

Cambio climático: Algunas reflexiones y hechos relevantes de la Cumbre de Lima

Cristina Rivero Fernández

Jefe Departamento Cambio Climático de UNESA

El pasado mes de diciembre tuvo lugar la Vigésima Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones para el cambio climático. Sólo con el título de la reunión puede uno sacar conclusiones. Son ya veinte años negociando en el ámbito internacional y, bajo el paraguas de las Naciones Unidas, qué hacer en el ámbito del cambio climático. En estos veinte años, aunque a veces no se aprecie o se nos olvide, ha cambiado radicalmente el escenario, no tanto desde el punto de vista de la ciencia, a tenor de los cinco informes de evaluación del estado de la cuestión que ha publicado el Panel Intergubernamental de cambio climático en este tiempo y que no han hecho más que ir reforzando las tesis iniciales y constatando los hechos de manera cada vez más clara, sino desde el punto de vista del papel de la comunidad internacional, tanto gobiernos como sociedad civil. En concreto, la forma en que los países se aproximan al problema y el abanico de posibilidades sobre la mesa son hoy en día muy diferentes y dibujan un panorama muy distinto al que había en los inicios de este proceso. Ha cambiado el mundo y ha cambiado la forma en que la sociedad civil, incluyendo el sector privado, se involucra en este proceso. Quiero pensar que no en vano hemos ido evolucionando igual que el

proceso de negociación y creo que a estas alturas tenemos claro lo que podría funcionar y lo que no proporcionará el marco necesario para cumplir el objetivo acordado.

Es harto complicado pretender explicar a la opinión pública que lo que se discute en estas cumbres no es la existencia o no de bases científicas que apoyen las tesis de la existencia de un cambio global, como prefieren definirlo no pocos científicos, o de un cambio climático sino qué hacer al respecto, pero en efecto así es. Las bases científicas están claras, los datos históricos están ahí y ninguna declaración de ningún país los pone en duda. El único acuerdo unánime hasta la fecha en el marco de la Convención es precisamente este:

- El problema es urgente.
- El objetivo global debe ser como mínimo no aumentar la temperatura media global en más de 2°C con respecto a la era preindustrial, sabiendo y asumiendo que esto tendrá consecuencias a las que habrá que hacer frente.
- La única manera viable y efectiva de hacer frente al cambio climático es que haya

un acuerdo global en el que participen todos los países y en el que cada cual aporte en la medida de sus responsabilidades y capacidades. Cabe recordar que actualmente, con datos del año 2010, seis países (contando la Unión Europea como uno) suman el 81% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. Estos países son China, Estados Unidos, India, Rusia, Japón y la Unión Europea.

- El acuerdo debe entrar en vigor en 2020, para lo que debe acabar de negociarse en 2015.
- Los compromisos que están actualmente sobre la mesa no llegan a cumplir el objetivo acordado de limitar el incremento de temperatura en 2°C.

¿Cuál es entonces el problema? Ninguna de estas premisas está en discusión y sin embargo acordar las políticas y medidas necesarias para alcanzar el objetivo acordado supone un complicado reto. No es por tanto el escenario lo que se discute sino qué se puede hacer ante tal escenario. Y es ahí donde la tarea es formidable.

La Plataforma de Durban para Acción reforzada

Al finalizar el primer periodo del Protocolo de Kioto, Japón, Canadá y Rusia se desmarcaron del segundo periodo, que está actualmente en vigor entre 2013 y 2020 y que incluye una minoría de países industrializados (especialmente en términos de emisiones de gases de efecto invernadero) entre los que se encuentran la Unión Europea, Suiza, Noruega, Nueva Zelanda y Australia y todos los países en desarrollo. Este segundo periodo permite avanzar a los países en desarrollo y mantener los mecanismos actuales sin adquirir compromisos. La Unión Europea consiguió así mantener la actual arquitectura y el funcionamiento de los mecanismos e inscribió sus compromisos 20 20 20 en el ámbito internacional.

