

Trump y el cambio climático: acciones y reacciones, ¿iguales, opuestas e insuficientes?

Lara Lázaro Touza | Investigadora principal, Real Instituto Elcano | @lazarotouza

Tema

El primer año de la presidencia de Donald Trump ha sido negativo en materia climática. Internamente América ha dado los primeros pasos para dismantelar las iniciativas climáticas del presidente Obama. En el ámbito internacional EEUU anunciaba su retirada del Acuerdo de París tan pronto como sea posible. La comunidad internacional ha reaccionado apoyando firmemente el Acuerdo de París. Sin embargo, se necesita mayor ambición para cerrar la brecha entre los objetivos climáticos y las acciones de mitigación determinadas a nivel nacional.

Resumen

El segundo *default* (incumplimiento)¹ climático de EEUU, con el anuncio de Trump de retirarse del Acuerdo de París tan pronto como sea posible, y el inicio del dismantelamiento de la política climática federal de la era Obama, no hacen sino exacerbar la insuficiencia de la acción climática preexistente a nivel global.

Las reacciones dentro de EEUU a las iniciativas climáticas de Trump *no se han hecho esperar*. Hay un buen número de estados, ciudades, empresas y organizaciones sociales norteamericanas que han anunciado que *redoblarán sus esfuerzos y compromisos climáticos*, alineándose con el objetivo del Acuerdo de París. Se puede esperar, además, un aumento en la litigación climática y en los movimientos de desinversión. Muestra de ello es la iniciativa de Bill de Blasio que anuncia desinversiones de empresas relacionadas con el sector de los combustibles fósiles y demandas a la industria petrolera.

La comunidad internacional, por su parte, ha cerrado filas en torno al Acuerdo de París. La reducción en el coste de las energías renovables, la experiencia creciente con los impactos del cambio climático, los co-impactos en la salud de las actividades más intensivas en emisiones, el apoyo ciudadano a la acción climática y el capital político invertido en alcanzar el Acuerdo de París, han ayudado (por el momento) a evitar el efecto dominó que el anuncio de la retirada de EEUU del Acuerdo de París podía haber tenido. No obstante, el cumplimiento de los compromisos actuales y un aumento significativo de la ambición son imprescindibles para cerrar la brecha entre nuestros compromisos determinados a nivel nacional (*Nationally Determined Contributions*, NDC) y el objetivo de limitar el aumento medio de las temperaturas a menos de 2°C en relación con la era preindustrial.

¹ Siendo el primer *default* climático la no ratificación del Protocolo de Kioto por parte de EEUU en 2001.

Análisis

Trump en acción, el resto en reacción

Tras jurar el cargo, Donald Trump anunciaba su estrategia energética (*America First Energy Plan*) y aprobaba su orden ejecutiva para promocionar la independencia energética y el crecimiento económico (*Executive Order on Promoting Energy Independence and Economic Growth*). Dichas acciones están alineadas con su mantra electoral de usar todas las fuentes energéticas, especialmente si son de origen nacional, independientemente de sus emisiones de gases de efecto invernadero. Los objetivos fundamentales de la nueva estrategia son proporcionar seguridad energética, entendida como el acceso a la energía a precios asequibles, y crear empleo. Se abandonan, por tanto, los objetivos climáticos y los objetivos en materia de energías limpias de la política energética de la era Obama.²

En el marco de su nuevo plan energético, Trump resaltaba la necesidad de revisar la regulación potencialmente “innecesaria” como el Plan de Energía Limpia (*Clean Power Plan*). Una revisión que previsiblemente se demorará en el tiempo ya que, al estar aprobado el plan, la revisión tiene que seguir el mismo procedimiento administrativo que la adopción del mismo. A pesar de las demoras, a efectos prácticos el examen de la legislación “innecesaria” supone poder “suspender, revisar o rescindir” la regulación que pueda afectar a la producción de energía, haciendo especial hincapié en aquella que afecta a la producción de petróleo, gas, carbón y energía nuclear. Además, Trump anunciaba su intención de eliminar las iniciativas climáticas de la era Obama como el Plan de Acción Climática (*Climate Action Plan*).

