

# **De Kioto a Paris: un largo camino para la urgente construcción de un nuevo régimen climático mundial**

Autor: Julien Vanhulst, Académico y Director de la Escuela de Sociología de la Universidad Católica del Maule.

**A días del cierre de la COP21: una reflexión acerca del escenario de las negociaciones climáticas, de los objetivos y desafíos internacionales que se están debatiendo en Paris, y de la posición de Chile en estos debates.**

## **El camino Rio – Kioto – Copenhague - Paris**

La **COP21** es la vigésima primera conferencia de las Partes, o conferencia de los Estados que firmaron la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) adoptada en la Cumbre de la Tierra en Rio de Janeiro en 1992. En este entonces los resultados de la cumbre fueron muy importantes y apoyados tanto por los Estados como por la sociedad civil y las empresas. Entre estos, **la CMNUCC, que es el resultado de una preocupación internacional iniciada a finales de los años 1970** con la primera conferencia mundial sobre el clima (convocada por la Organización Mundial de Meteorología) y el consiguiente programa mundial sobre el clima ante las evidencias del agotamiento de la capa de ozono y del calentamiento global. Diez años más tarde (en 1989), se crea el Panel Intergubernamental del Cambio Climático, más conocido como IPCC (por su acrónimo en inglés) que publica cada cinco años un informe que evalúa la información científica mundial en relación al cambio climático. El quinto informe fue publicado el año pasado y reitera la situación crítica y la responsabilidad de las actividades humanas en el calentamiento global pero también subraya que aún es posible limitar el problema con reducciones de 40 a 70% de las emisiones de gases a efecto invernadero (GEI) entre 2010 y 2050 (lo que es mañana !).

Por lo mismo **la COP21 tiene como objetivo principal establecer un nuevo régimen vinculante y universal sobre el clima** para reemplazar el acuerdo de Kioto de 1997. **¿Porque un régimen vinculante y universal?**

El **protocolo de Kioto**, firmado en la COP3 en 1997, viene a sumarse a la CMNUCC con un acuerdo internacional que **apunta a mitigar los efectos del calentamiento global disminuyendo las emisiones de los GEI<sup>1</sup>**. Sin embargo, se inscribe en un periodo de división entre “Norte” y “Sur” y por consiguiente, si las responsabilidades y objetivos fueron tomados colectivamente, sólo se aplican a los países del llamado “Anexo 1” (que agrupa los países responsables históricos de las emisiones de GEI). Es la base del **principio de “Responsabilidad común pero diferenciada”**, ya presente entre los 3 grandes principios de la CMNUCC. Desde entonces, los países no han tomado ningún compromiso importante y los balances mundiales son negativos lo que produce un escenario más bien pesimista para el futuro. De hecho, aunque los países partes de la CMNUCC cumplan sus compromisos actuales en el marco del protocolo de Kioto, se experimentaría un aumento de la temperatura promedio global de 2,7° (en relación al periodo pre-industrial) superando así la meta de 2°<sup>2</sup>; lo que implica que **no sólo se debe discutir medidas de « mitigación » sino también estrategias de « adaptación » a los múltiples efectos de los cambios climáticos.**

**La COP15 en Copenhague (2009)** no ha logrado obtener un acuerdo importante pero **marcó un giro en las negociaciones sobre el clima**. Desde este momento, quedó evidente que era necesario superar la visión del mundo dividido entre “Norte” y “Sur” y **alcanzar un régimen post-Kioto vinculante y con la participación de todos los países para poder mitigar suficientemente los efectos del calentamiento global**. Esto condujo a un importante cambio en las negociaciones climáticas, establecido en base a un enfoque “bottom-up” (con propuestas de todos los países) más que “top-down” y con responsabilidades compartidas pero diferenciadas como es el caso hasta ahora. Resultado de esto, en la **COP19 en Varsovia (2013)**, se acordó que cada país

---

<sup>1</sup> Este protocolo apunta a reducir entre 2008 y 2012 de al menos 5% en relación al nivel de 1990 las emisiones de GEI e instauro algunos mecanismos de flexibilidad para que los países puedan lograr sus compromisos como el mercado de carbono, los mecanismos de desarrollo limpio entre otros.

<sup>2</sup> Limite calculado como umbral crítico por el IPCC y reconocido en el acuerdo de Copenhague en 2009. sin embargo en Paris, varios países vulnerables han puesto de relieve los riesgos climáticos que enfrentarían con un aumento de temperatura encima de 1,5°; y entonces insisten en la necesidad de limitar el calentamiento muy por debajo de 2°.

preparará y someterá sus **Contribuciones Nacionales (conocidas como “Intended Nationally Determined Contributions”**, o INDC por sus siglas en inglés).

