



Balance de la cumbre de Copenhague sobre Cambio Climático

Emilio Cerdá y Xavier Labandeira

Introducción

En el Cuarto Informe del IPCC¹, de 2007, se afirma que el calentamiento del sistema climático es inequívoco tal y como evidencian ahora las observaciones de los incrementos en las temperaturas medias del aire y los océanos, el derretimiento generalizado del hielo y nieve y el incremento medio global del nivel del mar.

Hoy sabemos que con la actividad humana generamos diferentes gases de efecto invernadero que se acumulan en la atmósfera y provocan una alteración del sistema climático, lo que da lugar a impactos diversos en todo el mundo. También sabemos que cuando hay un problema ambiental que afecta a varios países sin una autoridad supranacional con competencias y capacidad para darle solución, el único instrumento existente es el de un Acuerdo Ambiental Internacional (Barrett, 2003). Esto explica la cumbre mundial sobre el cambio climático, en el seno de Naciones Unidas, de diciembre de 2009 en Copenhague. Finalmente se ha llegado al llamado Acuerdo de Copenhague (UNFCCC, 2009), que no ha respondido a las expectativas creadas tras años de esfuerzos.

¹ IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change. Fue creado por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en 1988. Agrupa a científicos de prestigio que revisan y valoran la información científica, técnica y socioeconómica más reciente, relevante para entender el cambio climático.

En este trabajo se pasa revista al camino recorrido en cuanto a acuerdos ambientales internacionales hasta llegar a la cumbre de Copenhague. Se examina y valora el Acuerdo de Copenhague y se avanzan algunas ideas sobre el camino tras Copenhague.

El camino a Copenhague

Tal como apunta Rubio de Urquía (2006), desde la celebración en Estocolmo en 1972 de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, la preocupación por la evolución del clima quedó institucionalizada, iniciándose una serie de eventos internacionales que se desarrollaron a lo largo de las dos décadas siguientes. Todo ello condujo a la creación de un Comité Intergubernamental de Negociación, por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas, en 1990, con el mandato de elaborar una Convención que abordara el problema del cambio climático.

La Convención Marco de Naciones Unidas sobre

Cambio Climático (UNFCCC): Fue adoptada en 1992, entrando en vigor en marzo de 1994. Ha sido ratificada por 191 países más la Unión Europea. El objetivo último es “lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias humanas peligrosas en el sistema climático y en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurando que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitiendo que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible”. En la Convención Marco, se reconoce la existencia del problema, se recalca la necesidad de cooperación internacional y se caracteriza la misma, se hace un llamamiento a la necesidad de una actuación inmediata por parte de los países desarrollados, se establecen obligaciones mínimas, compromisos específicos (no vinculantes) sobre limitación de emisiones y compromisos financieros.

“Las políticas climáticas pueden interpretarse como un seguro frente a contingencias que queremos evitar”

“Copenhague apunta a una nueva arquitectura climática: la concentración de la negociación entre unos pocos países “



Emilio Cerdá es catedrático de Fundamentos del Análisis Económico en la Universidad Complutense de Madrid e investigador de FEDEA
ecerd@ccce.ucm.es

Xavier Labandeira es catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Vigo e investigador de FEDEA
xavier@uvigo.es

Instituto Complutense de Estudios Internacionales
Campus de Somosaguas. Finca Mas Ferré, Edif. A.
28223 Madrid
www.ucm.es/info/icei/

