



Paris, COP21 : Un « accord historique » et une nouvelle façon de poser la question climatique

CATHERINE AUBERTIN, AMY DAHAN ET MICHEL DAMIAN

23 ans après la signature de la Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC) lors du Sommet de la terre de Rio en 1992, la 21ème conférence des parties (COP21) qui s'ouvre à Paris en décembre 2015 devrait marquer une rupture dans les négociations et dans le traitement de la question climatique.

La façon dont a été construite la question climatique n'est en effet plus tenable. L'objectif d'un accord historique « universel, ambitieux et contraignant » reste à l'ordre du jour, pourtant les organisateurs de la COP21 savent bien que tout se jouera dans un mouvement *bottom-up*, à partir des « contributions nationales déterminées » (*Intended Nationally Determined Contributions*) de chaque pays, à la mesure de leurs moyens, de leurs priorités de développement, de l'appui de leur société civile, dans une démarche volontaire de participation à l'effort de lutte contre les dérèglements climatiques. Aux côtés de l'accord international et des contributions nationales, « l'agenda des solutions » constituera une autre pièce maîtresse, permettant à tous les acteurs non-étatiques -secteur associatif, maires des grandes villes, collectivités locales, industriels - de partager leurs initiatives en faveur du climat. Le cadrage initial de la question climatique va s'en trouver radicalement renouvelé.

Rappelons comment a été construite la question climatique -la définition du problème et sa gouvernance- par la CCNUCC, fortement inspirée par les travaux des scientifiques du GIEC. Le réchauffement climatique, a été présenté comme un problème de pollution mesuré en termes d'accumulation de gaz à effet de serre (GES) au moyen d'une unité unique équivalant à une tonne d'émissions



© BRUNURE

Drapeau des Nations unies

de CO₂. Les mécanismes de marché devaient permettre de réduire à moindre coût les émissions de GES par un système de marchandage de droits d'émission.

Une gouvernance technoscientifique globale

Cette vision physico-chimique globale s'est traduite par un objectif technique *top-down* : un accord multilatéral, orchestré par les Nations unies, portant sur des objectifs de réduction des émissions, «fardeau» à partager entre tous les États. Dans un premier temps, le protocole de Kyoto qui impose des réductions d'émissions aux pays développés, suivant le principe des «responsabilités communes mais différenciées» porté par la déclaration de Rio de 1992, dispense d'efforts les pays en voie de développement. Dans un deuxième temps, ce principe va cristalliser les oppositions Nord-Sud. Il a fallu du temps, l'enlisement de négociations et l'augmentation des émissions pour que le thème de l'adaptation entre en force en 2007 lors de la COP de Bali signalant par là, d'une part, la prise de conscience que l'objectif ultime d'atténuation ne se fera pas au rythme de l'adaptation naturelle des écosystèmes au changement climatique (article 2 de la convention) et, d'autre part, le réveil des pays en développement remettant en cause l'objectif d'atténuation qui représente un frein pour leur développement, alors qu'ils subissent en première ligne les dommages dus au réchauffement. Les thèmes de l'adaptation et de l'équité, fortement politiques, font ainsi tardivement leur apparition dans les négociations, rompant avec l'approche scientifique et technique de l'atténuation et renouvelant les contours de l'aide au développement.

Copenhague (2009) marque l'échec de cette approche *top-down*. Les pays du Sud s'opposent à la prolongation du protocole de Kyoto qui les concernerait



après 2012. Ils proposent des engagements volontaires de réduction laissés à la responsabilité de chacun des State. Ils se rallient cependant à l'objectif commun de ne pas dépasser le seuil de réchauffement de 2°, sans doute sous la promesse d'un financement à hauteur de 100 milliards de dollars par an à partir de 2020 qui couvrirait leurs efforts d'atténuation et d'adaptation. La COP 16 de Cancun décide de parvenir à un accord qui impliquerait tous les pays et crée le Fonds vert pour le climat. La « Plateforme de Durban », COP17 de 2011, s'accorde sur un engagement de tous les pays qui serait signé en 2015 et qui entrerait en vigueur en 2020. C'est donc à la COP21 de Paris que se décidera un accord dont la forme juridique reste à définir. On peut douter que celui-ci prenne pour tous la forme contraignante d'une troisième phase du protocole de Kyoto; il s'appuiera vraisemblablement sur un système de contributions (le terme d'engagement ne serait même plus utilisé) volontaires et révisables.

