

EN 2020 EL MUNDO SE DETUVO. EL CAMBIO CLIMÁTICO, NO



Marie Vandendriessche

Investigadora senior
del EsadeGeo
Center for Global
Economy and Geopolitics

CIDOB REPORT
06- 2020

Hace cerca de tres décadas, los países se comprometieron a través de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático a impedir interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático mediante la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera. Sin embargo, hoy en día, esta interferencia humana perjudicial ya está en curso: hemos experimentado un calentamiento de 1 °C por encima de los niveles preindustriales y vemos los efectos del cambio climático sobre el terreno. Hoy, debemos aceptar que el cambio climático ya es una realidad, reducir urgentemente las emisiones para evitar el calentamiento hasta niveles aún más peligrosos y a la vez trabajar en la adaptación a los efectos del cambio climático que ya no pueden evitarse.

Introducción

En la gobernanza global del cambio climático, se pretendía que 2020 fuera un año de intenso trabajo para reducir la distancia entre la trayectoria actual y la deseada en la mitigación del cambio climático. La preocupación por el cambio climático había incrementado sustancialmente: las huelgas escolares por la acción por el clima se generalizaron, los diccionarios Oxford eligieron “emergencia climática” como palabra del año y en el Informe de riesgos globales del Foro Económico Mundial cuestiones relacionadas con el calentamiento global ocuparon las cinco primeras posiciones en la lista de los riesgos más probables de la próxima década. Empezaron a surgir anuncios de nuevas acciones y objetivos de mitigación del calentamiento global por parte de Estados, organismos regionales y empresas: Chile declaró su intención de ser neutro en carbono en junio de 2019; la nueva Comisión Europea anunció el Pacto Verde Europeo y su objetivo de la neutralidad climática para 2050, y Microsoft lanzó planes para ser negativo en carbono para 2030.

Sin embargo, este año las cosas no han ido según lo planeado. COP26, la importante cumbre climática de la ONU prevista para noviembre de 2020 en Glasgow, ha sido pospuesta. Los gobiernos, los individuos y, de hecho, todo el mundo han tenido que cambiar su foco de atención hacia un problema que requiere dedicación plena, inmediata y urgente: la pandemia de la COVID-19 que abrume a todo el planeta. A corto plazo, la batalla contra la pandemia de la COVID-19 ha hecho una contribución involuntaria a la lucha contra el cambio climático. Para evitar la expansión del virus, se detuvieron a todos los efectos grandes sectores de la economía mundial, lo que provocó la disminución de los niveles locales de contaminación atmosférica y de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del uso de energía. Sin embargo, es probable que

A CORTO PLAZO, LA BATALLA CONTRA LA PANDEMIA DE LA COVID-19 HA HECHO UNA CONTRIBUCIÓN INVOLUNTARIA A LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO. SIN EMBARGO, ES PROBABLE QUE ESTE EFECTO SEA SOLO TEMPORAL: CUANDO LA ECONOMÍA SE ACELERE DE NUEVO, TAMBIÉN LO HARÁN LAS EMISIONES.

este efecto sea solo temporal: cuando la economía se acelere de nuevo, también lo harán las emisiones. Quizá lo más relevante para la acción por el clima son las lecciones que se pueden extraer de las respuestas que se han dado ante la crisis de la COVID-19, especialmente las que se relacionan con el comportamiento individual y la acción colectiva.

La crisis climática y la de la COVID-19 presentan una serie de similitudes importantes. Ante todo, son ejemplos evidentes de problemas de acción colectiva. Ambas crisis afectan a toda la humanidad, aunque algunas personas y Estados puedan ser más resilientes y estar más equipados para hacer frente a sus efectos. Además, tanto el crecimiento de las emisiones de dióxido de carbono como la transmisión de la COVID-19 no son lineales.

Las soluciones a los dos problemas son sumamente caras y requieren intervenciones que afectan profundamente a nuestras economías y sociedades. Además, las soluciones no pueden tener lugar sin la cooperación internacional, puesto que ninguno de los problemas respeta las fronteras.¹ Finalmente, la ciencia desempeña un papel fundamental: la

1. En el caso de la COVID-19, se pueden cerrar fronteras nacionales o regionales temporalmente para poder contener el contagio de la pandemia. Sin embargo, mantener cierres de fronteras de forma eficaz durante un período largo de tiempo parece inimaginable en nuestro mundo globalizado.

incertidumbre es el enemigo de la acción efectiva y la investigación científica robusta es clave para diagnosticar de manera precisa la situación e implementar las soluciones adecuadas.

