

DCIDOB 98.
Canvi climàtic, camí al 2012.

DESPRÉS DE KYOTO

LA POLÍTICA GLOBAL PER A LA PROTECCIÓ DEL CLIMA AL SEGLE XXI

Jordi Ortega Director Expo CO2

Eric Suñol del Río Responsable Departament de Canvi Climàtic, Gas Natural SDG

La COP/MOP-1 i la COP-11 celebrades a Montreal¹, el novembre i desembre de 2005, zes van clausurar en un to de confiança. Les decisions rellevants que es van prendre –adoptar els acords de Marràqueix que regulen els mecanismes de flexibilitat, i sobretot, aixecar el teló en la negociació post-Kyoto– donaven peu a l'optimisme. La direcció és l'adequada, les parts reconeixen la gravetat del problema i acorden negociar solucions de futur. Els objectius acordats a Kyoto per al període 2008-2012, són un primer pas per frenar l'increment d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle. L'art. 3.9 del protocol estableix el mandat de negociar els objectius i accions per a més enllà del 2012. Ha arribat el moment de plasmar mesures per frenar el canvi climàtic.

Per la seva part, el Consell Europeu de març de 2005 va reiterar l'objectiu de no superar els 2°C d'increment de les temperatures, estabilitzant les emissions per sota de les 550 ppm (parts per milió). Per al 2050, s'haurien de mitigar les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle entre un 60% i un 80% respecte dels nivells de 1990. La UE proposa reduir-ne un 30% per al 2020.

En aquest article volem presentar la problemàtica a la qual s'enfronten les institucions internacionals, i ressaltar el repte de prendre decisions polítiques mundials, que afecten tot el segle XXI.

Negociacions multilaterals ▶ La Cimera de Rio de 1992 va posar en funcionament el Conveni Marc de Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic (CMNUCC). Després de la seva ratificació, el 21 de març de 1994, es van iniciar les Conferències de les Parts (COP). La primera dificultat residia en el fet que el canvi climàtic i els seus efectes són problemes plens d'incerteses. L'informe del Grup Intergovernamental d'Experts sobre el Canvi Climàtic (IPCC) va oferir un diagnòstic que avui és acceptat.

El problema del canvi climàtic combina incerteses científiques i efectes de gran calat, fet pel qual entraria en la categoria de ciència post-normal². El canvi climàtic és un exemple de problema en el qual el procediment científic corrent no proporciona tota la informació necessària per enfrontar-s'hi, i on els efectes i les responsabilitats són tan importants que les parts implicades han de participar en el disseny i implementació de la seva solució.

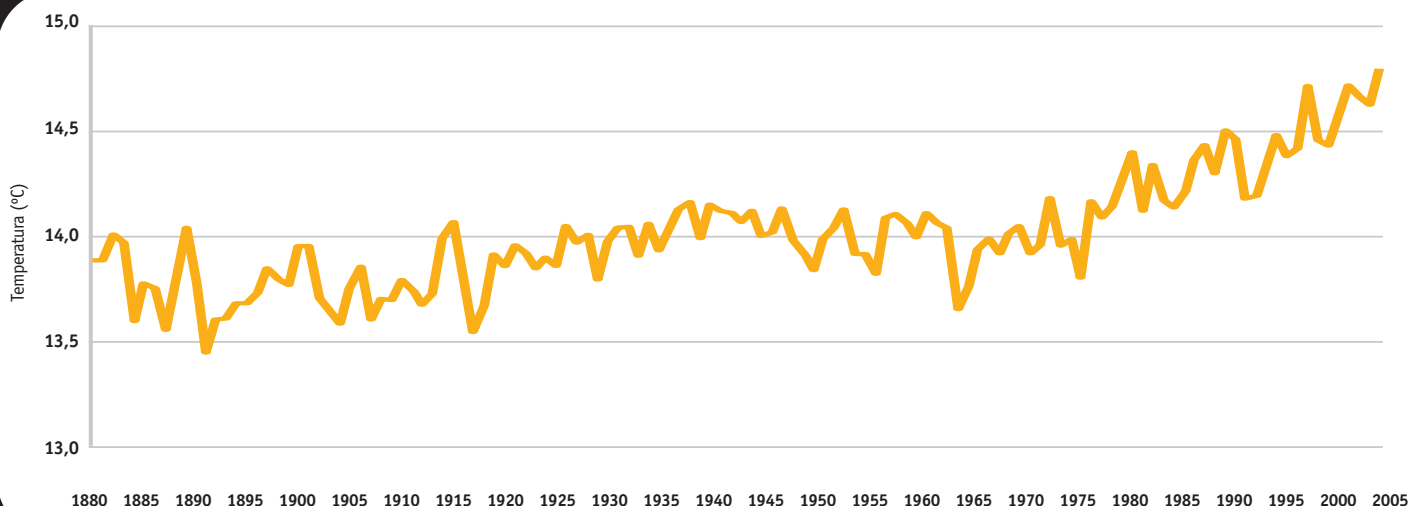
En les negociacions contra el canvi climàtic és improbable que es disposin de resultats científics clars respecte dels efectes i impactes de diferents nivells de concentració de gasos amb efecte d'hivernacle abans que s'hagin d'adoptar mesures. Això no obstant, existeix una base científica suficient per creure que s'està donant un increment accelerat de les temperatures mitjanes del planeta, al qual molts ecosistemes seran incapaços d'adaptar-se (Leemans, 2004), i que es poden donar impactes globals potencialment devastadors (IPCC, 2001).

