

Gobernanza climática y multilateralismo: escenarios, actores y papel de España

Gonzalo Escribano | Director del Programa de Energía y Cambio Climático del Real Instituto Elcano y profesor titular de Política Económica en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) | @g_escribano 

Lara Lázaro | Investigadora principal del Real Instituto Elcano y profesora de Teoría Económica en el Centro de Enseñanza Superior Cardenal Cisneros (adscrito a la Universidad Complutense de Madrid) | @lazarotouza 

Naomi Moreno | Ayudante de investigación en prácticas del Real Instituto Elcano.

La crisis del coronavirus ha puesto de relieve, una vez más, las bondades y deficiencias del multilateralismo¹ de cara a diseñar las sendas de recuperación económica. Las decisiones políticas y económicas sobre cooperación multilateral y clima serán decisivas para dar forma al mundo post-COVID. El futuro de la agenda de descarbonización global tras la pandemia dependerá de la combinación adoptada de multilateralismo y políticas climáticas, y del papel de los actores implicados, entre los que cabe destacar el de España.

Escenarios

Tal vez la forma más directa de evaluar las carencias y virtudes del multilateralismo y la gobernanza climática sea abordar escenarios alternativos y sus posibles consecuencias. En primer lugar, un escenario unilateral que obvie el cambio climático y priorice una recuperación basada en el *statu quo*. Este escenario podría conducir a corto plazo a una recuperación económica rápida a expensas de una transformación sustancial del modelo económico y de la cooperación internacional, pudiendo acabar implicando a medio plazo una mayor inestabilidad económica. El segundo escenario sería un mundo multilateral que posterga abordar el riesgo climático y en el que la cooperación internacional se centra en una recuperación rápida, como ocurrió en la crisis de 2008, cuando apenas el 16% de los estímulos económicos se destinaron a inversiones verdes, lo que puede revelarse igualmente insostenible a medio y largo plazo.

“El futuro de la agenda de descarbonización global tras la pandemia dependerá de la combinación adoptada de multilateralismo y políticas climáticas, y del papel de los actores implicados”.

Un tercer escenario de unilateralismo climático obviaría la necesaria cooperación internacional para alcanzar una transición justa entre países. En él se impondrían

¹ Presentación en la mesa redonda “La ayuda y el sistema multilateral en la era post-COVID-19”, del seminario “Una nueva narrativa para la ayuda al desarrollo”, coordinado por Iliana Olivé y coorganizado por la Fundación Ramón Areces y el Real Instituto Elcano, 30/XI/2020-1/XII/2020.

ajustes de carbono en frontera sin contemplar alternativas, las pulsiones proteccionistas se disfrazarían de valores ambientales y la relocalización de las cadenas de valor sólo atendería a razones nacionales. Se asentaría una narrativa, heredada del régimen fósil, de independencia energética basada en las energías renovables que sustituiría la dependencia del gas y el petróleo por la del acceso a recursos renovables, minerales estratégicos, tecnologías y/o infraestructuras. En este tercer escenario, se securitizarían las respuestas ante el cambio climático y se perderían los beneficios de la interdependencia que sustentan la idea de una paz liberal.

El cuarto escenario contempla un mundo de pactos verdes interdependientes, en vez de una colección unilateral y desarticulada de pactos verdes individuales: el Pacto Verde de la UE, el *Green New Deal* por el que apuesta la Administración de Biden y Harris para EEUU, o el nuevo plan de infraestructuras de China. En este escenario surgirían nuevas oportunidades derivadas de una concienciación por parte de la comunidad internacional de los riesgos que entrañan crisis globales como la del coronavirus, al menos entre sus principales actores. Si el senado estadounidense permitiera al presidente Biden aplicar su programa y sumarse a los objetivos de descarbonización anunciados por la UE, Japón o Corea del Sur, entre otros, más de tres cuartas partes de la economía mundial estaría apostando por la neutralidad del carbono entre 2050 y 2060. Bajo este cuarto escenario, dicho conjunto de esfuerzos se basaría en un multilateralismo climático articulado en un “Pacto de Pactos Verdes”, sobre el cual podría coordinarse una agenda global para afrontar la adaptación y mitigación del cambio climático promoviendo el desarrollo sostenible, la protección de la biodiversidad, el despliegue internacional de las inversiones verdes y la descarbonización del sistema energético global. Ese “Pacto de Pactos” podría, por ejemplo, crear mecanismos de mercado interconectados de carbono para evitar la imposición unilateral de ajustes de carbono en frontera, o aumentar la financiación climática para cumplir con los compromisos en materia de descarbonización.

Actores

En materia de clima, todos somos actores en nuestro comportamiento cotidiano. La gobernanza climática es en esencia policéntrica, ofreciendo un espacio de actuación muy proclive al comportamiento individual y a los movimientos de base y asociativos. Los ciudadanos revelamos nuestras preferencias de maneras diversas: votando, a través de nuestros patrones de consumo, ocio y transporte. Encuestas recientes muestran la fuerte concienciación ecológica de los ciudadanos españoles, similar a la de los países que nos rodean y una mayor preocupación por el cambio climático. Sin embargo, preguntados por sus

acciones, éstas se revelan insuficientes en la lucha contra el cambio climático. Aunque reciclamos y nos preocupa la eficiencia, no queremos pagar impuestos ambientales altos ni asumir cambios drásticos en nuestro comportamiento; y ni pensamos en preguntar por los riesgos climáticos de nuestros ahorros e inversiones. Parece faltar una narrativa más atractiva, respaldada por una mayor participación ciudadana y

“En materia de clima, todos somos actores en nuestro comportamiento cotidiano (...). Los ciudadanos revelamos nuestras preferencias de maneras diversas: votando, a través de nuestros patrones de consumo, ocio y transporte”.

contrastada por el conocimiento científico. Hay mecanismos para ello, como las asambleas ciudadanas sobre cambio climático del Reino Unido, Irlanda, Francia o Suecia; o el comité científico del Reino Unido para el cambio climático. Ambos están contemplados en la declaración de emergencia climática de España y en el proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética respectivamente, y podrían ayudar a reducir la politización del debate sobre la transición energética y el riesgo de polarización consiguiente en un tema clave en que la sociedad española muestra un amplio consenso.