Sin embargo, hay también una diferencia fundamental entre los dos retos: su horizonte. Las medidas que se están poniendo en práctica para luchar contra el nuevo coronavirus habrían sido inimaginables hace apenas unos meses. Pero la inmediatez y la visibilidad del impacto del virus sobre la salud de las personas y las sociedades dieron un impulso a los gobiernos, las empresas y las sociedades para emprender acciones drásticas. Los efectos del cambio climático, por el contrario, ya se están percibiendo, pero no se perciben igual en todo el mundo y a menudo son más sutiles –por ahora–. Los científicos llevan décadas advirtiendo sobre la inminente emergencia. Un sinnúmero de gráficos han confirmado las tendencias de aumento de la temperatura y los fenómenos meteorológicos extremos son cada vez más intensos y frecuentes; sin embargo, los efectos más invasivos, directos y extremos del calentamiento aún están por llegar.

Se han tomado algunas acciones, pero distan de ser suficientes. Si no se aborda adecuadamente, el pernicioso desfase entre las advertencias científicas y las acciones para afrontar el problema acarreará consecuencias graves e irreversibles para el planeta y sus habitantes. El tema es que los humanos, a grandes rasgos, no estamos preparados psicológicamente para realizar los drásticos cambios necesarios –excepto en casos de crisis agudas, cuando percibimos los efectos inmediatos y directos. Lo mismo ocurre para los sistemas políticos que los humanos han creado. El quid de la cuestión para el cambio climático, pues, es cómo conseguir la acción colectiva efectiva y rápida sobre un problema crítico que tiene un horizonte a largo plazo.

Este capítulo examinará las acciones que se han llevado a cabo –y las que no–, poniendo el foco en el papel pasado y futuro de las Naciones Unidas. Para ello, responde a las tres preguntas engañosamente simples (¿Dónde estamos?, ¿a dónde queremos ir? y ¿cómo llegaremos allí?) que guiaron el

LA REALIDAD ES QUE EXISTE UN MARCO INTERNACIONAL PARA ABORDAR EL RETO DEL CAMBIO CLIMÁTICO: EL ACUERDO DE PARÍS, QUE FUE DISEÑADO BAJO EL PARAGUAS DE LA CONVENCIÓN MARCO SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO DE LA ONU. SIN EMBARGO, EL MUNDO NO AVANZA EN LA DIRECCIÓN CORRECTA. LA ÚNICA MANERA DE ENDEREZAR EL RUMBO ES EMPRENDIENDO ACCIONES URGENTES, GLOBALES, NACIONALES E INDIVIDUALES.

denominado diálogo de Talanoa en 2018,² y que estructuran este volumen sobre el 75º aniversario de las Naciones Unidas. La realidad es que existe un marco internacional para abordar el reto del cambio climático: el Acuerdo de París, que fue diseñado bajo el paraguas de la Convención Marco sobre Cambio Climático de la ONU. Sin embargo, el mundo no avanza en la dirección correcta. La única manera de enderezar el rumbo es emprendiendo acciones urgentes, globales, nacionales e individuales.

¿Dónde estamos? ¿En qué dirección va el mundo?

En el momento de escribir estas líneas, la concentración de dióxido de carbono en la atmósfera terrestre está en 413 partes por millón (ppm). Antes de la Revolución Industrial, la concentración era de aproximadamente 280 ppm. Los niveles acumulativos de dióxido de carbono han ido incrementándose año tras años durante décadas, acercándose cada vez más al límite de 450 ppm que los científicos han indicado como el nivel más allá del cual

**SI NO SE TOMARA
NINGUNA ACCIÓN
POR EL CLIMA, LAS
TEMPERATURAS
MUNDIALES
OSCILARÍAN DE MEDIA
ENTRE 4,1 °C Y 4,8 °C EN
2100.**

los efectos de la interferencia humana con el sistema climático se volverán mucho más peligrosos e impredecibles. Este valor se traduce aproximadamente en 2 °C de calentamiento más para 2100 respecto a los niveles preindustriales.

Sin embargo, hoy en día la temperatura de nuestro planeta es ya 1 °C más alta de media que antes de la Revolución Industrial (IPCC, 2018). Si las emisiones globales de gases de efecto invernadero continuaran subiendo sin que se tomara ninguna acción por el clima, las temperaturas mundiales oscilarían de media entre 4,1 °C y 4,8 °C en 2100 (Climate Action Tracker, 2019). Si los países siguen implementando las políticas que tienen actualmente en vigor, se espera que las temperaturas mundiales sean cerca de 3 °C más altas que los niveles preindustriales en 2100 (UNEP, 2019). Estos valores distan de ser compatibles con los límites de 1,5 °C y 2 °C con los que se han comprometido los Estados para contener el calentamiento global.