Una vez próximo el fin del primer periodo de compromiso del Protocolo de Kioto en 2012 y tras seis años de negociación separada en dos tramos, uno en el marco de la Convención y otro en el marco del Protocolo de Kioto, la Cumbre celebrada en Durban en el año 2011 consiguió encauzar las negociaciones en un solo marco común que pudo al fin reunir a todas las partes. Así, por primera vez desde que se ratificó el Protocolo de Kioto se consiguió romper en el proceso de negociación la distinción entre países desarrollados y en desarrollo incluyendo la discusión sobre adquisición de compromisos en varios niveles y por todas las partes, y se comenzó a negociar en un proceso único, transparente e inclusivo. Para ello una decisión estableció un nuevo órgano subsidiario de la Convención, el Grupo de trabajo *ad hoc* sobre la plataforma de Durban para acción reforzada, con el objetivo de lanzar un proceso para desarrollar un “*protocolo, otro instrumento legal o un resultado acordado con fuerza legal*” en el marco de la Convención de Naciones Unidas para el cambio climático aplicable a todas las partes.

Este grupo es el que negocia actualmente el futuro acuerdo, y debe acabar su trabajo antes de 2015 con el fin de que dicho protocolo, instrumento legal o resultado acordado con fuerza legal se adopte en la COP 21 que se celebrará en París del 30 de noviembre al 11 de diciembre de 2015, de modo que pueda entrar en vigor e implementarse a partir de 2020.

El grupo tiene además un segundo objetivo: incrementar el nivel de ambición de los compromisos presentados hasta la fecha antes de 2020, ya que son insuficientes para cumplir el objetivo de no incrementar la temperatura por encima de los 2°C. Esto incluye varias acciones, como afianzar los compromisos existentes en el marco del segundo periodo de compromiso del Protocolo de Kioto (para quienes lo han firmado), presentar nuevos compromisos, presentar objetivos o políticas de reducción nacionales, y si es posible revisarlos y aumentar su nivel de ambición. Igualmente contempla acelerar las iniciativas relativas a mitigación identificando y fomentando aquellas con elevado potencial, a través del intercambio de información y mejores prácticas en ciudades y regiones y promoviendo la cancelación voluntaria de unidades del mecanismo para un desarrollo limpio. Así, desde 2011 el futuro marco se viene negociando en la llamada “Plataforma de Durban”.

El Objetivo de la Cumbre de Lima

El objetivo principal de la Conferencia de las Partes en Lima era avanzar en las negociaciones en el marco de la plataforma de Durban para desarrollar el nuevo acuerdo global. Para que el acuerdo pueda firmarse en París, se debe contar con antelación con el texto de negociación, determinar el contenido de las contribuciones de cada país y establecer las reglas de funcionamiento de todo el acuerdo, o en su defecto el marco

global que permita desarrollar las reglas detalladas a continuación, como se hizo con los Acuerdos de Marrakech para la definición detallada de los mecanismos del Protocolo de Kioto. Además hay que materializar el aumento de ambición acordado para antes de 2020, una vez reconocido que hay una brecha (entre 8 y 10 Gt de CO₂e) entre el nivel de ambición actual y la senda que llevaría a cumplir el objetivo de no incrementar la temperatura en más de 2°C.

La Cumbre se alargó hasta la madrugada del domingo y finalizó con 19 decisiones de la COP (2 de ellas relativas al Protocolo de Kioto) y una decisión a la que se ha denominado “Llamada de Lima a la Acción por el Clima”.

Llamada de Lima a la Acción por el Clima

Como resultado de las negociaciones en Lima se aprobó una decisión, la “*Llamada de Lima a la Acción por el clima*”, que reafirma la voluntad de un acuerdo en los términos acordados en Durban dejando claro que se elaborará aplicando el principio de la Convención de Responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades pero añadiendo además la coletilla “a la luz de las diferentes circunstancias nacionales”. La diferenciación entre países desarrollados y en desarrollo fue una de las principales dificultades en la negociación. A pesar de haber acordado desde la Cumbre de Durban que todas las partes deben participar en el nuevo acuerdo, la responsabilidad y capacidad de unos y otros sigue siendo un punto de fricción que aflora en cada tema y augura bastantes complicaciones de cara al acuerdo de París si no se resuelve con anterioridad.

