

FOREIGN AFFAIRS

LATINOAMÉRICA

VOLUMEN 17 • NÚMERO 2

ABRIL-JUNIO 2017

Los grandes retos del Acuerdo de París

Cita recomendada:

Carafa Luigi; Bacaria, Jordi, (2017) “Los grandes retos del Acuerdo de París”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 17: Núm. 2, pp. 94-99. Disponible en: www.fal.itam.mx

Los grandes retos del Acuerdo de París

Entrevista con
Patricia Espinosa

🇳🇵 *Luigi Carafa y Jordi Bacaria*

En la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP-21) celebrada en París en diciembre de 2015, cerca de doscientos países aprobaron por unanimidad un acuerdo histórico para limitar el calentamiento de la atmósfera a menos de 2 grados Celsius y hacer lo posible para permanecer por debajo de 1.5 grados Celsius con respecto a las cifras anteriores a la Revolución Industrial. El Acuerdo de París representa un cambio de paradigma en la gobernanza del clima. Es un régimen global basado en acciones nacionales voluntarias, las llamadas contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC), en las que los países establecen objetivos de reducción de emisiones y compromisos para llevar a cabo acciones internas y de cooperación internacional. Varios informes de evaluación del efecto

LUIGI CARAFA es investigador y Copresidente de Climate Futures en el Barcelona Centre for Foreign Affairs (CIDOB). Sígalo en Twitter en @luigi_carafa. **JORDI BACARIA COLOM** es director del CIDOB y de *Foreign Affairs Latinoamérica* (FAL). Sígalo en Twitter en @bacaria_jordi. Esta entrevista es una colaboración entre CIDOB y FAL, y ha sido editada y resumida para ajustarse al formato de la publicación.

de las NDC apuntan a un incremento de la temperatura del mundo de entre 2.7 y 3.7 grados Celsius.

El Acuerdo de París incluye un mecanismo para aumentar gradualmente las acciones nacionales cada 5 años, empezando en 2018, y no permite retrocesos. De este modo, el acuerdo se propone reducir las emisiones actuales y reforzar los objetivos de las NDC. Después de 2 décadas de negociaciones multilaterales, finalmente la comunidad internacional ha sido capaz de alcanzar un acuerdo climático inclusivo, flexible y universal que va más allá de la separación histórica entre los países desarrollados y los países en desarrollo. El Acuerdo de París entró en vigor el 4 de noviembre de 2016, con una prontitud sin precedentes en la historia reciente de los acuerdos internacionales.

Los combustibles fósiles siguen representando más del 80% del uso de energía para producción, consumo y transporte. La puesta en marcha del Acuerdo de París es el próximo gran reto. Para hablar sobre estos temas, Foreign Affairs Latinoamérica entrevistó a Patricia Espinosa, Secretaria Ejecutiva de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Foreign Affairs Latinoamérica – Para prevenir una crisis climática debemos emprender una transformación profunda de nuestra economía. ¿Cuál es la solución al cambio climático? ¿Se trata de cambiar la forma de producir, mover y consumir bienes y servicios, así como la manera en que nos movemos en el mundo? ¿Podemos adoptar sistemas de producción, consumo y movilidad que tomen en cuenta los cambios climáticos sin poner en peligro el crecimiento económico? ¿La tecnología y los mercados están listos para tal transformación?

Patricia Espinosa – Definitivamente, sí. Se requiere una transformación estructural, que implica el cambio de los modos de producción, de los estilos de vida, de los medios para la movilidad. A mí me interesa mucho hablar

de los medios para la movilidad. Hay quienes proponen que haya menos movilidad, que haya menos turismo, pues el movimiento de tantas personas deja una huella de carbono muy significativa. Aquí me detengo un momento para comentar lo siguiente: tenemos que cambiar la manera en que hacemos las cosas; pero la movilidad misma y la interacción entre las personas es muy importante y tiene un valor intrínseco que debemos conservar. El intercambio, el contacto personal entre los seres humanos es insustituible, es enriquecedor en muchos sentidos. Más bien, debemos concentrarnos en lograr acuerdos con la industria aeronáutica para reducir las emisiones y en seguir invirtiendo en investigación en ese ámbito. También es posible que la industria marítima reduzca sus emisiones y se intensifiquen los esfuerzos en esta línea. En todo caso, soy de quienes piensan que la movilidad como tal agrega valor a nuestra sociedad, no le resta.