Desde hace más de 30 años, los países cooperan para intentar abordar el reto del cambio climático, fundamentalmente en el marco de las Naciones

2. El Diálogo Talanoa es un diálogo facilitador organizado en el marco del CMNUCC para hacer balance de los esfuerzos colectivos para alcanzar los objetivos de temperatura del Acuerdo de París. En el diálogo participaron gobiernos, entidades de la sociedad civil, ONGs, empresas y ciudades.

Unidas, a través de dos componentes principales: el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). El IPCC es el órgano científico esencial: a través de informes de evaluación regulares sobre el estado de las ciencias del clima e informes especiales sobre temas específicos, el Grupo recopila un amplio abanico de conocimientos científicos ampliamente aceptados a partir de los cuales los países pueden diseñar medidas y políticas nacionales e internacionales.

Por su parte, la CMNUCC es donde tiene lugar la gobernanza global de la adaptación y mitigación del cambio climático. Creada en 1992, la convención establece el macroobjetivo de estabilizar “las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático”. También define los principios que deberían guiar las acciones de los Estados hacia ese objetivo. Uno de esos principios es el de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas, que sostiene que, aunque mitigar el cambio climático es responsabilidad de todos, los Estados con un papel histórico mayor en la creación del problema y los que tienen más recursos para abordarlo deberían asumir más responsabilidad para su solución.

Existen dos instrumentos principales con enfoques radicalmente diferentes dentro del marco de la Convención: el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París. El Protocolo de Kioto de 1997 siguió un enfoque regulador, al definir objetivos estáticos de reducción de emisiones para los denominados países del Anexo I (fundamentalmente, los países más desarrollados) en un modelo de arriba abajo. Sin embargo, conseguir que fuera ratificado fue difícil y, aunque el protocolo finalmente entró en vigor en 2005, abarca un segmento relativamente pequeño de las emisiones globales.

El Acuerdo de París, que fue firmado en 2015 y entró en vigor a una velocidad récord en 2016, no podía ser más diferente del Protocolo de Kioto. En vez de cubrir acciones solo por parte de países desarrollados, superaba las divisiones del pasado para incluir a todos los países del mundo, 189 de los cuales habían ratificado el acuerdo en el momento de escribir estas líneas. El Acuerdo de París constituye un modelo híbrido con un conjunto de objetivos colectivos: limitar los aumentos de temperatura mundial a 1,5 °C o 2 °C por encima de los niveles preindustriales, mejorar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático, y hacer compatibles los flujos financieros con “una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero”. Estos objetivos son fijados colectivamente para el mundo entero y objetivos individuales para los Estados no se imponen de arriba abajo. Más bien al

contrario, los Estados asumen compromisos voluntarios (las denominadas “contribuciones nacionales determinadas” o NDC) “de abajo hacia arriba”, en los que estipulan lo que pueden hacer y están dispuestos a hacer para la adaptación y la mitigación del cambio climático.

La pregunta clave es si la suma de los compromisos estatales individuales será suficiente para conseguir el objetivo global. El Acuerdo de París prevé momentos de balance periódicos para realizar estos cálculos, lo que proporciona una clara visión sobre el estado de la ambición. Se espera que los Estados entreguen nuevas NDC quinquenalmente, que impli-

¿ESTÁ CUMPLIENDO LO PROMETIDO EL MODELO DE PARÍS? EN ESTE MOMENTO, NO. EL MUNDO QUE QUEREMOS CONSTRUIR FUE DEFINIDO EN 1992, CUANDO SE CREÓ LA CMNUCC: UN MUNDO SIN INTERFERENCIAS ANTROPOGÉNICAS PELIGROSAS EN EL SISTEMA CLIMÁTICO. SIN EMBARGO, HOY EN DÍA ESTAS INTERFERENCIAS HUMANAS NOCIVAS SON UBIQUAS.

quen un avance respecto de las anteriores y que reflejen su mayor ambición posible. Este constructo está diseñado para crear un mecanismo dinámico de “aumento progresivo” para alcanzar el objetivo global. Sin embargo, no hay ningún mecanismo de cumplimiento que garantice que los Estados cumplan con sus compromisos. En su lugar, el Acuerdo de París opera por medio de un marco de transparencia reforzado, mediante el que los Estados, la sociedad civil y los ciudadanos pueden exigir responsabilidades a los líderes cuando falta alguna acción o ambición. Una última novedad del Acuerdo de París es la mayor implicación de actores no estatales: es decir, actores subestatales como ciudades o regionales, actores privados como empresas y actores de la sociedad civil incluyendo ONG (véase García-Chueca en este volumen).

