

El Acuerdo de París. Valoración del sector eléctrico

Cristina Rivero Fernández

Jefe del Departamento de Cambio Climático de UNESA

Tras cuatro años de negociación en el marco de la llamada Plataforma de Durban, en diciembre de 2015 se cerró el Acuerdo de París, un texto de 12 páginas acompañado de una decisión algo más larga que recogen la esencia de lo que constituirá a partir de 2020 el nuevo régimen internacional de lucha contra el cambio climático. Atrás ha quedado la visión del mundo que reflejaba el Protocolo de Kioto y que, reconociendo su valiosa aportación al campo de las políticas de cambio climático, no era sostenible en el mundo actual. Son numerosas las políticas y medidas que se han puesto en marcha en el marco del Protocolo durante estos diez años desde que entrara en vigor, y son igualmente numerosas y valiosas las lecciones que de ellas hemos extraído, como es el caso por ejemplo del mecanismo para un desarrollo limpio o de los mercados de carbono.

El Acuerdo de París es por tanto un texto legal acordado por los 195 países de Naciones Unidas que recoge el nuevo marco internacional de lucha contra el cambio climático. Sólo este hecho merece en sí mismo una valoración y un reconocimiento positivos, ya que supone que por primera vez el conjunto de todos los países ha reco-

nocido la urgencia del problema que supone el cambio climático y la necesidad de actuar, recogiendo y validando de este modo la advertencia que la comunidad científica internacional viene poniendo sobre la mesa cada vez con mayor grado de certidumbre a lo largo de los últimos años, esto es, que el calentamiento global es inequívoco y que sólo se explica por la acción del hombre.

Desde el sector eléctrico se viene siguiendo desde sus inicios toda la negociación internacional como observadores del proceso con sumo interés. No en vano la lucha contra el cambio climático es desde hace tiempo una línea estratégica en las empresas del sector. La razón es sencilla: la creciente demanda de electricidad está en el corazón del desafío del cambio climático y es al mismo tiempo, desde nuestro punto de vista, una parte importante de la solución. Alcanzar los niveles de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero necesario para mantenerse dentro del objetivo acordado de los 2°C, se logra en gran parte mediante un suministro eléctrico neutro en carbono, una mayor electrificación de otros sectores de la economía y una optimización de la demanda. El sector eléctrico europeo cree firmemente que la descarbonización

es esencial para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de la economía mundial y se ha comprometido por ello a ser un agente importante en esta transición.

Desde la asociación europea, EURELECTRIC, la petición que se hizo llegar a los negociadores de cara a la aprobación del nuevo acuerdo era clara y estaba basada en los siguientes cinco puntos:

1. Se necesita un acuerdo global y legalmente vinculante que demuestre una voluntad clara de todas las Partes de actuar a largo plazo en materia de cambio climático
2. El acuerdo debe proporcionar un régimen internacional de lucha contra el cambio climático que permita enmarcar políticas y medidas estables que den una señal clara a los inversores hacia las tecnologías bajas en carbono
3. El acuerdo debe asegurar la certidumbre a largo plazo para gobiernos e inversores, incluyendo un sistema transparente y robusto de monitorización, informe y verificación que otorgue credibilidad y claridad y que preserve la integridad ambiental

4. El acuerdo tendría que reconocer la importancia y utilidad de las herramientas de mercado incluyendo los distintos sistemas de fijación de precio del carbono y los mercados de carbono
5. El acuerdo debe incluir compromisos tangibles de financiación en mitigación y adaptación para los países en desarrollo

A la vista de estas consideraciones la pregunta sería ¿recoge el Acuerdo de París las inquietudes manifestadas desde el sector?

1. El punto fundamental que reclamaba el sector era la universalidad de acuerdo, un acuerdo que incluyera a todos los países, coherente con el estado actual de la ciencia y que diera una señal clara de la determinación de los países a actuar desde ya y de una manera continua y sostenida en el tiempo para mitigar y adaptarse al cambio climático.