La croyance dans un marché autorégulateur

Conformément au contexte néolibéral de l'époque, la solution du problème qui structure le protocole de Kyoto, repose sur la croyance à l'autorégulation du marché. Elle renvoie à la théorie néoclassique appliquée aux problèmes d'environnement. Les émissions de CO₂ sont considérées comme des « externalités économiques », des déchets liés à l'activité humaine qu'il convient de rendre visibles dans les prix, de les faire entrer dans le marché, c'est-à-dire de les internaliser, soit : définir des droits de propriété (distribution de permis d'émission), permettre à des marchés de révéler leurs prix grâce au jeu de l'offre et de la demande, et en faire ainsi des marchandises. Le « signal prix » ainsi lancé est censé modifier le comportement des entreprises et les conduire à user des technologies à basse utilisation de carbone. Ces choix accusent la dématérialisation de l'économie : une marchandise immatérielle (la tonne de CO₂ non émise) régie par un système de prix qui ouvre sur des spéculations financières. Les causes des émissions, le modèle de croissance et de mode de vie basé sur l'énergie fournie par les sources fossiles, n'ont pas été frontalement interrogées. L'unité « équivalent CO₂ » a également permis de ne pas réfléchir sur les modes de production des différents gaz à effet de serre. Ces choix se révéleront inefficaces. Privilégiant une approche financière, ils ne permettent pas de penser la question en termes de production, d'innovation technologique et de consommation. C'est pourtant aux modifications des processus de production, à l'introduction de techniques économes en énergie et aux accords sur des normes moins polluantes que l'on doit les principaux succès de la baisse des émissions de GES. L'attention portée aux modes de consommation permettrait de redonner un rôle aux initiatives locales et à la société civile, et de mieux prendre en compte les échanges de carbone dans les échanges internationaux. C'est-à-dire de comptabiliser les émissions non seulement sur leur lieu de production, mais aussi sur leur lieu de consommation. Le contenu en carbone de la production des biens manufacturés chinois ou des matières premières agricoles brésiliennes devrait ainsi être

imputé aux pays importateurs.

La construction de la suprématie du risque climatique

Les négociations de la CCNUCC et les travaux du GIEC, ont érigé le risque climatique comme le problème environnemental ultime, prenant le pas sur les réalités sociales, localisées et quotidiennes qu'affrontent nos sociétés (crise économique, santé publique, inégalités...) et sur toutes les autres questions d'environnement (la biodiversité, la désertification). Les négociations sont restées longtemps indépendantes des questions du commerce international (les normes de l'OMC et les accords binationaux et régionaux), des politiques de l'énergie, de la géopolitique (l'après 11 septembre, les guerres au Moyen-Orient, la croissance de la Chine et des pays émergents) et de l'économie en général. Cela a conduit à des situations ubuesques : alors que les négociations s'enlisaient sur de délicates formulations des engagements, les accords internationaux, comme les négociations sur le Traité de libre échange transatlantique (TTIP) et les politiques nationales, comme le recours à l'exploitation du charbon et du gaz de schiste, entérinaient des stratégies allant à l'encontre de la nécessaire transition énergétique.

Le protocole de Kyoto n'a par ailleurs pas anticipé les bouleversements géopolitiques. A l'horizon 2030 la majorité des émissions seront le fait des États-Unis et de la Chine, deux pays qui ne font pas partie des pays engagés dans le protocole. Du fait de la croissance des pays émergents, l'Europe émettra alors moins de 5 % des émissions mondiales. Les catégories onusiennes de pays développés et pays en développement ne sont plus opérationnelles pour rendre compte des pays émetteurs.

Tout en niant les questions géopolitiques, cette vision climato-centrée, plaçant en haut de la hiérarchie des priorités la réduction des émissions de gaz à effet de serre avant les enjeux du développement, n'a pas permis d'associer les sociétés à des débats politiques sur les enjeux du changement climatique, ni d'articuler gouvernance globale, politiques publiques et initiatives locales. Les approches territoriales, menées parallèlement aux négociations, par exemple par les associations des grandes villes du monde et les divers mouvements citoyens, permettent de donner une autre vision de l'expertise et de l'action et d'inclure les questions d'aménagement du territoire, d'accès à l'énergie durable, de santé publique, de lutte contre la pauvreté, etc. Les politiques qui ont un impact sur les réductions des GES ne peuvent être dissociées d'autres enjeux nationaux, régionaux, locaux; elles nécessiteront des arbitrages avec d'autres enjeux, comme celui des droits des pays à exploiter leurs ressources naturelles, y compris leurs rentes charbonnières ou pétrolières. Le concept de co-bénéfices des politiques climatiques occupe une place croissante au sein des négociations.

La Conférence de Paris devrait permettre de sortir du cadrage initial de la question climatique qui a fait perdre tant de temps pour agir. La légitimité des poli-



tiques climatiques ne peut plus reposer sur la seule légitimité de la science. Il s'agit aujourd'hui d'impliquer tous les acteurs, industriels, chercheurs, mouvements sociaux, dans des politiques multi-objectifs et de donner une plus grande place aux questions d'innovation élargie, de partenariat technologique, de solidarité, de manière de produire, de consommer.

La question reste ouverte de savoir si les contributions nationales et l'agenda des solutions, forcément hétérogènes, permettront de répondre aux enjeux et d'être cohérents avec l'objectif de non dépassement des 2°. La conférence scientifique *Notre avenir commun sous le changement climatique* organisée à Paris à l'Unesco en juillet 2015 a rappelé que, s'il est désormais trop tard pour empêcher le réchauffement de notre planète, il est toujours temps de limiter les dégâts.