Tot això fa apropiada la utilització del principi de prudència en el moment de fixar objectius de reducció. El disseny d'institucions i mesures per a la prevenció del canvi climàtic haurà de fer front a diverses particularitats específiques al problema en qüestió, que poden resumir-se en (Biermann, 2005):

- ▶ Incerteses persistents sobre les causes, els impactes, les interconnexions, i la no linearitat;
- ▶ Relacions de causa i efecte llargues i potencialment irreversibles i, per tant, amb horitzons de planificació que sobrepassen el mandat, i fins i tot la vida dels responsables;
- ▶ Interconnexions complexes entre les diferents àrees polítiques, tant dins com més enllà de la política de canvi climàtic;
- ▶ Interdependència global i multitud de respostes locals substituïbles;
- ▶ Possibilitat d'impactes devastadors del canvi climàtic per als quals els sistemes de govern actuals poden no estar preparats.



Temperatura mitjana mundial (1880-2005)



► Elaboració pròpia. Font: <http://data.giss.nasa.gov> i www.earth-policy.org

Davant d'aquest grau de complexitat, sembla natural confeccionar un marc institucional que combini estabilitat per perseverar davant els desafiaments als quals ens enfrontem, amb flexibilitat per adaptar-se a situacions canviants i nous progressos científics. Però caldrà a més assegurar de manera duradora la participació del major nombre possible d'actors; el llarg termini del problema no permet que el règim institucional es basi en coalicions interessades, exposades a vaivens polítics. Encara que és sovint objecte de crítiques –especialment per part de faccions nord-americanes– el marc multilateral actual basat en les COP és capaç de complir amb aquests principis fonamentals.

El fet que l'acumulació incontrolada de gasos amb efecte d'hivernacle a l'atmosfera, gasos emesos "privadament" en l'activitat productiva d'agents de qualsevol país, tingui un impacte potencialment desastrós en el clima del planeta, fa que sigui preferible regular les emissions mitjançant quantitats en comptes de mitjançant preus. En aquells casos en els quals el cost marginal per a la societat del consum d'un bé creix ràpidament a causa de l'efecte extern al càlcul privat de costos que genera tal consum –l'"externalitat", com són les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle–, el fet de regular amb quantitats assegura un nivell final de producció desitjable per a la societat. En el nostre cas, el CMNUCC pot fixar un nivell màxim d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle que s'entén que l'atmosfera pot assumir sense que es produeixin interferències catastròfiques en les dinàmiques climatològiques. A continuació, pot repartir entre els països aquest nivell d'emissions en forma de quotes d'emissió. D'aquesta forma s'assegura el nivell màxim d'emissió, en comptes d'esperar que impostos sobre les activitats emissores –un mecanisme de regulació per preus– redueixin la producció de gasos amb efecte d'hivernacle al nivell desitjat. La regulació prevista en el Protocol es va basar en la regulació per quantitats.

