

COP21: La materialización del cambio de enfoque de las negociaciones climáticas

Teresa Ribera Rodríguez

Directora de IDDRI (Institut du Développement Durable et des Relations Internationales)

Introducción

La vigésimo primera Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) se celebrará entre los días 30 de noviembre y 11 de diciembre de 2015, en París. Desde que se abordara por primera vez la preocupación por el cambio climático en la Conferencia Mundial sobre el Clima celebrada en Ginebra en 1979 y hasta el día de hoy, la cita de París es probablemente una de las más cruciales en el contexto de las negociaciones internacionales para frenar el cambio climático.

A lo largo de más de treinta años de investigación y gracias principalmente a los cinco informes de evaluación del Grupo Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), se ha constatado que el calentamiento es real e inequívoco, y que la contribución más importante a la alteración del sistema climático son las emisiones de CO₂ provocadas por el hombre, especialmente las vinculadas a la quema de combustibles fósiles.

La cita en París cuenta con un mejor entendimiento de todos los países sobre la

urgencia de actuar y de hacerlo de forma coordinada. Todos parecen convencidos de la necesidad de conseguir un acuerdo y, por fin, entendiendo que el calentamiento global tiene una gran trascendencia económica y en el desarrollo y bienestar de las personas, por lo que resulta más eficaz abordar el reto de forma conjunta que cada uno de modo autónomo.

El cambio de enfoque de aproximación a la política climática

Mucho han cambiado las cosas desde que en 2009 se celebrara la COP15 en Copenhague. Hoy en día entendemos mejor que mantenerse con los brazos cruzados puede tener consecuencias muy relevantes en aspectos críticos para la seguridad y un impacto importante en sus economías. Ha quedado atrás el debate "derecho al desarrollo vs. lucha contra cambio climático". Existe un convencimiento de la necesidad de avanzar hacia una economía y una estructura energética bajas en emisiones para hacer frente a estos retos, de lo imparable del proceso de transformación, y de las posibilidades que, sin obviar las dificultades y desafíos del cambio, esta transición ofrece para nuevas

actividades económicas, creación de empleo y reducción de la pobreza.

Este cambio de actitud se ha materializado en la respuesta masiva de los estados a la llamada a la acción de Naciones Unidas. Más de 150 países, representando más del 80% de las emisiones globales han remitido su propuesta de contribución nacional al esfuerzo colectivo. Por otro lado, la cooperación en clima y energía se ha convertido en centro neurálgico de atención por parte de los líderes políticos que reflejan su voluntad de trabajo conjunto tanto en sus relaciones bilaterales, como ha sido el caso entre China y Estados Unidos, o en el contexto de otros foros de coordinación como el G7 o el G20. Ciertamente, la expresión pública de estos compromisos marca una clara diferencia con respecto al pasado reciente de las economías más grandes del planeta.

Ahora bien: París será el reflejo de un cambio de época, lo que supone un esquema de negociaciones y una estructura de cooperación distintos. Ya no responde al planteamiento anterior, en el que se atribuía un deber x a cada país en función de su clasificación en un grupo u otro. Hoy cada

país encuentra su camino para la reducción de emisiones y muestra sus compromisos de mitigación compatibles con las prioridades económicas y sociales de su agenda doméstica. Un modelo de gobernanza diferente, en el que los gobiernos nacionales no son los únicos llamados a actuar y a expresar públicamente su voluntad de contribuir constructivamente a la transformación de un modelo de desarrollo intensivo en carbono a otro descarbonizado y resiliente a los efectos del cambio climático. Administraciones locales, actores sociales, corporaciones financieras, empresas de distintos sectores han venido expresando sus compromisos públicamente, inscribiéndolos en un buen número de casos en el registro electrónico NAZCA construido a tal efecto por la secretaría de la CMNUCC al amparo de las decisiones adoptadas en Lima en diciembre de 2014. En gran medida, la acción climática no es lo que está en juego en París. Esta está teniendo ya lugar y lo hará cada vez más intensamente en distintos niveles. Lo que está en juego es la capacidad de gestionar colectivamente el proceso de transformación que ya vivimos, ofreciendo respuestas eficaces e inclusivas y evitando tensiones e inestabilidades propias de las etapas de cambio.