¿Está cumpliendo lo prometido el modelo de París? En este momento, no. Los análisis muestran que, aunque todas las políticas de la primera ronda de compromisos nacionales se implementen, aún nos dirigiremos a un mundo que será unos 3 °C más caliente este siglo (UNEP, 2019). ¿Esto significa, pues, que el modelo de París está roto? La respuesta a esta pregunta también es negativa. El acuerdo fue diseñado precisamente como proceso dinámico para aumentar la ambición. Es por ello que el año 2020 –cuando se cumplen el 5° aniversario del acuerdo y el 75° de la ONU– es tan importante. Es el año en que los Estados deben comunicar o entregar compromisos nuevos y/o actualizados a la CMNUCC. El secretario general de la ONU, entre otros, ha fijado como prioridad máxima alentar a los Estados a aumentar su ambición considerablemente.

¿Dónde queremos ir? ¿Qué clase de mundo queremos construir?

El mundo que queremos construir fue definido en 1992, cuando se creó la CMNUCC: un mundo sin interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático. Sin embargo, hoy en día estas interferencias humanas nocivas son ubicuas: hemos sufrido un calentamiento de 1 °C respecto de los niveles preindustriales y ya se están produciendo efectos del cambio climático sobre el terreno. En este momento, por lo tanto, debemos aceptar que el cambio climático ya es una realidad, y trabajar para construir un mundo en el que el calentamiento no avance hasta niveles incluso más peligrosos, a través de la mitigación de las emisiones. No obstante, para los efectos del cambio climático que ya no pueden evitarse, la adaptación será crucial.

En el Acuerdo de París, todos los Estados del mundo acordaron limitar el calentamiento global a 2 °C por encima de los niveles preindustriales, y hacer esfuerzos para mantener el calentamiento por debajo de 1,5 °C. Incluso medio grado marca la diferencia: tal como se muestra en el Informe especial sobre el calentamiento global de 1,5 °C, elaborado por el IPCC, muchos de los efectos físicos del cambio climático no siguen una tendencia lineal. Es decir, los efectos de 2 °C de calentamiento son mucho más nocivos que los de 1,5 °C por lo que respecta a la subida del nivel del mar, el calor extremo, la escasez de agua, el rendimiento de los cultivos, entre muchos otros aspectos. Por ejemplo, un estudio de modelación concluyó que en caso de un calentamiento de 1,5 °C, cerca de un 14 % de la población mundial sufriría olas de calor extremas periódicas (como la ola de calor europea de 2003, que provocó decenas de miles de muertes relacionadas con el calor); mientras que con un calentamiento de 2 °C, este porcentaje se dispara hasta casi el 37 % (el IPCC, 2018).

Por lo tanto, es fundamental reducir las emisiones de gases de efecto invernadero que provocan el calentamiento global y el cambio climático y aspirar al objetivo de 1,5 °C. Varias organizaciones han generado escenarios de mitigación compatibles con el objetivo de 1,5 °C. La buena noticia es que limitar el calentamiento a 1,5 °C todavía es un objetivo alcanzable.

LA BUENA NOTICIA ES QUE LIMITAR EL CALENTAMIENTO A 1,5 °C TODAVÍA ES UN OBJETIVO ALCANZABLE. LA MALA NOTICIA, SIN EMBARGO, ES QUE SERÁ NECESARIO ACTUAR MUY RÁPIDAMENTE Y A UNA ESCALA SIN PRECEDENTES: SE REQUIERE UNA REDUCCIÓN DEL 7,6% DE LAS EMISIONES CADA AÑO DURANTE LOS DIEZ PRÓXIMOS AÑOS.

La mala noticia, sin embargo, es que será necesario actuar muy rápidamente y a una escala sin precedentes: se requiere una reducción del 7,6 % de las emisiones cada año durante los diez próximos años (UNEP, 2019). Según las previsiones actuales, las emisiones globales podrían caer un 8 % en 2020 (IEA, 2020), pero esto solo ha sido posible debido a un inconcebible cierre repentino de gran parte de la economía y el transporte de todo el mundo.

