

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 doctora de Derecho Administrativo (profesora titular acreditada)

Universidad 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 La necesidad de actualización del Protocolo de Kioto. 2 Compromisos jurídicos de la Cumbre de París. 3 Las medidas de adaptación al cambio climático en la Cumbre de París. 3.1 La necesidad de adaptación en el contexto del cambio climático. 3.2 La necesaria existencia del binomio mitigación-adaptación. 3.3 Referencia a las medidas de adaptación en la Cumbre de París. 4 Bibliografía.

1 LA NECESIDAD DE ACTUALIZACIÓN DEL PROTOCOLO DE KIOTO

El mundo, desde la Convención de 1992, ha cambiado, y aquel documento ha quedado desfasado, fundamentalmente en los anexos, donde se establecía el listado de países desarrollados que estaban obligados a reducir sus emisiones. En la actualidad, los países industrializados de los anexos de la convención sólo representan alrededor del 35 % de las emisiones mundiales. Y por ejemplo, China y la India, que están ya entre las cuatro economías más contaminantes del planeta, se quedaban fuera de los Estados que deben asumir los mayores esfuerzos¹.

Por ello, era necesario redactar un nuevo texto, y esto se ha producido en la 21.ª Cumbre de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP21), que tuvo lugar desde el 30 de noviembre hasta el 11 de diciembre de 2015 en París. El propósito era la redacción de un texto que sustituyera al Protocolo de Kioto, después de la anterior Cumbre celebrada en Perú (COP20) y la décima Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto, que no resultó muy fructífera en cuanto a los objetivos marcados.

Es preciso recordar que en la COP17 que tuvo lugar en 2011 en Durban se acordó, junto a la prórroga del compromiso de cumplimiento del Protocolo de Kioto hasta el año 2020 (que de momento ha sido suscrito por muy pocos países, que representan tan sólo un 15 % de las emisiones de GEI a nivel mundial), abrir un período de negociaciones entre todos los países hasta el año 2015 con el objetivo de alcanzar un acuerdo internacional, que implique a todos los países (incluidos los Estados Unidos, China, la India y Rusia), para acordar niveles de reducción de emisiones más ambiciosos que los hoy existentes (Plataforma de Durban). Tras los primeros avances realizados en la COP18 de Doha en diciembre de 2012 y en la COP19 que tuvo lugar en noviembre de 2013 en Varsovia, en la COP de Lima se adoptó una Decisión sobre la Plataforma de Durban que supone un primer paso importante hacia el logro del Acuerdo Internacional sobre el Cambio Climático en la COP21.

Finalmente, en la COP21 se consiguió el primer acuerdo universal de lucha contra el cambio climático, cuyo objetivo primordial es el de mantener la temperatura media mundial muy por debajo de 2 grados centígrados respecto a los niveles preindustriales, aunque los países se comprometen a llevar a cabo todos los esfuerzos necesarios para que no rebase los 1,5 grados y evitar así impactos catastróficos. Por ello, 187 países de los 195 que han participado en la COP21 han entregado sus compromisos nacionales o también denominadas contribuciones nacionales de lucha contra el cambio climático que entrarán en vigor en 2020 y que serán revisados cada cinco años para, de esa forma, garantizar que se alcanza el objetivo establecido. A este respecto, hay que señalar que no se han previsto sanciones, pero habrá un mecanismo transparente de seguimiento del cumplimiento para tratar de garantizar que todo el mundo hace lo prometido.

2 COMPROMISOS JURÍDICOS DE LA CUMBRE DE PARÍS

El texto adoptado podrá ser ratificado durante un año desde el pasado 22 de abril, y para que sea efectivo será necesaria la firma de al menos 55 países. El acuerdo adoptado es legalmente vinculante, pero no la decisión que lo acompaña ni los objetivos nacionales de reducción de emisiones². Pero lo que sí es obligatorio es presentar planes para reducirlos o limitarlos. No obstante, el mecanismo de revisión de los compromisos de cada país sí es jurídicamente vinculante para tratar así de garantizar el cumplimiento.