El Protocolo de Kioto: El texto del protocolo de Kioto fue adoptado en la tercera Conferencia (o reuniones) de las Partes de la UNFCCC (COP3) en 1997. Entró en vigor en febrero de 2005. Su elemento central: las Partes del Anexo I se comprometían a reducir, para el período 2008-2012, el total de sus emisiones de gases de efecto invernadero por lo menos en un 5% en relación con sus niveles de 1990. Tenían que ratificarlo, al menos, 55 Partes en la Convención y entre ellas deben figurar Partes del Anexo I cuyas emisiones totales representen por lo menos el 55% del total de las emisiones de dióxido de carbono de las Partes del Anexo I correspondientes a 1990. Puesto que Estados Unidos representaba el 36,1% y la Federación Rusa el 17,4% (entre los dos, el 53,5%), era imprescindible la ratificación por parte de uno de los dos países, al menos. Estados Unidos no ha ratificado el Protocolo. No todas las Partes han de reducir la misma cantidad (principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas). El total asignado da una reducción global de un 5,2% respecto de 1990. Por ejemplo, Comunidad Europea: -8%. USA: si lo hubiera ratificado tendría que estar en -7%. Japón: -6%. Rusia: 0%. Noruega: +1%, Australia, +8%. En la Unión Europea el compromiso conjunto de reducción de emisiones del 8% se reasignó entre los distintos países: por ejemplo, Alemania y Dinamarca deben reducir 21%, Reino Unido el 12,5%, Francia y Finlandia 0%, España no superar +15%, y Portugal el +27%.

Los Acuerdos de Marrakech: Son 23 decisiones aprobadas en la 7ª Conferencia de las Partes (COP7), celebrada en octubre de 2001. Se trata de

reglas técnico jurídicas para la interpretación común y aplicación del Protocolo de Kioto. Los aspectos más importantes se refieren a mecanismos flexibles (comercio de derechos de emisión, aplicación conjunta y mecanismo de desarrollo limpio), sumideros y régimen de cumplimiento (se acordaron unos procedimientos y unos órganos encargados de su aplicación, así como las correspondientes medidas correctoras).

Plan de Acción de Bali: En diciembre de 2007 tuvo lugar la 13ª Conferencia de las Partes (COP13), aprobándose el llamado Plan de Acción de Bali. Éste suponía el inicio de un nuevo proceso de negociación, con un calendario de dos años, en el que se encuentran todas las Partes y que debía culminar con un acuerdo internacional global en Copenhague, en diciembre de 2009, destinado a sustituir al Protocolo de Kioto a partir del 1 de enero de 2013. Entre sus elementos más importantes se encuentran: tratar de alcanzar una visión compartida sobre acción cooperativa a largo plazo, incluyendo un objetivo global a largo plazo sobre reducción de emisiones para alcanzar el objetivo último de la Convención; la definición de compromisos apropiados de mitigación, incluyendo limitación de emisiones y objetivos de reducción para todos los países desarrollados; la adopción de acciones de mitigación nacionalmente apropiadas por parte de los países en vías de desarrollo. Por primera vez se aborda el problema del 20% de emisiones procedentes de la deforestación. Los cuatro pilares post-Kioto son: mitigación, adaptación, tecnología y financiación.

El Acuerdo de Copenhague: una descripción

Del 7 al 18 de diciembre de 2009 se celebró en Copenhague (Dinamarca) la Decimoquinta Conferencia de

las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (COP15). Representantes de 189 países (en algunos casos jefes de estado, presidentes de gobierno o ministros) llegaron al final de la Conferencia al llamado Acuerdo de Copenhague, que aparece recogido en un texto de 3 páginas, dividido en 12 puntos (UNFCCC, 2009).

El Acuerdo comienza reconociendo que el cambio climático es uno de los mayores retos de nuestro tiempo. Los firmantes subrayan su fuerte voluntad política de combatir urgentemente el cambio climático, de acuerdo con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas. Reconocen los impactos críticos del cambio climático y los impactos potenciales de las medidas de respuesta sobre países particularmente vulnerables a sus efectos adversos y recalcan la necesidad de establecer un programa exhaustivo de adaptación que incluya apoyo internacional.