Els mecanismes de regulació basats en quotes –en quantitats– poden, tanmateix, tenir una aplicació difícil en aquells casos en els quals les fonts d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle són difícils d'observar. Sectors com l'agricultura o el transport contribueixen notablement a l'emissió de gasos, però en ser fonts disseminades, en la majoria dels casos és pràcticament impossible assignar quotes individualitzades d'emissió. En aquests casos es pot recórrer a l'assignació de quotes sectorials, si existeix un alt grau de coordinació en el sector, o a la imposició dels anomenats impostos ambientals, que resulta en regulació per preus. De fet, les regulacions per quantitats i per preus no són instruments mútuament exclouents.

La configuració de les reduccions d'emissió com a bé econòmic és la via més reeixida fins avui en la lluita contra el canvi climàtic (Müller, 2005). Arran dels mecanismes de flexibilitat del Protocol, el despertar de la iniciativa privada en projectes de reducció d'emissions, tant en instal·lacions emissores pròpies com en projectes a l'exterior, ha sobrepassat totes les expectatives. Actualment existeix ja un veritable sector econòmic centrat en els gasos amb efecte d'hivernacle, amb multitud d'agents privats a la recerca del benefici que suposa reduir emissions.

El Mecanisme de Desenvolupament Net és un bon exemple de la vitalitat mostrada per la iniciativa privada –sovint ajudada amb recursos financers públics– a través dels mecanismes de mercat: els projectes d'eficiència energètica, energies renovables o reducció d'emissions en països en vies de desenvolupament són susceptibles de generar crèdits d'emissió utilitzables per al compliment dels objectius d'emissions previstos en el Protocol³.

Els mecanismes de mercat poden, per tant, tenir un paper rellevant en la reducció d'emissions i la transició cap a un nou model energètic. No obstant això, entenem que el seu abast sembla insuficient per frenar el creixement de les emissions de



Montreal 2005

gasos amb efecte d'hivernacle, i estabilitzar la concentració de CO₂ en l'atmosfera a nivells que no desencadenin dinàmiques climatològiques perilloses per a la Terra i els seus habitants. La gravetat del canvi global requereix una acció internacional coordinada de gran envergadura que integri esforços de tots. No obstant això, els diferents nivells de desenvolupament entre els països del Nord i del Sud revelen també diferents graus de responsabilitat pels nivells actuals d'acumulació de gasos amb efecte d'hivernacle en l'atmosfera. Per això, basant-se en el principi del CMNUCC de "responsabilitats comunes però diferenciades", la major part dels països en vies de desenvolupament s'oposen a acceptar objectius de reducció quantitativa a mig i a llarg termini.

Sens dubte un dels majors èxits de la COP/MOP-1 i COP-11 de 2005 va ser el paquet de mesures per afrontar les negociacions més enllà del període de compliment del Protocol de Kyoto. Negociacions que hauran de fer front al comprensible increment de les emissions dels països en vies de desenvolupament en el seu procés de creixement. De fet, el pla d'actuació acordat no va més enllà d'allò ja previst en el Protocol: l'article 3.9 del Protocol exigeix a les parts que el 2005 comenci la negociació dels objectius de reducció als països industrialitzats després del 2012. L'article 9, que preveu una revisió significativa del Protocol en la propera COP/MOP-2, ha estat interpretat per diversos observadors com una possible via d'entrada dels països en vies de desenvolupament en compromisos de reducció de gasos en un escenari post-Kyoto.

L'abast limitat d'aquestes decisions il·lustra les dificultats a les quals s'enfronten els negociadors per incloure totes les parts en un esforç coordinat. Les responsabilitats i capacitats diferenciades dels països continuen presents, mentre que el ràpid creixement de les emissions d'alguns països de ràpid desenvolupament, i la creixent vulnerabilitat de moltes regions al canvi global, compliquen la negociació de la coordinació internacional. Qüestions com l'adaptació al canvi climàtic en

països en vies de desenvolupament –i els recursos financers que requereix–, que anys enrere quedaven en un segon pla respecte a les mesures de mitigació, han passat avui a tenir un paper clau en les últimes COP, i ja no es poden dissociar l'una de l'altra.

