este ámbito se han producido tras la celebración de la Cumbre del Clima de París.

Palabras clave: Cumbre del Clima de París, cambio climático, Protocolo de Kioto, adaptación, consecuencias.

Abstract: This study is about the Climate Summit of Paris and it explains the innovations between the last regulation and the new one. In particular, it analyses the necessary update of the Kyoto Protocol of 1997 and the importance of the adaptation policy to the consequences related to the climate change, especially the changes after the Climate Summit of Paris.

Key words: Climate Summit of Paris, climate change, Kyoto Protocol, adaptation, consequences.

Sumario: 1 A necesidade de actualización do Protocolo de Kyoto. 2 Compromisos xurídicos do Cumio de París. 3 As medidas de adaptación ao cambio climático no Cumio de París. 3.1 A necesidade de adaptación no contexto do cambio climático. 3.2 A necesaria existencia do binomio mitigación-adaptación. 3.3 Referencia ás medidas de adaptación no Cumio de París. 4 Bibliografía.

1 A NECESIDADE DE ACTUALIZACIÓN DO PROTOCOLO DE KYOTO

O mundo, desde a Convención de 1992, cambiou, e aquel documento quedou desfazado, fundamentalmente nos anexos, onde se establecía a listaxe de países desenvolvidos que estaban obrigados a reducir as súas emisións. Na actualidade, os países industrializados dos anexos da convención só representan arredor do 35% das emisións mundiais. E por exemplo, a China e a India, que están xa entre as catro economías máis contaminantes do planeta, quedaban fóra dos Estados que deben asumir os maiores esforzos¹.

Por iso, cumpría redactar un novo texto, e isto produciuse no 21.º Cumio das Nacións Unidas sobre Cambio Climático (COP21), que tivo lugar desde o 30 de novembro ata o 11 de decembro de 2015 en París. O propósito era a redacción dun texto que substituíse o Protocolo de Kyoto, despois do anterior Cumio celebrado no Perú (COP20) e a décima Conferencia das Partes en calidade de reunión das Partes no Protocolo de Kyoto, que non resultou moi frutífera en canto aos obxectivos marcados.

É preciso recordar que na COP17 que tivo lugar en 2011 en Durban se acordou, xunto á prórroga do compromiso de cumprimento do Protocolo de Kyoto ata o ano 2020 (que de momento foi subscrito por moi poucos países, que representan tan só un 15% das emisións de GEI a escala mundial), abrir un período de negociacións entre todos os países ata o ano 2015 co obxectivo de alcanzar un acordo internacional, que implique todos os países (incluídos os Estados Unidos, a China, a India e Rusia), para acordar niveis de redución de emisións máis ambiciosos que os hoxe existentes (Plataforma de Durban). Tras os primeiros avances realizados na COP18 de Doha en decembro de 2012 e na COP19 que tivo lugar en novembro de 2013 en Varsovia, na COP de Lima adoptouse unha Decisión sobre a Plataforma de Durban que supón un primeiro paso importante cara ao logro do Acordo Internacional sobre o Cambio Climático na COP21.

Finalmente, na COP21 conseguiuase o primeiro acordo universal de loita contra o cambio climático, cuxo obxectivo primordial é o de manter a temperatura media mundial moi por debaixo de 2 graos centígrados respecto aos niveis preindustriais, aínda que os países se comprometen a levar a cabo todos os esforzos necesarios para que non supere os 1,5 graos e evitar así impactos catastróficos. Por iso, 187 países dos 195 que participaron na COP21 entregaron os seus compromisos nacionais ou tamén denominadas contribucións nacionais de loita contra o cambio climático que entrarán en vigor en 2020 e que serán revisados cada cinco anos para, desa forma, garantir que se alcanza o obxectivo establecido. A este respecto, hai que sinalar que non se previron sancións, pero haberá un mecanismo transparente de seguimento do cumprimento para tratar de garantir que todo o mundo fai o prometido.