Para alcanzar el objetivo fundamental de la Convención de estabilizar la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que prevenga la interferencia peligrosa de la acción de los seres humanos con el sistema climático, se establece que el incremento de la temperatura global debería estar por debajo de 2° C3, de acuerdo con el punto de vista científico, tal como ha sido recogido por el IPCC en su cuarto informe. Para alcanzar dicho objetivo están de acuerdo en que es necesario reducir intensamente las emisiones globales de gases de efecto invernadero. Se

declara que hay que tener siempre presente que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son las prioridades primordiales de los países en vías de desarrollo y que una estrategia de desarrollo con un nivel bajo en emisiones es indispensable para el desarrollo sostenible.

Se acuerda que los países desarrollados deberán proporcionar tecnología y recursos financieros adecuados, previsibles y sostenibles, y facilitar la adquisición y desarrollo de capacidades para apoyar la implementación de acciones de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y a los potenciales impactos de las medidas de respuesta en los países en vías de desarrollo. Se cita expresamente a los países menos desarrollados, a los países en vías de desarrollo situados en pequeñas islas y a África.

Los países del Anexo I se comprometen a implementar individual o conjuntamente los objetivos sobre limitación de emisiones para el año 2020, que deberán estar presentados en la Secretaría de la Convención el 31 de enero de 2010. Los países del Anexo I que son Partes del Protocolo de Kioto intensificarán más las reducciones de emisiones iniciadas mediante el Protocolo de Kioto.

Los países que no están incluidos en el Anexo I llevarán a cabo acciones de mitigación4 en el contexto de desarrollo sostenible. Cada uno de dichos países presentará el 31 de enero de 2009 una lista de tales acciones a llevar a cabo, a nivel nacional.

Se reconoce el papel crucial que juegan en las emisiones

² Se trata de los estados que figuran en el Anexo I de la Convención, que son los países desarrollados y los que en el momento en que se elaboró la Convención se encontraban en un proceso de transición a una economía de mercado.

³ Aunque el texto del Acuerdo no lo especifica, se entiende que se refiere a 2 grados centígrados por encima del nivel pre-industrial, equivalente a 1,2 grados centígrados por encima de la temperatura media global que tenemos en la actualidad, tal como ha venido defendiendo la UE en sus documentos.

⁴ Obsérvese que el 31 de enero de 2010 los países del Anexo I deben presentar objetivos sobre limitación de emisiones, en cambio los países que no están en el Anexo I deben informar sobre acciones de mitigación (en general).

de gases de efecto invernadero la deforestación y la degradación de los bosques, la necesidad de aumentar la captura de gases de efecto invernadero por los bosques y la necesidad de proporcionar incentivos positivos a tales acciones.

Se apuesta por el uso de enfoques diversos, incluyendo oportunidades para la utilización de mercados, para aumentar la eficiencia en costes y promover acciones de mitigación. Países en vías de desarrollo, en particular aquellos con economías con niveles bajos de emisiones, deberían ser provistos de incentivos que les permitan seguir desarrollándose siguiendo una trayectoria con emisiones bajas.

Los países desarrollados se comprometen de manera colectiva a proporcionar recursos financieros nuevos y adicionales, incluyendo bosques e inversiones a través de instituciones internacionales, por valor de 30 mil millones de US\$ para el periodo 2010-2012, con asignación equilibrada entre adaptación y mitigación. En el contexto de acciones significativas sobre mitigación y transparencia en su implementación, los países desarrollados se comprometen a establecer la meta de alcanzar de manera conjunta la cantidad de 100 mil millones de US\$ al año en 2020 para atender las necesidades de los países en vías de desarrollo. Tal cantidad se obtendrá a partir de diversas fuentes de financiación, públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, incluyendo fuentes alternativas. Para el reparto de nuevos fondos multilaterales para adaptación se establecerá una estructura de gobierno en la que haya igual representación de países desarrollados y países en vías de desarrollo.