Se necesita un cambio de fondo para poder reducir las emisiones de todas las actividades que realizamos y, al mismo tiempo, aumentar la resistencia de las sociedades a los efectos del cambio climático. Eso es posible, y afortunadamente existen ya muchos ejemplos en el mundo. Hay casos de ciudades y de países pequeños que han logrado separar el incremento de las emisiones del crecimiento y desarrollo económicos. Son ejemplos alentadores que nos deben inspirar. También vemos un desarrollo muy acelerado de las tecnologías, mucho más acelerado de lo que se pensaba apenas hace unos pocos años, sobre todo en el ámbito de las energías renovables. Un ejemplo es Marruecos. Ahora que estuvimos en Marrakech en la COP-22, nos dimos cuenta de que el país ha hecho grandes progresos para adoptar fuentes de energía renovables. En Marruecos, la energía eólica es más barata que cualquier combustible fósil. La creatividad y la innovación están aportando soluciones. Con

voluntad política, podemos aspirar a que se dé esta transformación estructural de fondo.

Acabamos de celebrar en México la sexta Cumbre Bienal de Alcaldes del Grupo de Liderazgo Climático (c-40), donde se presentó el informe *Deadline 2020*, en el que se indica que las más de noventa ciudades que están integradas en esa coalición se están comprometiendo para llegar a sus cifras máximas de emisiones antes de 2020 y enseguida comenzar a disminuirlas. Hay muchos ejemplos. No significa que sea fácil ni tampoco que ya estemos en posibilidad de decir que hemos alcanzado o que vamos a alcanzar para tal fecha las metas que establece el Acuerdo de París. Pero sí hay un claro progreso y hay también una amplia respuesta social. Existe la voluntad de adaptarse a un nuevo modo de vida. Creo que para poder llegar absolutamente a todos los ciudadanos del planeta, el reto está muy relacionado con la comunicación: cómo explicamos el fenómeno del cambio climático, cómo explicamos que las acciones diarias de cada persona tienen un efecto real sobre este fenómeno. Creo que ahí tenemos todavía dificultades.

FAL – ¿Estaría usted de acuerdo en que hay tres factores cruciales para el éxito del Acuerdo de París: liderazgo, conocimientos y acceso al financiamiento? ¿Añadiría algo más?

PE – Sin duda el financiamiento es un elemento central y el liderazgo es fundamental. Si no hay liderazgo, la puesta en marcha del Acuerdo de París y su cumplimiento por parte de los países será difícil, porque no solo hay que reducir las emisiones, sino también lograr una transformación. De hecho, se trata de fomentar una sociedad que funcione de ahora en adelante de otra manera.

Los proyectos individuales aislados son buenos; son importantes porque benefician a ciertos grupos de población y muestran que hay soluciones que son viables. Pero si eso

no va acompañado de una transformación a fondo, de una incorporación de estas metas y estas políticas en la programación de los planes nacionales de desarrollo y de crecimiento, constituirá una base muy endeble y muy vulnerable a los vaivenes políticos o económicos de los países. En ese sentido veo que el liderazgo es muy importante. Yo diría liderazgo y gobernanza. Es decir, se deben generar las estructuras legales e institucionales necesarias para una gestión diaria de estos procesos y la implantación de políticas que sean congruentes y tengan continuidad. Y claro, hay que incluir el segundo elemento que ustedes mencionaban, los conocimientos, aunque la creación de capacidades está vinculada a la gobernanza.

FAL – En la COP-22 presenciamos el lanzamiento de muchas iniciativas orientadas a la acción, como las NDC, la Iniciativa de Desarrollo de Capacidades para la Transparencia (CBIT), la *Plataforma Camino al 2050* y muchas otras. ¿Qué tan importantes son las capacidades institucionales y las técnicas y cuál es el papel que puede desempeñar la transparencia en el marco del Acuerdo de París?

PE – Todos estos elementos son fundamentales, primeramente para los países. Estamos hablando de casi doscientos estados que tienen realidades distintas. No existe uno que sea igual al otro, aunque haya sectores, indicadores o ciertas áreas que se asemejan. Experiencias que son útiles en un país también pueden ser aprovechadas por otro. Pero tenemos que ser muy conscientes de que cada país es diferente y cada uno funciona de distinta manera, pues se encuentra con un entorno económico, social, político e histórico propio que lo hace verdaderamente único. En ese sentido, tenemos que buscar la manera de apoyar sus programas nacionales de cambio climático, las NDC, según las condiciones de cada cual. Necesitamos hacerlo a modo de tener una

buen evaluación del progreso en cada uno de los casos.

