

11/2015

18 de febrero de 2015

*María del Mar Hidalgo García*

EL CAMBIO CLIMÁTICO: UNA  
RESPONSABILIDAD COMÚN PERO  
DIFERENCIADA

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## EL CAMBIO CLIMÁTICO: UNA RESPONSABILIDAD COMÚN PERO DIFERENCIADA

### Resumen:

El 2015 tiene una fecha clave en la agenda política internacional ya que en diciembre tendrá lugar la vigésima primera reunión de la Conferencia de Estados Parte de la Convención sobre cambio climático (COP) en París. En ella se debe aprobar un nuevo acuerdo internacional que sustituya al protocolo de Kyoto para conseguir que la temperatura del planeta no aumente por encima de los 2°C, tal y como se acordó en Qatar a finales de 2012. El texto está siendo elaborado por el "Grupo de Trabajo especial sobre la Plataforma de Durban" y para ello, a lo largo del este año, van a tener lugar una serie de reuniones que deben culminar con un documento que será aprobado en París.

### *Abstract:*

*2015 is a key date on the international political agenda. In December the twenty-first meeting of the Conference of States Party (COP21) will take place in Paris. A new international agreement must be approved to replace the Kyoto Protocol in order to avoid that the planet's temperature does not rise above 2 °C as agreed in Qatar at the end of 2012. The text is being prepared by the "Ad Hoc Working Group on the Durban platform". This year, this group is going to held a series of meetings that should culminate with a document to be approved in Paris.*

### Palabras clave:

COP21, cambio climático, Protocolo de Kyoto, gases de efecto invernadero.

### *Keywords:*

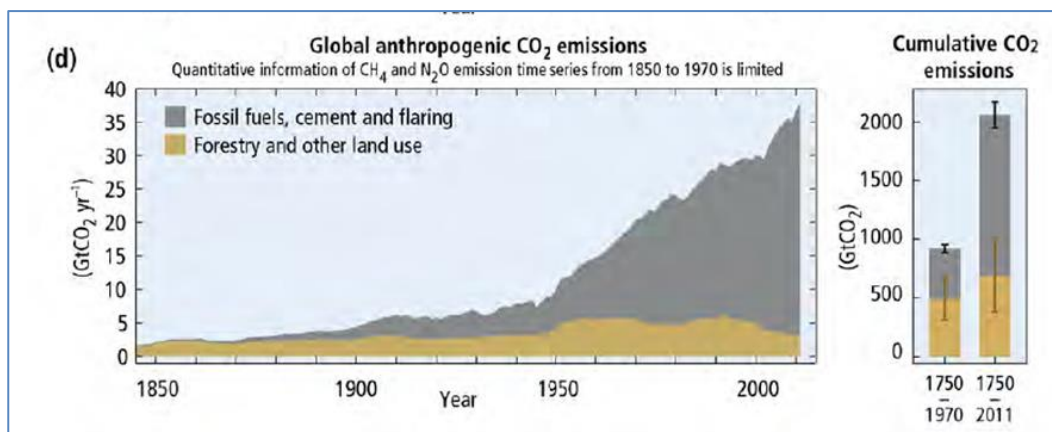
*COP21, climate change, Kyoto Protocol, Greenhouse emissions.*

## LA HOJA DE RUTA PARA UN NUEVO ACUERDO

El 2015 se postula como un año decisivo para determinar cuál será el camino a seguir en la lucha contra el cambio climático. El Protocolo de Kyoto expira en 2020 y antes de esa fecha la comunidad internacional tendrá que ser capaz de lograr un nuevo acuerdo que lo sustituya. A fecha de hoy todavía no hay nada decidido sobre si finalmente será un protocolo, un instrumento jurídico o una conclusión acordada con fuerza legal en el marco de la Convención.

El Protocolo de Kyoto, que entró en vigor en 1997 con un vigencia de cinco años diferenciaba Países A y Países B. En el primer grupo se encontraban los países industrializados y economías en transición. En el segundo se encuadraba a las naciones en desarrollo. Los primeros tenían que reducir de forma combinada las emisiones de gases de efecto invernadero a niveles de 1990. Estos objetivos de reducción variaban en función de los países oscilando entre el 5 y el 10%. En 2012, fecha de expiración, la vigencia del protocolo se extendió hasta 2020 con la posibilidad de negociar nuevos objetivos. El Protocolo continuaba vivo pero con menos apoyo, ya que Japón, Rusia y Nueva Zelanda no firmaron esta prórroga. A este hecho se sumó la retirada de Canadá del protocolo en 2012.