Además, la decisión establece las reglas básicas para las contribuciones de los países y recoge que el texto de negociación del acuer-

do debe estar disponible antes de mayo de 2015. Por otra parte, pide a todas las Partes en el Protocolo de Kioto que ratifiquen y apliquen la Enmienda de Doha para que pueda entrar en vigor. Hasta la fecha han ratificado la enmienda 21 partes de las 125 necesarias.

Las contribuciones de los países al nuevo acuerdo

En la COP de Varsovia en 2013 se cambió el concepto de “compromisos” por el de “contribuciones previstas determinadas a nivel nacional” (*Intended Nationally Determined Contributions, INDCs*) de mitigación para el periodo post 2020. La decisión de Lima debía establecer el alcance de estas contribuciones, la información asociada a las mismas, el proceso para su evaluación y la cuantificación de su efecto agregado. La UE entendía que estas contribuciones incluyen los objetivos de reducción de emisiones a partir de 2020 y deben centrarse por tanto en ellos (mitigación) pero los países en desarrollo querían introducir también la adaptación y financiación, lo que supuso también complicadas negociaciones. Finalmente se introdujo el tema de la adaptación con carácter voluntario.

Según la decisión adoptada, estas contribuciones tendrán las siguientes características:

- deben representar un avance con respecto a los compromisos actuales,
- pueden incluir sus iniciativas en materia de adaptación,
- deben comunicarse con suficiente antelación a la COP de París (en el primer trimestre de 2015, si es posible), de forma clara, transparente y comprensible. Para ello “*las partes deben proporcionar información sobre el punto de referencia (año de base si procede), plazos y/o pe-*

riodos de aplicación, ámbito y cobertura, procesos de planificación, supuestos y enfoques metodológicos, incluidos los destinados a estimar y contabilizar las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero, e indicar los motivos por los que consideran que su contribución es justa y ambiciosa, a la luz de sus circunstancias nacionales, y la manera en que contribuye a la consecución del objetivo de la Convención”.

Este punto sobre la información que debe acompañar a las contribuciones fue también muy conflictivo. Por una parte por el tipo de información y por otra por la revisión de esta información. China se mostró en contra de que sus contribuciones se revisaran antes de París y finalmente se ha decidido que esa primera evaluación la hagan los propios países.

- la secretaría publicará en la web de la Convención las contribuciones que se comuniquen hasta el 1 de octubre de 2015 y preparará para el 1 de noviembre un informe de síntesis sobre el efecto agregado de las contribuciones.

Aumentar el nivel de ambición pre 2020

Para alcanzar el objetivo de incrementar el nivel de ambición de los compromisos presentados hasta la fecha antes de 2020 se han celebrado durante este año varias reuniones técnicas (energías renovables, eficiencia energética, captura, uso y almacenamiento de CO₂, ciudades, gases distintos del CO₂) con el fin de identificar acciones concretas que puedan suponer un nicho importante de reducción de emisiones y en las que hay una participación importante del sector privado. En Lima, formando parte de la decisión, se acordó continuar el examen técnico de estas oportunidades con elevado

potencial de mitigación en el período comprendido entre 2015 y 2020, para lo que la secretaría seguirá organizando estas reuniones coincidiendo con los periodos de sesiones de negociación. Así, el papel de estas reuniones, menos políticas y más técnicas, y su posible aportación al proceso ha salido muy reforzado en esta Cumbre.

Durante la Cumbre se celebró además una reunión de alto nivel sobre Acción Climática, que se celebrará a partir de ahora con carácter anual para intensificar dicha acción.