Haurien els països en vies de desenvolupament d'acceptar un límit a les seves emissions? A banda que les responsabilitats de l'excessiva acumulació de gasos amb efecte d'hivernacle a l'atmosfera recauen principalment sobre els països industrialitzats, existeixen també arguments econòmics: són els països desenvolupats els que tenen la capacitat de desenvolupar tecnologies netes, i els països en vies de desenvolupament es veurien obligats a importar aquestes tecnologies a un preu molt alt per al seu nivell adquisitiu. En realitat la "transferència de tecnologia" és un eufemisme per descriure les exportacions de tecnologia de Nord a Sud. No obstant això, hi ha diversos països en vies de desenvolupament que sí estarien disposats a acceptar compromisos de limitació de les seves emissions.

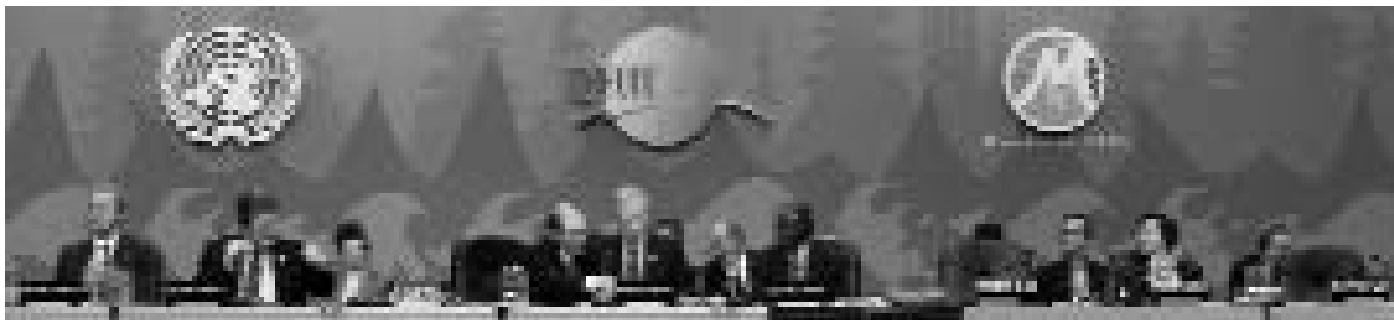
Mèxic, per exemple, ha expressat en els últims temps que estaria disposat a escoltar propostes en aquest sentit. En tot cas, fins i tot si no s'aconsegüís atreure cap país en vies de desenvolupament cap a límits quantitativa d'emissions, existeixen diverses alternatives per acomodar els problemes de les emissions creixents de gasos amb efecte d'hivernacle en aquests països. Com respondre a les qüestions de competitivitat internacional que suposa introduir límits només a països ja desenvolupats?⁴.

En l'última jornada de la Conferència de Montreal les negociacions es van prolongar fins ben entrada la matinada i no van concloure fins al matí del dissabte. Va ser una mostra clara de les moltes dificultats que travessa el procés per configurar les mesures per limitar el canvi climàtic, però també una prova de la ferma voluntat que tenen les parts per consensuar una solució.

Dret internacional i polítiques globals ▶ El problema global del canvi climàtic qüestiona els principis i els fonaments de la política. Quines possibilitats existeixen per part de la comunitat internacional per a una presa col·lectiva de decisions vinculants? Quines estructures institucionals calen per assolir una política global, per damunt dels estats?

La creació de Nacions Unides després de la Segona Guerra Mundial va suposar un gran pas en el dret internacional clàssic, la superació de la Pau de Westfàlia basada en un ordre de relacions interestatals. La filosofia política clàssica es va anticipar en promulgar la necessitat d'una "comunitat internacional constitucional" que suposés una domesticació de les "polítiques internes". A la Carta dels Drets Humans apareix un dret cosmopolita, a partir del qual s'intenta resoldre problemes globals en una "política interior mundial".