Además, cuando los motores económicos del mundo vuelvan a arrancar tras la crisis de la COVID-19, es probable que la tendencia de emisiones y el consecuente calentamiento global se reanuden. China lo demuestra: en enero de 2020, fue el primer país en dar el paso sin precedentes de parar radicalmente una gran parte de su actividad económica para detener la expansión del nuevo coronavirus. Mientras estuvieron en vigor las medidas, las emisiones nacionales de China bajaron un 25 % respecto al mismo período de 2019 (lo que supone una reducción de 200 millones de toneladas de emisiones de dióxido de carbono). El desplome de la actividad económica supuso una disminución

**CUANTO MÁS SE
POSPONGAN LOS
ESFUERZOS DE
ADAPTACIÓN, MÁS
CAROS SERÁN.**

del consumo de energía y, a su vez, menos emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, este cambio no fue permanente. A principios de marzo, por ejemplo, los niveles de dióxido de nitrógeno y el consumo de carbón habían vuelto a los niveles de los

años anteriores (Myllvirta, 2020).

Puesto que las emisiones de gases de efecto invernadero son una parte indesligable de nuestra economía mundial y de nuestros estilos de vida, alcanzar el objetivo de 1,5 grados requiere nada más y nada menos que una transformación total de nuestras economías y modelos energéticos. Hoy en día, existen alternativas competitivas a los combustibles fósiles para muchas (aunque no todas) aplicaciones. Los precios de las energías renovables, por ejemplo, están cayendo y las energías solar y eólica compiten con otros combustibles para las nuevas instalaciones de generación eléctrica. No obstante, hasta ahora, esto no ha desembocado en una verdadera transición energética: el 80 % del consumo de energía de todo el mundo todavía procede de la combustión de combustibles fósiles. Las fuentes de energía renovables no han *sustituido* los otros combustibles: simplemente han *añadido* una capa en la cima del consumo energético acumulativo mundial, lo que contribuye a construir un rascacielos cada vez más alto. Si bien los porcentajes relativos de determinados combustibles fósiles (como la biomasa y el carbón) han disminuido en determinados períodos, sus contribuciones al suministro mundial de energía

primaria han *umentado* en términos absolutos, junto con la creciente demanda mundial de energía (Newell y Raimi, 2018).

Así pues, es necesaria una *verdadera* transición energética (más que un mero patrón de adición) para crear el escenario que queremos, y esta requiere acción en todos los frentes: políticas, tecnologías y comportamientos. Las fuentes de energía renovables u otras fuentes con emisiones de carbono cero tendrán que incorporarse en mayor medida a la combinación de fuentes energéticas, y los esfuerzos para mejorar la eficiencia energética deberán reforzarse. En las regiones que todavía dependen en gran medida de la biomasa (carbón vegetal y leña), incluyendo una gran mayoría de la población del África subsahariana, será imprescindible escoger opciones con bajas o nulas emisiones de carbono para satisfacer las crecientes necesidades energéticas. Sin embargo, para alcanzar el objetivo de 1,5 °C, es probable que haga falta implementar también otras tecnologías, incluyendo eliminación de emisiones de carbono. El informe especial del IPCC sobre el objetivo de 1,5 °C concluye que, a menos que la demanda energética disminuya radicalmente (lo cual requeriría grandes cambios de comportamiento), se necesitará la captura y el almacenamiento geológico o uso de dióxido de carbono.³

**UN ENFOQUE INTEGRAL
IMPLICA TRES NIVELES
DE ACCIÓN, CADA
UNO DE LOS CUALES
ES FUNDAMENTAL
Y ALIMENTA A LOS
DEMÁS: EL GLOBAL,
EL NACIONAL Y EL
INDIVIDUAL.**

Aunque la mitigación recibe mucha atención, la adaptación a los ya inevitables efectos del cambio climático debe avanzar en paralelo. Esto, también, es urgente: cuanto más se pospongan los esfuerzos de adaptación, más caros serán. La adaptación será necesaria en todos los lugares, pero particularmente en los Estados menos desarrollados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, que a menudo no tienen los medios para adaptarse (y solo han contribuido tangencialmente al problema global del cambio climático). Estos Estados necesitarán apoyo económico, a lo que se han comprometido los países desarrollados por medio de la CMNUCC. Sin embargo, una mayor cantidad de estos recursos deberá destinarse a la adaptación: actualmente, solo cerca de una quinta parte de la financiación para el clima se utiliza para fines relacionados con la adaptación, mientras que el resto se encauza a proyectos de mitigación (OECD, 2019).

3. La mayoría de los escenarios que se plantean en el informe dependen en gran medida de la bioenergía con captura y almacenamiento de carbono (BECCS).

¿Cómo llegaremos allí? ¿Cómo podemos acortar la distancia entre estos dos mundos?

La única manera de abordar este inmenso problema y de reducir la distancia entre la trayectoria actual y la deseada es un enfoque integral. Esto implica tres niveles de acción, cada uno de los cuales es fundamental y alimenta a los demás: el global, el nacional y el individual.