Antecedente de las negociaciones climáticas. Rumbo a París

París será el resultado de un largo e intenso proceso de construcción colectiva cuya última parada fue la COP20 celebrada en Lima en diciembre de 2014. Allí se establecieron las bases para poder contar con un borrador de acuerdo en el que incluir los principios y objetivos a los que los diferentes Estados Parte de la Convención estarían dispuestos a comprometerse.

El resultado de las negociaciones fue la denominada "Llamada de Lima a la Acción por

Tabla 1.

El proceso climático en retrospectiva	
2013	Décimo novena Conferencia de las Partes (COP19) en Varsovia. Se consiguen avances en la Plataforma de Durban, el Fondo Verde para el Clima y la Financiación a Largo Plazo. Además, entre otras decisiones, se adopta el Marco de Varsovia para REDD Plus y el Mecanismo Internacional de Varsovia para pérdidas y daños.
2012	Décimo octava Conferencia de las Parte (COP18) en Doha, Catar. Se lanza el segundo periodo de compromiso del Protocolo de Kioto.
2011	Décimo séptima Conferencia de las Partes (COP17) en Durban, Sudáfrica. Se pone en marcha la Plataforma de Durban, con el objetivo de elaborar un nuevo acuerdo que esté listo en 2015 para entrar en vigor en 2020 y en el que estén presentes todas las Partes.
2010	Se redactan los Acuerdos de Cancún que son ampliamente aceptados en la COP 16. En dichos acuerdos los países formalizaron las promesas que habían hecho en Copenhague, se adopta el Marco de Cancún para la Adaptación y se crea el Fondo Verde para el Clima.
2009	Se inicia la redacción del Acuerdo de Copenhague en la COP15 celebrada en Copenhague. La Conferencia de las Partes «toma nota» del mismo y posteriormente los países presentan promesas no vinculantes de reducción de las emisiones o promesas de medidas de mitigación.
2007	Se publica el cuarto informe de evaluación (AR4) del IPCC. En la COP13 las Partes acuerdan la Hoja de Ruta de Bali, que marca el camino hacia una situación mejorada después de 2012 a través de dos corrientes de trabajo: el Grupo de Trabajo Especial sobre los nuevos compromisos con arreglo al Protocolo de Kioto y otro grupo creado en el marco de la Convención, el Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo.
2006	Se adopta el programa de trabajo de Nairobi.
2005	Entra en vigor del Protocolo de Kioto.
2004	Se acuerda el Programa de trabajo de Buenos Aires sobre las medidas de adaptación y de respuesta en la COP10.
2001	Se publica el tercer informe de evaluación del IPCC. En la COP6 bis se adoptan los acuerdos de Bonn siguiendo el Plan de Acción de Buenos Aires de 1998. En la COP7 se adoptan los Acuerdos de Marrakech que detallan las reglas para poner en práctica el Protocolo de Kioto y sus mecanismos.
1997	Se adopta oficialmente el Protocolo de Kioto en la COP3.
1995	Se publica en Segundo Informe de Evaluación del IPCC. Se celebra la primera Conferencia de las Partes (COP1) en Berlín.
1994	Entra en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
1992	En la Cumbre de la Tierra celebrada en Río, la Convención Marco sobre el Cambio Climático (CMNUCC) queda lista para la firma junto con el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CNUDB) y la Convención de Lucha contra la Desertificación (CNULD).
1990	Se publica el primer informe de evaluación del IPCC. El IPCC y la segunda Conferencia Mundial sobre el Clima solicitan un tratado mundial sobre el cambio climático.
1988	Se establece el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC).
1979	Se celebra la primera Conferencia Mundial sobre el Clima en Ginebra.

el Clima”, donde se establecían los elementos fundamentales que debían estar recogidos en el nuevo acuerdo y un calendario de trabajo para los meses siguientes de cara a la Cumbre de París. Además, se definieron los requisitos y pautas que cada Estado debía seguir para establecer sus objetivos en materia de lucha contra el cambio climático, que deberían ser remitidas a la secretaría de la Convención mediante las denominadas Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional o INDCs¹ por sus siglas en inglés.