CE TEXTE EST PRINCIPALEMENT ISSU DE DEUX PUBLICATIONS RÉCENTES :

- AUBERTIN C., DAMIAN M., MAGNY M., MILLER C., THEYS J., TREYER S. (éds.), «Les enjeux de la conférence de Paris : penser autrement la question climatique.» *Natures, Sciences, Sociétés*, 23 (Supl. juin), 2015 : www.nss-journal.org/articles/nss/abs/2015/02/contents/contents.html
- AYKUT S., DAHAM A. *Gouverner le climat?* Presse de Sciences Po, Paris, 2015.

Climat : choisir ou subir la transition ?





Ritimo

21 ter, rue voltaire – 75011 Paris

Tel : +33 (0)1 44 64 74 16

www.ritimo.org

www.coredem.info

www.plateforme-echange.org

Novembre 2015

Réalisation et coordination

Viviana Varin (Ritimo - France) et Julien Woessner (FPH - Suisse)

Comité éditorial

José de Echave (Cooperacción - Pérou), Sophie Gergaud (Cedidelp - France), Nicolas Haeringer (ATTAC et 350.org - France), Nicolas Krausz (FPH - Suisse), Julien Woessner (FPH - Suisse), et l'équipe Ritimo : Erika Campelo, Danielle Moreau, Bernard Salamand, Nathalie Samuel, Odile Schmitt, Viviana Varin et Pauline Wetzel.

Coordinatrice traducteurs

Viviana Varin

Traducteurs

Susanna Gendall

Bruno Lakmeche

Conception graphique et mise en page

Guillaume Seyral

Impression

Corlet - 01 49 26 03 95

Droits de reproduction

La reproduction et/ou la traduction dans d'autres langues de ce dossier sont non seulement autorisées mais encouragées, à la condition de mentionner l'édition originale et d'en informer Ritimo. Tout les articles de la collection Passerelle sont en ligne sur le site de la Coredem sous licence Creative Commons : CC BY NC ND (www.creativecommons.org)

Illustrations

Sauf mention explicite du contraire, toutes les illustrations de ce dossier sont des images sous licence Creative Commons (cc) issues du site flickr : www.flickr.com/creativecommons - Couverture designed bFreepik.com & G. Seyral.

(...) Le fil rouge commun à ces dynamiques locales ? Elle s'accordent sur le fait qu'il s'agit d'aller plus vite et plus loin que les processus inter-étatiques actuels. La plupart font également le constat que les changements nécessaires sont d'ordre systémique, voir par exemple le slogan qui résume les revendications de nombreux mouvements : « *Changeons le système, pas le climat !* ». Car, au-delà de la question du climat, c'est bien la transition vers un autre système économique qui est en jeu, plus respectueux des équilibres sociaux et environnementaux. Face aux blocages des négociations inter-étatiques et à la nécessité d'impliquer une vaste gamme d'acteurs dans cette course contre la montre, il est crucial de favoriser toutes les dynamiques de convergence, tout en renforçant les visions communes des enjeux et des objectifs à atteindre afin de construire des sociétés justes et soutenables.

La présente publication a pour ambition de contribuer à ces rapprochements en donnant la parole à des représentants de réseaux de collectivités locales et de la société civile dans sa riche diversité. Elle cherche à établir des passerelles entre ces mondes qui parfois s'ignorent alors que, chacun à sa manière, ils oeuvrent de manière décisive à accélérer la transition vers des modèles de société post-carbone.

Publié en trois langues, téléchargeable sur le site www.coredem.info, ce treizième numéro de la collection *Passerelle* sera présenté dans différents espaces de débats lors de la COP21 qui aura lieu à Paris du 30 novembre au 12 décembre 2015. Au-delà de cet événement, nous espérons qu'il donnera l'occasion à différents acteurs de s'unir durablement pour concrétiser les changements systémiques nécessaires à l'édification de sociétés humaines fondées sur le respect de la planète et le bien vivre ensemble.

Ritimo

L'association Ritimo anime la Coredem et est éditeur de la collection *Passerelle*. Ritimo est un réseau d'information et de documentation pour la solidarité et le développement durable. Dans 90 lieux en France, Ritimo accueille le public, relaie des campagnes citoyennes, propose des animations, et des formations. Ritimo s'engage dans la production et la diffusion d'une information plurielle et critique sur le Web via son site : www.ritimo.org



La collection *Passerelle* est réalisée
par Ritimo avec l'appui
de la Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
dans le cadre de la Coredem.

Prix : 10 euros ISBN : 978-2-914180-62-7

Paris, COP21: a “Historic Agreement” and a New Approach to Climate Change

CATHERINE AUBERTIN, AMY DAHAN AND MICHEL DAMIAN

Twenty-three years after the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) was signed at the Earth Summit in Rio in 1992, the 21st Conference of the Parties (COP21), to be held in Paris in 2015, should mark a departure in the way in which the climate issue is addressed and how negotiations are handled.

