

Centro de Documentación Hegoa  
Boletín de recursos de información nº45, diciembre 2015

## **Tema Central:**

### **COP 21 ¿Éxito o fracaso?**

**Roberto Bermejo y Lucia Eguillor**

---

**Resumen:** El acuerdo presentado en la Cumbre del Clima de París de 2015 ha supuesto un hito histórico al unir por primera vez a países ricos y en desarrollo en la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, con el fin de alcanzar esta universalidad ha sido necesario ceder antes las demandas de muchos países y reducir la ambición de los objetivos inicialmente planteados.

**Palabras clave:** COP21, cambio climático, desarrollo sostenible

**Abstract:** The final draft of the agreement reached at the 2015 Paris Climate Conference is a historic milestone since, for the first time, rich and developing countries have agreed to join efforts to tackle climate change. However, in order to achieve this universality it has been necessary to give in to the demands of many countries and to reduce the ambition of the initial goals.

**Keywords:** COP21, climate change, sustainable developme

---

Tras años de negociaciones y una expectación mediática sin precedentes, el pasado 12 de diciembre fue presentado finalmente en París el acuerdo definitivo de la [21 Conferencia de las Partes \(COP21\)](#) de la [Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático](#) (UNFCCC por sus siglas en inglés). Este artículo tratará de explicar el porqué de la especial expectación de esta cumbre y exponer los asuntos más relevantes del acuerdo sobre los que han girado las intensas negociaciones.

#### **El camino hacia París**

Ante el estrepitoso fracaso que supuso la [Conferencia de Copenhague](#) de 2009 (COP15) que pretendía dar continuidad al [Protocolo de Kioto](#) que expiraba en 2012 (lo que supuso prolongarlo hasta 2020), la COP21 de París se ha presentado como la última oportunidad real con la que la humanidad cuenta para hacer frente al cambio climático.

Y es que no hay mucho más tiempo que perder. La [Organización Meteorológica Mundial](#) (OMM) ya ha constatado que la temperatura del planeta se ha incrementado en 1°C con respecto al período preindustrial 1880-1899.

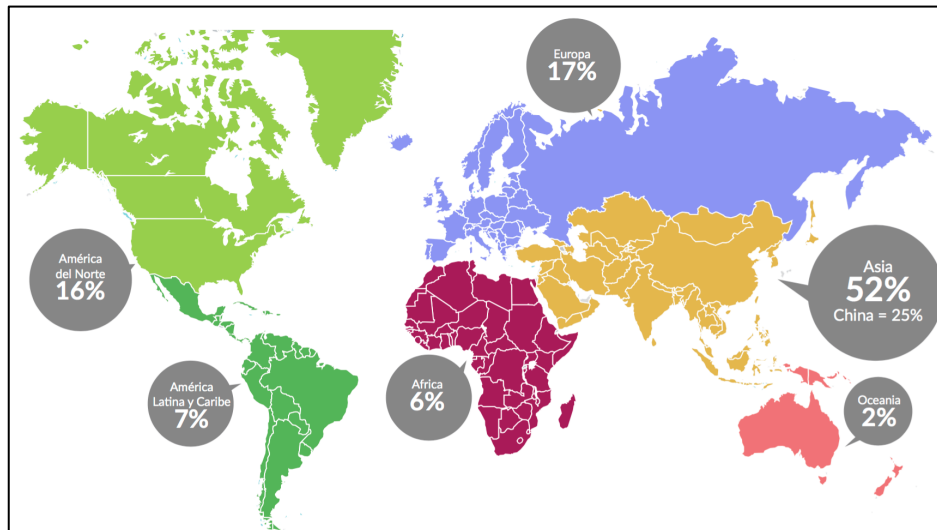
Asimismo, la comunidad científica advierte de los impredecibles efectos que se ocasionarían a todos los niveles de los ecosistemas, la economía y la vida, si se sobrepasa el límite de los 2°C para finales de siglo (la trayectoria actual nos dirige hacia los 3.5°).

Estos efectos ya se están haciendo visibles especialmente en los países más pobres de África y Asia y las naciones insulares, quienes, sin haber sido responsables del problema, son y serán las principales víctimas del cambio climático (el conjunto de los 50 países más pobres del mundo emiten tan solo el 1% de las emisiones globales). Los últimos informes del [Banco Mundial](#) estiman que 100 millones de personas podrían caer en la pobreza en los próximos 15 años debido al descenso de la productividad agrícola que ocasionaría el aumento de los precios de los alimentos. Otros estudios estiman en 150 millones las personas que en los próximos 40 años tendrían que desplazarse por causa del cambio climático ([Environmental Justice Foundation](#)).