La financiación fue otra de las cuestiones relevantes tratadas en Lima. A través del Fondo Verde para el Clima, se pretende materializar una gran parte del compromiso adquirido de movilizar 100.000 millones de dólares anuales a partir de 2020 con la finalidad principal de, a través de estos recursos, facilitar la descarbonización y resiliencia al cambio climático en los países en desarrollo. Si bien es cierto que en Lima se presentó por primera vez el estado de situación y la valoración de conjunto de la evolución de flujos de inversión y transferencias de recursos en este contexto, también lo es que en Lima quedó claro que éste sería un asunto crítico en la Cumbre de París.

¿Qué se espera de la Cumbre del Clima de París?

La presidencia francesa de la COP21 subraya su intención de conseguir que París adopte medidas en cuatro ámbitos distintos: un tratado internacional en el que reflejar los principios y reglas con los que garantizar una gestión adecuada de la transición climática, concertada entre todos los países; un paquete inicial de actuaciones que sume las contribuciones de todos los

países; un bloque de decisiones en el ámbito de la financiación climática y la expresión de la voluntad de acción de otros actores en contexto de la denominada agenda positiva. El tratado internacional perseguido, por tanto, no constituye un fin en sí mismo sino que se pretende incluir reglas que garanticen y aceleren el proceso de trabajo conjunto para los próximos años.

La clave del éxito es la voluntad política de todas las naciones, incluidas las más emisoras, de alcanzar el acuerdo. La posición de estas últimas es de vital importancia, ya que sin la implicación de los grandes emisores, resultaría muy difícil movilizar al resto de involucrados.

Desde la Cumbre de Lima hasta el día de hoy, ha habido un avance importante porque, a diferencia de otras ocasiones, a 16 de octubre de 2015, 152 países han hecho públicas sus objetivos de política climática y cómo se pretenden llevar a cabo, con diferentes niveles de concreción y partiendo de realidades muy distintas, pero con unas pautas claras de actuación y de compromiso. Las INDCs y su definición, alcance y seguimiento constituyen el área central de las negociaciones.

El 30 de octubre, la CMNUCC ha hecho público su reporte de síntesis explicando el efecto agregado de las INDCs recibidas antes del 1 de octubre. Las conclusiones muestran que ha habido una respuesta masiva a la llamada de Naciones Unidas a actuar por el clima; que las contribuciones suponen una reducción significativa con respecto al escenario previo pero que, a pesar de ello, todavía no estamos en posición de garantizar sendas compatibles con el objetivo de no incrementar la temperatura media por encima de los 2°C.

En línea parecida se han expresado muchos otros actores, como por ejemplo la Agencia Internacional de la Energía en su informe *Energy and Climate Change*, de junio de 2015. Informe en el que la Agencia subraya que los compromisos son un buen primer paso, pero no permiten alcanzar el punto máximo de emisiones globales de GEI en 2030. Si no se toman medidas más firmes después de esa fecha, según la AIE, el aumento medio de la temperatura global sería de 2,6°C hacia 2100 y de 3,5°C después de 2200. Esta temperatura se traduce en temperaturas medias más elevadas sobre la superficie terrestre (4,3%) en el hemisferio norte, donde habita la mayoría de la población. No obstante, da una visión algo más optimista, con su propuesta de estrategia “puente”, mediante la cual se podría alcanzar un punto máximo de emisiones de GEI relacionadas con la energía en el entorno de 2020.

Así pues, a finales de octubre el estado de situación de los distintos componentes del Acuerdo de París es el siguiente:

- **Disponemos de un borrador de Acuerdo Internacional, donde se recogen las reglas comunes** (transparencia, metodología, unidades de medida, principios y procedimientos a seguir, etc.) **para la lucha contra el clima**. El primer borrador se hizo público el pasado 5 de octubre, lo que ha generado reacciones muy variadas que han quedado reflejadas en la versión que, definitivamente, se ha remitido a la ronda de negociación de París. **Un conjunto importante de contribuciones iniciales**. Tan relevante como las cifras de partida son las medidas sustantivas que las acompañan, permitiendo identificar los elementos que conducirán a la transformación del sistema.