Esta matización se hizo para evitar que los Estados Unidos, el segundo mayor emisor mundial, no se quedara fuera del pacto, ya que tendría problemas para ratificarlo en su país si se le imponen desde fuera metas concretas. Sin embargo, en el texto final se señala que cada país firmante “debería preparar, comunicar y mantener las contribuciones nacionales”. También “debería” poner en marcha “medidas domésticas” de mitigación para cumplir con los objetivos nacionales que se haya fijado en su contribución.

Como objetivo a largo plazo, los países buscan limitar las emisiones tan pronto como sea posible, sabiendo que esto les costará más a los países en vías de desarrollo. Este ha sido uno de los puntos cruciales y conflictivos del acuerdo, ya que se dudaba del mantenimiento o no de la diferenciación por países. Finalmente, el acuerdo establece que todos deben hacer planes de control de las emisiones, dejando claro que a los desarrollados se les fijan mayores exigencias, como posteriormente se expondrá. El acuerdo identifica la necesidad de poner en marcha lo que se ha llamado el Mecanismo de Pérdidas y Daños asociados a los efectos del cambio climático, que es un organismo internacional nuevo dedicado a compensar a los Estados que se verán más afectados por las consecuencias del cambio climático, aunque no se ha concretado nada más al respecto.

Hasta este momento, el texto que está en vigor en la actualidad, el Protocolo de Kioto, apostó por la fijación de los compromisos obligatorios individuales a cada país, pero sólo logró cubrir el 11 % de las emisiones mundiales. Ahora, con el nuevo acuerdo, se pone una meta obligatoria que consiste en que el aumento de la temperatura media en la Tierra se quede, a final de siglo, inferior a los dos grados respecto a los niveles preindustriales e incluso intentar dejarlo en 1,5. Por lo tanto, el país que firme y ratifique el pacto deberá aportar contribuciones nacionales con las limitaciones de gases³.

Pero el acuerdo incluye una excepción respecto de aquellos que ya hayan prometido recortes hasta el año 2030, como es el caso de China, que pese a asumir por primera vez compromisos medioambientales, algo novedoso y muy relevante, financia al menos 92 plantas eléctricas alimentadas por carbón en 27 países en desarrollo a pesar del impacto que puedan tener en el calentamiento global y las emisiones.

Como sabemos, se trata del país más contaminante del mundo, ya que es responsable del 27 % de las emisiones mundiales de carbono, al emitir más de 9.000 millones de toneladas de CO₂ al año, pero ha prometido recortar sus emisiones por unidad de PIB entre un 60 % y un 65 % para 2030 con respecto a los niveles de 2005, y alcanzar su techo de emisiones para esa fecha. Igualmente, asegura que aumentará al 20 % el porcentaje de combustibles no fósiles en su cesta de consumo energético.

Los países desarrollados deberán cumplir esos objetivos de reducción de forma previa a los que están en vías de desarrollo, los cuales deberán limitar o reducir sus emisiones en función de sus capacidades. Esa idea se sustenta en el principio clásico de la política de cambio climático, en el que se fijaban responsabilidades comunes pero diferenciadas, ya que los países desarrollados deben asumir la mayor parte de la responsabilidad y llevar a cabo una justicia climática con los países a los que se les han expropiado sus recursos naturales.

No se establece un año concreto para este cumplimiento, pero sí que en la segunda mitad de este siglo se deberá llegar a un “equilibrio” entre las emisiones y la capacidad de absorber esos gases, principalmente el dióxido de carbono, dando cabida a los mecanismos de secuestro y almacenamiento de carbono.

Además de esto, y para enfatizar la trascendencia del cumplimiento de lograr ese objetivo, se establecen mecanismos de revisión al alza de los compromisos cada cinco años, así como herramientas de transparencia, como los inventarios, para intentar que el control sea lo más efectivo posible. Se perfilan tres categorías: los desarrollados, que deberán dar una completa información; los emergentes, que tendrán una menor exigencia; y los más pobres, que tendrán el nivel mínimo de obligaciones.