Sin embargo, tomando las medidas oportunas es posible evitar la catástrofe. Según el último informe del [Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático](#) (IPCC): “Para tener buenas posibilidades de permanecer por debajo de los 2°C a costos razonables, deberíamos reducir las emisiones entre un 40 y un 70% a nivel mundial entre 2010 y 2050, y disminuirlas hasta un nivel nulo o negativo en 2100. Todo lo que necesitamos es voluntad de cambio”.

Este sentido de urgencia es palpable en todos los ámbitos, tal y como afirma la portavoz de Greenpeace, Tatiana Nuño: “en los seis años que separan ambas cumbres las evidencias científicas de la gravedad del cambio climático han sido más contundentes que nunca y la toma de conciencia global del problema (Encíclica del Papa Francisco, declaración de “descarbonización” del G-7, entre otras) han sido muy positivas”.

Asimismo, el aumento de emisiones y su procedencia geográfica también ha cambiado desde los primeros tratados. Ya en el primer tratado internacional sobre el clima de 1992 (UNFCCC), y según el contexto mundial en que se desarrollaba, se decidió establecer la distinción entre países desarrollados y países en desarrollo de manera que fueran los primeros los que estaban obligados a reducir sus emisiones por ser los responsables de iniciar el problema tras décadas de emisiones. Desde entonces, las economías de los países emergentes han irrumpido en el panorama económico mundial y, en la actualidad, estos países (especialmente China e India) ya se encuentran entre las cuatro más contaminantes del planeta.



*Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) por continente (Fuente: CAIT 2012)*

Ante este panorama, la necesidad de combatir el cambio climático ha sido asumida por casi todas las naciones del mundo, creando un clima político favorable nunca antes visto para la consecución de un acuerdo global. Sin embargo, llegar a un acuerdo de unanimidad entre 195 países con tan variados intereses, capacidades y amenazas ante los efectos del cambio climático ha sido una tarea difícil que ha terminado, en último lugar, en la obtención de un acuerdo menos ambicioso de lo esperado.

### **El Acuerdo de la COP21 de París**

En este acuerdo, al igual que en los últimos celebrados, la persistencia de esta distinción entre países desarrollados y en vías de desarrollo ha sido uno de los principales obstáculos de las negociaciones. Finalmente el acuerdo de París ha resuelto este asunto estableciendo que todos los estados parte, independientemente de su nivel de riqueza, deban fijar metas de reducción de emisiones. Para ello, el acuerdo recoge el principio de "responsabilidades comunes, pero diferenciadas" de manera que los países desarrollados son llamados a "encabezar los esfuerzos" mientras que a los no desarrollados se les pide que limiten o reduzcan sus emisiones en función de sus capacidades.

¿Y cuales han sido los objetivos establecidos? El objetivo principal del acuerdo ha sido "mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5°C". Este ha sido el objetivo más celebrado por los grupos ecologistas y por los países insulares que temen quedar sumergidos por el aumento del nivel del mar en un escenario de aumento de 2°C. Sin embargo, el acuerdo no hace operativo ese objetivo al no fijar porcentajes ni plazos de reducción de emisiones. Y es que la presión de los países petroleros, liderados por Arabia Saudí y Venezuela, consiguió eliminar del segundo borrador el texto que fijaba reducir las emisiones mundiales de CO<sub>2</sub> entre un 40 y un 70% para 2050 (tal y como recomienda el IPCC). Tampoco se hace mención a la descarbonización (erradicación de los

combustibles fósiles), concepto al que los países emergentes, liderados por China e India y de nuevo por los países exportadores de petróleo, se han negado. Y es que la solución tampoco pasa por negar el derecho de los países emergentes a seguir emitiendo hasta que terminen de acabar con la pobreza, ni a los países con regímenes autocráticos (como Arabia Saudí) que dependen de la venta del crudo para su supervivencia y desarrollo económico, que reduzcan sus exportaciones.

Así el acuerdo se ha decantado simplemente por proponer que se alcance el pico de emisiones “lo antes posible” para reducirlas después con el fin de alcanzar un equilibrio entre las emisiones y la capacidad del planeta para absorberlas. De esta manera, lo que se asume explícitamente del acuerdo es que se podrán seguir emitiendo gases de efecto invernadero siempre y cuando estos puedan ser absorbidos por técnicas de captura y almacenamiento geológico o por sistemas naturales, como bosques y océanos, a los que se reconoce la obligatoriedad de conservar.

Para lograr el objetivo principal de mantener la temperatura por debajo de los 2°C, los estados parte son llamados a presentar contribuciones de reducción de emisiones nacionales a aplicar entre 2020 y 2025 (denominadas en este acuerdo contribuciones nacionales o [Intended Nationally Determined Contributions](#), INDC). Y es en este punto donde reside otra gran novedad. Con objeto de que el acuerdo no sufriera las carencias que sufría el Protocolo de Kyoto en donde se establecían las contribuciones individuales de cada país (y que en muchos casos no se cumplieron), se ha optado por proponer a los estados parte que presenten sus contribuciones de manera voluntaria. De esta manera son los propios países quienes definen sus contribuciones de reducción de emisiones.