El Acuerdo, en efecto, incluye a todos los países, desarrollados y en desarrollo, haciendo del nuevo régimen un sistema en el que no habrá ningún país que no tenga que hacer esfuerzos en el ámbito de sus capacidades. Se trata además de un texto con fuerza legal que se abrirá a la firma en una ceremonia el día 22 de abril de 2016 en la sede de Naciones Unidas en Nueva York. Posteriormente deberá ser ratificado, aprobado o aceptado en función de los requisitos legales de cada país y entrará en vigor en el momento en que lo hayan ratificado al menos el 55% de las partes que sumen a su vez al menos el 55% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. Cabe esperar que estos requisitos se cumplan sin mayor problema, dado que según las cifras de los últimos inventarios disponibles, bastaría con la ratificación de los Estados Unidos, China y la Unión Europea.

En este contexto, además, las principales economías han demostrado su intención de

mantener el liderazgo asumiendo objetivos cuantificados de reducción en el marco de sus contribuciones.

2. El Acuerdo ha resultado, como se pedía desde el sector, en un régimen de actuación guiado por la ciencia, basado en reglas, de larga duración y con vocación de permanencia; esto es, contiene todos los elementos necesarios para que los signatarios del mismo puedan desarrollar e implantar marcos regulatorios estables, predecibles y transparentes en todas las regiones del mundo. Esta es la forma de proporcionar a los inversores una señal inequívoca y clara del compromiso a largo plazo y de la necesidad de descarbonizar la economía. Bajo esa señal se podrán movilizar las inversiones en tecnologías de bajas emisiones, escalando algunas soluciones tecnológicas y eliminando barreras existentes o potenciales para otras.

El Acuerdo, y en particular el sistema de contribuciones nacionales, deberían permitir al sector privado identificar y desarrollar las estrategias adecuadas que consigan reducir la intensidad de carbono de una forma eficiente desde el punto de vista de costes. En opinión del sector, esta optimización de los costes solo puede darse en el marco de políticas y medidas coherentes y guiadas por una señal clara de precio del carbono en todos los sectores.

El Acuerdo se ha configurado además como un sistema dinámico en el que la ambición y por tanto los compromisos se irán incrementando en ciclos quinquenales de modo que la señal de continuidad sea clara. Además, el hecho de que 187 países (que suponen el 98% de la población mundial y sobre el 95% de las emisiones globales del año 2010) hayan puesto ya sus contribuciones nacionales sobre la mesa constituye una base muy valiosa para los inversores, que conocerán de antemano las estrategias de los países y podrán

tener una certidumbre adicional. El compromiso de ir revisando al alza la ambición se suma además a esta certidumbre.

EURELECTRIC pedía, como ha sido finalmente, que las contribuciones se consideraran “suelos y no techos” de ambición, reflejando así la necesidad de ir reforzando los compromisos y ambición en cada país a medida que las políticas y medidas implantadas y los avances tecnológicos vayan creando nuevas oportunidades para un desarrollo bajo en carbono.

3. Las contribuciones de los países deben incluir información comparable y en la medida de lo posible cuantificable y verificable sobre calendarios y plazos, periodos de implantación, años y niveles de referencia y ámbito de aplicación de las medidas previstas. El esquema debe basarse en un conjunto de reglas comunes para la contabilidad, monitorización, informe y verificación de los compromisos de reducción de emisiones y de las acciones que se lleven a cabo.

Con el Acuerdo de París se establece un marco de transparencia reforzado con el fin de dar una visión clara de las medidas adoptadas en mitigación y adaptación, los inventarios de emisiones, el apoyo financiero y tecnológico, tanto otorgado como recibido. Todo este marco de información estará sujeto a revisión técnica por expertos y en él deberán converger los sistemas y obligaciones de información que existen actualmente en el marco de la convención. Desde nuestro punto de vista este sistema, una vez consolidado, contribuiría notablemente a asegurar la credibilidad y confianza en el nuevo marco de lucha contra el cambio climático facilitando la participación de la industria y los negocios.

4. En cuanto a los mecanismos de mercado, como por ejemplo los esquemas de comercio de emisiones, la opinión del sector eléc-

trico es clara: pueden ser la herramienta más efectiva para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y estimular inversiones en tecnologías con bajas emisiones y en eficiencia energética siempre que sean capaces de dar una señal fuerte para conseguir dicho estímulo.

