

CIUDADES DILIGENTES CON EL CLIMA: Alineando los objetivos de mitigación al Acuerdo de París

Didac Amat, Doctorando en Derecho Internacional del Clima, Universidad Pompeu Fabra (UPF)

Ricardo Martinez, Investigador sénior, Programa Ciudades Globales, CIDOB

Los gobiernos municipales suelen ser más ambiciosos que sus homólogos nacionales en cuanto a objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Sin embargo, las ciudades no incorporan las reglas formales que sustentan el régimen internacional y guían la acción climática de los estados-nación. Ha llegado el momento de establecer el estándar urbano de diligencia climática.

769

JUNIO
2023

CIDOB **50**
years
BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

Casi 300 años después de que la máquina de vapor emitiera las primeras moléculas de CO₂ y catapultara las zonas urbanas hacia la industrialización, la aceleración del cambio climático es una evidencia. Sin embargo, las sequías en **Europa**, los incendios forestales en **Chile** o las inundaciones en **Pakistán** son sólo el principio. Debido a que el calentamiento global es un fenómeno progresivo, sus consecuencias serán más extremas a medida que siga aumentando la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) y su concentración atmosférica.

Ahora bien, ¿cuánto podemos emitir antes de sobrepasar el umbral de seguridad? Durante las últimas décadas, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) ha determinado el presupuesto de carbono restante. Si queremos evitar los escenarios climáticos más críticos, a partir de 2020 la humanidad sólo puede emitir **500 Gt** de emisiones netas de CO₂. Aunque esta cantidad pueda parecer gigantesca, en 2019 el mundo emitió 52,6 Gt. Por lo tanto, si seguimos al ritmo actual, en 2030 habremos consumido todo el presupuesto.

Sin embargo, es bien sabido que las emisiones no se distribuyen uniformemente ni entre países ni dentro de ellos. Además de la histórica división Norte-Sur, existen grandes diferencias entre las emisiones de las zonas rurales y urbanas, y el IPCC estima que las ciudades son responsables de entre **el 67 y el 72%** de las emisiones mundiales. De hecho, los gobiernos de las ciudades también están fallando a las generaciones futuras.

En las últimas décadas, esta evidencia ha llevado a varias ciudades a adoptar estrategias de acción climática. Éste es especialmente el caso de las redes de ciudades orientadas al clima, a través de las cuales los gobiernos locales amplifican la acción climática urbana y buscan contribuir a los objetivos del régimen climático internacional. Por ejemplo, el Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía (GCoM, por sus siglas en inglés) —la mayor alianza mundial con más de 12.000 miembros— calcula que los objetivos de mitigación climática adoptados por sus signatarios reducirán las emisiones mundiales en 4,1 GtCO₂eq para 2050. Así, los firmantes del GCoM han demostrado ir **más lejos y más rápido** que las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) de sus respectivos estados. Ante la incapacidad de los países —individual y colectivamente— de estar a la altura del desafío, los objetivos de mitigación climática adoptados por los gobiernos de las ciudades constituyen una parte esencial de la necesaria respuesta integral a la emergencia climática.

De acuerdo con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Acuerdo de París, las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático deben tener en cuenta el principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas y Capacidades Respectivas (CB-DR-RC, según sus siglas en inglés) a la luz de las diferentes circunstancias nacionales. Si tal principio internacional guía la acción climática de los estados-nación, los gobiernos locales pueden adaptar legítimamente sus ambiciosas estrategias urbanas y alinearlas con las reglas formales que sustentan el régimen climático internacional.

En términos generales, los gobiernos municipales son, por tanto, **más ambiciosos que sus homólogos nacionales** en cuanto a objetivos de reducción de emisiones de GEI. **Mánchester**, por ejemplo, se ha comprometido a un presupuesto de carbono de 3,6 millones de toneladas entre 2023 y 2027. Del mismo modo, **Johannesburgo** ha anunciado una reducción del 43% de las emisiones “Business as Usual (BAU)” para el año 2030. Ahora bien: ¿será suficiente para cumplir con las medidas urgentes necesarias para limitar el aumento de la temperatura a 1,5 °C, tal como indica el Acuerdo de París? ¿Es un presupuesto de carbono de 3,6 millones de toneladas excesivo para Mánchester? ¿Es una reducción del 43% suficientemente ambiciosa para Johannesburgo?