¹ Intended Nationally Determined Contribution

La información aportada por las contribuciones nacionales dará señales a ciudadanos y a inversores, permitiendo identificar qué países se comprometen a qué, en qué espacio temporal y con qué tecnologías o herramientas, la coherencia interna de los planes anunciados y el seguimiento del ritmo de cumplimiento.

- **Avances en financiación sobre el Clima.** En relación con este tema, hay dos asuntos sobre los cuales se espera avanzar en París: por un lado, el Fondo Verde para el clima con el compromiso de movilizar 100.000 millones de dólares al año a partir de 2020, y, por otro, la financiación a largo plazo de la transición energética.

Es previsible que el compromiso anunciado en Copenhague y que se confirmaba en Cancún, de movilizar 100.000 millones de dólares anualmente, con la finalidad de facilitar la des-carbonización y aumentar la resiliencia al cambio climático de los países más vulnerables, quede más o menos encauzado en París.

A mediados de octubre, el Fondo Verde para el Clima publicó la primera serie de propuestas de financiamiento, que incluían proyectos relacionados con el acceso al agua, la gestión del riesgo de desastres, el uso de la tierra, la eficiencia energética y las energías renovables a pequeña escala.

Por otra parte, la OCDE y la *Climate Policy Initiative*² (CPI por sus siglas en inglés, quizás el grupo más activo en análisis de financiación climática) han hecho público el resultado del informe

encargado por el Gobierno francés sobre movilización de financiación climática, reflejando un aumento sostenido de los recursos disponibles. En todo caso, tal como recogen distintas instituciones, será necesario garantizar la coherencia creciente en cualquier decisión de inversión, ya sea pública o privada. A tal efecto, es relevante el informe presentado por el *Financial Stability Board* en la reunión de otoño del FMI y el BM, destacando algunos de los riesgos y vulnerabilidades del sistema financiero como consecuencia del cambio climático y la importancia de abordar este asunto en el futuro inmediato. No se espera, por tanto, que este aspecto de la financiación climática se resuelva en París pero no es descartable que pueda haber algún reflejo significativo en alguna de las decisiones que allí se adopten.

- **Una agenda positiva o de soluciones.** Se espera en París que existan toda una serie de acuerdos al margen del compromiso multilateral, para impulsar, entre otros aspectos, la cooperación en materia de I+D+i y establecer pautas hacia una mayor transferencia de tecnología, tanto por parte de organismos públicos como sobre todo de empresas privadas, existiendo ya varias iniciativas de este tipo.

La intervención en París de actores que no son gobiernos nacionales (corporaciones empresariales, gobiernos regionales, locales, ciudadanos, etc.) será determinante y tendrán mucho que decir, además de en materia de innovación, sobre aspectos de tanta relevancia como la movilidad, residuos, riesgos de inundación, etc.

Otros elementos relevantes en las negociaciones del Clima

La adaptación

Junto con la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero, París deberá asentar las bases para un proceso de cooperación mucho más intenso y sistemático en materia de adaptación a los efectos del cambio climático. Esta será una agenda compleja, en la que, de algún modo, la comunidad internacional deberá favorecer la integración rutinaria de análisis de riesgo, elementos para fortalecer la resiliencia y previsión de impactos intra y supranacionales.

Más de cien países han incluido un capítulo específicamente dedicado a la adaptación en sus contribuciones nacionales. Consideran que este esfuerzo es una aportación relevante a la acción global en clima y que, con frecuencia, necesita de un apoyo técnico o financiero por parte de la comunidad internacional.

El papel del sector privado

En el contexto económico global, la acción del sector privado es capital. La incidencia de las decisiones de unos y otros con respecto a los demás es clara. Ni las compañías dependen exclusivamente de sí mismas, ni la tarea de los gobiernos resulta igualmente eficaz cuando viene o no acompañada por decisiones coherentes del sector privado. Cada cual desempeña una función distinta pero es importante encontrar esquemas de gobernanza global que faciliten la transición a una economía baja en carbono y resiliente a los efectos del cambio climático.