Desde el punto de vista global, el Acuerdo de París ya tiene casi cinco años. Aunque la acción que se ha llevado a cabo al amparo del acuerdo todavía no es compatible con los objetivos que recoge, sigue siguiendo el instrumento más potente y más representativo (y, por lo tanto, legítimo) disponible para abordar el cambio climático, después de haber sido firmado por los 197 miembros de la CMNUCC tras largos años de negociaciones. Debido a las experiencias previas (el hecho de no conseguir un tratado global en la cumbre del clima de Copenhague en 2009, por ejemplo) y la situación del multilateralismo en general, actualmente es improbable que un modelo diferente (por ejemplo, con una mayor ambición de arriba abajo o mecanismos de cumplimiento más contundentes) fuera aceptable para un gran número de Estados. A no ser que acontezca una grave crisis, el Acuerdo de París es, pues, el instrumento global más viable para potenciar la acción por el clima en los próximos años.

Además, la naturaleza catalítica del acuerdo está diseñada para facilitar una acción climática más contundente (Hale, 2018). En este momento, es necesario trabajar en dos frentes. Por una parte, es crucial que las actuales negociaciones en el seno de la CMNUCC sobre la implementación técnica del Acuerdo de París –sobre el artículo 6 (mercados internacionales de carbono) y los plazos comunes para las NDC, por ejemplo– avancen y produzcan resultados robustos que faciliten una acción por el clima ambiciosa. Por otra parte, las NDC nuevas o actualizadas que los Estados presentan este año deben representar un claro avance respecto de las anteriores, y deben procurar alinearse con el objetivo de 1,5 °C y la neutralidad de carbono para 2050, como pide el secretario general de la ONU. En el momento de escribir estas líneas, 104 países han manifestado su intención de incrementar su ambición o acción en una NDC para 2020, pero estos países solo representan el 15 % de las emisiones globales (Climate Watch, 2020). La crisis de la COVID-19 ha alejado la atención mundial de esta cuestión, pero es fundamental que los mayores emisores se comprometan a elevar su ambición: sin sus contribuciones, la ventana hacia el tope máximo de 1,5 °C o incluso 2 °C de calentamiento se cerrará rápidamente.

No obstante, el Acuerdo de París no debería ser el único instrumento utilizado. Un enfoque integral también implica la acción por parte de otras organizaciones internacionales –por ejemplo, los que trabajan en asuntos económicos o relacionados con la energía– y de grupos más pequeños de Estados que pretenden promover un tema concreto. Este último modelo, que algunos han denominado minilateralismo (Naím, 2009) o el modelo del club, presenta desventajas de sobra conocidas, como la falta de representatividad y en ocasiones de rendición de cuentas. Sin embargo, la urgencia y la complejidad del reto del cambio climático exigen la acción sobre todos los frentes posibles.

Hará falta una gobernanza global más fuerte o más eficaz en el futuro próximo, para avanzar en una serie de temas en particular. Uno es la geoingeniería, que incluye un conjunto de tecnologías diferentes, desde la eliminación del dióxido de carbono por vías tecnológicas y naturales hasta la gestión de la radiación solar. Como mínimo, se necesita transparencia e información sobre estas tecnologías y su uso. Otros se refieren a los ámbitos de la aviación y la navegación, cuyas emisiones van en aumento: de hecho, si la aviación global fuera un país, aparecería en la lista de los diez máximos emisores del mundo (European Commission, n.d.). Tanto la Organización de Aviación Civil Internacional como la Organización Marítima Internacional se han centrado más en asuntos relacionados con las emisiones en los últimos años, pero en el futuro próximo será fundamental asegurar que la ambición es alta y que las lagunas en la regulación se resuelven.

LOS ESTADOS Y LAS ORGANIZACIONES QUE ASPIRAN AL LIDERAZGO CLIMÁTICO, COMO LA UE, DEBERÍAN PRESENTAR SUS NDC LO MÁS PRONTO POSIBLE A PESAR DEL CAMBIO DE FECHA DE LA CUMBRE, PARA DAR EJEMPLO AL RESTO DEL MUNDO.