Los elementos del Acuerdo

La Llamada a la Acción climática de Lima contiene en su anexo el texto con los elementos del acuerdo. Este texto será la base de las negociaciones durante 2015. De momento mantiene todas las opciones abiertas y recoge todos los aspectos del acuerdo incluyendo:

- Objetivo general
- Mitigación: aspectos globales y mitigación a largo plazo, contribuciones/ compromisos/ actuaciones de mitigación y reglas de contabilidad
- Adaptación y pérdidas y daños a largo plazo y contribuciones/ compromisos/ actuaciones, monitorización
- Financiación, contribuciones, escala, fuentes, instituciones, escala
- Tecnología y transferencia de tecnología
- Capacitación
- Apoyo y transparencia de las actuaciones (monitorización, informe y verificación)
- Calendario, proceso, medios para la implantación, otros aspectos

Financiación climática

La financiación siguió siendo uno de los temas más recurrentes y conflictivos en las negociaciones. El Comité de Financiación presentó su evaluación, en la que ha determinado que más de 650 mil millones de dólares se dedicaron a acción climática anualmente en 2011 y 2012. En la financiación a largo plazo se continuaron las discusiones sobre cómo materializar el compromiso asumido por los países desarrollados en la Cumbre de Copenhague de movilizar 100.000 millones de dólares anuales a partir de 2020 a través de diferentes fuentes, tanto públicas como privadas en el contexto de acciones significativas de mitigación. Aunque no se avanzó mucho en este tema, que será una de las “tareas” para 2015, el Fondo Verde para el Clima, cuyo objetivo es haber finalizado su capitalización inicial para la Cumbre de París y contar por entonces con varios proyectos, consiguió durante la Cumbre sumar una capitalización inicial de 10,2 mil millones de dólares con los anuncios de las aportaciones de los países. De este modo, el Fondo puede comenzar a financiar proyectos y es ya el mayor fondo de acción climática. En una decisión de la COP se aprobó entre otros temas acelerar la puesta en marcha de la facilidad para el sector privado de modo que puedan acreditarse las entidades privadas en 2015.

Durante la Cumbre se celebró además un Diálogo ministerial sobre financiación. La Unión Europea y sus EEMM han contribuido hasta la fecha con 4.7 mil millones de dólares al Fondo Verde para el Clima, y el Comisario Arias Cañete anunció que en 2013 el presupuesto de la UE incluye 900 millones de euros para financiación de actuaciones relacionadas con el clima de los que la mitad se dedica a adaptación y que en los próximos años tienen la intención de duplicar este presupuesto hasta llegar a los 2 mil millones de euros anuales. España

anunció durante la Cumbre una contribución de 149 millones de dólares al Fondo Verde por el Clima.

Mecanismos de mercado

No se avanzó en los nuevos mecanismos de mercado, ya que los países en desarrollo quieren tener claros los términos del nuevo acuerdo antes de entrar a discutir los mecanismos que operarían en él y su relación con el mercado. En cuanto a los mecanismos del Protocolo de Kioto, aunque se aprobaron las correspondientes decisiones, tampoco se llegó a avances claros, quedando para las siguientes sesiones las discusiones relativas a mejoras en las modalidades y procedimientos.

Mecanismo para un Desarrollo Limpio

Se revisó el informe de la Junta Ejecutiva sobre el funcionamiento del MDL en el periodo 2013-2014. En estos momentos hay más de 7.500 proyectos registrados en 95 países, más de 270 programas de actividades registrados en 75 países, más de 1.500 millones de créditos emitidos y más de 215 mil millones de dólares de inversión. Además se han cancelado voluntariamente más de 1.600 millones de créditos del MDL. La decisión sobre el MDL insta a continuar trabajando en las posibles mejoras identificadas para las modalidades y procedimientos del MDL.

Mecanismo de Acción Conjunta

Se aprobó el informe del Comité supervisor para 2013-2014. En el periodo 2006-2014 se han llevado a cabo 548 proyectos en el Track 1 y 51 en el Track 2, se han acreditado 5 entidades independientes y se han emitido más de 856 millones de unidades de reducción de emisiones para el primer

periodo de compromiso del protocolo de Kioto. La decisión reitera la preocupación existente por la difícil situación del mercado y la necesidad de su continuación para ayudar a los países que han firmado el segundo periodo del Protocolo de Kioto.