Se decide establecer el llamado *Copenhagen Green Climate Fund*, como una entidad operativa del mecanismo financiero de la Convención para apoyar proyectos, programas, políticas y otras actividades de los países en vías de desarrollo en relación

con la mitigación, adaptación, adquisición y desarrollo de capacidades y desarrollo y transferencia de tecnología. Se decide crear un Mecanismo Tecnológico (*Technology Mechanism*) como respuesta institucional para acelerar todos los aspectos que tienen que ver con la cooperación en materia de investigación, desarrollo, difusión y transferencia de tecnología, en apoyo de acciones de mitigación y adaptación, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y prioridades de cada país.

El Acuerdo termina señalando que en el año 2015 tiene que hacerse una valoración de la implementación del mismo, pudiendo reducirse el objetivo de incremento de la temperatura media a 1,5° C si así lo aconseja la evidencia científica en ese momento.

Una valoración

Tanto desde la UE como desde el gobierno de España se reconoce que el resultado obtenido en Copenhague ha quedado claramente por debajo de las expectativas y nivel de ambición de la UE. No es el texto articulado, legalmente vinculante, al que se esperaba llegar, de acuerdo con la hoja de ruta aprobada en Bali. Tampoco hay en el mismo un mandato para alcanzar los resultados previstos. Desde la UE se reconoce que este Acuerdo no resuelve la amenaza del cambio climático, pero se considera que se trata de un primer paso, que puede ser importante, hacia el objetivo de la Comisión Europea que es ahora asegurar que se llegue a un tratado legalmente vinculante en la 16ª Conferencia de las Partes (COP16) que se celebrará en México en Noviembre de 2010.

Entre los elementos positivos del Acuerdo hay que destacar que, por primera vez, se establece que el aumento de la temperatura no debe sobrepasar los 2° C. Las pequeñas islas exigían que el aumento de temperaturas se limitara a 1,5° C para disminuir el riesgo de quedar

sumergidas por el aumento del nivel del mar. Por eso, en el punto final del Acuerdo se dice que en 2015 se revisará tal objetivo, a la luz de la evidencia científica. Como se puede ver en la propuesta de la UE, el objetivo de los 2° C, de acuerdo con los informes del IPCC, implica niveles de reducción de emisiones y plazos de tiempo, que no se recogen en el Acuerdo de Copenhague. En el Plan de Acción de Bali se recoge el compromiso de fijar unos objetivos de reducción de emisiones a largo plazo. El objetivo de que las emisiones globales deberían ser reducidas al menos en un 50% (con respecto al año base 1990) en el año 2050, aparecía en los borradores previos del Acuerdo, pero fue rechazado por las mayores economías en vías de desarrollo argumentando que tal objetivo podría comprometer sus prioridades de crecimiento económico.

En virtud del Acuerdo alcanzado, el 31 de Enero de 2010 cada una de los países desarrollados debe comunicar a la Secretaría de la Convención los objetivos cuantificados de reducción de emisiones para 2020, especificando el año base, y cada uno de los países en vías de desarrollo las acciones de mitigación. Es muy importante haber fijado el objetivo de los 2° C, ya que en Febrero de 2010 se tendrá información de los objetivos de reducción de emisiones que han fijado los países y se podrá valorar si con ello se puede o no aspirar a alcanzar la meta fijada. Está por ver qué objetivos presentarán Partes como Japón o países de la UE que presentaron propuestas condicionadas a los compromisos de otros países.

China es actualmente el país que más emisiones genera, por delante de Estados Unidos y la UE. Pues bien, China se niega a tener objetivos vinculantes de reducción de emisiones aunque ha anunciado un recorte del 40 al 45% de su intensidad de carbono (CO2 emitido por unidad de PIB). Se muestra más partidaria de

prorrogar Kioto, ya que no le exige reducción de emisiones. Es preocupante su negativa a que Naciones Unidas audite sus emisiones, algo que considera una intromisión en su soberanía. De hecho cuando en un texto aparece la mención a “medición, declaración y verificación de sus emisiones”, la palabra verificación es vetada por China, lo cual ha dado lugar a una descripción enrevesada de ese término en lo referido a ese país.