Los expertos señalan que la actuación contra el cambio climático no se puede demorar más porque cualquier retraso añadirá más dificultad en alcanzar los objetivos establecidos por el IPCC. A pesar de los esfuerzos realizados en las últimas décadas para disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero, éstas no han dejado de aumentar, llegando a un valor nunca antes alcanzado en los últimos 800.000 años<sup>1</sup>.



Fuente: <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg3/>

Según el 5<sup>a</sup> informe del IPCC, es extremadamente probable que el incremento de temperatura del planeta observado entre 1951 y 2010 haya tenido un carácter

<sup>1</sup> [http://www.ipcc.ch/news\\_and\\_events/docs/COP19/COP19\\_final\\_presentation.pdf](http://www.ipcc.ch/news_and_events/docs/COP19/COP19_final_presentation.pdf)

antropogénico, es decir, debido a la actividad humana<sup>2</sup>. Según este informe, superar un aumento de 2°C respecto a niveles preindustriales tendría unas consecuencias catastróficas. Según los expertos, alcanzar el objetivo de no superar este aumento es muy difícil, pero no imposible. Para ello, la concentración de CO<sub>2</sub>eq en la atmósfera no debe superar las 450 ppm. Teniendo en cuenta el efecto acumulativo, para llegar a esta concentración se tendría que reducir de forma considerable la emisión de gases de efecto invernadero en torno al 40 - 70% en 2050 y alcanzar prácticamente el cero en emisiones hacia el 2100<sup>3</sup>.

Con esta filosofía, los Estados Parte de la Convención para el Cambio Climático se reunieron en Lima por vigésima vez en diciembre de 2014, con el propósito de comenzar a esbozar el texto del nuevo acuerdo y que será debatido en diciembre de 2015 en París. Alcanzar un texto consensuado inicial no fue fácil pero se consiguió. De esta reunión surgió un texto de 38 páginas que suponían el inicio de las negociaciones. En la misma reunión también se acordó que los países debían enviar sus planes y objetivos de reducción hasta el 2020<sup>4</sup>. Para ello se va a editar un portal, en donde los países cumplimentarán esta información en condiciones de total transparencia en el primer semestre del 2015. El Grupo de Trabajo especial sobre la Plataforma de Durban será el encargado de las negociaciones para la redacción del texto final y para ello se programaron una serie de reuniones a lo largo del 2015, concretamente en febrero, junio, septiembre y octubre.

Cumpliendo con el calendario marcado, del 8 al 13 de febrero de 2015 se celebró la primera reunión para debatir el texto. El resultado de la misma es un documento que ha aumentado considerablemente su contenido, ya que ahora presenta 86 páginas<sup>5</sup>. Este aumento tiene sus defensores y sus detractores. Para los primeros, incluida Christiana Figueres, este aumento supone que en él se han recogido todas las opciones y sugerencias realizadas por todos los países bajo el criterio de responsabilidad común pero diferenciada. Para los representantes de la UE<sup>6</sup>, este aumento significa que las negociaciones no van a ser fáciles y que es necesario ser más preciso y concreto.

## UN TEXTO POCO CONCISO

Analizando el texto, lo primero que llama la atención son las numerosas opciones de redacción de los párrafos. Algunos son redundantes y su redacción no supondrá mayor problema en su inclusión en el texto final. Otros, sin embargo, presentan discrepancias que serán objeto de debate en las próximas reuniones pues denotan distintos niveles de ambición.

Mientras algunas propuestas hacen referencia a seguir manteniendo la responsabilidad histórica de los países desarrollados, otras hablan de responsabilidad común pero

---

<sup>2</sup> [http://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/docs/ar5\\_syr\\_headlines\\_en.pdf](http://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/docs/ar5_syr_headlines_en.pdf)

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> En inglés: "Intended Nationally Determined contribution"

<sup>5</sup> [http://unfccc.int/files/bodies/awg/application/pdf/negotiating\\_text\\_12022015@2200.pdf](http://unfccc.int/files/bodies/awg/application/pdf/negotiating_text_12022015@2200.pdf)

<sup>6</sup> <http://www.euractiv.com/sections/eu-priorities-2020/cop-21-negotiations-kick-geneva-311948>

diferenciada atendiendo a las capacidades nacionales. En cuanto a los porcentajes de mitigación, se recogen cuatro opciones. La primera propone por el intervalo del 40-70 % de reducción de emisiones en 2050 tal y como dice el IPCC. La segunda opción sugiere un 50% de reducción en 2050; la tercera no indica un cifra exacta sino que lo relaciona con el conocimiento científico que se adquiriera a lo largo de estos años. La última es la más ambiciosa, pues sugiere disminuir en un 70-95 % las emisiones con respecto al 2010 para el año 2050.