En el terreno ambiental, la orden ejecutiva de Trump sobre independencia energética y crecimiento económico indica que la política norteamericana tiene como objetivo proporcionar aire limpio y agua limpia, siempre que las acciones ambientales supongan beneficios netos y siempre que se basen en el mejor conocimiento científico y económico disponible. No se menciona, sin embargo, la necesidad de integrar la política energética y la ambiental para la protección de la salud o del medio ambiente. En este sentido, es interesante resaltar, por ejemplo, la anulación por parte del Congreso de la legislación relativa a la prohibición de verter residuos procedentes de la minería del carbón en las aguas cercanas a las explotaciones mineras, o la suspensión temporal por parte del Departamento de Gestión del Territorio (*Bureau of Land Management*) de la legislación relativa a las fugas y la quema de metano, con un alto potencial de calentamiento global.

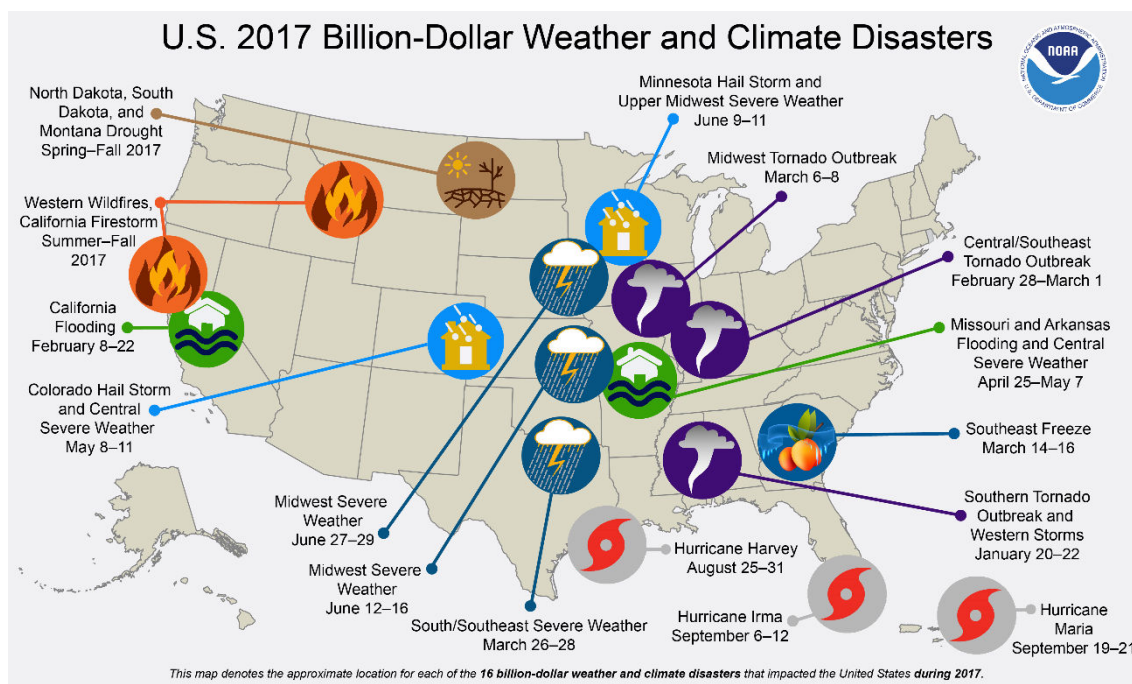
En lo concerniente al mandato de basar las decisiones climáticas en el conocimiento científico y económico disponible, ni las declaraciones del presidente, ni las acciones emprendidas en el primer año de Trump al frente de EEUU parecen tener en cuenta dicho conocimiento. Al infame mensaje en Twitter de Trump afirmando que el cambio

² S. Vakhshouri (2017), “The America First Energy Plan. Renewing the Confidence of American Energy Producers”, The Atlantic Council Global Energy Center, https://svbweb.s3.amazonaws.com/media/new_release/The_America_First_Energy_Plan_web_0817.pdf, último acceso: 15/1/2018.

climático era un invento de los chinos para perjudicar los intereses norteamericanos, han seguido otros, como su reciente tuit pidiendo “un poco de cambio climático” para combatir el frío; ambos son indicativos del grado de desconocimiento y falta de respeto hacia la ciencia del clima. Además, nada más llegar a la Casa Blanca Trump limita la interacción de los científicos de la EPA con la sociedad, imponiendo la revisión de las publicaciones por parte de la administración, e indicando que términos como “cambio climático” es mejor obviarlos en favor de otros como eventos extremos.