Puesto que la gobernanza global del cambio climático se debate en muchos foros diferentes, la CMNUCC no solo debería (1) mantener y reforzar el Acuerdo de París, sus procesos y mecanismos y a la vez buscar continuamente oportunidades de mayor cooperación, sino también (2) desempeñar un papel de catalizador en la aceleración de la gobernanza y las acciones por el clima en muchos ámbitos, y (3) hacer el seguimiento e informar de las acciones que se están llevando a cabo en otras instituciones relacionadas con la gobernanza climática. Mientras tanto, el IPCC sigue siendo indispensable para ir reuniendo continuamente una sólida batería de evidencia científica para analizar el problema del cambio climático y sus posibles soluciones. Por último, para complementar la comunicación de la climatología, las organizaciones de gobernanza global deberían también esforzarse por

divulgar y multiplicar las historias de éxito, resaltando la acción por el clima con efectos positivos netos y beneficios colaterales.

Avanzando al siguiente nivel de acción, es evidente que la gobernanza global no puede ser efectiva sin los Estados. Sencillamente, y tal como se ha descrito arriba, los objetivos del Acuerdo de París –y el mundo que queremos construir– no pueden alcanzarse sin acción nacional. La contribución más inmediata que los países pueden hacer es presentar NDC muy ambiciosas al proceso de la CMNUCC durante el año 2020, a pesar del aplazamiento de la cumbre COP26. Los Estados y las organizaciones que aspiran al liderazgo climático, como la UE, deberían presentar sus NDC lo más pronto posible a pesar del cambio de fecha de la cumbre, para dar ejemplo al resto del mundo. Las NDC presentadas por los principales emisores (China, la UE y la India, entre otros) serán seguidas de cerca, como también lo serán las elecciones presidenciales estadounidenses en noviembre: el candidato

OTRA ACCIÓN CON UN ALTO IMPACTO A CORTO PLAZO ES ASEGURAR QUE LOS PLANES DE RECUPERACIÓN ECONÓMICA POS-COVID SE CENTRAN EN LAS TECNOLOGÍAS Y LAS ENERGÍAS LIMPIAS.

demócrata a la presidencia Joe Biden ha anunciado que volverá a unirse al Acuerdo de París inmediatamente si resulta elegido. A la vista de sus responsabilidades históricas, los países desarrollados deben mostrar su ambición de mitigación y a la vez cumplir sus compromisos de financiación de la lucha contra el cambio climático.

Otra acción con un alto impacto a corto plazo es asegurar que los planes de recuperación económica pos-COVID se centran en las tec-

nologías y las energías limpias. Las decisiones que se tomen ahora serán fundamentales en la lucha contra el cambio climático –pero en el contexto actual, el apoyo público para la acción ambiciosa por el clima puede fluctuar a medida que se disparan las preocupaciones económicas y relacionadas con el empleo. Por lo tanto, los legisladores tendrán que diseñar los programas de recuperación con cautela y pragmatismo, vinculando iniciativas “verdes” directamente con el empleo y el crecimiento. Además, en un momento de precios bajos del petróleo, los gobiernos con mirada prospectiva podrían estudiar las opciones para reformar las subvenciones a los combustibles fósiles sin que ello suponga grandes efectos económicos para sus poblaciones. A medio y largo plazo, la transición energética que viene creando oportunidades económicas y geopolíticas que los gobiernos deberían estudiar con cautela (algunos Estados, como China, han actuado rápido en este sentido). Por último, la opinión pública sobre asuntos relacionados con el cambio climático será crucial. Como lo demostraron las manifestaciones de los chalecos amarillos en Francia, los gobiernos tendrán

que asegurar que las políticas por el clima no afecten de manera desigual a determinados grupos sociales. En este sentido, el paradigma de la transición justa forma un buen modelo: para los grupos más afectados por la transición energética (los trabajadores de sectores como la minería de carbón, por ejemplo), los legisladores tendrán que aportar nuevas formaciones, compensaciones o alternativas.

Pasando al ámbito individual, el año 2019 en especial mostró que la opinión pública puede ser un impulsor de la creación de políticas climáticas. Tanto las acciones individuales que se transforman en movimientos más amplios (como Greta Thunberg y las huelgas de los Viernes por el Futuro) como el trabajo que llevan a cabo ONG más establecidas (como Greenpeace, E3G y Carbon Tracker) pueden ‘descargar’ marcos de urgencia desde el nivel global o de forma horizontal y escalar (o ‘subir’) sus preferencias al ámbito nacional. Además, por medio de su marco de transparencia reforzado, el Acuerdo de París ofrece muchas oportunidades para personas y ONG de monitorizar acciones y ambiciones nacionales e internacionales y surtir efecto. Finalmente, junto con las políticas y la tecnología, el comportamiento y las elecciones individuales harán una contribución importante a la mitigación del cambio climático. En el caso de la COVID-19, una crisis aguda ha hecho que los individuos entendieran la importancia de sus acciones. En el caso del cambio climático, excepto los que ya sufren los efectos del calentamiento global en su día a día (como es el caso de los habitantes de algunos estados insulares bajos), puede ser más difícil inculcar la importancia de los cambios de comportamiento. Los discursos y la educación pueden desempeñar un papel fundamental para ayudar a superar la cuestión de los horizontes temporales que plantea el cambio climático.