2 COMPROMISOS XURÍDICOS DO CUMIO DE PARÍS

O texto adoptado poderá ser ratificado durante un ano desde o pasado 22 de abril, e para que sexa efectivo será necesaria a sinatura de polo menos 55 países. O acordo adoptado é legalmente vinculante, pero non a decisión que o acompaña nin os obxectivos nacionais de redución de emisións². Pero o que si é obrigatorio é presentar plans para reducilas ou limitalas. Non obstante, o mecanismo de revisión dos compromisos de cada país si é xuridicamente vinculante para tratar así de garantir o cumprimento.

Esta matización fíxose para evitar que os Estados Unidos, o segundo maior emisor mundial, non quedase fóra do pacto, xa que tería problemas para ratificalo no seu país se se lle impoñen desde fóra metas concretas. Non obstante, no texto final sinálase que cada país asinante “debería preparar, comunicar e manter as contribucións nacionais”. Tamén debería pór en marcha “medidas domésticas” de mitigación para cumprir cos obxectivos nacionais que se fixase na súa contribución.

Como obxectivo a longo prazo, os países buscan limitar as emisións tan pronto como sexa posible, sabendo que isto lles custará máis aos países en vías de desenvolvemento. Este foi un dos puntos cruciais e conflitivos do acordo, xa que se dubidaba do mantemento ou non da diferenciación por países. Finalmente, o acordo establece que todos deben facer plans de control das emisións, deixando claro que aos desenvolvidos se lles fixan maiores exixencias, como posteriormente se exporá. O acordo identifica a necesidade de pór en marcha o que se chamou o Mecanismo de Perdas e Danos asociados aos efectos do cambio climático, que é un organismo internacional novo dedicado a compensar os Estados que se verán máis afectados polas consecuencias do cambio climático, aínda que non se concretou nada máis ao respecto.

Ata este momento, o texto, que está en vigor na actualidade, o Protocolo de Kyoto, apostou pola fixación dos compromisos obrigatorios individuais a cada país, pero só logrou cubrir o 11 % das emisións mundiais. Agora, co novo acordo, ponse unha meta obrigatoria que consiste en que o aumento da temperatura media na Terra quede, a finais de século, inferior aos dous graos respecto aos niveis preindustriais e mesmo intentar deixalo en 1,5. Polo tanto, o país que asine e ratifique o pacto deberá achegar contribucións nacionais coas limitacións de gases³.

Pero o acordo inclúe unha excepción respecto daqueles que xa prometeran recortes ata o ano 2030, como é o caso da China, que malia asumir por primeira vez compromisos ambientais, algo novidoso e moi relevante, financia polo menos 92 plantas eléctricas alimentadas por carbón en 27 países en desenvolvemento malia o impacto que poidan ter no quecemento global e nas emisións.

Como sabemos, trátase do país máis contaminante do mundo, xa que é responsable do 27 % das emisións mundiais de carbono, ao emitir máis de 9.000 millóns de toneladas de CO₂ ao ano, pero prometeu recortar as súas emisións por unidade de PIB entre un 60 % e un 65 % para 2030 con respecto aos niveis de 2005, e alcanzar o seu teito de emisións para esa data. Igualmente, asegura que aumentará ao 20 % a porcentaxe de combustibles non fósiles na súa cesta de consumo enerxético.

Os países desenvolvidos deberán cumprir eses obxectivos de redución de forma previa aos que están en vías de desenvolvemento, o cales deberán limitar ou reducir as súas emisións en función das súas capacidades. Esa idea susténtase no principio clásico da política de cambio climático, no que se fixaban responsabilidades comúns pero diferenciadas, xa que os países desenvolvidos deben asumir a maior parte da responsabilidade e levar a cabo unha xustiza climática cos países aos que se lles expropiaron os seus recursos naturais.

Non se establece un ano concreto para este cumprimento, pero si que na segunda metade deste século se deberá chegar a un “equilibrio” entre as emisións e a capacidade de absorber eses gases, principalmente o dióxido de carbono, dando cabida aos mecanismos de secuestro e almacenamento de carbono.