El año 2017 ha batido un nuevo récord en lo referente a los costes de eventos meteorológicos y climáticos extremos. El Centro Nacional de Información Ambiental (*National Center for Environmental Information, NCEI*) informaba de que a lo largo del año 2017 EEUU ha sufrido 16 eventos extremos con un coste total de 306.000 millones de dólares, el más alto de la historia. Además, en el cuarto informe sobre el estado del arte del cambio climático (*Global Change Research Program Climate Science Special Report*)³ afirma, en línea con el Quinto Informe del IPCC, que el cambio climático es inequívoco y que es fundamentalmente de origen antropogénico en lo que se refiere al calentamiento observado desde la segunda mitad del siglo XX.⁴

Mapa 1. Mayores desastres meteorológicos y climáticos en EEUU en 2017



Fuente: NOAA (2017), <https://www.ncdc.noaa.gov/billions/>.

La deriva post-factual de la Administración Trump en relación con el cambio climático, a pesar de la información anterior, ha suscitado preocupación entre científicos y líderes políticos a nivel nacional e internacional, generando un movimiento de protesta en contra

³ En el mencionado informe se afirma que el período actual es el más cálido en la historia de la civilización moderna y que es extremadamente probable que la influencia del hombre sea la causa fundamental del cambio climático en la segunda mitad del siglo XX.

⁴ Con una probabilidad externadamente elevada.

de las acciones del actual presidente de EEUU. Líderes como Emanuel Macron han asegurado, en clara referencia a lo que algunos han llamado “la guerra contra la ciencia de Trump”, que Francia daría la bienvenida a los científicos del clima, entre otros, poniendo en marcha un programa de becas de investigación. Durante la COP23 Macron además afirmaba que al IPCC no le iba a faltar “ni un euro de financiación” para continuar con la labor de resumir el estado del arte en lo concerniente al cambio climático y sus impactos.

En cuanto a los presupuestos americanos, a principios de 2017 la oficina del presidente publica su plan presupuestario *America First, a Blueprint to Make America Great Again* en el que se propone un recorte significativo en el presupuesto para la investigación,⁵ con el objetivo de eliminar la financiación federal para proyectos cuyos resultados estén cercanos a la comercialización. El sector privado, se argumenta, está mejor equipado para proyectos cercanos a la fase de comercialización. El presupuesto propone asimismo la eliminación de los programas de climatización (*Weatherization Assistance Program*), que favorecen a las familias con menos recursos, y el programa energético (*State Energy Program*).

También se propone en el plan presupuestario de Trump una reducción de un 31% en el presupuesto de la Agencia de Protección Ambiental (*Environmental Protection Agency*, EPA), una reducción de 3.200 personas de su plantilla y una reorientación hacia la protección de la calidad del aire y del agua, eliminando el cambio climático de sus objetivos. El mencionado recorte presupuestario y de personal es el mayor propuesto en la historia de la EPA, una institución de referencia a nivel internacional en materia de protección ambiental y de publicación de información sobre el cambio climático. No obstante, el Congreso mostró en la segunda mitad de 2017 su rechazo a los severos recortes a la EPA propuestos por la Administración Trump. Otras instituciones clave en la recopilación y análisis de datos climáticos que han visto sus presupuestos mermados en la propuesta presupuestaria de Trump incluyen la NASA, con una reorientación de sus objetivos hacia la exploración del espacio, el Ministerio de Agricultura, la Agencia de Investigación Geológica y la Administración Nacional para el Océano y la Atmósfera (*National Oceanic and Atmospheric Administration*, NOAA), esta última con un recorte propuesto del 16%.⁶ El presupuesto de 2017 propone, asimismo, eliminar la financiación del Plan de Energía Limpia (*Clean Power Plan*) y la financiación para los programas climáticos internacionales, incluyendo aquellos centrados en la investigación y los partenariados con objetivos climáticos.

