

# Comunicación, desarrollo y cambio climático

Rodrigo Cabrera\*

## Resumen

El presente artículo busca reflexionar sobre el rol de las comunicaciones en el ámbito político, especialmente en la toma de decisiones y la adopción de compromisos ante problemáticas globales como el cambio climático. Se presenta una introducción, seguida de un marco político internacional que justifica tratar sobre esta temática en el marco de las COP20, COP21 y el Acuerdo de París. Luego se intenta brindar un panorama de la difícil tarea de implementación de las iNDC y sus implicancias en el desarrollo.

## Palabras clave

Climático, agenda internacional, comunicación, COP20, COP21, iNDC

### Introducción

El cambio climático es uno de los más complejos desafíos que la humanidad tiene que afrontar con prontitud y eficiencia. Ello implica una gran responsabilidad, la participación de todos los actores sociales y una visión de largo plazo. Después de más de veintidós años de negociaciones políticas sobre el tema al más alto nivel, desde el Club de Roma se han delineado sistemáticamente los primeros aportes sobre la sostenibilidad para afrontar vigorosamente la acción antropogénica en el planeta.

Para algunos analistas, lo anterior significa el fracaso de las formas democráticas internacionales para coordinar cambios sistemáticos en todo el globo. Para otros, un proceso lento pero constante de diálogo, desbloqueo y tácticas de negociaciones entre las partes. Lo que queda en claro es que las negociaciones internacionales son procesos cada vez más exigentes y complejos debido a la cantidad de partes involucradas; la diversidad de circunstancias, necesidades e intereses de dichas partes; la incidencia de las decisiones en los ámbitos nacionales; el nivel de conocimiento técnico necesario; el alcance de los temas involucrados; y la percepción de las responsabilidades y capacidades de las Partes (Libélula, 2013). Así, para hablar de negociaciones climáticas se requerirá de un manejo de la complejidad multidimensional y de manera constante.

### Marco político internacional de la COP20 y la COP21

La Conferencia de las Partes es el órgano supremo res-

ponsable de la toma de decisiones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Alrededor de 195 países se reúnen anualmente para negociar y examinar la aplicación de la Convención, la implementación de posibles protocolos y asumir nuevos compromisos en relación a los desafíos del cambio climático. Hasta ahora, las decisiones de dicha estructura internacional han sido tomadas democráticamente por consenso y no por unanimidad. Se trata de un proceso complejo desde su configuración burocrática y logística hasta la emisión de documentos pulidos para diagramar acuerdos que recoja las voces de todas las partes. En el 2014, se celebró en Lima la vigésima edición de la Conferencia de las Partes (COP20) de la Convención y representó un momento crucial para configurar el texto borrador que podría generar las condiciones para la aprobación eventual del nuevo acuerdo climático global en la COP21, en París, que entraría en vigencia en el año 2020.

En ese marco internacional, la construcción de la agenda climática y las negociaciones internacionales no han sido fáciles ni rápidas; ha habido sombras y luces en cada proceso en particular y sus resultados no siempre han satisfecho a las partes negociadoras. Esta realidad no se circunscribe al cambio climático, sino que aplica para otros procesos de negociación mundiales sea cual fuera la naturaleza del tema. Sin embargo, la dimensión de comunicación está presente en todos esos casos. En este sentido, es interesante notar que, para muchos especialistas en cambio climático, consideran como aprendiza-

\* Egresado de la Especialidad de Comunicación para el Desarrollo en la PUCP. E-mail: cabrera.rr@pucp.pe

jes implícitos que el diálogo en las negociaciones debiera ser más simple que antes, que los acuerdos debieran ponderar las necesidades comunes pero diferenciadas y que la visibilidad pública nazca de no solo de un actor social, sino de la colaboración de la mayoría.

En lo que respecta la relación cambio climático y desarrollo se puede decir que, tras la creación de la CMNUCC en 1992, se incorporó el factor cambio climático dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y con mayor protagonismo en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En paralelo, el Protocolo de Montreal (relativo a la protección de la capa de Ozono) devino en el modelo del consenso político internacional. Para alcanzar un resultado parecido, en la actualidad se realizan múltiples esfuerzos en diferentes niveles políticos y con grupos de interés globales para que la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) prepare las condiciones para que el cumplimiento del Acuerdo de París se integre en los diferentes niveles de gobierno. Se trata de una complementación multinivel que sea conductora del cambio significativo que el mundo necesita. Por ello, no sorprende la reafirmación del pedido del Papa Francisco en la Asamblea General en el marco del 70° aniversario de la Organización de las Naciones Unidas para estrechar vínculos entre los ODS y el nuevo acuerdo climático global.