The way in which the climate issue has been constructed is effectively no longer viable. Despite the fact that the goal of establishing an “universal, ambitious and binding” historic agreement remains a priority, the organisers of COP21 are well aware that this will consist of a bottom-up movement based on each country’s Intended Nationally Determined Contributions, determined by their resources, their development priorities and their support from civil society, and will consist of voluntary contributions towards tackling climate change. Along with the international agreement and national contributions, the “agenda of solutions” will represent another instrumental line of attack, enabling all non-State actors – NGOs, mayors, local authorities, industrialists – to share their pro-climate initiatives. The climate issue’s initial frame of reference is about to radically change.

Let’s go over how the climate issue was constructed (both its definition and its governance) by the UN Framework Convention on Climate Change, drawing heavily on the work of IPCC scientists. Global warming, was presented as a pollution problem measured in terms of accumulating greenhouse gas (GHG) emissions through a single unit equivalent to one tonne of CO₂ emissions. Market mechanisms were supposed to reduce GHG emissions at the least possible cost through an emissions trading system.



© BRUNURB

UN Flag.

Global techno-scientific governance

This physicochemical vision has resulted in a top-down technical objective: a multilateral agreement orchestrated by the United Nations on emission reduction targets, a “burden” to be shared between all countries. This initially took the form of the Kyoto Protocol, which committed developed countries to reduce emissions, in accordance with the principle of “common but differentiated responsibilities”, as formulated in the 1992 Rio Declaration, and which exempted developing countries from this commitment. This principle served to reinforce conflict between the Global North and the Global South. It was not until 2007, after reaching a deadlock in negotiations and recognising an increase in emissions, that the subject of adaptation was addressed at the COP held in Bali. This highlighted both an awareness that the ultimate goal of mitigation will not happen at a rate that would allow ecosystems to naturally adapt to climate change (article 2 of the Convention), and the economic awakening of developing countries, throwing into question the goal of mitigation, which represents an obstacle to their development, while they are the first to bear the brunt of climate change. The highly political subjects of adaptation and equity were thus introduced late in the negotiation process, breaking with the scientific and technical approach of mitigation, and providing a new framework for development aid.

Copenhagen (2009) marked the failure of this top-down approach. Developing countries opposed extending the Kyoto Protocol, which would affect them after 2012. They opposed establishing voluntary reduction commitments, determined by each country. They did, however, agree to the common goal of a 2°C climate target, undoubtedly cajoled by the promise of financing to the tune of 100 billion dollars per year (as of 2020) to cover their mitigation and adaptation costs. COP16 in

Cancun decided to seek an agreement that would involve all countries and created the Green Climate Fund. The “Durban Platform”, established at the 2011 COP17, anticipated an agreement based on commitments from all countries, which was to be signed in 2015 and implemented by 2020. It is then at COP21 in Paris that this agreement, the legal form of which remains to be defined, is to be reached. It is unlikely that this will take the shape of a third phase of the Kyoto Protocol, binding for all countries; it will most probably be based on a voluntary and amendable contribution system (the term “commitment” will no longer be used).

Belief in a self-regulating market

According to the neoliberal context of the time, the Kyoto Protocol and its problematic construction are based on the belief in market self-regulation as the answer to climate change. It is based on neoclassical economic theory applied to environmental issues. CO₂ emissions are considered to be “economic externalities”, waste due to human activity, which can simply be integrated into the market, i.e., internalised, by defining property rights (through emission permits), allowing markets to reveal their prices through the process of supply and demand, thus creating goods. The conveyed “price signal” is supposed to change the behaviour of businesses and lead to the use of low carbon technologies. These choices point to a dematerialisation of the economy: an immaterial good (ton of CO₂ not emitted) governed by a price system that is subject to financial speculation. There has been no attempt to directly question the cause of emissions, the growth model or a lifestyle based on fossil fuels. The “Carbon Dioxide Equivalent” has also been a way to avoid thinking about the different ways that greenhouse gases are produced. These choices have proven ineffective. By prioritising a financial approach, these approaches offer no scope for thinking through the issue in terms of production, technological innovation and consumption. Yet the main headway towards reducing GHG emissions has been made by changing production processes, introducing energy-saving technologies and establishing pollution control standards. Drawing attention to consumption patterns would represent a way to empower local initiatives and civil society. It would also be a way to take into account the influence of international trade on the location of emissions, i.e., calculate emissions based not on only where they are produced but also on where they are consumed. Importing countries should thus be accountable for the carbon content of goods manufactured in China or for agricultural commodities from Brazil.

Constructing the climate risk as the chief concern

The negotiations of the UNFCCC and the work of the IPCC, have presented climate risk as the ultimate environmental issue, taking precedence over social and local realities that we face everyday (economic crisis, public health, inequalities, to name just a few) and over all other environmental issues (biodiversity, desertification). Negotiations have long been detached from international trade issues (WTO standards and binational and regional agreements), energy policies, geopolitics (post 9/11, wars



in the Middle East, the growth of China and other emerging nations) and from the economy in general. This has resulted in twisted situations: while climate negotiations remained preoccupied with sensitive formulations around commitments, international agreements such as the Transatlantic Trade Investment Partnership (TTIP) or national policies in favour of coal or shale gas would validate strategies that run counter to the necessary energy transition.

