

L'ACORDIÓ DEL CLIMA: COHESIÓ I TENSIÓ ENTRE EL NORD I EL SUD GLOBALS

DIDAC AMAT I PUIGSECH

Doctorand en Dret Internacional Climàtic,
Universitat Pompeu Fabra

A la dècada dels anys 80 del segle passat, l'astrofísic estatunidenc Carl Sagan va definir el canvi climàtic com una cruïlla històrica per al nostre planeta. Per primera vegada, una espècie tenia a les mans la clau per evolucionar i sobreviure. Paral·lelament, però, Sagan advertia que la governança d'un conflicte d'aquesta magnitud exigia un nivell de consciència global que, en aquells moments, distava molt d'assolir-se.

Pocs anys després, el 1992, la comunitat internacional acordava la Convenció Marc de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic, el primer tractat internacional sobre la matèria. En un homenatge involuntari a les paraules de Sagan i de tants altres científics, les primeres línies de la Convenció defineixen l'escalfament global com una «preocupació comuna de la humanitat».

Des d'aleshores, la governança climàtica ha ofert espais de cohesió i de cooperació entre estats històricament enfrontats, com demostra el consens a l'entorn de l'Acord de París de 2015, ratificat per 194 estats. Malgrat tot, els diferents graus de dependència als combustibles fòssils, la desigualtat estructural entre el Nord i el Sud globals i els diferents graus de vulnerabilitat als efectes de l'escalfament global han demostrat sobradament que la governança climàtica és també una font de tensió i conflicte globals.

La governança climàtica, per tant, es comporta com un acordió. De manera similar a com ho fa l'instrument musical, que demana ampliació i replegament constants per emetre so, l'escalfament global i la seva governança també impliquen una tensió constant entre factors que afavoreixen la cohesió dels membres de la comunitat internacional i, al mateix temps, elements que poden provocar-ne la polarització.

La llista d'elements cohesionadors i polaritzadors és llarga i dinàmica. Així doncs, aquí recollirem els elements principals i de més llarg recorregut en el temps.

Factors de tensió de la governança climàtica

Tradicionalment, la fractura Nord-Sud ha estat el principal eix vertebrador de les aliances climàtiques. Per descomptat, no es tracta de blocs homogenis i les discrepàncies internes han aflorat en nombroses ocasions. Les diferències públiques entre la Unió Europea i els EUA de Bush o Trump i la crítica dels petits estats insulars a potències emergents com l'Índia són els millors exemples d'aquesta heterogeneïtat interna. De fet, a dia d'avui, els estats del Sud Global s'articulen políticament a través de diversos grups negociadors: el grup d'estats menys desenvolupats, el grup africà o el grup de petits estats insulars en vies de desenvolupament, entre d'altres. Tot i això, l'evidència que tenen interessos comuns fa que tots aquests estats també negociïn col·lectivament a través del G77+Xina, el grup negociador que engloba tot el Sud Global. A la pràctica les diferències entre blocs han estat centrals per explicar les negociacions climàtiques i l'arquitectura del règim internacional del canvi climàtic. Quins són, doncs, els principals punts de conflicte entre el Nord i el Sud en matèria climàtica?

Un primer factor de tensió, i probablement el més rellevant de cara a assolir els objectius de l'Acord de París, és el relatiu a la inversió del pressupost restant de carboni. D'acord amb els càlculs del Panel Intergovernamental sobre Canvi Climàtic (en anglès, IPCC), limitar l'augment de temperatura a 1,5 °C implica limitar les emissions

posteriors a 2020 a, com a màxim, 500 Gt de CO₂. A dia d'avui, però, encara ens manca el consens necessari sobre com distribuir geogràficament aquestes emissions, fins al punt que en virtut de l'Acord de París es permet a cada Estat decidir el volum d'emissions que vol reduir. No obstant això, països com l'Índia segueixen reclamant que aquestes 500 Gt es destinin a afavorir el desenvolupament del Sud Global.

Naturalment, la mitigació no és l'únic marc de confrontació. Fins i tot si aconseguíssim assolir els objectius fixats per l'Acord de París, les conseqüències d'un escalfament global de 2 °C podrien ser devastadores. Les Nacions Unides han alertat que el canvi climàtic posa en perill elements essencials de l'ordre internacional, des del règim de drets humans o la seguretat internacional fins a la sobirania i l'autodeterminació d'alguns estats insulars. En aquest context, el rol de les polítiques d'adaptació i transferència de finançament i tecnologia es troba al centre del debat Nord-Sud. Mentre actors com la Unió Europea i, a dia d'avui, els EUA centren els esforços a adoptar acords sobre la mitigació i la reducció d'emissions, el Sud Global posa l'èmfasi en les propostes encaminades a garantir la resiliència climàtica i l'adaptació a través d'un accés sostingut al finançament climàtic. Si bé no hi ha cap actor que negui que les tres prioritats són necessàries (adaptació, mitigació i finançament), el cert és que trobar el punt d'equilibri entre totes elles no és fàcil. A tall d'exemple, del conjunt dels fons climàtics que el Nord va transferir al Sud entre 2016 i 2020, menys d'un 20% es van destinar a polítiques d'adaptació. Alhora, una de les reticències del Sud per continuar avançant en l'agenda de mitigació és l'incompliment sistemàtic de l'acord per transferir 100.000 milions de dòlars anuals en finançament climàtic a partir de 2020.

