

Ganar el futuro: el desafío de la sostenibilidad es la gobernanza

CRISTINA MONGE

Profesora asociada de Sociología en la Universidad de Zaragoza y en la UNED. Politóloga y socióloga, especialista en movimientos sociales, emergencia climática y transición ecológica.

AVANCE

La gran dificultad de la transición ecológica —necesaria para enfrentarse al reto del cambio climático— radica en la gobernanza que permita hacerla real, expone Cristina Monge. Es necesario contar, para ello, con mecanismos institucionales y dinámicas de acuerdos. Y es fundamental canalizar el conocimiento, como hace el Panel Intergubernamental de Cambio Climático —IPCC— que no desarrolla investigación propia, sino que reúne a científicos para poner su trabajo al servicio de Naciones Unidas. El problema es que, al someter a negociación con los Estados los informes de síntesis, se tienden a suavizar algunas conclusiones, lo que ha merecido reproches por parte de los investigadores. Es necesario poner en marcha una red de colaboración e incentivos mutuos, dada la complejidad que tiene la gobernanza de la agenda internacional del cambio climático. Un ejemplo de esto es la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) creada en la Cumbre de Río en 1992, y que ha concitado el acuerdo



Hace falta la gobernanza para hacer real la transición ecológica

Foto: © Shutterstock

de 197 países, quienes reciben el nombre de Partes y se reúnen anualmente en las conocidas Conferencias de las Partes —COP—. Especialmente relevante fue la COP 21 (2015) en la que se consiguió alcanzar el Acuerdo de París que estableció el objetivo de evitar un incremento de la temperatura que no supere 2°C y a ser posible $1,5^{\circ}\text{C}$.

La transición energética tiene víctimas, singularmente por la reconversión de algunos sectores económicos, lo cual requiere una gestión adecuada. En España, están en marcha los llamados Contratos de transición justa, que son acuerdos del Estado con los agentes sociales, políticos y económicos de un territorio obligado a reinventarse.

Con tecnología y acuerdos políticos se pueden obtener éxitos, como el logrado con el Protocolo de Montreal (1987), para eliminar las sustancias químicas que dañan la capa de ozono. La autora concluye señalando que ante el reto del cambio climático merece la pena invertir tiempo en diseñar una buena gobernanza, mediante procesos de deliberación que permitan alcanzar acuerdos múltiples.

Leer el artículo completo 

El principal reto que tiene hoy la humanidad es la crisis climática, y su gran desafío, encontrar la forma de enfrentarse a ella haciendo posible una transición ecológica. Tras años de investigación científica, desarrollo de tecnología, inversión en la llamada *economía verde* y avances regulatorios, la gran dificultad de la transición ecológica está en su dimensión política, en la gobernanza que permita hacerla real.

Esto viene marcado por las propias necesidades de dicha transición, que van más allá de incentivos puntuales para una reconversión económica. Como muestra la abundante literatura especializada, para hacer frente al desafío es necesario contar con mecanismos institucionales, dispositivos deliberativos y dinámicas de acuerdos multi-actor que incorporen todos los factores en juego y su complejidad.

EL CONOCIMIENTO COLECTIVO

Una de las primeras muestras de la necesidad de sistemas de gobernanza distintos construidos sobre la necesidad de acuerdos se puede encontrar en la propia creación de conocimiento. El Panel Intergubernamental de Cambio Climático –IPCC, por sus siglas en inglés– que asesora a Naciones Unidas sobre cambio climático, no desarrolla investigación propia, sino que reúne a científicos de las distintas áreas de conocimiento relacionadas con la crisis climática para evaluar el conocimiento disponible creado previamente por toda la comunidad científica, identificar aspectos en los que hay coincidencia, y detectar aquellos otros en los que es necesario seguir investigando.