Por otro lado, el texto también contempla la posibilidad de no establecer un objetivo de reducción concreto, dejando un margen de actuación más abierto para los Países Parte. El único requisito es no incrementar la temperatura del planeta por encima de los 2°C con respecto a niveles preindustriales.

Estos puntos de vista distintos son un ejemplo de las múltiples opciones que contiene el texto. Hay quien lo ha comparado a una "lista de deseos de Navidad"<sup>7</sup> pues se han recogido todas las sugerencias, incluso hasta las más ambiciosas, como la creación de un "Tribunal de Justicia Internacional para el Cambio Climático" propuesto por Bolivia.

A partir de ahora a los revisores del texto les espera un arduo trabajo. Lo que hay sobre la mesa es una gran cantidad de propuestas diversas y conseguir un texto, conciso, concreto y negociable no será una tarea fácil. El texto debe estar disponible en mayo para ser debatido en la reunión del Grupo de Trabajo que tendrá lugar en junio.

## EL NUEVO ACUERDO DEBE RECOGER LOS CAMBIOS PRODUCIDOS DESDE 1997

En estos 22 años transcurridos desde que el Protocolo De Kyoto entrara en vigor se han producido algunos cambios muy significativos que hay que tener en cuenta en la negociación de un nuevo marco regulador.

La primera duda que surge en el escenario actual es determinar si la lucha contra el cambio climático debe enfocarse desde un punto de vista de los intereses nacionales o desde una perspectiva global, tal y como señalaba Christiana Figueres en 2002<sup>8</sup>. Esta dicotomía, a fecha de hoy, se hace todavía más evidente porque con el paso de los años se ha puesto en evidencia que el cambio climático ha dejado de ser un problema estrictamente medioambiental para convertirse en un tema económico y también de seguridad. El cambio climático está ahora en la agenda política de los principales líderes mundiales.

El cambio climático también pone de manifiesto la brecha existente entre los responsables del mismo y los que sufren las consecuencias. Los países en desarrollo son los más

---

<sup>7</sup> Según Tosi Mpanu Mpanu, negociador representante de la República del Congo

<sup>8</sup> Maria Ivanova and Christiana Figueres. "Climate Change: National Interests or a Global Regime?" Global Environmental Governance: Options & Opportunities". New Haven, CT: Yale School of Forestry & Environmental Studies, 2002. 205-224. Disponible en: [http://works.bepress.com/maria\\_ivanova/5](http://works.bepress.com/maria_ivanova/5)

vulnerables, los menos responsables y los que menos medios tienen para realizar proyectos de adaptación.

En 1990 los países en desarrollo contribuían en una tercera parte al total de las emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, a fecha de hoy suponen un 55% y si continúan con el ritmo de crecimiento actual, en el año 2030 supondrán alrededor del 70%<sup>9</sup>. Por lo tanto, la diferencia entre países desarrollados y en vías de desarrollo que se establecía en el Protocolo de Kyoto parece no ser justa en algunos casos. El nuevo acuerdo debería contemplar esta realidad.

Otro de los cambios que hay que considerar es la contribución de otros sectores a la emisión de gases de efecto invernadero. Continuamente se resalta que el cambio climático afecta a la seguridad alimentaria de los países más pobres. Sin embargo, también hay que tener en cuenta que una parte importante de la contribución al aumento de los gases de efecto invernadero proviene del sector agropecuario y del cambio de uso de la tierra. Por este motivo, no sólo hay que tener en cuenta el sector energético e industrial a la hora de contemplar la mitigación, sino también el sector agrícola y ganadero, y ello puede implicar cambios en los hábitos alimenticios de la población mundial. Durante los próximos 35 años será necesario aumentar la producción de alimentos en, al menos, un 60% para alimentar a los 9000 millones de personas que poblarán el planeta en el 2050<sup>10</sup>. Este escenario debe ser compatible con la lucha contra el cambio climático.