Pero si bien este nuevo mecanismo da viabilidad política al proceso (por primera vez en 25 años desde el comienzo de las cumbres climáticas China y Estados Unidos han mostrado su disposición a adquirir compromisos concretos de reducción de emisiones), la suma agregada de los INDCs no garantiza mantenernos por debajo de los 2°C. De hecho, el propio acuerdo reconoce que habrá que hacer un esfuerzo mucho mayor que el aprobado. Y es que antes de iniciarse la COP21 ya se disponía de la mayor parte de los INDCs que, según las últimas estimaciones, ocasionarían todavía un aumento global de las temperaturas de 2,7 grados para final de siglo.

Por este motivo, el acuerdo ha establecido un sistema de revisión cada 5 años que permita determinar la evolución de los INDCs de cada país y aumentar la ambición de los mismos para asegurar que se alcanza el objetivo de mantener la temperatura por debajo de los 2°C. Sin embargo, el primer balance no se producirá hasta el año 2023 (con una valoración inicial en 2018) y la primera revisión oficial se ha retrasado hasta 2025, fechas, en opinión de muchos especialistas, tardías.

Este mecanismo de revisión tiene la peculiaridad de ser jurídicamente vinculante, es decir, obligatorio, tal y como pedía Estados Unidos quienes a

cambio, consiguieron que se eliminara el artículo 17 que establecía como vinculantes los compromisos de reducción de emisiones de cada país. Al no existir sanciones por incumplimiento, el objetivo de este mecanismo vinculante es garantizar el cumplimiento del acuerdo obligando a los estados parte a comunicar públicamente sus inventarios de emisiones y sus esfuerzos para reducirlas. En definitiva, nos encontramos ante un acuerdo que es legalmente vinculante pero donde no lo son sus elementos más importantes.

¿Y cómo se financian los costes de mitigación y adaptación de los países más vulnerables? Este ha sido otro de los puntos más delicados de las negociaciones ya que está ligado a la responsabilidad histórica y a establecer quién debe aportar y quién debe recibir ayuda económica. La polémica está relacionada con los países emergentes donde países como China, que estarían en disposición de aportar financiación, lo hagan, y que otros, como Brasil y México, reciban ayuda, pero no en detrimento de los países más pobres y vulnerables al cambio climático. Ante la presión de China, el acuerdo ha establecido finalmente que sean los países desarrollados los que financien un fondo climático de 100.000 millones de dólares anuales con una revisión al alza de esa cantidad antes de 2025. Al resto de estados, que estén en condiciones económicas de hacerlo, se les alienta a que presten apoyo de manera voluntaria. Este fondo deberá contar también con financiación pública y privada.

Sin embargo, y a pesar de parecer una cantidad significativa, para muchos se trata de una cantidad insuficiente y arbitraria. Insuficiente porque otras estimaciones, como la realizada por el IPCC en su último informe, calcula que se necesitarían por lo menos 450.000 millones de dólares para garantizar el cambio en eficiencia energética y energía renovable para no sobrepasar los 2°C de calentamiento. Arbitraria porque, según los críticos, no corresponde a ningún criterio técnico de mitigación y adaptación. Y es que este fondo fue ya formulado en la COP15 de Copenhague en 2009, en lo que para muchos fue un compromiso de última hora para salvar la cumbre. De esta manera, y a pesar de que existe este compromiso global desde entonces, sólo se han aportado hasta la fecha 10.000 millones y se sigue sin haber establecido una hoja de ruta para garantizar su cumplimiento. Además, y para preocupación de las organizaciones de cooperación, la naturaleza de los fondos no está todavía clara, de manera que no se asegura si esta financiación es nueva y adicional a la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) y no es un reemplazo de la misma.

El texto del acuerdo incluye también mantener el Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y Daños pero no detalla ninguna herramienta financiera para abordarlo. En este aspecto los países vulnerables reclamaban algún tipo de garantía de protección ante pérdidas y daños causados por el calentamiento global pero esta opción fue eliminada de raíz por Estados Unidos, quien no quiere incluir cláusulas que demanden responsabilidades.

Por último, otra de las principales críticas al acuerdo ha sido la inclusión de únicamente emisiones derivadas de la quema de combustibles fósiles, dejando fuera emisiones de otros tipos de fuentes igualmente alarmantes: las derivadas

de la agricultura industrial y responsables del 24% de las emisiones globales y las del transporte aéreo y marítimo responsables del 10%.

## **Conclusiones y aspectos futuros**

El acuerdo de la COP21 ha generado tantas felicitaciones como críticas. Y es que tal y como lo resumió Florent Marcellesi, Portavoz de Equo en el Parlamento Europeo, citando al activista británico George Monbiot: “En comparación con lo que podría haber sido, es un milagro. Y en comparación con lo que debería haber sido, es un desastre”.