The Kyoto Protocol did not anticipate geopolitical changes either. Between now and 2030 the majority of emissions will be produced by the US and China, two countries that have not signed the Protocol. Given the growth of emerging economies, Europe will thus produce less than 5% of global emissions. UN classifications of developed and developing countries are no longer relevant to account for a country's emissions.

This climate-centred vision, which has prioritised emission reduction targets over development challenges while refusing to acknowledge geo-political issues, has failed to include society in the political debates around the issues of climate change, or to link global governance, public policies and local initiatives together. Local and regional approaches, such as those of global associations of large cities around the world and various citizen movements, carried out alongside negotiations, offer another vision of expertise and action, and include issues such as land management, access to sustainable energy, public health, and the fight against poverty, etc. Policies that have an impact on reducing GHG can not be separated from other national, regional and local issues; and involve trade-offs with other concerns, such as the right of countries to exploit their natural resources, including their oil and coal revenue. The concept of the co-benefits of climate policy plays an increasingly important role in negotiations.

The Paris Conference represents an opportunity to break away from the climate issue's initial framework. The legitimacy of climate policy can not rely solely on the legitimacy of science. It is now important that all actors, industrialists, researchers and social movements be involved in multi-objective policies. Greater emphasis needs to be put on broad-based innovation, technological partnerships, solidarity and changing our way of producing and consuming.

The question remains whether national contributions and the proposed solutions, which will inevitably be diverse, will address the issues at hand and prove consistent with the 2°C target. The scientific conference, *Our Common Future Under Climate Change*, held in Paris at Unesco in July 2015, reiterated that although it is too late to prevent global warming, there is still time to limit the damage.

THIS ARTICLE IS BASED ON TWO RECENT PUBLICATIONS:

- AUBERTIN C., DAMIAN M., MAGNY M., MILLER C., THEYS J., TREYER S. (éds.), "Les enjeux de la conférence de Paris : penser autrement la question climatique." *Natures, Sciences, Sociétés*, 23 (Supl. June), 2015 : www.nss-journal.org/articles/nss/abs/2015/02/contents/contents.html
- AYKUT S., DAHAM A. *Gouverner le climat?* Presse de Sciences Po, Paris, 2015.

The Climate: Active Transition or Change Inflicted?

50°C

40°C



Ritimo

21 ter, rue voltaire – 75011 Paris

Tel : +33 (0)1 44 64 74 16

www.ritimo.org

www.coredem.info

www.plateforme-echange.org

November 2015

Realisation and Coordination

Viviana Varin (Ritimo - France) and Julien Woessner (FPH - Switzerland)

Editorial Board

José de Echave (Cooperación - Peru), Sophie Gergaud (Cedidelp - France), Nicolas Haeringer (ATTAC and 350.org - France), Nicolas Krausz (FPH - Switzerland), Julien Woessner (FPH - Switzerland), and the Ritimo team : Erika Campelo, Danielle Moreau, Bernard Salamand, Nathalie Samuel, Odile Schmitt, Viviana Varin and Pauline Wetzel.

Translation Coordinator

Viviana Varin

Translators

Susanna Gendall

Kate Wilson

Design and Layout

Guillaume Seyral

Printed by

Corlet - 01 49 26 03 95

Reproduction Rights

Reproduction of articles in this issue is both authorised and encouraged, provided the articles are not modified, that the original edition is cited and that Ritimo is informed. All Passerelle articles are available online on the Coredem site under a Creative Commons license : CC BY NC ND (www.creativecommons.org).

Illustrations

Except when otherwise mentioned, all images and photographs in this issue are under a Creative Commons (CC) license and posted online on flickr: www.flickr.com/creativecommons – Cover designed by Freepik.com & G. Seyral

(...) The common thread in these local initiatives is that they are moving at a faster rate and going further than the current inter-state processes. The majority of them are aware that the changes required are of a systemic nature. This is exemplified in the slogan that captures the drumbeat of a number of movements: "Change the system, not the climate!" Because, beyond the climate issue, at play is the underlying need to transition to another economic system that is more respectful of social and environmental balances. Faced with the current deadlock on inter-state negotiations and the need to involve a whole array of actors in this race against time, it is crucial that we foster all incentives towards a cohesive fabric, building on common visions of the issues and objectives in order to build fair, sustainable societies.

The simple aim of this issue of Passerelle is to play a role in fostering these connections by giving a voice to the rich diversity of local authorities networks and representatives of civil society. It seeks to build passerelles (bridges) between these worlds that, although sometimes unaware of one another's existence, are all, in their own way, resolutely working to accelerate the transition towards post-carbon societies.

Published in three languages and downloadable at www.coredem.info, this thirteenth issue of the Passerelle Collection will be presented at various debates around COP21, held in Paris from November 30th to December 12th 2015. Above and beyond this event, we hope it will inspire different actors to come together over the long term and concretise the systemic changes needed to build human societies that are founded on living well together while respecting the planet's natural limits.