Finalment, l'aprovació de taxes al carboni, especialment les que tenen efectes transfronterers, també és font de tensió entre blocs.

Aquestes mesures, ambiciosos i d'extrema necessitat, són vistes per una part del Sud Global com un fre a l'atracció d'inversió estrangera. El mecanisme d'ajustament en frontera per carboni (en anglès, CBAM), al·trament conegut com l'aranzel al carboni aprovat per la Unió Europea, n'és l'exemple paradigmàtic. Per evitar la competència deslleial dels productes importats respecte dels propis, el CBAM aplica l'impost al carboni que ja paguen els productors europeus als béns i serveis que entren al mercat únic. Davant la pèrdua d'atractiu que això li suposaria, però, la Xina ja ha manifestat la seva oposició frontal la mesura.

Factors de cohesió de la governança climàtica

La governança climàtica no és només una font de conflictes. Afortunadament, també pot obrir espais de cooperació entre el Nord i Sud globals. En aquest sentit, la mateixa estructura institucional del règim climàtic n'afavoreix la cohesió. Malgrat les merescudes crítiques a unes conferències de les parts (COP, per la seva sigla en anglès) que encara no han aconseguit aturar l'increment d'emissions, aquestes cites anuals afavoreixen la cooperació entre països mitjançant tres mecanismes.

En primer lloc, l'amplíssima participació d'actors internacionals –incloent-hi estats, representants de la societat civil internacional o empreses transnacionals– afavoreix que les COP es converteixin en centres de negociació constant entre punts de vista divergents. Fruit d'aquesta negociació, que reforça el caràcter comunitari de la societat internacional, els estats acaben convergint en una postura única i compartida que ja no els representa individualment, sinó de manera col·lectiva. Així, les decisions adoptades per les COP són el millor exemple del que alguns autors anomenen els «interessos públics globals».

D'altra banda, el mètode de presa de decisions de les COP també ha estat una garantia per evitar la polarització del règim. Davant la incapacitat dels estats per acordar el sistema de majories, a la pràctica les resolucions s'adopten per consens. En algunes ocasions, com a la COP15 (Copenhaguen), això ha provocat el bloqueig de decisions ambicioses. Tot i això, la recerca del consens també ha evitat un desenvolupament normatiu inassumible per a algunes parts, fet que podria abocar-nos a un qüestionament radical del règim.

En segon lloc, la governança climàtica també contribueix a la cohesió global mitjançant mecanismes com el Fons internacional de pèrdues i danys, una reivindicació històrica del Sud Global aprovada a la passada COP28 (Dubai) i que, en essència, assumeix la naturalesa comunitària de les conseqüències climàtiques. Ja no només s'aborden les solucions de manera conjunta, exigint reduir les emissions a totes les latituds, sinó que a partir d'ara s'assumeix que la comunitat internacional ha d'indemnitzar el Sud Global per una part dels danys que ha provocat. D'ara endavant, quan un Estat vulnerable pateixi perjudicis derivats de l'escalfament global, podrà accedir a mecanismes de compensació col·lectiva.

Finalment, un altre exemple d'aquesta dinàmica és el mecanisme de desenvolupament sostenible, previst tant pel Protocol de Kyoto com per l'Acord de París. Aquest instrument permet als països del Nord invertir en projectes de descarbonització del Sud Global i obtenir, a canvi, crèdits d'emissions. Malgrat les crítiques a aquesta classe d'intervencions, el cert és que aquests projectes generen un marc d'incentius que poden alinear actors diversos a favor dels objectius de descarbonització.

Conclusions

Cada cop són més les veus que afirmen que l'escalfament global és el principal repte de la comunitat internacional. A mitjà termini, mitigar-ne les causes pot implicar qüestionar elements centrals de l'ordre internacional, des de la sobirania fins a l'actual règim de lliure comerç. No fer-ho pot posar en perill la nostra supervivència com a espècie.

Fer sonar l'acordió climàtic implicarà adoptar polítiques que cohesionaran la comunitat internacional i alhora assumir reptes que en distanciaran els seus membres. Les tensions derivades de la falta d'adaptació a l'escalfament global i algunes de les mesures per fer-hi front, com el CBAM, es poden contrarestar amb iniciatives cohesives com el mecanisme de desenvolupament sostenible o la implementació efectiva del Fons de pèrdues i danys.

A hores d'ara, l'IPCC ja ha escrit la partitura que ens ha de permetre mitigar aquesta crisi planetària. Les notes són clares i el compàs, contundent i accelerat. Tocar-la permetria mantenir l'escalfament a 1,5 °C i garantir un desenvolupament sostenible per als dos hemisferis, però exigeix reduir les emissions globals un 45% al llarg d'aquesta dècada. Per ara, però, la comunitat internacional s'ha deixat seduir per altres melodies.