¿Cuál ha sido el aporte de Perú en este contexto? Principalmente, el de colaborar en la ruta preparatoria hacia el Acuerdo de París. Para nuestro país, la COP20 fue un evento relevante por su alcance y las oportunidades implícitas. Su importancia se sintetiza en tres razones. En primer lugar, el Perú tuvo que desempeñar con brillo el rol de anfitrión, presidente e integrante de la Conferencia. En segundo lugar, la COP20 fue una incubadora positiva de oportunidades para el país en materia de inversión, alianzas interinstitucionales, intercambio de tecnologías, turismo, entre otros. Finalmente, porque se comunicó a la Secretaría General de la CMNUCC, de forma abierta, las contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional<sup>1</sup>, abriendo un proceso vital en el marco de la preparación para la COP21.

A diferencia del mecanismo legal que perseguía el Protocolo de Kyoto, el cual era claramente directo en la determinación de obligaciones por tipo de país, ahora las naciones se encuentran con otro sistema de acción para garantizar la re-

ducción de gases de efecto invernadero (GEI) según lo pactado en la COP15, en Copenhague. A través de la acción colectiva y los esfuerzos globales todavía hay una oportunidad para no exceder los 2°C de aumento de temperatura, siempre y cuando se cuente con el apoyo de los liderazgos de los actores sociales. El primer desafío fue que todas las partes mostrasen iNDC<sup>1</sup> justas y ambiciosas. Al respecto, tras cerrarse el proceso oficial de presentación en Naciones Unidas en octubre de 2015, un total 146 países, que representó el 87% de los gases de efecto invernadero globales, han exhibido sus planes de contribuciones nacionales. Esto significa el 75% de las partes (UNFCCC 2015). En diciembre de 2015, durante la COP21, se logró superar este desafío al acoger con satisfacción entre los 195 países y por consenso, las iNDC presentadas hasta la fecha.

### *Una propuesta difícil de implementar*

Históricamente, la CMNUCC ha reafirmado como principio las responsabilidades comunes pero diferenciadas, según las capacidades de cada país. Los bloques políticos no aceptan términos que los pongan en situaciones de alta vulnerabilidad. Lo que le conviene a uno no necesariamente le conviene al otro y, en materia de negociaciones, la falta de consenso es un síntoma repetido. OASIS, BASIC, EIG, AFRICAN GROUP, LDC, LMDC, EU, UG y AILAC son algunos de los bloques de las negociaciones climáticas que han tenido roces y acuerdos, siendo la constante la necesidad de encajar, de alguna manera, en el sistema climático sin ir en detrimento de los propios intereses nacionales para garantizar el desarrollo local. Más allá de lo que estuvo detrás del telón, el segundo desafío fue lograr que las partes llegaran a un consenso para aprobar un nuevo acuerdo climático global. Esto es realmente un logro colectivo que se espera que conduzca de la mejor manera el proceso de largo aliento de las negociaciones climáticas. Felizmente, este segundo desafío también fue superado y hoy en día podemos decir que el esfuerzo que se inicia con la COP17, en Durban, tiene sus frutos tras la ratificación del Acuerdo de París en el año 2016.

En el contexto actual, ya superados los dos primeros desafíos presentados, aparece un tercero que tiene profundas implicancias en lo que conocemos como desarrollo: la implementación efectiva de la iNDC. Éstas contribuciones nacionales encuentran sus bases legales en el Acuerdo de

<sup>1</sup>Más conocidas como contribuciones nacionales o iNDC (Intended Nationally Determined Contributions). Se trata de la afirmación y el establecimiento responsable de compromisos aspiracionales frente al cambio climático bajo el sistema pledge and review.

París y proponen un desacoplamiento del carbono en las actividades productivas que sostienen la economía nacional, es decir, promueven la creación de un desarrollo bajo en carbono. En este sentido, durante las últimas negociaciones climáticas se buscó la apropiación de todos los actores sociales en relación a este ‘desarrollo’ que se ha presentado a las demás parte y que se alinea con la ruta de acción de crecimiento verde impulsado por el Gobierno del Perú.

Cada caso corresponde a una realidad diferente y a un potencial de mitigación y adaptación diferente. Las apuestas más ambiciosas se enrumban hacia la carbono neutralidad y el desarrollo regenerativo. Por ejemplo, Perú busca alcanzar una reducción del 30% respecto a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) proyectadas para el año 2030 comparadas con la tendencia de las emisiones nacionales del año 2010. Prácticamente al 2030 se emitirá la misma cantidad de GEI que en la actualidad se emite pero con variables demográficas, productivas y socioeconómicas totalmente alteradas. ¿Será posible cumplir con la meta?

Nuestro país, al estar adscrito a la Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe (AI-LAC), apoya el desarrollo bajo en carbono y llamó a los países a que presenten metas ambiciosas de reducción de GEI en la COP20, considerando la carbono neutralidad. El grupo afirma que el cambio climático es una amenaza para el desarrollo y otorga gran importancia a la adaptación. Esto se explica por un hecho de vulnerabilidad como región. Es decir, a naciones como Colombia y Perú les convine que los demás países mitiguen drásticamente sus emisiones de GEI pues ellos serán los más vulnerables ante los efectos adversos del cambio climático. Si ello cambia en un corto plazo significará una pérdida baja predictibilidad en biodiversidad, suelos y agua, así como mayores costos en salud, alimentación, recuperación de servicios básicos colapsados, economía y actividades productivas.