Con el Acuerdo de París se logró la aprobación unánime y la aceptación de que todos tenemos una obligación. Todos estamos obligados a participar. Esto se debe en gran medida a que hay flexibilidad con respecto a las metas que cada quien va a presentar. Como estamos apenas definiendo cuáles serán las reglas de transparencia, espero que esta característica sirva para establecer mecanismos que den transparencia y transmitan la evaluación de lo que realmente está pasando, sin que se interprete como un medio de supervisión o control en un sentido negativo.

Mi impresión es que vamos a empezar con un proceso que no permitirá comparar inmediatamente todas las dinámicas nacionales, como, por ejemplo, la unificación de indicadores. De entrada, cada una de las NDC comprende sectores muy distintos. Muchas se refieren al sector de energía y quizás no tantas a infraestructura. Va a ser un proceso paulatino pero, en mi opinión, tenemos que tratar de adentrarnos más en la realidad de los países para contar con mayores elementos que permitan evaluar en dónde estamos realmente. Si bien a todo le tenemos que poner un número (de hecho, las metas de mitigación están puestas en términos cuantitativos), debemos trazar un marco un poco más amplio, más comprensivo, más flexible para evaluar dónde estamos. Los números solos no van a decir todo lo que se está haciendo.

FAL – Actualmente, casi dos tercios de las emisiones de carbono provienen de países en desarrollo. Como dijo lord Nicholas Stern en la plenaria de la COP-22, los próximos 20 años serán cruciales para el cambio climático. El crecimiento económico mundial se duplicará y requerirá un cambio masivo de infraestructura para consumir poco carbono. Según la Agencia

Internacional de Energía, necesitaremos 53 billones de dólares para satisfacer la creciente demanda mundial de energía con tecnologías bajas en carbono para 2035.

El desafío está sobre todo en facilitar la transición de los países en desarrollo a infraestructuras de poco consumo de carbono, porque ellos son los que tienen el mayor crecimiento económico y demográfico, y en los años que vienen ese crecimiento económico incluso aumentará. ¿Cómo vamos a financiar esa transición, especialmente en estos países? La COP-23 y la COP-24 tendrán que desentrañar el reto de la financiación.

PE – Este ha sido uno de los temas contenciosos desde siempre. Con la aprobación de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático, los países desarrollados aceptaron que debían asumir una mayor responsabilidad por esa carga histórica en términos de proveer financiación, pero a la hora de traducirlo en acciones concretas, siempre representa un problema, y no es únicamente que exista o no la voluntad de hacerlo ni tampoco que haya o no haya los fondos. En el ámbito de las finanzas mundiales, estos recursos existen, y normalmente se busca dónde invertirlos para obtener algún beneficio.

Entonces, los países desarrollados tienen la obligación de movilizar 100 000 millones de dólares anuales a partir de 2020, sobre todo para generar confianza, para mostrar la voluntad de cumplir los compromisos que han asumido desde Cancún (COP-16), cuando por primera vez pusimos esa cifra. Afortunadamente, la hoja de ruta presentada ahora en el marco de la COP-22 fue un avance que mostró esa voluntad de cumplir con compromisos que se sabe que son muy significativos para los países en desarrollo.

Eso no va a resolver las necesidades de financiamiento; sin embargo, sí vemos que, en efecto, el crecimiento de los países en desarrollo

va a ser en gran medida la fuerza de la economía mundial, y esto se traducirá en oportunidades para empresas en todo el mundo. Lo más difícil será que dichos países logren poner en marcha las estrategias nacionales de desarrollo que incorporen todas estas metas.

Cuando hablamos de lucha contra el cambio climático y de energías renovables, en el fondo estamos hablando de desarrollo y bienestar: desarrollo para los países y bienestar para las personas. Por ejemplo, si hablamos del acceso a la electricidad, es parte de los derechos humanos, sociales y culturales, porque significa que esto les va a dar a estas personas muchísimas oportunidades, tanto de enriquecerse como de tener mayores posibilidades de desarrollo personal.

Es pertinente hablar de financiación del clima, porque hay recursos para esos fines, como los del Fondo Verde para el Clima, que financian proyectos que tienen un efecto positivo en materia de lucha contra el cambio climático. Sin embargo, los financiamientos deberían tener en cuenta en su destino, sea infraestructura, vivienda, energía, etcétera, la variable de la lucha contra el cambio climático. El caso de la infraestructura es especialmente importante, no solo porque la infraestructura consume mucho carbono, incluso con materiales adecuados, sino porque deja una huella de carbono que persiste durante décadas. Muchas veces encontramos la situación de que un puente recién hecho se deshace con la primera inundación. Todo representa un costo y un esfuerzo altísimos.