És a partir de la Cimera de Rio (1992) quan la "política interna" es troba cada vegada més imbricada en una densa xarxa d'acords internacionals que configuren una "política mundial", encara sense "govern mundial".



► XI Sessió de la Conferència de les Parts (COP-11) del Conveni Marc de Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic (CMNUCC) i I Reunió de les Parts (MOP-1) del Protocol de Kyoto celebrades a Montreal (Canadà) el novembre i desembre de 2005.

Potser alguns ho puguin considerar un règim massa feble. Pensem que els acords internacionals requereixen l'acceptació de totes les parts integrants de la comunitat internacional. No obstant això, les parts no mostraran el seu rebuig si això les situa en una posició pitjor que abans d'un acord. Però encara més. Aquests acords internacionals o decisions interestatals no estan sotmesos a les pressions de legitimitat que es donen en escenaris nacionals. Les negociacions intergovernamentals posseeixen una base de legitimitat pròpia, que no obeeix a la formació d'una voluntat política institucionalitzada, a partir de regles i procediments propis dins de l'Estat sobirà.

No es tracta de polítiques globals sinó de futur. Després de la Cimera de Montreal estan obertes les negociacions més enllà del 2012, per assolir compromisos de futur. No superen els esmentats compromisos, la temporalitat dels governs, i l'ordre dels límits polítics geogràfics i conceptuals?

Se'ns plantegen situacions inèdites que obliguen a canvis institucionals. A partir de Rio no només s'han creat convenis sinó també institucions supranacionals que adquireixen competències que es perden en l'àmbit estatal. El desplaçament dels gremis nacionals a comissions intergovernamentals accelera els procediments, facilita la presa de decisions polítiques i permet situar en l'agenda internacional temes que no es plantejarien en la "política interna", fet que no suposa un principi de "no subsidiarietat". Els estats sobirans continuen sent els únics subjectes del dret internacional. Però el seu desenvolupament permet pensar, després del fi de la Guerra Freda, en una "política més enllà dels governs" o, en altres paraules, en una "política mundial interna" encara "sense governs mundials" (Lutz-Bachmann, 2002).

Els convenis en el marc de Nacions Unides constitueixen alguna cosa que no van poder intuir els seus pares fundacionals: la possibilitat de desenvolupar "polítiques globals" que no siguin actes d'un "poder constituent global". Avui adquireix viabilitat el projecte kantianista d'un "imperi de la llei", és a dir, un "dret cosmopolita", encara sense l'existència d'un "govern global", fet que permet donar el pas a una lectura constitucionalista del dret internacional clàssic. La política internacional no és més feble per estar mancada d'un govern global que ostenti el monopoli de la violència; la seva força

resideix en la legitimitat que li atorga ser fruit del consens internacional.

Memorem el tram final de Montreal: un plenari amb governs, ciutats, però també, representants institucionals d'una societat civil mundial. Ja no es va prolongar fins a altes hores de la nit, sinó fins a l'endemà. En l'acord assolit no podem ignorar el paper d'una opinió pública global que, en poc temps, ha assolit un alt grau de desenvolupament institucional a partir d'organitzacions supranacionals. En aquest escenari, un eventual fracàs hagués tingut –pensem en la COP-6, a l'Haia, amb la imatge final llançant-se uns als altres les cadires– un alt preu polític.

Propostes a les negociacions de futur ► En la mateixa línia amb el que s'ha exposat, entenem que la UE ha de continuar liderant la lluita contra el canvi climàtic. El Pla Europeu de Comerç d'Emissions (EU-ETS, en anglès) gaudeix d'una autonomia i entitat pròpia que no depèn del futur de Kyoto.

La UE, a més d'apostar per compromisos de futur, ha desenvolupat propostes amb les quals es poden millorar les fortaleses i potencialitats que conté l'EU-ETS. Així, es planteja incloure altres gasos amb efecte d'hivernacle, obrir l'entrada a altres sectors –el debat sobre la inclusió del transport aeri–, així com incloure els països que, per exemple, formen part de l'Agència Europea de Medi Ambient o altres.