Contar con una señal de precio del carbono clara y predecible es la mejor forma de conseguir que la industria lleve a cabo sus inversiones de manera eficiente y sostenible. Por ello la industria eléctrica viene apoyando desde el principio el esquema europeo de comercio de derechos de emisión como la principal medida de lucha contra el cambio climático en la Unión Europea. En este sentido, UNESA considera que es esencial que la política climática de la UE apoye la competitividad de su industria promoviendo la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de manera rentable mediante el uso de sistema de comercio de derechos de emisión reformado. Por ello, UNESA es partidaria de que esta herramienta se convierta en el motor principal para las inversiones de mercado en generación de electricidad con bajas emisiones de carbono. En nuestra opinión se trata de la mejor manera de proporcionar electricidad segura, sostenible y a precios competitivos a la economía de la Unión Europea. Sin embargo, el éxito de esta reforma dependerá de garantizar la plena consistencia y coherencia entre los elementos y objetivos del marco a 2030, así como del desarrollo de un marco de gobernabilidad adecuado que permita el logro de los mismos

Sólo la combinación de una efectiva reforma del esquema de comercio de derechos de emisión y un diseño mejorado del mercado de electricidad en la Unión Europa pueden conducir a señales de precio apropiadas en los mercados relevantes (carbono, energía, flexibilidad y en su caso capacidad) que in-

centiven las inversiones en tecnologías maduras con bajas emisiones de carbono.

En el campo de los mercados de carbono, por tanto, para el sector eléctrico era importante, además del reconocimiento de su papel, que el texto incluyera provisiones que permitan a los países cooperar en la consecución de sus compromisos de mitigación permitiendo la conexión entre sistemas, desarrollando un esquema de reglas claras de contabilidad para las transferencias internacionales y poniendo en marcha herramientas que permitan acelerar la conexión entre sistemas de fijación de precio para el carbono, como por ejemplo la creación de un mecanismo que genere créditos basado en los mecanismos del Protocolo de Kioto. Todas estas premisas se encuentran en el texto aprobado.

De cara al futuro, y avanzando un poco más, en el contexto del nuevo acuerdo de París, se debería trabajar con la vista puesta en un mecanismo internacional de precio al carbono que idealmente funcionaría a nivel global y hacia la conexión entre los distintos esquemas de comercio de emisiones una vez alcancen niveles semejantes de integridad ambiental. La unión de esquemas regionales puede proporcionar mayores volúmenes de reducción reduciendo los costes de cumplimiento y minimizando o eliminando los problemas derivados de la distorsión de competencia.

5. Para que el acuerdo de París sea efectivo en la lucha a largo plazo contra el cambio climático debe garantizar el equilibrio necesario entre mitigación y adaptación e incluir compromisos ambiciosos de financiación en apoyo a los países en desarrollo. En este contexto, la adaptación al cambio climático finalmente ha cobrado una importancia notable en el acuerdo, que ha establecido el objetivo mundial de aumentar la capacidad

de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad incluyendo un fortalecimiento del marco existente, el intercambio de información y prácticas y la necesidad de elaborar planes de adaptación e ir presentando y actualizando comunicaciones sobre adaptación que se incluirán en un registro. Se ha conseguido así otorgar a la adaptación una importancia que venían reclamando muchos países, y en especial los más vulnerables, en el marco de las negociaciones.

En cuanto a la financiación climática, por primera vez el texto del acuerdo recoge la llamada a "otras partes" a prestar apoyo financiero de manera voluntaria, en alusión a las economías emergentes o a los países que están en disposición de darlo. Por su parte, los países desarrollados deberán proporcionar el apoyo financiero que habían comprometido en 2009 (100 mil millones de dólares anuales a partir de 2020) y acuerdan aumentar este nivel a partir de 2025.

El texto del Acuerdo y la Decisión que lo acompaña resultado de la Cumbre de París han recogido por tanto con claridad todos y cada uno de los cinco puntos esenciales que el sector eléctrico demandaba. Los gobiernos cuentan ya con todos los elementos necesarios para construir un nuevo régimen de lucha contra el cambio climático que sea capaz de proporcionar las señales necesarias a los agentes sobre la confirmación de la urgencia del problema, la voluntad de acción y la necesidad de contar con los mecanismos que garanticen la inclusividad, la ambición cada vez mayor, la transparencia, la confianza y la coherencia de todo el esquema. Esto es lo que tenemos por delante y este el reto que los gobiernos deben acometer a partir de ahora. El sector eléctrico se reconoce como una parte importante en la solución al reto de la lucha contra el cambio climático y está en condiciones de serlo si entre todos se consigue materializar el Acuerdo de París. ■