Una estructura cuyo fin es evaluar el conocimiento científico y ponerlo al servicio de Naciones Unidas con el propósito de servir de base a la búsqueda de acuerdos entre los Estados. Algo así es difícil de encontrar en otras áreas. Entre sus virtudes se señalan tanto la solvencia del trabajo desarrollado y la puesta a disposición del conocimiento para facilitar la toma de decisiones, como la pluralidad de la procedencia de revisores desde el punto de vista cultural y de áreas de conocimiento. Por la parte de las dificultades, la necesidad de someter a negociación con los Estados los informes de síntesis –que son lo que tienen repercusión pública– ha generado ya más de una crítica y reproche por parte de los investigadores, dado que la tendencia a dulcificar algunas conclusiones o rebajar la rotundidad de las recomendaciones genera frustración entre los mismos. No obstante, se sigue considerando que el IPCC juega un papel fundamental no sólo evaluando el conocimiento existente, sino haciéndolo con vocación de ayudar a la toma de decisiones. Conocimientos expertos –en plural– al servicio de la transformación.

EJEMPLO DE GOBERNANZA COMPLEJA

La agenda internacional del cambio climático, hoy cuestionada en algunos sectores por su falta de eficacia y pérdida de credibilidad, es un ejemplo de gobernanza compleja. ¿Sería posible hacer frente a un desafío global de otra manera, mediante la imposición al conjunto de la comunidad internacional de ciertas estrategias por parte de quienes más poder geopolítico albergan? La experiencia demuestra que es necesario poner en marcha una red de colaboración e incentivos mutuos para poder desarrollar todos los elementos necesarios. La incorporación de cláusulas ambientales, por ejemplo, en acuerdos comerciales,

puede ser un incentivo en algunos casos, y no debe descartarse, pero la transición que aquí se plantea es de un calado mayor.

La propia Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) es un ejemplo de esto. Creada en la Cumbre de la Tierra de Río en 1992, ha concitado el acuerdo de 197 países, quienes reciben el nombre de *Partes* y se reúnen anualmente en las conocidas Conferencias de las Partes –COP–. En estas cumbres las decisiones se toman por consenso de los 197 países que integran la Convención, lo que dificulta la agilidad y ambición de éstas. Dos cumbres han sido especialmente relevantes por los acuerdos alcanzados. La primera, la COP 3, en 1997, que aprobó el Protocolo de Kioto con el objetivo de reducir un 5% las emisiones de gases de efecto invernadero. Dieciocho años más tarde, en la COP 21 celebrada en 2015, se consiguió alcanzar el Acuerdo de París que estableció el objetivo de evitar un incremento de la temperatura a no más de 2°C en 2100, y a ser posible de 1,5°C, a través de responsabilidades comunes pero diferenciadas de las Partes.

Esta Convención Marco se completa con una serie de acuerdos entre otros actores de distinta naturaleza, como los privados, que se dan cita en el Pacto Global con el objetivo de levantar un movimiento de empresas que hagan negocios de manera responsable¹; actores subnacionales, como las ciudades o las regiones; organizaciones de la sociedad civil que trabajan en red pidiendo mayor ambición en las negociaciones;

1 En concreto, en la presentación del Pacto Global, se afirma «negocios de manera responsable alineando sus estrategias y operaciones con los Diez Principios sobre derechos humanos, trabajo, medio ambiente y anticorrupción; y tome medidas estratégicas para promover objetivos sociales más amplios, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, con énfasis en la colaboración y la innovación» Disponible en <https://www.pactomundial.org/que-puedes-hacer-tu/diez-principios/>

o redes de cooperación técnica como el Consejo Mundial de la Energía (WEC) o la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA), entre otros.

No faltan tampoco espacios de

colaboración multi-*stakeholders* como la *Global Climate Partnership*, la principal plataforma de colaboración de coaliciones regionales de soluciones innovadoras y aprendizaje; *Alliances for Climate Action*, que promueve una nueva forma de liderazgo climático mediante la articulación de grupos nacionales de líderes empresariales, gubernamentales, locales, académicos y de la sociedad civil en países de todo el mundo para impulsar la descarbonización en sus países, la red *Sustainable Development Solutions Network*, con protagonismo del mundo académico colaborando con el empresarial, etc.