Ademais disto, e para resaltar a transcendencia do cumprimento de lograr ese obxectivo, establécense mecanismos de revisión á alza dos compromisos cada cinco anos, así como ferramentas de transparencia, como os inventarios, para intentar que o control sexa o máis efectivo posible. Perfilanse tres categorías: os desenvolvidos, que deberán dar unha completa información; os emerxentes, que terán unha menor exigencia; e os máis pobres, que terán o nivel mínimo de obrigas.

Foron diversos os sectores que se implicaron na loita contra o cambio climático, pero os dous sectores que máis emisións xeraron, como a aviación e o transporte marítimo, quedaron fóra e supoñen unha fenda no acordo final adoptado. Por este motivo, para aqueles sectores excluídos prevíronse os Proxectos Clima do Fondo de Carbono para unha Economía Sustentable (FES-CO₂), que están concibidos para marcar unha senda de transformación do sistema produtivo español cara a un modelo baixo en carbono. As reducións de emisións adquiridas a través do FES-CO₂ requirirán o cumprimento dunha serie de requisitos, entre outros, os establecidos no artigo 7 do Real decreto 1494/2011, do 24 de outubro, que basicamente son os que deben ser adicionais ás derivadas das normas sectoriais establecidas na lexislación vixente que lles resulten de aplicación, proceder de instalacións e sectores non suxeitos ao réxime de comercio de dereitos de emisión e ser medibles e verificables, de xeito que teñan reflexo no inventario de gases de efecto invernadoiro de España⁴.

3 AS MEDIDAS DE ADAPTACIÓN AO CAMBIO CLIMÁTICO NO CUMIO DE PARÍS

3.1 A necesidade de adaptación no contexto do cambio climático

As consecuencias derivadas do cambio climático fanse cada vez máis presentes a escala mundial. A temperatura media terrestre, que actualmente se sitúa aproximadamente 0,8°C por enriba do nivel anterior á era industrial, non deixa de aumentar. Por outro lado, algúns procesos naturais están a sufrir modificacións, as pautas que rexen as precipitacións están a cambiar, os glaciares fúndense e o nivel do mar está a subir. Son datos máis que suficientes que corroboran que as consecuencias do cambio climático son moi graves e constitúen unha realidade á que se enfrontar e buscar medidas que intenten solucionar.

E outra realidade que na actualidade tampouco é cuestionable é que o cambio climático está producido nun 95 % pola acción humana, tal como constatou o Quinto Informe do IPCC sobre impactos, adaptación e vulnerabilidade do cambio climático (AR5, 2014). Este Quinto Informe, en canto á política de adaptación, supón un avance respecto do anterior informe en canto que enmarca a xestión de riscos, impactos e os custos do cambio climático. Así mesmo, leva a cabo un tratamento ampliado de adaptación e impactos, xa que cabe destacar que amplía o ámbito de actuación incluíndo os sistemas oceánicos. Este informe centra o seu foco de atención, entre outros aspectos, na importancia da adaptación no contexto do cambio climático. Expón a necesidade de buscar medidas de adaptación desde todos os escenarios para asegurar os ecosistemas e a poboación en xeral, e de que estas medidas sexan as adecuadas, xa que pola contra o problema se pode agravar.

Co fin de evitar os efectos irreversibles que o cambio climático pode desencadear, o quecemento mundial debe limitarse a unha temperatura inferior a 2°C por enriba do nivel anterior á era industrial. Por iso, é imprescindible adoptar medidas de adaptación para facer

fronte aos inevitables efectos climáticos e aos custos económicos, ambientais e sociais que estes implican⁵.