Este nuevo escenario ha orientado la **agenda para las preparaciones de la COP21**, especialmente en **2 aspectos**: (1) la creación de **un nuevo régimen climático internacional post-2020 vinculante y con participación de todos los países** para lograr el objetivo de 2°; y (2) un plan de acción para poner en marcha **iniciativas adicionales a corto plazo** para reducir la brecha entre los compromisos de las Partes para la reducción de emisiones en 2020 y el presupuesto carbono máximo permisible para el mismo periodo, de acuerdo con las evidencias del trabajo del IPCC. Simultáneamente a estos cambios en las negociaciones, se hace siempre más evidente que la lucha contra los cambios climáticos no se limita a esfuerzos de emisiones y de distribuciones de GEI, sino a **elecciones tecnológicas, económicas y sociales a diferentes escalas**: local, nacional y global.

Dado esta trayectoria y los últimos cambios en las negociaciones internacionales sobre el clima, **la COP21 tiene la misión de lograr este esperado acuerdo post-Kioto (vinculante y universal)**. La tarea para los negociadores y la presidencia francesa no es fácil! Los elementos más importantes de la negociación en curso tienen que ver con **la capacidad de la comunidad internacional en hacerse cargo de problemas comunes a través del diálogo y la cooperación**. El cambio climático no es un juego de suma cero : nadie ganaría en caso de fracaso en París y las ventajas de la acción colectiva son sustanciales. A contrario, un fracaso implica el riesgo de profundizar las ya graves divisiones en materia de acceso al agua, tierras, soberanía alimenticia, calidad de vida, etc.

## **La situación de Chile ante la amenaza del cambio climático**

En materia ambiental, desde finales de los años 2000, **Chile ha fortalecido su institucionalidad pero sigue atrapado en una trayectoria de desarrollo capitalista neoliberal que no contiene los desequilibrios ambientales** (o los percibe como una externalidad negativa de las actividades de producción y consumo que se puede compensar por mecanismos que **no cuestionan el dogma del crecimiento y el modelo económico dominante**). En relación al problema más específico del cambio climático, Chile aumenta sostenidamente sus emisiones de gases a efecto invernadero (que se han duplicado desde el nivel de 1990) y **las propuestas políticas<sup>3</sup> son consideradas inadecuadas por el CAT** (Climate Action Tracker<sup>4</sup>) que compara todo los países que participan de la CMNUCC. Así, si la mayoría de los países siguieran el enfoque chileno, el calentamiento global excedería 3°-4°. Además, esta propuesta no puede ser alcanzada si Chile mantiene el status quo en su trayectoria de desarrollo. Al contrario, **debería realizarse esfuerzos importantes** en términos de mitigación que implican la implementación de políticas públicas transformadoras y adecuadas para una consecuente descarbonización de las distintas fuentes de emisiones de GEI en todos los sectores.

Otro punto de suma importancia en el contexto actual es que **Chile es uno de los países más vulnerable a los impactos del calentamiento global**, que ya se hicieron evidentes con la megasequía que se inició en 2008 o otros eventos climáticos extremos como el temporal en el Norte árido, la alza de temperaturas en zonas mediterráneas que perturban la agricultura y la vitivinicultura, etc. Por lo tanto, más allá de los esfuerzos en materia de mitigación de emisiones de GEI que se están discutiendo en París, **también esta al centro el tema de las políticas y estrategias de adaptación** que se volvieron imprescindibles.

---

<sup>3</sup> El 29 de septiembre 2015, el gobierno presentó su Contribución Nacional (INDC) para la COP21, la cual incluye dos objetivos de mitigación de emisiones para 2030: un objetivo incondicional de reducción para 2030 del 30% en la intensidad de las emisiones por unidad del PIB con respecto a 2007, lo cual es equivalente a un incremento de 222% respecto a 1990. Un objetivo condicional (condicionado a apoyo financiero internacional) que corresponde a una reducción para 2030 de 35-45% en la intensidad de las emisiones por unidad del PIB con respecto a 2007, lo cual es equivalente a un incremento de 154-198% respecto a 1990. Cabe subrayar que estos objetivos son inferiores a los inicialmente propuestos por el Ministerio de Medio Ambiente (35-40% al 2030), los cuáles fueron considerados un proceso de consulta ciudadana (<http://portal.mma.gob.cl/consultacontribucion/>). Se incluye también como parte del compromiso la recuperación y manejo sustentable de 100.000 hectáreas de bosques degradados y la forestación de otras 100.000 hectáreas. Estos compromisos quedan condicionados a la aprobación de modificaciones de la *Ley sobre Recuperación de Bosque Nativo y Fomento Forestal* y a la prórroga del *Decreto Ley 701* y la aprobación de una nueva *Ley de Fomento Forestal*.