Por otro lado, la crisis económica que comenzó en 2008 ha hecho resaltar la importancia de que la lucha contra el cambio climático no debe cuestionar la competitividad de los países. La Unión Europea siempre se ha mostrado muy comprometida en la lucha contra el cambio climático pero ahora lo hace bajo la perspectiva de la competitividad de su economía y la seguridad energética marcada por su alta dependencia del suministro exterior. En su Plan 2030 la UE establece los objetivos en materia de clima y energía en favor *de una economía competitiva, segura y baja en carbono*<sup>11</sup>. La UE se compromete a reducir un 40 % las emisiones de gases de efecto invernadero y alcanzar un 27% de energías limpias, incluyendo la nuclear en el 2030.

Otro de los parámetros nuevos es retroceso de la energía nuclear tras el accidente de Fukushima, que hizo cuestionar la seguridad de este tipo de energía a nivel mundial. Algunas naciones como Alemania renunciaron a seguir incluyendo este tipo de energía en un futuro en su mix energético, dando impulso a las renovables para conseguir una economía baja en carbono. Otros países como China, revisaron los planes de seguridad de las centrales en funcionamiento y las que estaban en construcción, llegando a la conclusión de que la energía nuclear es una parte importante del grupo de energías limpias de su mix energético. China,

<sup>9</sup> 5º Informe del IPCC Climate Change 2014. Mitigation of Climate Change.

<sup>10</sup> <http://www.fao.org/forestry/15538-079b31d45081fe9c3dbc6ff34de4807e4.pdf>

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/clima/policies/2030/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/2030/index_en.htm). Fecha de consulta 12 de febrero de 2015

lejos de abandonar sus proyectos nucleares, lanzó su política “Desarrollando la energía nuclear de una manera segura y eficiente”. La energía nuclear permite mantener el rápido crecimiento económico de China —alrededor del 7-8% anual— sobre todo en sus áreas costeras del este. En la actualidad, China tiene 20 centrales en operación, con una capacidad de 17.86 GW y 28 centrales en construcción, con una capacidad total de 30.41 GW<sup>12</sup>.

En el caso de Japón, ejemplo de uso de energía nuclear, las emisiones de gases de efecto invernadero aumentaron alrededor de 70Mt<sup>13</sup>, a pesar de los esfuerzos realizados en eficiencia energética en el uso de combustibles fósiles, utilizados para reemplazar la disminución de la energía nuclear tras el accidente de Fukushima.

Por otro lado, se ha puesto en evidencia el vínculo existente entre seguridad energética y cambio climático. El desarrollo llevado a cabo en la última década de las técnicas de fracking facilitan la explotación de nuevos yacimientos de combustibles fósiles. Estos combustibles permitirán disminuir la dependencia energética del exterior de algunos países, como EEUU quien puede llegar a convertirse en exportador. Sin embargo, al tratarse de combustibles fósiles no contribuyen a incrementar el desarrollo de energías limpias por lo que se abre el debate entre la seguridad energética y el cambio climático. Cuando Obama anunció que EEUU lograría la autosuficiencia energética fue criticado por no cumplir con su lucha contra el cambio climático. Y ahora, cuando Obama se ha opuesto recientemente a la construcción del oleoducto Keystone para transportar petróleo desde Canadá argumentando su compromiso con el cambio climático, los demócratas, que habían aprobado el proyecto en el senado, le han acusado de comprometer en los intereses de los estadounidenses al no apostar por proyectos nacionales e invertir, por el contrario, en otros territorios que se encuentran incluso en situaciones de conflicto.

Por el contrario, el apoyo a la reducción de emisiones mediante la implantación de medidas económicas impulsará la lucha contra el cambio climático. Un ejemplo de esta situación es la eliminación progresiva de subvenciones a los combustibles fósiles y que supone un apoyo a la aplicación de medidas de eficiencia energética. Esta medida económica evitaría unos 360 Mt de emisiones de CO<sub>2</sub><sup>14</sup>.

## UN NUEVO MARCO NEGOCIADOR EN EL ÁMBITO DE LA GEOPOLÍTICA

Como señalaba Christiana Figueres<sup>15</sup> en 2002, existen cuatro preguntas clave a las que hay que responder si se pretende buscar una solución para la lucha contra el cambio climático:

- ¿Quiénes son los responsables?
- ¿Quiénes son los afectados?