FAL – El costo de la tecnología baja en carbono se ha reducido significativamente durante la última década y la tendencia continuará. En la COP-22, 47 países en desarrollo anunciaron que quieren hacer una transición para que toda su energía sea 100% renovable. Sin embargo, queda un enorme desafío. En

los países en desarrollo, los costos de los proyectos de infraestructura de poco consumo de carbono pueden ser hasta un 46% más caros que en los países desarrollados. Los mayores riesgos políticos y financieros hacen subir los costos de los proyectos para los inversionistas privados.

¿Cómo podemos cerrar esta brecha de costos entre los países en desarrollo y los desarrollados? ¿Las NDC podrían ayudar a los países a reducir los riesgos de la inversión y facilitar la movilización de la inversión privada, especialmente en los países en desarrollo?

PE – Las NDC son clave. Hay que traducir los programas nacionales de lucha contra el cambio climático en verdaderas “estrategias de desarrollo y planes de inversión”. Lo anterior implica tener, por ejemplo, una base jurídica que dé garantías a las inversiones, que provea incentivos, que permita también la participación de las comunidades locales. Todo eso constituyen riesgos de inversión. Hay que ver lo que ha pasado en ciertos países, como México, con algunas de las inversiones en minas. No es que queramos que se siga invirtiendo en minas, pero aún se van a extraer volúmenes enormes de metales y materias primas, así que hay que hacerlo de la mejor manera. Igualmente, se debe tener una base para consultar a las comunidades locales.

FAL – Usted, como mexicana, ¿cómo ve la situación de la lucha contra el cambio climático en general en Latinoamérica y que podría decir sobre el papel que cumple la secretaria a su cargo frente a este reto?

PE – En Latinoamérica, por ser una región muy vulnerable a los efectos del cambio climático, hay mucha conciencia. Sobre todo los países que tenemos población indígena hemos vivido con el tema del cuidado a la naturaleza como un valor muy importante. Se debe

procurar que el progreso sea compatible con este principio de cuidado de la naturaleza. Sin embargo, la pobreza y la marginalidad han llevado a un deterioro muy grande de zonas extraordinariamente ricas y han causado daños que va a tomar mucho tiempo revertir.

Por esto mismo, en toda América Latina y el Caribe la lucha contra el cambio climático se considera indispensable. Ahora bien, esto no quiere decir que se haga lo suficiente. Todavía hay que superar y vencer el cliché de que la lucha contra el cambio climático implica costos enormes y que los países pobres que tienen que atender muchas prioridades de bienestar básico para sus poblaciones no se los pueden permitir. Creo que este cliché aún pesa mucho en algunos Estados. Es cierto que en algunos casos los presupuestos y las capacidades técnicas e institucionales son muy limitadas para darle una continuidad a esta agenda, pero creo que tenemos allí una buena base, una base de convicción y voluntad política.

La secretaria está pasando de ser un secretariado más concentrado en la búsqueda de acuerdos en la negociación a otra etapa en la que debemos ver cómo ayudamos a los países a dar cumplimiento a esos compromisos, además de seguir apoyando la negociación de toda la parte técnica. Esto nos plantea de entrada un desafío fuerte, porque hay mucho trabajo y porque es un camino nuevo. ¿Cómo lo vamos a hacer? Las características del secretariado también plantean un reto, ya que no es un secretariado como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que tienen facultades y capacidad para desarrollar proyectos sobre el terreno en los países. Veo que el papel de la secretaria consiste en establecer contactos y redes para emprender acciones que permitan a los países cumplir con sus

compromisos. Esencialmente, se trata de una tarea diplomática.

FAL – Si nos detenemos en el papel del secretariado, ¿hay propuestas de aprovechar el debate sobre el nuevo presupuesto 2018-2019 para potenciar o variar su estructura?

PE – Sí. He iniciado un proceso mucho más abierto y transparente para elaborar este presupuesto, porque tenemos un problema. En los últimos años han menguado los recursos que se ponen a disposición del secretariado, y eso, en esta etapa nueva en la que no dejamos de buscar acuerdos. No se han concluido las

negociaciones y seguirá habiendo reuniones. Continuará la necesidad de apoyar a todos los órganos que trabajan en las partes técnicas.

Además, debemos ser proactivos para encontrar medios que ayuden a los países a cumplir con sus compromisos. Por ejemplo, en 2018 vamos a tener el diálogo facilitador, que es una primera evaluación preliminar de cómo vamos. Sería una actitud muy limitada quedarnos en nuestros escritorios esperando a que los gobiernos nos manden informes de lo que han hecho. Al mismo tiempo, vamos a necesitar recursos. Me parece que está en el interés de la institución ser muy claros en este punto. **N**