El 1 de junio de 2017, y tras meses de incertidumbre e intenso debate en la Casa Blanca sobre la retirada de EEUU del Acuerdo de París, Trump anunciaba su intención de retirarse del mismo, atendiendo al artículo 28 del mencionado acuerdo. El anuncio de

⁵ Y.-X. Zangh (2017), “The withdrawal of the US from the Paris Agreement and its impacts on global climate change governance”, *Advances in Climate Change Research*, nº 8, pp. 213-219.

⁶ Recorte que alcanzaría el 32% de las actividades de I+D para el estudio de la meteorología y el clima de la Administración Nacional para el Océano y la Atmósfera (NOAA). Véase: Trump Budget Cuts NOAA by 16%, Slashes Research Funding Even Deeper, <https://www.aip.org/fyi/2017/trump-budget-cuts-noaa-16-slashes-research-funding-even-deeper>.

(cont.)

retirada se justificaba (erróneamente) en términos económicos, de impacto climático del acuerdo y, siguiendo la deriva neo-jacksoniana⁷ de Trump, en términos de pérdida de soberanía. El abandono del Acuerdo de París suponía una victoria para Stephen Bannon, Scott Pruitt⁸ y otros, sobre Rex Tillerson, Ivanka Trump, Jared Kushner y el general Mattis, que habían pedido a Trump que permaneciese en el Acuerdo de París, aunque sólo fuera para poder influir en el desarrollo del mismo.

En agosto de 2017 se publicaba la carta en la que EEUU informaba a Naciones Unidas de su intención de retirarse del Acuerdo de París tan pronto como fuera posible. Esto ocurrirá tres años después de la entrada en vigor del Acuerdo de París y un año después del depósito de la notificación de retirada, es decir, tras las siguientes elecciones presidenciales norteamericanas.

El liderazgo en la diplomacia climática ejercido por la Administración Obama se desvanece con Trump, abriéndose una ventana de oportunidad para que otros asuman este liderazgo. Un liderazgo que se espera sea más compartido, incorpore activamente a más actores y anime a una mayor apropiación del objetivo de limitar una interferencia peligrosa con el sistema climático por parte de la sociedad. Así, en EEUU un número significativo de gobernadores, alcaldes, empresas y ciudadanos reaccionan en contra de la deriva negacionista y aislacionista de Trump, comprometiéndose con el cumplimiento del Acuerdo de París. Muestra de ello son el pabellón alternativo estadounidense de la COP23 de Bonn y los compromisos adquiridos por actores no estatales a lo largo de 2017.⁹ Como se comentaba al comienzo de esta exposición, otro ejemplo de acción climática en el ámbito de la litigación y de la desinversión a nivel local lo acaba de proporcionar el alcalde de Nueva York Bill de Blasio. Debido a los daños en infraestructuras originados por eventos climáticos extremos como Sandy en 2012, de Blasio anunciaba a comienzos de 2018 que demandará a cinco petroleras (BP, Chevron, ConocoPhillips, ExxonMobil y Shell) para recuperar el dinero invertido en infraestructuras y en medidas de resiliencia. Además, anuncia una desinversión de 5.000 millones de dólares de cinco fondos de pensiones de la ciudad que tienen su dinero invertido en empresas del sector petrolero. Parece, pues, que la acción climática se vuelve más local y que la Administración Trump se enfrentará a una sociedad más belligerante con sus políticas.