Non obstante, malia a mitigación, o cambio climático é xa unha realidade e, polo tanto, a sociedade necesita adaptarse e protexerse fronte ás súas consecuencias actuais e futuras. Cómpre aplicar xa solucións técnicas innovadoras que axuden a Europa, e ao resto do mundo, a adaptarse á nova realidade. Debemos ter en conta que o cambio climático é un fenómeno mundial. Polo tanto, é imprescindible que as solucións que se atopen se estendan a outras partes menos desenvolvidas do mundo para ofrecerlles a protección necesaria cando teñan, por exemplo, que se enfrontar a condicións meteorolóxicas extremas resultantes do quecemento global.

Esta necesidade de adaptación debe levarse a cabo en todos os sectores, pero é especialmente delicada naqueles sectores en que o clima desempeña unha función relevante, tales como o sector da agricultura, a silvicultura, a sanidade ou o turismo, entre outros, onde o novo panorama que se cree como consecuencia do cambio climático supoña unha alteración radical das infraestruturas e características do sector, como posteriormente se verá.

Así mesmo, as medidas en materia de adaptación crearán novas oportunidades de mercado e novos postos de traballo nos sectores das tecnoloxías agrarias, a xestión dos ecosistemas, a construción, a xestión da auga e os seguros. As empresas poden ser pioneiras na creación de produtos e servizos resistentes ao cambio climático e aproveitar as oportunidades comerciais que se presenten.

3.2 A necesaria existencia do binomio mitigación-adaptación

A adaptación ao cambio climático non é unha opción singular fronte á redución das causas que o orixinan, senón que é considerada como un complemento necesario ás políticas de mitigación⁶. Trátase dun binomio en que os dous elementos, adaptación e mitigación, están intimamente relacionados, de tal maneira que constitúen os piares esenciais da loita global contra o cambio climático.

A política de mitigación está máis dirixida a limitar a acumulación de gases de efecto invernadoiro na atmosfera, mediante a redución dos ditos gases ou mellorando os sumidoiros. Non obstante, coa política de adaptación quérese conseguir minimizar os riscos, a vulnerabilidade e os impactos derivados do cambio climático, rendibilizando ao mesmo tempo as novas condicións que creou. Así mesmo, as accións de mitigación requiren unha resposta conxunta e coordinada a escala global; non obstante, as de adaptación deben adoptarse a escala nacional ou mesmo local, xa que os impactos do cambio climático son específicos de cada espazo físico e as medidas, en consecuencia, tamén deben ser de tal índole⁷. O cambio climático é unha realidade, polo que estas medidas de adaptación resultan necesarias e que cada unha das políticas sectoriais leve a cabo accións para adaptarse ás novas realidades que o cambio climático orixinou.

3.3 Referencia ás medidas de adaptación no Cumio de París

O Cumio de París dedícalle un espazo á política de adaptación e resáltase a necesidade de impulsar os Plans Nacionais de Adaptación, suxeríndolle ao Fondo Verde para o Clima que centre o seu empeño na consecución deste obxectivo. Procúrase que exista certa priorización entre as posibles medidas de adaptación, elixindo aquelas que resulten máis eficientes. En concreto, por exemplo, establécese que os países desenvolvidos deben contribuír a financiar a mitigación e a adaptación nos Estados en desenvolvemento (falouse duns 100.000 millóns

de dólares anuais), xa que son os que contribúen en boa medida á existencia do cambio climático.

Inclúe como aspecto novidoso a adopción dun proceso de exame técnico de adaptación para reforzar a resiliencia, reducir as vulnerabilidades e aumentar a comprensión e a aplicación das medidas de adaptación, que concorrerá entre os anos 2016 e 2020. Avánzase un paso máis na loita contra o cambio climático, pretendendo aumentar a capacidade de adaptación mediante a cooperación baixo o Marco de Adaptación de Cancún e aténdese en especial á adaptación daqueles territorios que se atopan en situación de especial vulnerabilidade.