Estados Unidos anunció que recortará sus emisiones un 17% en un 2020 con respecto a 2005, lo que supone una disminución del 4% con respecto a 1990, lo cual parece muy insuficiente a la UE. Desde Estados Unidos se dice que su recorte anunciado es mayor que el de la UE si se toma el periodo 2005-2020. Asegura que no ratificará Kioto ni ningún acuerdo de ese tipo con otro nombre, ya que no puede firmar ningún tratado internacional hasta que el Senado apruebe la ley de recorte de emisiones que envió el ejecutivo.

¿Ha podido influir la crisis económica internacional en el resultado de la cumbre de Copenhague? Posiblemente. Por una parte, en época de crisis económica a los gobiernos les cuesta mucho más adquirir compromisos y tomar decisiones que impliquen un aumento de costes a corto plazo. Sin embargo, la propia crisis económica puede ser abordada a través de esfuerzos contra el cambio climático. Terceiro (2008) resume una opinión generalizada: “no son tiempos para elegir entre la solución a la crisis económica a corto plazo o a la crisis climática a largo plazo... Esta es una buena oportunidad para definir la recuperación internacional sobre un esquema energético más bajo en emisiones de carbono...”. Por otra parte, la propia crisis económica ha supuesto una reducción de emisiones como consecuencia de la menor actividad económica, lo cual

puede alimentar cierta complacencia. Algunos expertos proponen así a la UE mayores compromisos de reducción de emisiones precisamente porque la trayectoria de "business as usual" se ha modificado como consecuencia de la crisis, las condiciones han cambiado y resulta más fácil y barato aumentar los niveles de reducción de emisiones sobre los previstos con anterioridad.

El camino desde Copenhague

En la UE las interpretaciones más optimistas sobre el resultado de la cumbre climática de las Naciones Unidas de Copenhague se limitan a señalar la incorporación explícita de las grandes economías en desarrollo al acuerdo y a que lo conseguido es mejor que nada. No obstante, la opinión dominante es que la cumbre ha sido un fiasco porque no se establecieron objetivos claros de reducción de emisiones y porque el documento acordado in extremis parece poco más que una declaración de intenciones para evitar una salida totalmente indigna. Aunque las opiniones son ciertamente menos pesimistas entre los comentaristas estadounidenses o chinos, todo el mundo coincide en que hay mucho que avanzar desde Copenhague para conseguir un acuerdo internacional que permita afrontar el problema del cambio climático.

No olvidemos que el punto de partida de la negociación internacional contra el cambio climático es la existencia de un problema de gran magnitud potencial, que surge porque nuestras sociedades dependen del consumo de energías fósiles para su funcionamiento. Consumos que causan además otros importantes daños ambientales locales y regionales, lo que se une a la existencia de unas reservas limitadas de combustibles

fósiles y distribuidas de forma muy irregular en el planeta. Y, aunque nuestro conocimiento sobre los procesos climáticos es incompleto, desde hace décadas los científicos insisten en los peligros de las crecientes concentraciones atmosféricas de gases de efecto invernadero ocasionadas por nuestras actividades.

Claramente hay factores económicos que dificultan nuestra actuación contra el cambio climático y que están detrás de buena parte del debate vivido en Copenhague: sustituir la combustión fósil por otras fuentes energéticas es costoso y algunos se preguntan si el conocimiento incompleto del problema justifica nuestra actuación. La respuesta es relativamente simple: las políticas climáticas pueden interpretarse como un seguro frente a contingencias que queremos evitar. En realidad, la prima de seguro no es prohibitiva, básicamente porque hay tecnologías no carbónicas disponibles o casi disponibles: para mantenernos dentro de cambios climáticos manejables (la subida de la temperatura en 2° C) se estiman reducciones del PIB global que rondan el 1%.