Tras la elección de Trump como presidente de EEUU, la comunidad internacional indicaba que el Acuerdo de París es irreversible, subrayando más adelante que este acuerdo climático no puede ser renegociado a petición de un solo país. A nivel individual destacan las acciones de Angela Merkel en la última cumbre del G20 para mantener a países como Arabia Saudí y Rusia en el Acuerdo de París, si bien su liderazgo climático se ha visto mermado al reconocer que Alemania incumplirá sus objetivos climáticos en

⁷ W.R. Meade (2000), "The Jacksonian tradition and American Foreign Policy", *The National Interest*, Winter 1999/2000, nº 58, pp. 5-29, <https://drive.google.com/file/d/0B-5-JeCa2Z7hZmU2ZTg0OTktYTRINC00NzA2LThlOWItYzg5ODU4NTViYTE0/view?pref=2&pli=1>.

⁸ H. Zhang *et al.* (2017), "US withdrawal from the Paris Agreement: Reasons, impacts, and China's response", *Advances in Climate Change Research*, vol. 8, nº 4, pp. 220-225, https://ac.els-cdn.com/S1674927817301028/1-s2.0-S1674927817301028-main.pdf?_tid=a01b3652-f212-11e7-a073-00000aab0f26&acdnat=1515154927_025cd57db07852c6016fbfb815b0fbaf.

⁹ Luke Kemp (2017), "US-proofing the Paris Climate Agreement", *Climate Policy*, vol. 17, nº 1, pp. 86-101.

2020. También ha sido notoria la determinación de Macron a lo largo de 2017 para actuar como contrapeso de Trump en la escena climática internacional. Quizá las iniciativas más reseñables del líder galo en 2017 han sido aquellas relativas al aumento de financiación climática, incluyendo la organización del *One Planet Summit* en el segundo aniversario del Acuerdo de París. Parece, por tanto, que hay vida en la diplomacia climática después de Trump. En el ámbito de las inversiones en energías renovables, China y la India han seguido mostrando su *liderazgo de facto* en 2017, aunque el liderazgo en materia de diplomacia climática de ambos países ha sido más discreto.¹⁰ Así pues, las acciones de Trump y las reacciones del resto del mundo podrían verse como opuestas, si bien juzgar la igualdad en la magnitud de las mismas es aventurado por el momento.

Conclusión

Acciones insuficientes y evaluaciones futuras

Las fisuras que deja EEUU en la acción climática global, tanto en materia de financiación climática como en materia de mitigación tras el primer año de Donald Trump en la presidencia norteamericana tendrán que ser cubiertas por otros países si se quiere proporcionar un clima estable. El segundo *default* climático de EEUU, que se materializaba en el anuncio de la intención de abandonar el Acuerdo de París, aumenta los costes del cumplimiento del objetivo de limitar una interferencia antropogénica peligrosa con el sistema climático para el resto de países que han ratificado el acuerdo.

Aun en el caso de que países como Alemania, China, Francia y la India, entre otros, suplan los compromisos de EEUU, y suponiendo también que todos los compromisos climáticos actuales se cumplan, sólo se tendría encima de la mesa una tercera parte de la acción climática¹¹ necesaria para cumplir con el objetivo de limitar el aumento medio de las temperaturas a menos de 2°C en relación con la era preindustrial. Así, Trump no ha hecho más que acentuar una insuficiencia estructural en la acción climática global, ya que la implementación de los actuales compromisos determinados a nivel nacional (NDC) implicaría un aumento medio de las temperaturas medias globales de entre 2,2°C y 3,4°C (con una media de aumento igual a 2,7°C) en relación a la era preindustrial.

Siendo optimistas se podría pensar que el abandono estadounidense de la acción climática puede servir como revulsivo tanto en EEUU como en otros países. La prueba de fuego de este optimismo vendrá en 2020 y 2023, cuando los países presenten sus nuevos compromisos y se evalúe el progreso hacia el objetivo de estabilización de las temperaturas.

¹⁰ Aunque el discurso de Xi Jinping en el Foro Económico Mundial de Davos en 2017 levantó expectativas positivas sobre el potencial liderazgo de China en la gobernanza climática global. Véase el texto completo del discurso <https://america.cgtn.com/2017/01/17/full-text-of-xi-jinping-keynote-at-the-world-economic-forum>.

¹¹ UNEP (2017), "The Emissions Gap Report 2017", United Nations Environment Programme (UNEP), Nairobi.