<sup>12</sup> <https://www.iaea.org/newscenter/news/how-they-do-it-china>. Fecha de consulta 12 de febrero de 2015

<sup>13</sup> Ibid.

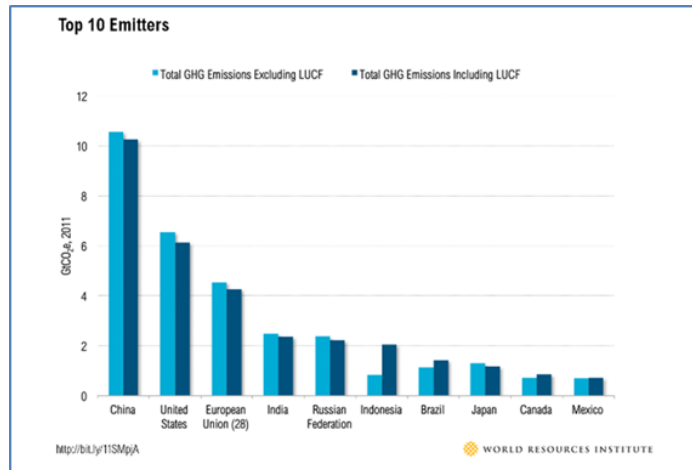
<sup>14</sup> World Energy Outlook. 2013. IEA

<sup>15</sup> Maria Ivanova and Christiana Figueres. Opus cit.

María del Mar Hidalgo García

- ¿Quién debería actuar?
- ¿Qué se debería hacer?

Según el World Resources Institute, sólo 9 países además de la UE producen el 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel global. Y sólo EEUU y China son responsables del 50%. Por lo tanto, y a pesar de que el cambio climático es una responsabilidad de todos, es lógico pensar que algunos compromisos tienen mayor peso que otros.



Fuente: World Resources Institute

Asumir estos compromisos es una cuestión de geopolítica más que de solidaridad. Un ejemplo claro lo encontramos en el acuerdo firmado entre EEUU y China en noviembre de 2014<sup>16</sup>. Reconociendo que son las dos economías más importantes del mundo y los dos principales consumidores de energía y emisores de gases de efecto invernadero, EEUU y China han asumido ya su responsabilidad en liderar el esfuerzo global contra el cambio climático. China, por tanto, ha dejado su papel de país en desarrollo no incluido en el Anexo de Países del Protocolo de Kioto para tomar un papel protagonista como emisor de gases de efecto invernadero y asumir el rol que le corresponde en la mitigación.

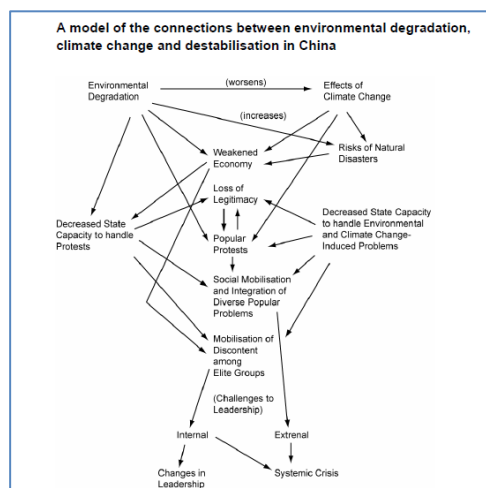
Este acuerdo, pese a suponer un gran avance en las acciones que se van a emprender en un futuro próximo contra el cambio climático, ha sido criticado por algunos países al considerar que este tipo de negociaciones, al margen de las Conferencias sobre el cambio climático, no tienen en cuenta el principio de “responsabilidad común pero diferenciada” ya que se han marcado unos objetivos de reducción de emisiones sin tener la opinión de los estados parte de la Convención. Sin embargo, para Christiana Figueres, este acuerdo supone un impulso político hacia la consecución de un nuevo acuerdo en París y un paso muy positivo para limitar el calentamiento global.