Ritimo

The organisation Ritimo is in charge of the Coredem and of publishing the Passerelle Collection. Ritimo is a network for information and documentation on international solidarity and sustainable development. In 90 locations throughout France, Ritimo opens public information centres on global issues, organises civil society campaigns and develops awareness-raising and training sessions. Ritimo is actively involved in the production and dissemination of plural and critical information, by means of its website: www.ritimo.org



The Passerelle Collection is published
by Ritimo with the support
of the Charles Léopold Mayer Foundation
for the Progress of Humankind
in the framework
of the Coredem initiative.

Precio: 10 euros ISBN: 978-2-914180-64-1



París, COP21: Un “acuerdo histórico” y una nueva manera de afrontar la cuestión climática

CATHERINE AUBERTIN, AMY DAHAN Y MICHEL DAMIAN

23 años después de la firma de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en la Cumbre de la Tierra de Río en 1992, la 21ª Conferencia de las Partes (COP21) que se realizará en París en diciembre de 2015 debería marcar una ruptura dentro de las negociaciones y dentro del tratamiento de la cuestión climática.

La manera en que se construyó la cuestión climática en efecto ya no es más sostenible. El objetivo de un acuerdo “universal, ambicioso y vinculante” está a la orden del día, sin embargo los organizadores de la COP21 saben bien que todo se jugara dentro de un movimiento *bottom-up*, a partir de las “contribuciones nacionalmente determinadas” (*Intended Nationally Determined Contributions*) de cada país, en la medida de sus medios, de sus prioridades de desarrollo, del apoyo de su sociedad civil, en una perspectiva voluntaria de participación en el esfuerzo de la lucha contra las perturbaciones climáticas. Junto al acuerdo internacional y a las contribuciones nacionales, “la agenda de soluciones” constituirá una pieza matriz, permitiendo a todos los actores no-estatales

-sector asociativo, alcaldes de grandes ciudades, administraciones locales, industrias- de compartir sus iniciativas en favor del clima. El encuadre inicial de la cuestión climática se encontrará radicalmente renovado.

Recodemos cómo se construyó la cuestión climática -la definición del problema y su gobernanza- por la CMNUCC, fuertemente inspirada por los trabajos de los científicos del IPCC. El calentamiento global ha sido presentado como un problema de contaminación que se mide en términos de acumulación de gas



© BRUNURE

Banderas de las Naciones Unidas.

de efecto invernadero (GEI) a través de una unidad única equivalente a una tonelada de emisiones de CO₂. Los mecanismos del mercado deberían permitir reducir a un menor costo las emisiones de GEI por un sistema de mercado de derechos de emisión.

Una gobernanza tecnocientífica global

Esta visión físico-química global se traduce por un objetivo técnico *top-down*: un acuerdo multilateral, orquestado por Naciones Unidas, sobre los objetivos de la reducción de emisiones, “carga” a compartir entre todos los estados. En un primer momento, el protocolo de Kyoto que impone las reducciones de emisiones a los países desarrollados, siguiendo el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” aportado por la declaración de Río de 1992, exonera de esfuerzos a los países en vía de desarrollo. Luego, este principio cristalizó el enfrentamiento Norte-Sur. Hizo falta un plazo de tiempo, el estancamiento de las negociaciones y el aumento de las emisiones para que el tema de la adaptación irrumpa con fuerza en 2007 durante la COP de Bali señalando de esta manera, por una parte la toma de conciencia que el objetivo último de mitigación no se hará al ritmo de la adaptación natural de los ecosistemas al cambio climático (art. 2 de la Convención) y por otra parte, el despertar de los países en desarrollo cuestionando el objetivo de la mitigación que representa un freno para su desarrollo, mientras que son ellos los que sufren en primera línea los desastres debidos al calentamiento global. Los temas de la adaptación y de la equidad, muy políticos, hacen así su aparición tardía en las negociaciones, rompiendo con el enfoque científico y técnico de la mitigación y renovando los contornos



de la ayuda al desarrollo.

Copenhague (2009) marca el fracaso de este acercamiento *top-down*. Los países del sur se oponen a la prolongación del protocolo de Kyoto a quienes les concerniría después de 2012. Proponen compromisos voluntarios de reducción dejados a la responsabilidad de cada uno de los estados. Se adhieren, sin embargo, al objetivo común de no sobrepasar el umbral de calentamiento de 2°, probablemente bajo la promesa de un financiamiento de más de 100 mil millones de dólares por año a partir de 2020 que cubriría sus esfuerzos de mitigación y adaptación. La COP16 de Cancún decide llegar a un acuerdo que implicaría a todos los países y crea el Fondo Verde para el Clima. La Plataforma de Durban, COP17 de 2011, acuerda sobre un compromiso de todos los países que sería firmado en 2015 y que entraría en vigor en 2020. Entonces, es la COP21 de París quien decidirá un acuerdo cuya forma jurídica aún falta definir. Es poco probable que se tome para todos la forma vinculante de una tercera fase del protocolo de Kyoto; éste se apoyaría verdaderamente en un sistema de contribuciones (el término compromiso dejaría de utilizarse) voluntarias y revisables.