Otro caso interesante, por su ambición, es el de Costa Rica. Caracterizada por una postura basada en la equidad intergeneracional, su iNDC es una propuesta de carbono neutralidad que se alinea a su plan de desarrollo al 2021 y proyecta reducir en ese año tanto GEI como emite. Para el 2030, el país tendría un nivel de emisión de GEI menor que lo que emitía al 2012. Esto es señal de un balance negativo de emisiones reducidas no compensadas a futuro y que refleja la migración de la carbono neutralidad hacia un desarrollo regenerativo.

Ahora bien, el desarrollo que promueve el carbono neutro, a pesar de no ser la solución final para luchar contra el cambio climático creado por efecto de las actividades humanas, sí beneficiará para que la inversión pública de la gestión del cambio climático se oriente hacia procesos donde se necesita invertir: en la adaptación basada en ecosistemas y en ciudades. Lo cierto es que si los países latinoamericanos tuvieran la capacidad de reducir significativamente los GEI, en coherencia con las directrices del modelo de carbono neutralidad, entonces gran parte de sus sistemas productivos y financieros cambiarían. Por lo tanto, este tercer desafío conlleva profundas implicancias en la regulación, forma de trabajo intersectorial, distribución de fondos, así como en el consumo e impuestos.

### *El rol de las comunicaciones*

A partir de lo expuesto cabe preguntarse cómo la comunicación puede ayudar a la toma de conciencia ciudadana sobre la temática. A continuación ensayaré una respuesta tentativa.

Aunque discursivamente se diga que las iNDC han sido producto de un trabajo multisectorial, todavía hay una falencia en la comunicación eficaz entre actores del tejido social en Latinoamérica. Todo indica que en la región todavía existe una brecha enorme entre quienes toman las decisiones y la ciudadanía.

En el caso peruano se puede decir que hubo esfuerzos de comunicación y consulta pública para discutir la contribución nacional a la COP. Posteriormente, se logró otros avances vinculados con el tema: la Tercera Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, los Lineamientos para el Crecimiento Verde y el Informe de Desempeño Ambiental del Perú realizado por la CEPAL y OCDE. Tales informes son de acceso público.

Sin embargo, pocos ciudadanos conocen las propuestas o contribuciones nacionales presentadas a la CMNUCC y sus implicaciones para el desarrollo nacional, ya que la institucionalidad orientada a la gestión del cambio climático en el Perú es aún incipiente. De hecho, urge desarrollar un esfuerzo de sensibilización masiva sobre la descarbonización de las actividades cotidianas de las personas por sectores de emisión de gases de efecto invernadero. Ante este desafío, cabe preguntarse: ¿Por qué un ciudadano necesitaría interesarse en el cambio climático? ¿Por qué es importante que conozcan las contribuciones nacionales? ¿Qué motivaciones pueden llevar a un

ciudadano a moverse hacia a una visión común sobre gestión del cambio climático? y ¿Qué acciones prácticas pueden sugerirse para el logro de dicha visión?

Desde mi óptica, los objetivos y metas con relación al cambio climático deben ser conocidos y apropiados por la gente, a manera de sentidos comunes, por tres motivos. En primer lugar, por un criterio ético e intergeneracional: como personas conscientes de nuestra posición en el mundo tenemos la obligación de dejar la tierra en mejor estado del que la encontramos. Esto quiere decir que la huella de gases de efecto invernadero a partir de todo lo que hacemos pueda ser positiva para nosotros así como para el entorno presente y futuro. Sí es posible vivir con una huella negativa de GEI, a partir de políticas públicas y de un esfuerzo permanente por comunicar, con ejemplos concretos, sobre cómo se logra vivir de manera distinta y responsable.

En segundo lugar, porque existen medidas de mitigación y adaptación al cambio climático que nos pueden ahorrar costos en el corto, mediano y largo plazos. En general, esto no es tan conocido, por lo que se necesita un esfuerzo importante de difusión para incidir en la toma de decisiones y las prácticas de consumo de los ciudadanos y ciudadanas.

En tercer lugar, porque tenemos un compromiso colectivo (nacional) con el mundo, plasmado en la COP21, con el Acuerdo de París. El desafío más importante es poder implementar eficazmente las contribuciones nacionales hacia el 2030, mediante una ciudadanía informada sobre los temas que han sido expuestos brevemente en el presente artículo y que, a su vez, tenga como expectativa un desarrollo social que incorpore un compromiso efectivo para gestionar el cambio climático.

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBÉLULA

(2013). Manual del Negociador de Cambio Climático Iberoamericano: Hacia la consolidación del régimen climático internacional. Lima: PNUD. Página 11.

### UNFCCC

(2015). Unprecedented Global Breadth of Climate Action Plans Ahead of Paris. 2015, de FACTOR CO2 Sitio web: <http://www.factorco2.com/cas/site/actualidad-noticia.asp?id=7050>