El veritable risc de l'augment incontrolat de les emissions es troba als països en vies de desenvolupament, amb alts nivells de creixement. Els esforços s'han de centrar en facilitar que aquests països no reproduïxin el model de creixement dels països industrialitzats. La clau es troba més en l'èxit dels mecanismes de desenvolupament net que en els compromisos que han d'assumir els països que encara no han ratificat Kyoto. Per a aquests països en vies de desenvolupament, la qüestió principal no és tant la configuració d'un règim de mitigació més enllà de 2012, com la millora del finançament per part dels països industrialitzats per mitigar emissions i adaptar-se al canvi climàtic.

Com es podria avançar encara més ràpidament en la presa de decisions? Les negociacions multilaterals avançarien molt més ràpid si les negociacions bilaterals resolguessin condicionants

que facilitessin les negociacions de futur. La cimera del G-8 de 2005 a Gleneagles, a la qual van assistir els mandataris del Brasil, Xina, Índia, Mèxic i Sud-àfrica, va tractar els compromisos de futur de les negociacions del CMNUCC. A la mateixa Agenda de Reformes de Nacions Unides hi ha el propòsit de fer del Programa de Nacions Unides per al Medi Ambient (PNUMA) una Agència Internacional del Medi Ambient. I el protagonisme de la Xarxa Iberoamericana d'Oficines de Canvi Climàtic, impulsada per Espanya, està tenint un paper pont entre els països que estan dins i fora de l'annex I. ■

Notes ▶

1. N. de l'Ed.: Entre el 28 de novembre i el 9 de desembre de 2005 va tenir lloc a Montreal, i de forma simultània, la COP-11, l'onzena conferència de les parts del Conveni Marc de Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic (CMNUCC), i la COP/MOP-1, primera reunió de les parts del Protocol de Kyoto.
2. "L'aproximació usada per la ciència normal per gestionar els sistemes socials i biofísics complexos com si fossin exercicis científics simples, ha comportat una barreja de triomf intel·lectual i perill socio-ecològic. Les idees i conceptes propis de la ciència post-normal testimonien l'emergència de noves estratègies de resolució de problemes en els quals el paper de la ciència és apreciat en el seu ple context de complexitat i incertesa dels sistemes naturals i la importància dels valors i acords humans" (Traduït de Funtowicz, 2003).
3. Segons dades presentades a Carbon Expo 2006 (www.carbonexpo.org), el maig de 2006 l'oferta de reduccions d'emissió de projectes dins del Mecanisme de Desenvolupament Net en desenvolupament s'estimava en 200 milions de tones de CO₂ equivalent a l'any, fet que suposa al voltant de 1.200 milions de tones no emeses a l'atmosfera fins al 2012 i 1.900 milions de dòlars compromesos.
4. Es podria, per exemple, millorar la tramitació dels projectes de desenvolupament net o incloure les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle a les rondes negociadores de l'OMC (Müller, 2005).

Referències bibliogràfiques ▶

- BIERMANN, Frank. "Between the USA and the South: strategic choices for European climate policy". *Climate Policy* 5: 3 (2005). P. 273-290.
- FUNTOWICZ, Silvio i RAVETZ, Jerome. 2003, "Post-Normal Science", *Internet Encyclopaedia of Ecological Economics*, International Society for Ecological Economics.
www.ecoeco.org/publica/encyc_entries/PstNormSc.pdf
- IPCC, Informes sobre Canvi Climàtic, www.ipcc.ch
- LEEMANS, Rik i EICKHOUT, Bas. "Another reason for concern: regional and global impacts on ecosystems for different levels of climate change". *Global Environmental Change*, 14, 219-228 (2004).
- LUTZ-BACHMANN, Matthias i BOHMAN, James. *Weltstaat oder Staatenwelt? Für und wider die Idee einer Weltrepublik*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag, 2002.
- MÜLLER, Benito. "Quo vadis, Kyoto? Pitfalls and opportunities". *Climate Policy* 5: 4 (2005). P. 463-467.