La creencia en un mercado autoregulador

Conforme con el contexto neoliberal de la época, la solución del problema que estructura el protocolo de Kyoto, se basa en la creencia en la autoregulación del mercado. Esta idea retoma la teoría neoclásica aplicada a los problemas medioambientales. Las emisiones de CO₂ son consideradas como “externalidades económicas”, los desechos ligados a la actividad humana que es necesario hacer visibles en el precio, de hacerles entrar en el mercado, es decir de internalizarlos, o sea definir los derechos de propiedad (distribución de permiso de emisión), permitir a los mercados revelar sus precios gracias a la oferta y la demanda, y así hacer de ellas una mercancía. El precio de referencia así lanzado se supone que cambiaría el comportamiento de las empresas y las conduciría a la utilización de las tecnologías de baja emisión de carbono. Estas elecciones apuntan a la desmaterialización de la economía: una mercancía inmaterial (una tonelada de CO₂ no emitida) regida por un sistema del precio que da lugar a especulaciones financieras. Las causas de las emisiones, el modelo de crecimiento y del modo de vida basado en la energía obtenida de los recursos fósiles, no han sido cuestionadas abiertamente. La unidad “equivalente de CO₂” no ha permitido igualmente reflexionar sobre los modos de producción de los diferentes gases de efecto invernadero. Estas opciones se revelaron ineficaces. Haciendo hincapié en un acercamiento financiero, estas no nos permiten pensar la cuestión en términos de producción, de innovación tecnológica y de consumo. Es, sin embargo, a los cambios en el proceso de producción, a la introducción de tecnologías de ahorro de energía y a los acuerdos sobre normas menos contaminantes que debemos los principales logros de la baja de emisiones de GEI. La atención puesta en los modos de consumo permitirían otorgar un rol a las iniciativas locales y a la sociedad civil, así como tener en cuenta los intercambios internacionales de

carbono en el comercio internacional. Es decir, de contabilizar las emisiones no solamente en su lugar de producción, sino también en su lugar de consumo. El contenido en carbono de la producción de bienes manufacturados chinos o de materias primas agrícolas brasileñas deberían, de esta forma, estar imputados a los países importadores.

La construcción de la supremacía del riesgo climático

Las negociaciones de la CMNUCC y los trabajos del IPCC han erigido el riesgo climático como el problema medioambiental último, sobrepasando en importancia a las realidades sociales, localizadas y cotidianas que afrontan nuestras sociedades (crisis económicas, sanidad pública, desigualdades, etc) y todas las demás cuestiones del medioambiente (biodiversidad, la desertificación). Las negociaciones durante mucho tiempo continuaron independientes de las cuestiones del comercio internacional (las normas de la OMC y los acuerdos binacionales y regionales), políticas de la energía, de la geopolítica (después del 11 de setiembre, las guerras de Medio Oriente, el crecimiento de China y de los países emergentes) y de la economía en general. Esto ha acarreado situaciones grotescas: mientras que las negociaciones no avanzaban respecto a delicadas formulaciones de compromisos, los acuerdos internacionales como la negociación sobre el Tratado de libre comercio trasatlántico (TTIP por sus siglas en inglés) y las políticas nacionales aprobaban estrategias que iban en contra de la necesaria transición energética, como el uso de la explotación de carbón y de gas de esquisto.

El protocolo de Kyoto tampoco ha anticipado las convulsiones geopolíticas. En el horizonte 2030 la mayoría de las emisiones serán las hechas por EEUU y China, dos países que no forman parte de los países comprometidos con el protocolo. A causa del crecimiento de los países emergentes, Europa emitirá entonces menos del 5 % de las emisiones mundiales. Las categorías de la ONU de países desarrollados y países en desarrollo no son más operacionales para clasificar los países emisores.

Al mismo tiempo que niega las cuestiones geopolíticas, esta visión clima-centrista, que coloca en lo alto de toda la jerarquía de las prioridades la reducción de emisiones de gas de efecto invernadero ante los retos del desarrollo, no ha permitido vincular a las sociedades con los debates políticos sobre los retos del cambio climático, ni tampoco ha permitido articular gobernanza global, políticas públicas e iniciativas locales. Los enfoques territoriales dirigidos paralelamente a las negociaciones, por ejemplo por las asociaciones de las grandes ciudades del mundo y los diversos movimientos ciudadanos, permiten dar otra visión del peritaje y de la acción; e incluir las cuestiones del fomento del territorio, del acceso a la energía sostenibles, de la sanidad pública, de la lucha contra la pobreza, etc. Las políticas que han tenido un impacto sobre las reducciones de



GEI no pueden ser disociadas de otros retos nacionales, regionales, locales; ellas necesitarán arbitrajes con los otros retos, como el de los derechos de los países a explotar sus recursos naturales, incluyendo las rentas carboneras o petroleras. El concepto co-beneficio de las políticas climáticas ocupa un lugar creciente en el seno de las negociaciones.

La Conferencia de París debería permitir salir del encuadre inicial de la cuestión climática que ha hecho perder tanto tiempo para reaccionar. La legitimidad de políticas climáticas ya no se puede apoyar sobre la única legitimidad de la ciencia. Se trata hoy de implicar a todos los actores, industriales, investigadores, movimientos sociales, en las políticas con múltiples objetivos y de dar más protagonismo a las cuestiones de innovación de base amplia, de intercambio tecnológico, de solidaridad, de manera de producir, de consumir.

