

EL ACORDEÓN DEL CLIMA: COHESIÓN Y TENSIÓN ENTRE EL NORTE Y EL SUR GLOBALES

DIDAC AMAT I PUIGSECH

Doctorando en Derecho Internacional Climático,
Universidad Pompeu Fabra

En la década de los ochenta del siglo pasado el astrofísico estadounidense Carl Sagan calificó el cambio climático como una encrucijada histórica para nuestro planeta. Por primera vez, una especie tenía en sus manos la clave de su evolución y supervivencia. Asimismo, Sagan advertía que la gobernanza de un conflicto de tal magnitud exigía un nivel de conciencia global que, en aquellos momentos, distaba mucho de alcanzarse.

Pocos años después, en 1992, la comunidad internacional acordaba la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el primer tratado internacional sobre el tema. En un homenaje involuntario a las palabras de Sagan y de tantos otros científicos, las primeras líneas de la Convención definen el calentamiento global como una «preocupación común de la humanidad».

Desde entonces, la gobernanza climática ha ofrecido espacios de cohesión y de cooperación entre estados históricamente enfrentados, como demuestra el consenso en torno al Acuerdo de París de 2015, ratificado por 194 estados. A pesar de ello, los distintos grados de dependencia de los combustibles fósiles, la desigualdad estructural entre el Norte y el Sur globales y los diferentes niveles de vulnerabilidad ante los efectos del calentamiento global evidencian sobradamente que la gobernanza climática es, también, una fuente de tensión y conflicto globales.

La gobernanza del cambio climático se comporta, así pues, como un acordeón. De manera similar a como lo hace el instrumento musical, que requiere la contracción y la distensión para emitir sonido, el calentamiento global y su gobernanza también implican el manejo continuado de factores que favorecen la cohesión de los miembros de la

comunidad internacional cuando se unen; y, al mismo tiempo, de elementos que pueden conducir a su polarización a medida que se alejan.

La lista de elementos cohesionadores y polarizadores es larga y dinámica. Así pues, aquí recogeremos aquellos elementos principales y de mayor recorrido en el tiempo.

Factores de tensión de la gobernanza climática

Tradicionalmente, la fractura Norte-Sur ha sido el principal eje vertebrador de las alianzas climáticas. Por supuesto, no se trata de bloques homogéneos, y las discrepancias internas han aflorado en numerosas ocasiones. Las diferencias públicas entre la Unión Europea y los EEUU de Bush o de Trump, y la crítica de los pequeños estados insulares a potencias emergentes como India, son los mejores ejemplos de esta heterogeneidad interna. De hecho, a día de hoy los estados del Sur Global se articulan políticamente a través de varios grupos negociadores –el grupo de Estados Menos Desarrollados, el grupo Africano o el grupo de Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, entre otros–. Sin embargo, la evidencia de que estos estados tienen intereses comunes hace que todos ellos también negocien colectivamente a través del G77+China, el grupo negociador que engloba a todo el Sur Global. En la práctica, las diferencias entre bloques han sido centrales para explicar las negociaciones climáticas y la arquitectura del régimen internacional del cambio climático. ¿Cuáles son, entonces, los principales puntos de conflicto entre el Norte y el Sur en materia climática?

Un primer factor de tensión, y probablemente el más relevante para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París, es el relativo a la inversión del presupuesto restante de carbono. Según los cálculos del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (en inglés, IPCC), limitar el aumento de temperatura a 1,5 °C implica limitar las emisiones posteriores a 2020 a 500 Gt de CO₂. A día de hoy, sin embargo, no se ha alcanzado el consenso necesario sobre la distribución geográfica de estas emisiones, hasta el punto que, en virtud del Acuerdo de París, se permite que cada Estado decida el volumen de emisiones que quiere reducir. No obstante, países como India siguen reclamando que estas 500 Gt se destinen a favorecer el desarrollo del Sur Global.

Ciertamente, la mitigación no es el único marco de confrontación. Incluso si se consiguieran alcanzar los objetivos fijados por el Acuerdo de París, las consecuencias de un calentamiento global de 2 °C podrían ser devastadoras. Las Naciones Unidas han alertado de que el cambio climático pone en peligro elementos esenciales del orden internacional, desde el régimen de derechos humanos o la seguridad internacional hasta la soberanía y la autodeterminación de algunos estados insulares. En este contexto, el rol de las políticas de adaptación y transferencia de financiación y tecnología se encuentran en el centro del debate Norte-Sur. Mientras que actores como la Unión Europea y, a día de hoy, EEUU, dirigen sus esfuerzos a adoptar acuerdos sobre la mitigación y la reducción de emisiones, el Sur Global pone el énfasis en las propuestas encaminadas a garantizar la adaptación climática y el acceso sostenido a la financiación necesaria. Si bien no hay ningún actor que niegue que las tres prioridades son relevantes (adaptación, mitigación y financiación), lo cierto es que encontrar el punto de equilibrio entre todas ellas no es fácil. A modo de ejemplo, del conjunto de los fondos climáticos que el Norte transfirió al Sur entre 2016 y 2020 menos de un 20 % se destinaron a políticas de adaptación.