Han sido diversos los sectores que se han implicado en la lucha contra el cambio climático, pero los dos sectores que más emisiones han generado, como la aviación y el transporte marítimo, han quedado fuera y suponen una brecha en el acuerdo final adoptado. Por este motivo, para aquellos sectores excluidos se han previsto los Proyectos Clima del Fondo de Carbono para una Economía Sostenible (FES-CO₂), que están concebidos para marcar una senda de transformación del sistema productivo español hacia un modelo bajo en carbono. Las reducciones de emisiones adquiridas a través del FES-CO₂ requerirán el cumplimiento de una serie de requisitos, entre otros, los establecidos en el artículo 7 del Real decreto 1494/2011, de 24 de octubre, que básicamente son los que deben ser adicionales a las derivadas de las normas sectoriales establecidas en la legislación vigente que les resulten de aplicación, proceder de instalaciones y sectores no sujetos al régimen de comercio de derechos de emisión y ser medibles y verificables, de modo que tengan reflejo en el inventario de gases de efecto invernadero de España⁴.

3 LAS MEDIDAS DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA CUMBRE DE PARÍS

3.1 La necesidad de adaptación en el contexto del cambio climático

Las consecuencias derivadas del cambio climático se hacen cada vez más presentes a escala mundial. La temperatura media terrestre, que actualmente se sitúa aproximadamente 0,8°C por encima del nivel anterior a la era industrial, no deja de aumentar. Por otro lado, algunos procesos naturales están sufriendo modificaciones, las pautas que rigen las precipitaciones están cambiando, los glaciares se funden y el nivel del mar está subiendo. Son datos más que suficientes que corroboran que las consecuencias del cambio climático son muy graves y constituyen una realidad a la que enfrentarse y buscar medidas que intenten solucionarlo.

Y otra realidad que en la actualidad tampoco es cuestionable es que el cambio climático está producido en un 95 % por la acción humana, tal como ha constatado el Quinto Informe del IPCC sobre impactos, adaptación y vulnerabilidad del cambio climático (AR5, 2014). Este Quinto Informe, en cuanto a la política de adaptación, supone un avance respecto del anterior informe en cuanto que enmarca la gestión de riesgos, impactos y los costes del cambio climático. Asimismo, lleva a cabo un tratamiento ampliado de adaptación e impactos, ya que cabe destacar que amplía el ámbito de actuación incluyendo los sistemas oceánicos. Este informe centra su foco de atención, entre otros aspectos, en la importancia de la adaptación en el contexto del cambio climático. Expone la necesidad de buscar medidas de adaptación desde todos los escenarios para asegurar los ecosistemas y la población en general, y de que estas medidas sean las adecuadas, ya que de lo contrario el problema se puede agravar.

Con el fin de evitar los efectos irreversibles que el cambio climático puede desencadenar, el calentamiento mundial debe limitarse a una temperatura inferior a 2°C por encima del nivel anterior a la era industrial. Por ello, es imprescindible adoptar medidas de adaptación para

hacer frente a los inevitables efectos climáticos y a los costes económicos, medioambientales y sociales que estos acarrearán⁵.

Sin embargo, pese a la mitigación, el cambio climático es ya una realidad y, por tanto, la sociedad necesita adaptarse y protegerse frente a sus consecuencias actuales y futuras. Es necesario aplicar ya soluciones técnicas innovadoras que ayuden a Europa, y al resto del mundo, a adaptarse a la nueva realidad. Debemos tener en cuenta que el cambio climático es un fenómeno mundial. Por tanto, es imprescindible que las soluciones que se encuentren se extiendan a otras partes menos desarrolladas del mundo para ofrecerles la protección necesaria cuando tengan, por ejemplo, que enfrentarse a condiciones meteorológicas extremas resultantes del calentamiento global.

Esta necesidad de adaptación debe llevarse a cabo en todos los sectores, pero es especialmente delicada en aquellos sectores en que el clima desempeña una función relevante, tales como el sector de la agricultura, la silvicultura, la sanidad o el turismo, entre otros, donde el nuevo panorama que se cree como consecuencia del cambio climático suponga una alteración radical de las infraestructuras y características del sector, como posteriormente se verá.

Asimismo, las medidas en materia de adaptación crearán nuevas oportunidades de mercado y nuevos puestos de trabajo en los sectores de las tecnologías agrarias, la gestión de los ecosistemas, la construcción, la gestión del agua y los seguros. Las empresas pueden ser pioneras en la creación de productos y servicios resistentes al cambio climático y aprovechar las oportunidades comerciales que se presenten.