La cuestión que queda abierta es saber si las contribuciones nacionales y la agenda de las soluciones, necesariamente heterogéneas, permitirán responder a los desafíos, y ser coherentes con el objetivo de no sobrepasar los 2º. La conferencia científica *Nuestro futuro común sobre el cambio climático* organizada en París por la Unesco en julio de 2015 ha recordado que, si es demasiado tarde para impedir el calentamiento de nuestro planeta, siempre es el momento de limitar los daños.

ESTE ARTÍCULO SE BASA PRINCIPALMENTE EN DOS PUBLICACIONES RECIENTES:

- AUBERTIN C., DAMIAN M., MAGNY M., MILLER C., THEYS J., TREYER S. (éds.), "Les enjeux de la conférence de Paris : penser autrement la question climatique." *Natures, Sciences, Sociétés*, 23 (Supl. junio), 2015 : <http://www.nss-journal.org/articles/nss/abs/2015/02/contents/contents.htm>
- AYKUT S., DAHAM A. *Gouverner le climat?* Presse de Sciences Po, Paris, 2015.

¿ Clima: elegir o sufrir la transición ?





Ritimo

21 ter, rue voltaire – 75011 Paris

Tel : +33 (0)1 44 64 74 16

www.ritimo.org

www.coredem.info

www.plateforme-echange.org

Noviembre 2015

Realización y coordinación

Viviana Varin (Ritimo - Francia) y Julien Woessner (FPH - Suiza)

Comité editorial

José de Echave (Cooperación - Perú), Sophie Gergaud (Cedidelp - Francia), Nicolas Haeringer (ATTAC et 350.org - Francia), Nicolas Krausz (FPH - Suiza), Julien Woessner (FPH - Suiza), et l'équipe Ritimo : Erika Campelo, Danielle Moreau, Bernard Salamand, Nathalie Samuel, Odile Schmitt, Viviana Varin y Pauline Wetzel.

Coordinadora para la traducción

Viviana Varin

Traductores

Bruno Lakmeche

Kate Wilson

Diseño portada y compaginación

Guillaume Seyral

Impresión

Corlet (01 49 26 03 95)

Derechos de reproducción

La reproducción de los artículos de esta colección no solo está permitida sino animada, con la condición de no modificarlos, mencionar la edición original e informar que Ritimo es su editor.

Todos los artículos de la Colección Passerelle están online en el sitio de la Coredem bajo la licencia CC BY NC ND (www.creativecommons.org).

Ilustraciones

Salvo mención explícita de lo contrario, todas las ilustraciones de esta revista son imágenes bajo licencia Creative Commons (CC) provenientes del sitio flickr: www.flickr.com/creativecommons – Cobertura designed by Freepik.com & G. Seyral.

«(...) ¿Cuál es el hilo conductor de todas estas dinámicas locales?»

Están de acuerdo en el hecho de que se trata de ir más rápido y más lejos que los procesos interestatales actuales. La mayoría también constatan que los cambios necesarios son de tipo sistémico, como lo demuestra por ejemplo el eslogan de las reivindicaciones de muchos movimientos: '¡Cambiamos el sistema, no el clima!'. Porque, más allá de la cuestión del clima, es la transición hacia otro sistema económico que está en juego, más respetuoso de los equilibrios sociales y medioambientales. Frente a los bloqueos de las negociaciones interestatales y la necesidad de implicar una gran variedad de actores en esta carrera contra el reloj, es crucial favorecer todas las dinámicas de convergencia, y al mismo tiempo reforzar las visiones comunes de lo que está en juego y de los objetivos a alcanzar para construir sociedades justas y sostenibles.

Esta publicación tiene la modesta ambición de contribuir en estos acercamientos dando la palabra a representantes de redes de administraciones locales y de la sociedad civil en su abundante diversidad. Busca establecer passerelles (puentes) entre estos mundos que a veces se desconocen mientras que cada uno a su manera obran de modo decisivo para acelerar la transición hacia modelos de sociedad post carbono.

Publicado en tres idiomas, se puede descargar en el sitio www.coredem.info, este número 13 de la colección Passerelle se presentará en diferentes espacios de debate durante la COP21 que tendrá lugar en París en diciembre de 2015. Más allá de este evento, esperamos que pueda permitir a diferentes actores unirse de manera duradera para materializar los cambios sistémicos necesarios para la edificación de sociedades humanas basadas en el respeto al planeta y la buena convivencia.»

Ritimo

La asociación Ritimo anima la Coredem y es editora de la colección Passerelle. Ritimo es una red de información y documentación para la solidaridad y el desarrollo sostenible. En 90 lugares en Francia, Ritimo acoge al público, transmite campañas ciudadanas, propone animaciones y capacitaciones. Ritimo se compromete en la producción y difusión de una información plural y crítica a través de su sitio: www.ritimo.org



La colección Passerelle es realizada
por Ritimo con el apoyo
de la Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme,
en el marco de la Coredem