Dicho lo cual, es importante no obviar la pregunta clave en todo esto: ¿Permite este modelo alcanzar la velocidad y ambición necesaria para hacer frente a la crisis climática? Habría que diferenciar los acuerdos alcanzados en las COP propiamente dichas, es decir, entre las Partes de la Conferencia, que son los Estados, y el resto de las redes que acompañan a la celebración de las cumbres. En el primer caso, como es conocido, la exigencia de unanimidad en el plenario provoca acuerdos poco ambiciosos, que, junto a la ausencia de instrumentos de obligatoriedad de cumplimiento, hacen que las cumbres comiencen a estar cuestionadas por sectores tanto del ámbito científico, como social y de opinión pública. Ahora bien, ¿sería posible hacerlo de otro modo? Se antoja complicado imaginar mecanismos distin-

La gran dificultad de la transición ecológica está en su dimensión política, en la gobernanza que permita hacerla real

tos que permitieran avanzar más rápido. No obstante, a lo largo de la vida de la Convención, se han ido creando coaliciones de países *ad hoc* para llegar a acuerdos más ambiciosos en temas de interés común, o para conseguir introducir algún aspecto nuevo en los acuerdos, como la perspectiva de género o la idea de transición justa. Es decir, la Convención, en la medida en que exige la unanimidad, tiene abundantes limitaciones, pero nada impide que aquellos Estados que así lo consideren puedan poner en marcha acuerdos para incrementar la ambición o situar un enfoque nuevo, y generar incentivos para que otros países se sumen. Velocidades múltiples para incentivar la aceleración del conjunto.

Caso distinto es el de las múltiples redes de empresas, gobiernos subnacionales, centros tecnológicos y de investigación, u organizaciones de la sociedad civil que se agrupan alrededor de las conferencias, y que se han convertido en aceleradores de la transición compartiendo conocimiento y creando sinergias entre sus miembros.

ESTA TRANSICIÓN TAMBIÉN TIENE VÍCTIMAS

Como todas las transiciones, esta también tiene sus víctimas. Gestionar este aspecto es clave para el éxito o fracaso. Ejemplos de lo segundo hay muchos: desde los chalecos amarillos en Francia, hasta las protestas por restringir el tráfico privado en el centro de las ciudades, pasando por la reconversión de algunos sectores económicos, proliferan los casos en los que los afectados por los cambios se oponen ante lo que consideran una afrenta a su modo de vida. Y en muchos casos, así es.

Ejemplos de lo contrario no hay tantos y están en fase de experimentación. En España, se están gestionando en este

momento *Contratos de transición justa*, instrumentos creados dentro de la Estrategia de transición justa² aprobada en 2019 y hoy financiados en buena medida por el Fondo de transición justa de la UE: acuerdos del Estado con los agentes sociales, políticos y económicos de un territorio obligado a reinventarse ante el cambio de su estructura económica provocado por la transición ecológica. Se trata, fundamentalmente, de comarcas mineras que ven cómo el cierre de las minas de carbón y las centrales térmicas les obliga a repensar el conjunto de la economía. La gran dependencia que el territorio en su conjunto tiene de grandes empresas como estas les hace en mayor medida más vulnerables, ya que su cierre supone repensar la economía de toda la zona. Aunque con diferencias según las experiencias, se están valorando como procesos de éxito capaces de promover nuevas iniciativas económicas en la zona, diversificando la economía y priorizando la formación e inserción laboral de grupos tradicionalmente olvidados en sectores industriales como los jóvenes o las mujeres.