Y es que el aspecto más positivo y esperanzador es su carácter universal: haber puesto de acuerdo a 195 países con intereses antagónicos en una lucha común contra el cambio climático. De esta manera se constata por fin esta lucha como prioridad en la agenda política mundial, dejando de lado a los escépticos del cambio climático

Sin embargo, no deja de ser un acuerdo insuficiente que marca muy vagamente el proceso a seguir para alcanzar la meta de los 2°C después de eliminar la vinculación jurídica y la descarbonización, temas que provocaron el enfado de todos los grupos ecologistas presentes en la cumbre. Con tantas expectativas creadas durante los meses (y años) anteriores a la Cumbre de Paris, se esperaba un acuerdo que introdujese herramientas inmediatas para la adopción de un nuevo modelo de desarrollo sostenible basado en el uso de energías renovables. Sin embargo, no se ha apostado por la desaparición de los combustibles fósiles en el largo plazo, y en su lugar, se han querido mantener dos de los mecanismos de los que ya ha sido probada su ineficacia: la captura y soterramiento de emisiones (con altos costes y resultados inciertos) y el sistema de mercado de emisiones de CO<sub>2</sub> (que se ha venido abajo debido a la crisis y a los bajos precios de los derechos de emisión).

Se trata, por tanto, de un acuerdo de mínimos que abre un proceso donde serán necesarios esfuerzos más importantes por parte de los países implicados pero donde también será fundamental el compromiso y la acción conjunta de todos los sectores de la sociedad (estados, empresas, gobiernos locales, pueblos indígenas, ONGs y organismos multilaterales) para acelerar la transición energética hacia un modelo de desarrollo sostenible. En este aspecto, la proliferación de iniciativas sobre energías renovables y sobre conservación de carbono en los suelos (como la Iniciativa Africana de Energías Renovables o el fondo creado por Bill Gates para la financiación de proyectos de energías renovables) y sobre conservación de carbono en los suelos (como la iniciativa 4/1000 dirigida a proteger y aumentar los stocks de carbono de los suelos), se están mostrando como clave por su papel en la contención de las emisiones.

Queda, por lo tanto, un largo camino por recorrer en el que instituciones, ciudadanos y empresas deberán reclamar el cumplimiento del acuerdo y, a su vez, ponerse a trabajar en conjunto para conseguir un modelo de desarrollo justo y sostenible. Como dijo Kumi Naidoo, Director de Greenpeace: “La

mayoría de los que formamos parte de las organizaciones de la sociedad civil, nunca hablamos del ‘camino hacia París’, sino del ‘camino que pasa por París’.

### **Lecturas y webs recomendadas:**

- [CAIT](#): herramienta de gestión de datos sobre Cambio Climático
- [ConexiónCOP](#): portal web de noticias en español sobre temas relacionados al cambio climático y negociaciones internacionales.
- [Newsroom UNFCC](#): portal de noticias de la UNFCC sobre la COP21
- Amigos de la Tierra: [Análisis del acuerdo del clima: la firma de un acuerdo sin compromisos](#)
- Banco Mundial, 2015: [Grandes cataclismos: Cómo abordar los efectos del cambio climático en la pobreza](#)
- Cáritas España: [Cáritas Española llama al gobierno a asumir en París su responsabilidad moral con el futuro de la creación](#)
- [Conexx](#): COP21: [¿Éxito o fracaso?](#)
- Democracy Now!: [Paris Climate Summit](#)
- El País: [Gates, Bezos y Zuckerberg crean un fondo para promover energías limpias](#)
- Environmental Justice Foundation (EJF, 2015): [Climate Change and migration: forced displacement, ‘climate refugees’ and the need for a new legal instrument](#)
- Europa Press: [África duplicará con renovables en 2030 la energía eléctrica disponible en la actualidad](#)
- Florent Marcellesi (Tercera Información): [El acuerdo de París sobre clima: entre milagro, desastre y \(posible\) punto de inflexión](#)
- Greenpeace: [COP 21 de París. La Cumbre de los héroes anónimos por el clima](#)
- IHOBE: [Euskadi ha reducido sus emisiones en un 25% desde 2005](#)
- IPCC, 2015: [Quinto Informe de evaluación sobre el cambio climático \(AR5\)](#)
- La Vanguardia: [¿La cumbre de París ha sido un éxito o una farsa?](#)

- Newsroom UNFCC: [The 4/1000 Initiative](#)
- Press Release N° 13 (OMM, 2015): [2015, probablemente el año más cálido jamás registrado y 2011-2015, el quinquenio más cálido](#)
- World Resources Institute (WRI, 2015): [Infographic: What Do Your Country's Emissions Look Like?](#)