3.2 La necesaria existencia del binomio mitigación-adaptación

La adaptación al cambio climático no es una opción singular frente a la reducción de las causas que lo originan, sino que es considerada como un complemento necesario a las políticas de mitigación⁶. Se trata de un binomio en el que los dos elementos, adaptación y mitigación, están íntimamente relacionados, de tal manera que constituyen los pilares esenciales de la lucha global contra el cambio climático.

La política de mitigación está más dirigida a limitar la acumulación de gases de efecto invernadero en la atmósfera, mediante la reducción de dichos gases o mejorando los sumideros. Sin embargo, con la política de adaptación se quiere conseguir minimizar los riesgos, la vulnerabilidad y los impactos derivados del cambio climático, rentabilizando al mismo tiempo las nuevas condiciones que ha creado. Asimismo, las acciones de mitigación requieren una respuesta conjunta y coordinada a escala global; sin embargo, las de adaptación deben adoptarse a escala nacional o incluso local, ya que los impactos del cambio climático son específicos de cada espacio físico y las medidas, en consecuencia, también deben ser de tal índole⁷. El cambio climático es una realidad, por lo que estas medidas de adaptación resultan necesarias y que cada una de las políticas sectoriales lleve a cabo acciones para adaptarse a las nuevas realidades que el cambio climático ha provocado.

3.3 Referencia a las medidas de adaptación en la Cumbre de París

La Cumbre de París dedica un espacio a la política de adaptación y se resalta la necesidad de impulsar los Planes Nacionales de Adaptación, sugiriendo al Fondo Verde para el Clima que centre su empeño en la consecución de este objetivo. Se procura que exista una cierta priorización entre las posibles medidas de adaptación, eligiendo aquellas que resulten más eficientes. En concreto, por ejemplo, se establece que los países desarrollados deben contribuir a financiar la mitigación y la adaptación en los Estados en desarrollo (se ha hablado de unos

100.000 millones de dólares anuales), ya que son los que contribuyen en gran medida a la existencia del cambio climático.

Incluye como aspecto novedoso la adopción de un proceso de examen técnico de adaptación para reforzar la resiliencia, reducir las vulnerabilidades y aumentar la comprensión y la aplicación de las medidas de adaptación, que concurrirá entre los años 2016 y 2020. Se avanza un paso más en la lucha contra el cambio climático, pretendiendo aumentar la capacidad de adaptación mediante la cooperación bajo el Marco de Adaptación de Cancún y se atiende en especial a la adaptación de aquellos territorios que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad.

Finalmente, se pretende incorporar transparencia al proceso de adaptación, de manera que los Estados entreguen información cada cierto tiempo sobre las medidas que se están llevando a cabo a nivel nacional para adaptarse al cambio climático. Se trataría de fomentar una herramienta de cooperación internacional que aumente los conocimientos en la materia y permita desarrollar medidas de adaptación de conformidad con los resultados obtenidos en otros lugares.

Respondiendo a la pregunta del título de este estudio, hay que concluir que los Acuerdos de París pretenden prolongar los importantes objetivos del Protocolo de Kioto, dotando de continuidad la reducción de las emisiones a escala internacional, aunque resulta deficitario, ya que no se determinan las medidas concretas para conseguir las metas propuestas. Ante esta falta de actuaciones, habrá que comprobar si los diferentes Estados adoptan las políticas necesarias para alcanzar los propósitos o si, por el contrario, debido al margen de discrecionalidad que se les otorga, quedan en simples promesas que acaben por no cumplirse.

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., y Shogren J. F., "Linking Adaptation and Mitigation in Climate Change Policy", en Kane, S. M., y 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., y 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., y 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., y 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, y 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., y HIRAMATSU, A. (eds.), *Adaptation and Mitigation Strategies for Climate Change*, 2010.
- 7 KANE, S., y SHOGREN J. F., "Linking Adaptation and Mitigation in Climate Change Policy", en KANE, S. M., y YOHE G. W. (eds.), *Societal adaptation to climate variability and change*, 2000, pp. 75-102.