Víctimas se consideran también algunos territorios en los que se están instalando parques de placas solares o aerogeneradores. Aunque no todos los casos son iguales, en muchos de ellos opera un sentimiento de agravio anclado en experiencias del pasado que lleva a recordar cómo su territorio se ha puesto al servicio de otros para extraer recursos —agua, energía, agricultura, ganadería—, hipotecando otros desarrollos y sin apenas disfrutar de los beneficios. Esto, junto a malas prácticas operadas por empresas del sector, ha hecho esta-

2 https://www.transicionjusta.gob.es/Documents/Convenios_transicion_justa/common/Estrategia%20Transicion%20Justa-Def.PDF

llar el malestar hasta el punto de llevar a retrasar proyectos, judicializarlos, o directamente, descartarlos. Por el contrario, existen también ejemplos de buenas prácticas, recogidos ya en publicaciones diversas, en los que se puede observar cómo las instalaciones que se han llevado a cabo de forma más rápida y exitosa son aquellas en las que, junto a las licencias correspondientes, la empresa promotora ha conseguido obtener *la licencia social*, es decir, el acuerdo del territorio.

CASOS DE ÉXITO

La narrativa actual sobre la crisis climática y la transición ecológica oscila entre quienes no ven salida posible y afirman que la humanidad está sometida al colapso, por un lado, y quienes confían en que la tecnología y el mercado operen con eficacia, por otro. La evidencia, sin embargo, muestra que el futuro no está escrito —luego el colapso tampoco— y que la tecnología por sí sola no es capaz de asumir estos retos. Sin ella es imposible hacerlo, pero sólo con ella no se llegará muy lejos.

En ambos casos se olvida a menudo que existen ya casos de éxito que deben analizarse. Uno de los más reconocidos es el Protocolo de Montreal, firmado en 1987 con el objetivo de proteger la dañada capa de ozono mediante la eliminación progresiva, de acuerdo con un calendario pactado por todos los Estados, de las más de cien sustancias químicas que podrían dañar la capa de ozono. El Protocolo no sólo se ha implementado según lo previsto, sino que unos años más tarde, en 2009, consiguió, junto con la Convención de Viena, ser ratificado de forma universal, y en 2016, amplió el espectro del acuerdo para incluir también los hidrofluorocarbonos (HFC). Hoy,

aunque no goce de demasiada difusión, la ciencia comprueba cómo el enorme agujero de la capa de ozono se ha ido cerrando progresivamente, y, en función de otras variables meteorológicas, evoluciona a mayor o menor velocidad. Si esto ha sido posible ha sido, sin duda, gracias al compromiso de quienes firmaron el Protocolo y a la disponibilidad de tecnología que hiciera posible la sustitución de las sustancias dañinas.

Este ejemplo no es comparable al desafío que supone la transición ecológica necesaria para hacer frente a la crisis climática, enormemente más compleja, pero supone un ejemplo de cómo, con tecnología y acuerdos políticos, se pueden obtener importantes beneficios. El planeta Tierra, con su conocida resiliencia en muchos ámbitos, también pone de su parte.

A MODO DE CONCLUSIÓN

El debate sobre el clima ha cambiado ya de fase. Ya no se trata de discutir su existencia o debatir cómo opera, sino que el reto es hoy acordar cómo se lleva a cabo la transición imprescindible. La dimensión y urgencia del reto implica apostar por políticas ambiciosas y rápidas. Lejos de lo que puede parecer, y de acuerdo con las experiencias ya estudiadas, como las que se citan aquí y otras muchas, la manera más rápida de poner en marcha estas medidas es con procesos de deliberación que permitan alcanzar acuerdos múltiples y repartir los costes y beneficios. Invertir tiempo en diseñar una buena gobernanza y en alcanzar los acuerdos necesarios es ganarlo en la tramitación y ejecución de cada una de las iniciativas. La innovación tecnológica y la financiera avanzan a buen ritmo; no así la innovación socio-política, que necesita de más inversión, experimentación y evaluación. ■