Otros temas

- En Adaptación y Pérdidas y daños se aprobaron algunas decisiones breves estableciendo por ejemplo el plan de trabajo inicial del mecanismo de Varsovia para Pérdidas y daños para los próximos dos años y la necesidad de reforzar la información que los países deben incluir en relación a sus planes nacionales de adaptación.
- Se celebraron sesiones monográficas sobre acciones de mitigación apropiadas a cada país (NAMAs) y sobre el mecanismo de reducción de las emisiones de la deforestación y degradación del suelo (REDD+) discutiendo sobre su funcionamiento, barreras y participación del sector privado sin que se hayan aprobado decisiones concretas.
- En tecnología se aprobó el informe del Comité ejecutivo y centro y red de tecnología del clima y su plan de trabajo.
- Se aprobó la Declaración Ministerial de Lima sobre Educación y un Programa de trabajo sobre género.

El Portal de Acción Climática Nazca

El Gobierno de Perú lanzó una herramienta para aumentar la visibilidad de las acciones climáticas que llevan a cabo agentes distintos de los gobiernos, es decir, ciudades, regiones, empresas e inversores. El portal quiere mostrar la acción estratégica que lle-

van a cabo los actores no estatales, ya sea de manera individual o cooperativa. Lleva el nombre de Portal de Acción Climática Nazca, en referencia a los glifos que decoran el paisaje de Perú y que representan entre otros la agilidad del colibrí, la creatividad del mono y la ambición del cóndor de volar alto, cualidades que poéticamente relacionó el Ministro Pulgar Vidal, presidente de la Cumbre, como cualidades necesarias ahora y en el futuro para hacer posible la acción climática tanto en el corto como el largo plazo.

El Portal de Acción Climática Nazca¹, irá recogiendo clasificadas por sectores y agentes la variedad de acciones que van desde el incremento de la eficiencia energética o las energías renovables, a políticas para poner un precio al carbono o inversiones en adaptación. Empresas como Endesa e Iberdrola han inscrito ya sus compromisos de reducción de emisiones para 2020 en el Portal.

Para el lanzamiento, en el portal se incluyen datos de *Carbon Disclosure Project* (CDP) y el Registro *Carbon Climate* y durante el próximo año se añadirán más entidades asociadas. Recoge además los compromisos e iniciativas anunciadas durante la Cumbre del Clima del Secretario General de la ONU en Nueva York en Septiembre de 2014. Hasta la fecha hay 317 ciudades, 70 regiones y 261 empresas que han incluido sus acciones y compromisos en el Portal.

Evaluación multilateral de España

Durante la celebración de la Cumbre, España pasó la evaluación de sus políticas

de cambio climático en el marco de la evaluación internacional multilateral². Este proceso comenzó en enero de 2014 con la entrega de la Sexta Comunicación Nacional de España y su primer informe bienal y la revisión de los mismos por parte de expertos de Naciones Unidas y preguntas escritas de las demás Partes. El siguiente paso es la presentación de las políticas y medidas de cada país ante las demás partes de la Convención en una sesión de preguntas y respuestas. Finalmente, se elabora un informe técnico. El objetivo de este proceso es fomentar la comparabilidad de los esfuerzos realizados por los países de desarrollados en relación a sus compromisos y objetivos de reducción de emisiones. Entre esta sesión y la Cumbre de París se irá evaluando a todos los países.

El papel del sector privado

Además de la acción de los Gobiernos, ha tomado bastante relevancia en el proceso la actuación de los sectores no gubernamentales y su papel sobre todo en el marco de aumentar el nivel de ambición en la reducción de emisiones. Durante la celebración de la Cumbre hubo varios eventos organizados por el sector privado y por el secretariado en los que se discutió la aportación del mundo de la industria y los negocios al proceso, entre los que destacan los siguientes:

- *Business and Industry Day*
- *Caring for climate Business Forum*
- *Major Economies Business Forum*: celebraron un encuentro centrado en La

tinoamérica y el papel de su industria y negocios en la acción por el clima.