Al mismo tiempo, una de las reticencias del Sur para seguir avanzando en la agenda de mitigación es el incumplimiento sistemático del acuerdo para transferir 100.000 millones de dólares anuales en financiación climática a partir de 2020.

Finalmente, la aprobación de tasas al carbono, especialmente aquellas que tienen efectos transfronterizos, también son motivo de tensión entre bloques. Estas medidas, ambiciosas y de extrema necesidad, son vistas por una parte del Sur Global como un freno a la atracción de inversión extranjera. El Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (en inglés, CBAM), también conocido como el arancel al carbono aprobado por la Unión Europea, constituye un ejemplo paradigmático. Para evitar la competencia desleal de los productos importados respecto a los propios, el CBAM aplica el impuesto sobre el carbono que ya pagan los productores europeos a los bienes y servicios que entran en el mercado único. Ante la pérdida de atractivo que esto le supondría, sin embargo, China ya ha manifestado su oposición frontal a la medida.

Factores de cohesión de la gobernanza climática

La gobernanza climática no es solo una fuente de conflictos. Afortunadamente, también puede abrir espacios de cooperación entre el Norte y el Sur globales. En este sentido, la propia estructura institucional del régimen climático favorece la cohesión. A pesar de las merecidas críticas a unas Conferencias de las Partes (en inglés, COP) que todavía no han conseguido parar el aumento de las emisiones, estas citas anuales favorecen la cooperación entre países mediante tres mecanismos.

En primer lugar, la amplísima participación de actores internacionales –incluidos estados, representantes de la sociedad civil internacional y empresas transnacionales– favorece que las COP se conviertan en centros de negociación constante entre puntos de

vista divergentes. Fruto de esta negociación, que refuerza el carácter comunitario de la sociedad internacional, los estados acaban convergiendo en una postura única y compartida que ya no los representa individualmente. Así, las decisiones adoptadas por las COP son el mejor ejemplo de lo que algunos autores denominan «intereses públicos globales».

Por otra parte, el método de toma de decisiones de las COP también ha sido una garantía para evitar la polarización del régimen. Ante la incapacidad de los estados para acordar el sistema de mayorías, en la práctica las resoluciones se adoptan por consenso. Esto ha provocado que, en algunas ocasiones, como la COP15, se bloqueen decisiones ambiciosas. Sin embargo, la búsqueda del consenso también ha evitado un desarrollo normativo inasumible para algunas partes, lo que podría conducir a un cuestionamiento radical del régimen.

En segundo lugar, la gobernanza climática también contribuye a la cohesión global mediante mecanismos como el Fondo internacional de Respuesta ante Pérdidas y Daños, una reivindicación histórica del Sur Global aprobada en la pasada COP28 y que, en esencia, asume la naturaleza comunitaria de las consecuencias climáticas. Ya no solo se abordan las soluciones de forma conjunta, exigiendo que se reduzcan las emisiones en todas las latitudes, sino que a partir de ahora se asume que la comunidad internacional debe indemnizar una parte de los daños que ha provocado en el Sur Global. De ahora en adelante, cuando

un estado vulnerable sufra perjuicios derivados del calentamiento global podrá acceder a mecanismos de compensación colectiva.

Finalmente, otro ejemplo de esta dinámica de cohesión es el Mecanismo de Desarrollo Sostenible. Este instrumento, previsto tanto en el Protocolo de Kioto como en el Acuerdo de París, permite a los países del Norte invertir en proyectos de descarbonización del Sur Global y obtener, a cambio, créditos de emisiones. A pesar de las críticas que reciben, lo cierto es que estos proyectos generan un marco de incentivos que pueden alinear actores diversos a favor de la descarbonización.

Conclusiones

Cada vez son más las voces que afirman que el calentamiento global es el principal reto de la comunidad internacional. A medio plazo, mitigar sus causas puede implicar cuestionar elementos centrales del orden internacional, desde la soberanía hasta el actual régimen de libre comercio. No hacerlo puede poner en peligro nuestra supervivencia como especie.

Hacer sonar el acordeón climático implicará adoptar políticas que cohesionarán la comunidad internacional y, simultáneamente, asumir retos que distanciarán a sus miembros. Las tensiones derivadas de la falta de adaptación al calentamiento global y algunas de las medidas para hacerle frente, como el CBAM, se pueden contrarrestar con iniciativas cohesivas como el Mecanismo de Desarrollo Sostenible o la implementación efectiva del Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños.

A estas alturas, el IPCC ya ha escrito la partitura que nos debe permitir mitigar esta crisis planetaria. Las notas son claras y el compás, contundente y acelerado. Tocar esta partitura permitiría mantener el calentamiento a 1,5 °C y garantizar un desarrollo sostenible para los dos hemisferios, pero exige reducir las emisiones globales un 45 % a lo largo de esta década. Por ahora, no obstante, la comunidad internacional se ha dejado seducir por otras melodías.