<sup>16</sup> <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change>

En este acuerdo, EEUU se compromete a reducir sus emisiones en un 28% con respecto al 2005 en el año 2025 mientras que China pretende alcanzar su pico de emisiones de CO<sub>2</sub> en 2030 así como incrementar la fuentes de energía no fósiles alrededor del 20% en el 2030. Pero aparte de estas intenciones, subyace también un interés en fortalecer su cooperación en materia energética. En el acuerdo también se contempla a cooperación en la investigación de tecnologías avanzadas de carbón, energía nuclear, renovables y gas esquisto, que permitirán optimizar el mix energético para conseguir la reducción de emisiones y realizar una transición hacia fuentes libres de carbono. Ambos países también se han comprometido a colaborar en un proyecto de almacenamiento de carbono en China a través de un consorcio público-privado y otro relacionado con la producción de agua dulce a través de la inyección de CO<sub>2</sub> en acuíferos salinos profundos.

Otro apartado a destacar del acuerdo es su propuesta de lanzamiento de la Iniciativa “*Climate-Smart /Low-Carbón*” en respuesta al crecimiento de población urbana en China y su contribución al aumento de los gases de efecto invernadero en los próximos años. Algunas estimaciones al respecto señalan que en 15 años, 250 millones de chinos se trasladarán a las ciudades lo que supone doblar el consumo de energía que mantenían en el ámbito rural<sup>17</sup>. Y por último, otro aspecto a resaltar del acuerdo es la promoción del comercio de productos medioambientalmente sostenibles entre ambos países.

Esta mayor implicación de China en reducir su emisión de gases de efecto invernadero y por tanto de mostrar una posición activa en la lucha contra el cambio climático se debe a su necesidad de alcanzar un desarrollo sostenible. Esto significa suministro de recursos energéticos, seguridad alimentaria y bienestar social minimizando los daños al medio ambiente. Todas estas áreas están relacionadas con el cambio climático y todas ellas son importantes. Los problemas de contaminación que presentan algunas ciudades chinas y la degradación medioambiental pueden provocar revueltas sociales, que podrían suponer un desafío para el gobierno y generar desestabilización social.



[http://www.iaea.org/inis/collection/NCLCollectionStore/\\_Public/39/036/39036330.pdf](http://www.iaea.org/inis/collection/NCLCollectionStore/_Public/39/036/39036330.pdf)

<sup>17</sup> <http://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS>



Otro aspecto positivo del acuerdo es que China y EEUU han animado a otras potencias a establecer sus objetivos en el primer cuatrimestre del 2015, por lo que es probable que surjan nuevos compromisos de otras naciones emisoras de gases de efecto invernadero.

El acuerdo otorga a China y a EEUU una nueva condición que podría denominarse “aliados climáticos”. Pero si se analiza este acuerdo en todas sus dimensiones se puede deducir que bajo esta responsabilidad, asumida por ambas partes, subyacen sus intereses geopolíticos. China necesita reducir su nivel de contaminación y alcanzar un desarrollo sostenible y esto sólo es posible con la innovación tecnológica y con fuentes limpias como la nuclear o las renovables. Por otro lado, el apoyo de EEUU fomentaría su presencia en la región asiática contrarrestando el interés de Rusia de exportar su gas a China.

## CONCLUSIONES

La complejidad de alcanzar un nuevo acuerdo es evidente. Nadie se atreve todavía a establecer la forma jurídica que tendrá el texto consensuado. Pocos son los que apuestan por un acuerdo vinculante de la misma naturaleza que el Protocolo de Kyoto sino que se habla más bien de acuerdo legal. Son muchas las opciones sobre la mesa y no se puede dar satisfacción a todas.

En paralelo a este proceso negociador se están desarrollando otros acuerdos y compromisos a nivel internacional que añaden un carácter más realista a la lucha eficaz del cambio climático relacionando energía y economía. Es el caso del acuerdo entre China y EEUU o el Marco de actuación 2030 de la Unión Europea.

Sin embargo, aunque la lucha contra el cambio climático podría desarrollarse de forma nacional, bilateral o regional sin un marco legal global multilateral similar al Protocolo de Kyoto, es necesario y aconsejable alcanzar unos compromisos que generen confianza para invertir en nuevas tecnologías. Según la IEA, “retrasar una actuación climática más decidida hasta 2020 supondría paralizar la inversión de 1.500 millones de dólares en tecnologías de bajas emisiones de CO<sub>2</sub><sup>18</sup>”.

*M<sup>a</sup> del Mar Hidalgo García  
Analista del IEEE*

---

<sup>18</sup> World Energy Outlook 2013. IEA