En realidad, existen varias **herramientas** para supervisar las estrategias de mitigación de los estados-nación y determinar la parte que les corresponde. Sin embargo, carecemos de información e instrumentos para evaluar si una ciudad está haciendo lo suficiente para combatir el calentamiento global, lo que dificulta que los ciudadanos ejerzan sus derechos democráticos y exijan responsabilidades a sus gobiernos.

Es en este contexto que abogamos por la noción de ciudades diligentes con el clima. Según este concepto, una ciudad diligente es aquella que despliega los medios adecuados y los mejores esfuerzos viables para reducir sus emisiones netas. En consonancia con las expectativas que el Acuerdo de París deposita en los países, las ciudades diligentes son aquellas cuya respuesta refleja el mayor nivel de ambición posible.

Sin embargo, resulta difícil determinar cuándo un plan de mitigación cumple estos dos requisitos. Por este motivo, aquí exponemos un marco conceptual como primer paso de un esfuerzo más amplio hacia la definición de dicho estándar urbano de diligencia climática. En primer lugar, es evidente que las ciudades no son inmunes a las diferencias históricas entre el Norte y el Sur globales, ni disponen todas de los mismos recursos y capacidades para mitigar el calentamiento global. No obstante, treinta años de negociaciones internacionales sobre el clima han establecido mecanismos para incorporar tales diferencias. De acuerdo con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Acuerdo de París, las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático deben tener en cuenta el principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas y Capacidades Respectivas (CBDR-RC, según sus siglas en inglés) a la luz de las diferentes circunstancias nacionales. Si tal principio internacional guía la acción climática de los estados-nación, los gobiernos locales pueden adaptar legítimamente sus ambiciosas estrategias urbanas y alinearlas con las reglas formales que sustentan el régimen climático internacional.

El marco conceptual del estándar urbano de diligencia climática debería basarse en tres proposiciones derivadas del principio CBDR-RC de carácter estatal. En primer lugar, el calentamiento global es una responsabilidad colectiva. Por tanto, aunque los factores contextuales modularán la contribución individual de cada ciudad, todos los gobiernos locales deben desplegar los medios de mitigación adecuados y realizar los esfuerzos más ambiciosos.

En segundo lugar, el principio CBDR-RC establece también que, a pesar de ser compartida, la responsabilidad del gobierno de cada ciudad es diferente. Teniendo en cuenta que las ciudades del Norte son las que más han contribuido a las emisiones históricas, su ambición climática debería ser mayor. Por tanto, la mayor parte del presupuesto de carbono urbano restante correspondería a las ciudades del Sur.

Por último, la tercera conclusión reconoce que los niveles de ambición dependen en gran medida de los recursos, las capacidades y las circunstancias de cada ciudad. Por tanto, no podemos utilizar la contribución histórica como único criterio, sino que debemos aceptar que alcanzar la neutralidad en carbono puede llevar más tiempo en ciudades con menos recursos. En consecuencia, el CBDR-RC no sólo modula la ambición climática entre las ciudades del Norte y del Sur, sino que también la redistribuye dentro de cada uno de estos grupos.

En este sentido, las transferencias internacionales, tales como la **promesa del C40** de destinar dos tercios de su presupuesto a apoyar la acción climática en las ciudades del Sur global, deberían contribuir a reforzar parcialmente sus compromisos de mitigación. En la medida en que los recursos, las capacidades y las circunstancias de cada ciudad son únicos y dinámicos, también lo son sus niveles de ambición climática. En consecuencia, no podemos determinar el estándar de diligencia de cada ciudad recurriendo únicamente a datos históricos de emisiones o a la división binaria entre el Norte y el Sur globales. Por el contrario, deberíamos diseñar variables más complejas y capaces de establecer niveles individuales de ambición urbana para cada ciudad y mecanismos para ajustarlos a las circunstancias cambiantes de cada una de ellas.

En conclusión, resulta innegable, en el año 2023, el papel fundamental de las ciudades para limitar el calentamiento global a 1,5 °C. Sin embargo, dado que las zonas urbanas son responsables de la mayor parte de las emisiones mundiales actuales, pensar en ciudades sensibles a las cuestiones climáticas ya no es suficiente. Sólo las ciudades con diligencia climática, aquellas que desplieguen los medios adecuados, realicen los mayores esfuerzos posibles y reflejen su máxima ambición para mitigar el cambio climático, formarán parte de la solución. Ha llegado el momento de establecer el estándar urbano de diligencia climática .