No cabe duda que en el medio y largo plazo, las corporaciones deben desarrollar

² <http://climatepolicyinitiative.org/>

nuevas estrategias y nuevas actividades con cuantiosas inversiones para poder alcanzar los objetivos de mitigación pretendidos. Depende de qué sectores y de qué tipo de empresas, lo tendrá más o menos fácil. A sabiendas de la gran relevancia que tiene la estabilidad y el poder contar con unas reglas de juego a medio y largo plazo en el ámbito de la transición hacia el cambio de modelo, las compañías abogan por un acuerdo firme y perdurable.

El establecimiento de políticas estables, claras y a largo plazo para el desarrollo energético; el desarrollo de un planteamiento ordenado; la promoción de asociaciones público-privadas; y el desarrollo de nuevas tecnologías para reducir las emisiones son algunos factores clave que el sector privado intentará asegurar se contemplen en la COP21.

La estabilidad financiera y el cambio climático

Hay una cuestión que se ha empezado a discutir fuera de la Convención y que está relacionada con los riesgos financieros. En la reunión de otoño del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional con los gobernadores de los bancos centrales y los ministros de Finanzas, se presentó un informe con recomendaciones sobre los riesgos que para la estabilidad financiera global supone el cambio climático. Según dicho informe, es imprescindible avanzar en tres direcciones: reducir la vulnerabilidad por exposición excesiva a una alta intensidad

en carbono; promover instrumentos para financiar la transición a una economía baja en carbono y, por último, invertir en mayor resistencia a *shocks* climáticos.

La alarma sobre este tema viene precedida por más de un lustro de trabajo riguroso iniciado por un grupo de académicos y analistas financieros británicos que han ido explicando en distintos foros de inversores y analistas los riesgos de no saber evaluar bien la rentabilidad o depreciación de activos como consecuencia de su nivel de exposición a los efectos del clima (ya sean efectos físicos o regulatorios).

El punto de partida es sencillo: si dos tercios de las reservas probadas de combustibles fósiles han de quedar bajo tierra para garantizar la seguridad climática, ¿por qué los mercados no descuentan la fuerte depreciación que esto supone para los tenedores de esos activos? La respuesta es casi evidente: no hay un análisis sistémico de los riesgos físicos y regulatorios que plantea el cambio climático. Su falta de consideración no significa que el riesgo no exista.

Sobre estas premisas, el FMI y bancos de desarrollo, grandes compañías aseguradoras, fondos de inversión e institucionales empezaron a explorar su nivel de exposición a estos riesgos y el modo en el que podían responder. La conclusión provisional de todos ellos coincide: aprender a evaluar, fortalecer la transparencia al respecto y diversificar riesgos.

El camino hacia el futuro

Si la cumbre de París resulta fundamental para ponerse de acuerdo en la concreción de un objetivo al que se comprometan todos los Estados, en los años que le sigan, gestionar adecuadamente el proceso haciendo el cumplimiento del objetivo marcado, identificando oportunidades, valorando sus costes, y viendo si somos capaces de hacerlo conjuntamente con transparencia, solidaridad, colaboración y confianza, constituirán la clave para alcanzar una economía baja en carbono.

La concreción de medidas para alcanzar objetivos a largo plazo (hoja de ruta a 2050), definiendo sendas de descarbonización, vendrá marcada, entre otros aspectos, por el fomento de las energías renovables, la eficiencia energética, la reducción de las subvenciones a los combustibles fósiles o el desarrollo y afianzamiento de esquemas que incorporen progresivamente un precio al carbono. Los avances científicos y tecnológicos que experimentaremos en los próximos años, con una muy importante aportación de las tecnologías de información y de la comunicación en los sistemas energéticos, irán marcando el camino a seguir.

En resumen, hemos iniciado un proceso que facilitará un cambio imparable, ofreciendo una perspectiva compleja pero constructiva de la capacidad de gestión colectiva. ■