Pero en Copenhague no se habló tanto de los costes globales de reducción de emisiones como de su distribución entre países. Porque, frente a la filosofía de Kioto, es evidente que un problema global no puede ser abordado sin el concurso de todos los principales emisores (responsabilidad compartida). Aunque no es lo mismo, obviamente, tratar con un país con altas emisiones históricas y per cápita que con otro inmerso en su proceso de desarrollo (responsabilidad diferenciada). En este sentido, Copenhague apunta lo que puede ser el inicio de un nuevo camino, una nueva arquitectura climática: la concentración de la negociación entre unos pocos países. Probablemente esto es lo esperable y más fácil porque solo China y EE.UU. emiten el 40% de las emisiones

mundiales del principal gas de efecto invernadero (CO₂), cifra que llega al 70% al incorporar a la UE, Rusia, India y Japón.

Otro nuevo camino que ha tomado fuerza en Copenhague tiene que ver con la transferencia de recursos desde los países desarrollados al mundo en desarrollo. Por un lado esto se vincula al concepto de responsabilidad diferenciada, pero también a las necesidades de adaptación al cambio climático. Entramos en un debate de naturaleza ética y que exige acuerdos multilaterales por la extensión del problema y por su relación con las emisiones de gases de efecto invernadero.

También es importante reparar en los hitos que siguen a Copenhague para la definición de estrategias contra el cambio climático. Necesitamos actuar ya, asegurarnos ya, porque los científicos indican que la ventana de oportunidad se está cerrando por las inercias del sistema climático. Permanecer discutiendo sobre procedimientos y mecanismos, a la Doha, no es posible si queremos asegurarnos contra regímenes climáticos desconocidos. Es por ello que, si un acuerdo global no es posible en los próximos meses, quizá sea necesario optar por una solución que recoja a los principales emisores de CO₂ que se mencionaron con anterioridad.

En esta tesitura, la UE puede recuperar el protagonismo perdido en esta cumbre elevando su oferta de reducción de emisiones al 30% y empezando a aplicar políticas ambiciosas en este campo. Intensificar nuestra apuesta por las renovables, dedicando más recursos a la investigación básica y a su implantación, actuar decididamente para que el precio del CO₂ se pague en todos los sectores (no solo en los cubiertos por el mercado de emisiones) y mejorar su

funcionamiento. Hacerlo, en todo caso, protegiendo a los sectores que pueden sufrir competencia de países sin regulaciones climáticas mediante la aplicación de exenciones u otros mecanismos. Políticas que, además, pueden atajar nuestros puntos débiles (dependencia energética y vulnerabilidad) y fortalecer nuestra economía, con una reestructuración de los sistemas fiscales con los recursos procedentes de los precios del CO₂ y la aparición de nuevos sectores competitivos y de alto valor añadido.

En nuestro país mantener la apuesta por las renovables, aplicar una reforma fiscal verde fundamentada en una mayor tributación del transporte o incidir en una mayor eficiencia energética en industrias y viviendas no requieren de la aprobación de un tratado completo. Un reciente estudio realizado por la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) indica que la población española es consciente de la gravedad del problema y está dispuesta a realizar sacrificios ya para controlar las emisiones precursoras del cambio climático. Puede ser la hora de renovar e intensificar las políticas en este campo, a pesar de Copenhague, también en España.

BIBLIOGRAFÍA

- Barrett, S. (2003). *Environment and Statecraft: The Strategy of Environmental Treaty-making*. Oxford University Press, Oxford, UK.
- Rubio de Urquía, F.J. (2006). *El cambio climático más allá de Kioto. Elementos para el debate*. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.
- Terceiro Lomba, J. (2008). *Economía del Cambio Climático*. Segunda Edición. Taurus, Madrid.
- UNFCCC (2009). *Copenhagen Accord*. Documento FCCC/CP/2009/L.7, 18 December 2009.