Finalmente, preténdese incorporar transparencia ao proceso de adaptación, de maneira que os Estados entreguen información cada certo tempo sobre as medidas que se están a levar a cabo a escala nacional para adaptarse ao cambio climático. Trataríase de fomentar unha ferramenta de cooperación internacional que aumente os coñecementos na materia e permita desenvolver medidas de adaptación de conformidade cos resultados obtidos noutros lugares.

Respondendo á pregunta do título deste estudo, hai que concluír que os Acordos de París pretenden prolongar os importantes obxectivos do Protocolo de Kyoto, dotando de continuidade a redución das emisións a escala internacional, aínda que resulta deficitario, xa que non se determinan as medidas concretas para conseguir as metas propostas. Ante esta falta de actuacións, haberá que comprobar se os diferentes Estados adoptan as políticas necesarias para alcanzar os propósitos ou se, pola contra, debido á marxe de discrecionalidade que se lles outorga, quedan en simples promesas que acaben por non se cumprir.

4 BIBLIOGRAFÍA

- Fernández de Gatta Sánchez, D., "La nueva política de la Unión Europea sobre cambio climático y comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero", *Noticias de la Unión Europea*, 295, 2009, pp. 21-54.
- Grasso, M., "Adaptation to Climate Change", en Grasso, M., *Justice in funding adaptation under the International Climate Change Regime*, 2010, pp. 11-28.
- Kane, S., e Shogren J. F., "Linking Adaptation and Mitigation in Climate Change Policy", en Kane, S. M., e Yohe G. W. (eds.), *Societal adaptation to climate variability and change*, 2000, pp 75-102.
- Parejo Alfonso, L. J. (Coord.), *El derecho ante la innovación y los riesgos derivados del cambio climático*, ed. Tirant Lo Blanch, Madrid, 2015.
- Sanz Rubiales, I., e Anibarro Pérez, S. (Coords.), *Cambio climático y Unión Europea: presente y futuro del mercado europeo de emisiones: estudios de derecho público*, ed. Tirant Lo Blanch, Madrid, 2014.
- Sarasibar Iriarte, M., *Régimen jurídico del cambio climático*, ed. Lex Nova, Valladolid, 2006.
- Sarasibar Iriarte, M., "Las oportunidades de la crisis económica en el Derecho Ambiental. En concreto, el Fondo de Carbono", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 41-42, 2013, pp. 287-306.
- Sumi, A., Fukushi, K., e Hiramatsu, A. (eds.), *Adaptation and Mitigation Strategies for Climate Change*, 2010.

NOTAS

- 1 PAREJO ALFONSO, L. J. (Coord.), *El derecho ante la innovación y los riesgos derivados del cambio climático*, ed. Tirant Lo Blanch, Madrid, 2015.
- 2 SANZ RUBIALES, I., e ANIBARRO PÉREZ, S. (Coords.), *Cambio climático y Unión Europea: presente y futuro del mercado europeo de emisiones: estudios de derecho público*, ed. Tirant Lo Blanch, Madrid, 2014.
- 3 FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "La nueva política de la Unión Europea sobre cambio climático y comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero", *Noticias de la Unión Europea*, 295, 2009, pp. 21-54.
- 4 SARASIBAR IRIARTE, M., "Las oportunidades de la crisis económica en el Derecho Ambiental. En concreto, el Fondo de Carbono", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 41-42, 2013, pp. 287-306, e SARASIBAR IRIARTE, M., *Régimen jurídico del cambio climático*, ed. Lex Nova, Valladolid, 2006.

- 5 GRASSO, M., "Adaptation to Climate Change", en GRASSO, M, *Justice in funding adaptation under the International Climate Change Regime*, 2010, pp. 11-28.
- 6 SUMI, A, FUKUSHI, K., e HIRAMATSU, A. (eds.), *Adaptation and Mitigation Strategies for Climate Change*, 2010.
- 7 KANE, S., e SHOGREN J. F., "Linking Adaptation and Mitigation in Climate Change Policy", en KANE, S. M., e YOHE G. W. (eds.), *Societal adaptation to climate variability and change*, 2000, pp. 75-102.