Las empresas son, tras los consumidores, el actor clave a través de sus estrategias empresariales, y muchas de ellas ya están apostando por la sostenibilidad, la economía circular y la neutralidad en carbono. Grandes inversores institucionales también empiezan a valorar el riesgo financiero de origen climático y reducen su exposición a sectores afectados por el cambio climático o por las políticas para remediarlo. Las grandes compañías energéticas europeas ya han iniciado su tránsito hacia modelos descarbonizados y basados en la electrificación y el hidrógeno verde. Las redes empresariales son fundamentales para que el aprovechamiento de las oportunidades de la transición y la compensación por sus costes (que los hay) no queden limitadas a las grandes empresas y puedan llegar al conjunto del tejido productivo.

“Las empresas son, tras los consumidores, el actor clave a través de sus estrategias empresariales, y muchas de ellas ya están apostando por la sostenibilidad, la economía circular y la neutralidad en carbono”.

Las ciudades y las políticas que aplican son otro actor esencial. En Europa ya hay muchas ciudades con restricciones a la circulación y varias de ellas ya han anunciado la prohibición de los motores de combustión interna: Oslo la primera en 2024, y Roma, París o Ámsterdam para 2030. Hasta los Ángeles, meca del automóvil, tiene la intención de restringir el tráfico de vehículos de combustión interna al 80% en 2035 y en 2030 habrá zonas libres de combustibles fósiles, mientras que San Francisco va a prohibir el uso residencial del gas natural y el conjunto de California anuncia medidas drásticas. Así, por encima de las ciudades, completan el escalón nacional las regiones y los gobiernos centrales, a los que en la UE se superponen las políticas europeas.

Todos estos actores están conectados, de una manera u otra y en menor o mayor medida, por redes globales. Para ello cuentan con el entramado policéntrico de actores públicos y privados que conforma el complejo régimen internacional de energía y clima. Por un lado, los organismos multilaterales directa o indirectamente involucrados en coordinar las políticas energéticas, climáticas y ambientales en Naciones Unidas (como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático –UNFCCC– o el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático –IPCC–), la Agencia Internacional de la Energía de la OCDE o la Agencia Internacional de Energías Renovables –IRENA–. En el ámbito privado el sector energético cuenta con el Consejo Mundial de la Energía –WEC– y una tupida red global de asociaciones industriales y profesionales, y lo mismo ocurre con las redes de la sociedad civil mediante ONG, circuitos académicos y otras asociaciones supranacionales. También hay que considerar esquemas de multi-actores (*multi-stakeholders*), como la Iniciativa para la

Transparencia de las Industrias Extractivas dedicada a mejorar la gobernanza de los recursos naturales. Y una serie de estándares supranacionales y procedimientos que reducen los costes de transacción en muchos ámbitos de la operativa empresarial, política y profesional: ambientales, legales, contables, industriales, administrativas etc...

El papel de España

Una política climática ambiciosa y una transición energética exitosa son dos vectores de proyección de poder blando claros para España, permitiendo alinear valores e intereses y cuadrar el círculo del realismo liberal. Valores como el compromiso en la lucha contra el cambio climático o la pérdida de biodiversidad, el desarrollo y la seguridad humanos, o el apego al multilateralismo. De hecho, España está presente en todos los niveles del entramado policéntrico mencionado, en algunos casos como fundador (caso de IRENA), en otros como actor importante (por ejemplo, en las negociaciones climáticas con la Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático, o aportando científicos al IPCC) y en las negociaciones climáticas internacionales en el seno de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, ofreciéndose a ser anfitrión de la COP 25 tras la imposibilidad de celebrar la cumbre anual del clima en Chile en 2019. También lo están las empresas energéticas españolas, muchas de ellas ocupando posiciones de liderazgo en sus respectivos sectores, y con ambiciosos planes de neutralidad carbónica como muestran decisiones recientes de empresas como Repsol, Cepsa o Naturgy, precedidas por un movimiento exitoso de otras como Iberdrola, Endesa y Acciona. Finalmente, hay que valorar las ventajas comparativas naturales que España ofrece para el desarrollo de las energías renovables o del hidrógeno.

“Una política climática ambiciosa y una transición energética exitosa son dos vectores de proyección de poder blando claros para España, permitiendo alinear valores e intereses y cuadrar el círculo del realismo liberal”.

El papel de España debiera consistir en impulsar de manera múltiple la lucha contra el cambio climático y una transición energética justa: convenciendo a sus ciudadanos y liderando con el ejemplo a través de la UE. España acaba de presentar un plan de recuperación, transformación y resiliencia que bien desarrollado y ejecutado podría acelerar su contribución a los objetivos de neutralidad climática de la UE, mientras se promueve la recuperación económica. España puede facilitar también alianzas con grandes emisores como China y EEUU, así como en el plano regional y bilateral. España tiene ventajas comparativas regionales tanto en el Mediterráneo como en América Latina, bilateralmente y a través de su presencia en la Unión para el Mediterráneo – UpM_ o en instituciones iberoamericanas como la RIOCC. En suma, permeando todos los resortes de la acción exterior, desde la cooperación al desarrollo a la política exterior, y de la actividad científica a la empresarial. Pero el compromiso, para ser consistente, debe culminar en el plano multilateral.