- *Energy Day*, organizado por la Agencia Internacional de la Energía, WBCSD, BID
- *World Climate Summit*,

En sus intervenciones en los plenarios, el sector privado destacó su voluntad de contribuir al proceso y a la consecución de los objetivos de la Convención y se centró en lo siguiente:

- Agradecieron los anuncios de EEUU, China y la UE sobre sus objetivos, necesarios para dar claridad a la industria y negocios y pidieron que las demás partes comuniquen sus objetivos cuanto antes.
- Afirmaron la importancia y necesidad de contar con un precio para el carbono aunque haya diferentes opiniones sobre cómo implantarlo, pero ya sea vía mercados, tasas u otras medidas piden urgentemente que exista la señal de inversión que marca dicho precio.
- Pusieron de manifiesto el daño que ha hecho a las empresas la falta de mejoras en el Mecanismo para un desarrollo Limpio y la falta de demanda de créditos del mecanismo.
- Sobre el diseño de los nuevos mecanismos se advirtió que sin una demanda y una regulación estable las escasas inversiones que se lleven a cabo serán de alto riesgo.
- Hicieron notar la preocupación por las cifras que se están dando en relación a

¹ <http://climateaction.unfccc.int/>

² Toda la información está disponible en la web de la CMNUCC; http://unfccc.int/national_reports/biennial_reports_and_iar/international_assessment_and_review/items/8487.php

la financiación y pusieron de manifiesto la necesidad de implantar un Sistema robusto de monitorización, reporte y verificación de los flujos financieros relacionados con la acción climática, contabilizando claramente la aportación de los fondos públicos y dando claridad al sector privado sobre el destino de sus inversiones. Afirmaron que la transparencia es clave para movilizar recursos adicionales. En particular, pidieron claridad y transparencia sobre la facilidad para el sector privado prevista en el Fondo Verde para el Clima.

La Unión Europea en el camino hacia París

La Comisión Europea informó a los representantes de empresas europeas sobre la posición de la UE en las negociaciones. La Dirección General del Clima ve necesaria una reflexión acerca de dónde vamos con este proceso antes de París y entiende que el proceso no puede mantenerse recogiendo posiciones individuales de países o grupos de países como hasta la fecha y que hay que comenzar a negociar de verdad. Para ello la UE va a emplear a fondo su diplomacia en materia de acción climática y tiene previsto hacerlo a través del G7, del G20 y del Diálogo de Cartagena. En estos grupos la UE quiere discutir entre otros el tema de la diferenciación entre países de-

sarrollados y en desarrollo para poder avanzar antes de la Cumbre de París. Francia y la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores han incluido este tema como uno de los prioritarios para 2015.

Representantes de la Comisión destacaron durante la Cumbre que la política de la UE en materia de cambio climático está ya muy afianzada y se mantendrá al margen de cómo vayan las negociaciones internacionales.

Por su parte Laurent Fabius, Ministro de exteriores de Francia y próximo presidente de la Cumbre de París anunció su objetivo de que dicha Cumbre tenga un foco especial en el mundo de los negocios y la industria.

La posición de España

En su intervención en el Plenario la Ministra de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente afirmó que es el momento de pasar a la acción y defendió el amplio conjunto de medidas del Gobierno español para avanzar en una reducción efectiva de las emisiones, explicando que estas se centran en favorecer las reducciones de gases de efecto invernadero en el propio territorio para además de reducir favorecer la transición hacia economía baja en carbono y resiliente y, al mismo tiempo, crear empleo y actividad económica. Además afirmó que

pese a las dificultades económicas España seguirá apostando por la cooperación internacional y la promoción del desarrollo sostenible en el ámbito de la lucha contra el cambio climático multilateral.

Calendario

A la vista del estado de las negociaciones, es fácil intuir que el calendario de trabajo para 2015 va a ser intenso. De momento están previstas varias sesiones de negociación además de incontables iniciativas que intentarán ir sumando. Entre las citas importantes cabe destacar las siguientes:

- 8 al 13 de febrero: Ginebra, Plataforma de Durban
- 26 al 28 de mayo: Barcelona, Carbon Expo
- 3 al 12 de junio: Bonn, Plataforma de Durban
- 29 de junio: Nueva York, Cumbre Jefes de Estado en Asamblea de Naciones Unidas

La siguiente COP, en 2016, se celebrará en Marruecos del 7 al 18 de noviembre.

Todas las decisiones adoptadas en la Cumbre de Lima se encuentran en la dirección: <http://unfccc.int/2860.php#decisions>. ■