<sup>4</sup> <http://climateactiontracker.org>

Es ahí **un punto donde hay claros progresos en París**. De hecho la versión *draft* del acuerdo en curso de negociación incluye un artículo casi definitivo sobre la adaptación; el cuál contiene muchos de los elementos solicitado por las Partes, tales como un objetivo de adaptación global, un principio de solidaridad en la adaptación como objetivo global, y el aumento de la transparencia y el intercambio de información sobre medidas de adaptación. Lo que **implica una importante reflexión** a nivel global pero también a nivel nacional y regional de los actores gubernamentales y no gubernamentales (incluido las universidades, las empresas, y la sociedad civil) **para implementar estrategias de adaptación**; y más aún para las poblaciones con un alto índice de vulnerabilidad. **Chile ha lanzado hace un año su primer plan nacional de adaptación al cambio climático asociado a distintos planes sectoriales** (para los recursos hídricos, la energía, las infraestructuras, la salud, el turismo, la pesca y la acuicultura, la biodiversidad y el sector silvoagropecuario) con medidas importantes de mejoramiento del estudio del cambio climático en el país y de análisis regionales de los principales impactos pero con poca claridad en términos de objetivos y sin tener mecanismos concretos de monitoreo y evaluación del mismo plan. Al margen de la COP21, resultaría muy interesante poder contar con tal evaluación para poder hacer un balance a un año del lanzamiento del plan (con las iniciativas cubiertas y sus resultados concretos en los distintos sectores apuntados por los planes).

Finalmente, tal como para los esfuerzos en término de mitigación, para la adaptación, **las soluciones tecnológicas no son suficientes**. A modo de **ejemplo**, y en relación directa con un sector de producción importante en Chile, **la agricultura** es extremadamente sensible a las variaciones climáticas y para los agricultores, la adaptación al cambio climático será crucial. En el último informe del IPCC, se indica que la inseguridad alimenticia aumentaría de 15 a 40% al año 2050 y la FAO estima que sería necesario aumentar de 60 a 70% la producción mundial para suplir este balance negativo. **Una propuesta presentada en la COP21** para responder a este desafío, y apoyada por el Banco Mundial y la FAO (pero también numerosas asociaciones de la agro-industria) es la **“Climate Smart Agriculture”** (o Agricultura Inteligente frente al Clima). Una solución fundada en la tecnología para mejorar la eficiencia de los recursos (producir más con menos). Sin embargo **este tipo de propuesta obvia que el problema de la seguridad alimenticia es más político que técnico**. Producir más alimento con menos recursos no resuelve las desigualdades de acceso a aquello y las situaciones de pobreza. Se enfoca en una concepción restringida de la productividad, con el acento puesto en la rentabilización de los recursos más que en las desigualdades de acceso y de distribución de alimentos; y en una concepción restringida de resiliencia, enfocada principalmente en la exposición y la sensibilidad de un sistema donde las únicas modificaciones sistémicas propuestas se basan en la atracción de flujos financieros y la promoción de técnicas y nuevas tecnologías de gestión de tierras agrícolas (excluyendo nuevamente las poblaciones que sufren del mayor diferencial de vulnerabilidad). El caso de la agricultura es arquetípico de las **modalidades de respuestas a los desafíos climáticos** (y más generalmente ambientales) en el escenario actual, con fuertes presiones de industrias que proponen nuevas tecnologías para resolver la crisis climáticas **sin cuestionamiento profundo (y ni siquiera superficial) del modelo económico dominante** que genera importantes desigualdades en el acceso a alimentos y zonas de pobreza intensas, una volatilidad de los precios en desmedro de los pequeños agricultores o aún un sistema de exportación-importación incoherente con la lucha contra el cambio climático.

Como señalado, y en acuerdo con su modelo de desarrollo, **Chile sigue la tendencia dominante y el estatus quo, responsable de la crisis ambiental actual**. En este contexto, si los compromisos en materia de mitigación y adaptación siguen poco ambiciosos y sin acompañamiento de medidas profundas y adecuadas a las realidades regionales, las consecuencias resultarían muy complejas. **Existen alternativas concretas** que preconizan propuestas socialmente más justas y más acordes con una visión sistémica y compleja de la ecología. Retomando el caso de la agricultura por ejemplo: los enfoques de la agroecología y la soberanía alimenticia (defendidos entre otros por las asociaciones *Amigos de la Tierra* o *Terre et Humanisme* y el *Movimiento Colibrí*). **Segue vigente la sempiterna tensión entre antropocentrismo y ecocentrismo** que emergió junto con la evidencia de la crisis ambiental en los años 1960-70 y **veremos el próximo 12 de diciembre el tono del acuerdo de París y la orientación preconizada hacia una sociedad más sustentable**.