Conclusión

Como es lógico y necesario, la crisis de la COVID-19 actualmente domina nuestras vidas, economías y políticas. Sin embargo, otra crisis que se cuece a fuego más lento, con consecuencias duraderas y potencialmente irreversibles para el planeta y nuestra especie, sigue en marcha: el cambio climático. A pesar de las similitudes en las estructuras del problema de las dos cuestiones, los gobiernos y los individuos reaccionarán de manera más lenta al segundo reto, por una razón evidente: el cambio climático representa una “tragedia de los horizontes” (Mark Carney, 2015). Pero abordar la crisis climática es de importancia vital y marcará nuestras vidas y la de generaciones venideras. De hecho, la adopción el año pasado de los términos “crisis climática” o “emergencia climática” por parte de muchas organizaciones representa un intento de romper con los horizontes y alcanzar la acción que ya es sumamente acuciante.

Aunque nuestra atención ahora debe estar necesariamente en luchar contra la pandemia, la urgencia y acción por el clima no deben desaparecer. Pese a que la COP26 se haya pospuesto, el impulso para frenar el cambio climático no debe perderse en 2020. A corto plazo, las medidas de estímulo que se implementan para abordar la situación económica después de la COVID-19 deben ser verdes. Por lo que respecta a la gobernanza global, la ONU, a sus 75 años, ha asumido el cambio climático como uno de sus retos más importantes. El Acuerdo de París y su mecanismo de aumento progresivo es la mejor opción de la que el mundo dispone para vehicular la acción colectiva contra el cambio climático. Estos próximos años más que nunca será fundamental un liderazgo fuerte –por parte de la ONU y de los miembros con mayor ambición de la CMNUCC, como la UE– para mantenerse en la senda de la acción por el clima.

Referencias bibliográficas

- Climate Action Tracker. *Temperatures*. December 19th 2019. [Accedido el 1 abril de 2020]: <https://climateactiontracker.org/global/temperatures/>
- Climate Watch. *2020 NDC Tracker*. n.d. [Accedido el 21 de agosto de 2020]: <https://www.climatewatchdata.org/2020-ndc-tracker>
- European Commission. *Reducing emissions from aviation*. n.d. [Accedido el 20 de abril de 2020]: https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation_en
- Hale, Thomas. *BSG Working Paper Series: Catalytic cooperation* (Report No. BSG-WP-2018/026). September 2018. [Accedido desde la página web de la Blavatnik School of Government, University of Oxford, el 28 de abril de 2020]: <https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2018-09/BSG-WP-2018-026.pdf>
- International Energy Agency (IEA). *Global Energy Review 2020*. April 2020. [Accedido el 10 de mayo de 2020]: <https://www.iea.org/reports/global-energy-review-2020>
- IPCC. *Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [V. Masson-Delmotte, P. Zhai, H. O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J. B. R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M. I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, T. Waterfield (eds.)]. En prensa. 2018.
- Mark Carney: *Breaking the tragedy of the horizon – climate change and financial stability*. September 29th 2015. [Accedido el 1 de abril de 2020]: <https://www.bis.org/review/r151009a.pdf>

- Myllvirta, Lauri. 2020, *Analysis: Coronavirus temporarily reduced China's CO2 emissions by a quarter*. February 19th 2020. [Retrieved April 1st 2020]: <https://www.carbonbrief.org/analysis-coronavirus-has-temporarily-reduced-chinas-co2-emissions-by-a-quarter>
- Naím, Moisés. «Minilateralism: The magic number to get real international action». *Foreign Policy*, 173 (July/August 2009).
- Newell, Richard G., & Raimi, Daniel. *The new climate math: Energy addition, subtraction, and transition* (Issue Brief No. 18-09). October 2018. [Accedido de la web de Resources for the Future, el 28 de abril de 2020]: <https://media.rff.org/documents/RFF-IssueBrief-NewClimateMath-final.pdf>
- OECD. *Climate finance provided and mobilised by developed countries in 2013-17*. September 2019. [Accedido el 28 de abril de 2020]: <http://www.oecd.org/environment/climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-in-2013-17-39faf4a7-en.htm>
- United Nations Environment Programme (UNEP). *Emissions Gap Report 2019*. UNEP, Nairobi, 2019.

