

LA CUMBRE DE PARÍS: EL COMIENZO DEL FIN DE LA ECONOMÍA DEL CARBONO

María Victoria Román e Ibon Galarraga (BC3).

Después de dos semanas de duras negociaciones, el Acuerdo de París fue finalmente aprobado el sábado 12 de diciembre de 2015. Gracias a él, se ha logrado un **importantísimo hito en la política climática global** porque constituye la base de una acción mayor, transparente y coordinada de todos los países en los próximos años. **Los logros de París han superado las expectativas de muchos analistas** que ya estaban familiarizados con el avance lento y lleno de escollos de las negociaciones en torno al clima. Antes de la Cumbre, los expertos coincidían en, al menos, cuatro áreas en las que había que progresar para considerar el acuerdo satisfactorio: que fuera universal y legalmente vinculante; que incluyera un sistema de revisión periódica de la ambición de las Contribuciones Previstas Determinadas a Nivel Nacional (INDC, por sus siglas en inglés) y un sistema de supervisión de los avances para lograr los objetivos; que incluyera mayores compromisos de financiación; y nuevos sistemas de gobernanza. Como se detalla más abajo, el Acuerdo de París es sinónimo de avance en todos estos aspectos y también en otros relevantes.

Algunos observadores opinan que la **clave del éxito de París fue la extraordinaria transparencia y confianza que predominaron a lo largo de todo el proceso**. Después de escuchar las perspectivas de todos los países, se empezó a trabajar inmediatamente en la redacción de un texto que buscaba conciliar puntos de vista divergentes. El resultado: un texto complejo pero que logró encontrar una combinación equilibrada de los aspectos importantes para todos los países. Por primera vez en la historia de las negociaciones sobre el clima, contamos con un acuerdo vinculante casi universal (pendiente de su ratificación el próximo año e incorporación en la legislación nacional de cada Estado). **Casi todos los países (186 de 195) que representan el 95% de las emisiones del planeta harán sus aportaciones de cara a la contención del cambio climático.** Este es un claro

Puntos clave

- *El Acuerdo de París constituye la base de una actuación mayor, transparente y coordinada de todos los países.*
- *La clave del éxito fue la extraordinaria transparencia y confianza a lo largo de todo el proceso.*
- *Mientras el Protocolo de Kioto cubría el 14% de las emisiones, el nuevo régimen cubre el 98%.*
- *Los países aumentarán su ambición cada 5 años para salvar la brecha actual de 15 gigatoneladas.*
- *El objetivo de movilizar 100.000 millones de dólares al año para la ayuda climática será revisado al alza a partir de 2025.*



LA CUMBRE DE PARÍS: EL COMIENZO DEL FIN DE LA ECONOMÍA DEL CARBONO

avance respecto al Protocolo de Kioto, que solo exigía el compromiso de los llamados países desarrollados (que apenas representan el 14% de las emisiones globales), y eximía a los demás países de cualquier obligación. Esta amplia participación sin precedentes es el resultado de la aprobación de un nuevo modelo híbrido, con aspectos de flexibilidad de abajo a arriba y elementos de orientación, supervisión y coordinación de arriba a abajo. Las medidas y objetivos nacionales establecidos en los INDCs permiten la autodiferenciación, algo que solucionó el conflicto sobre cómo tener en cuenta las muy diferentes circunstancias

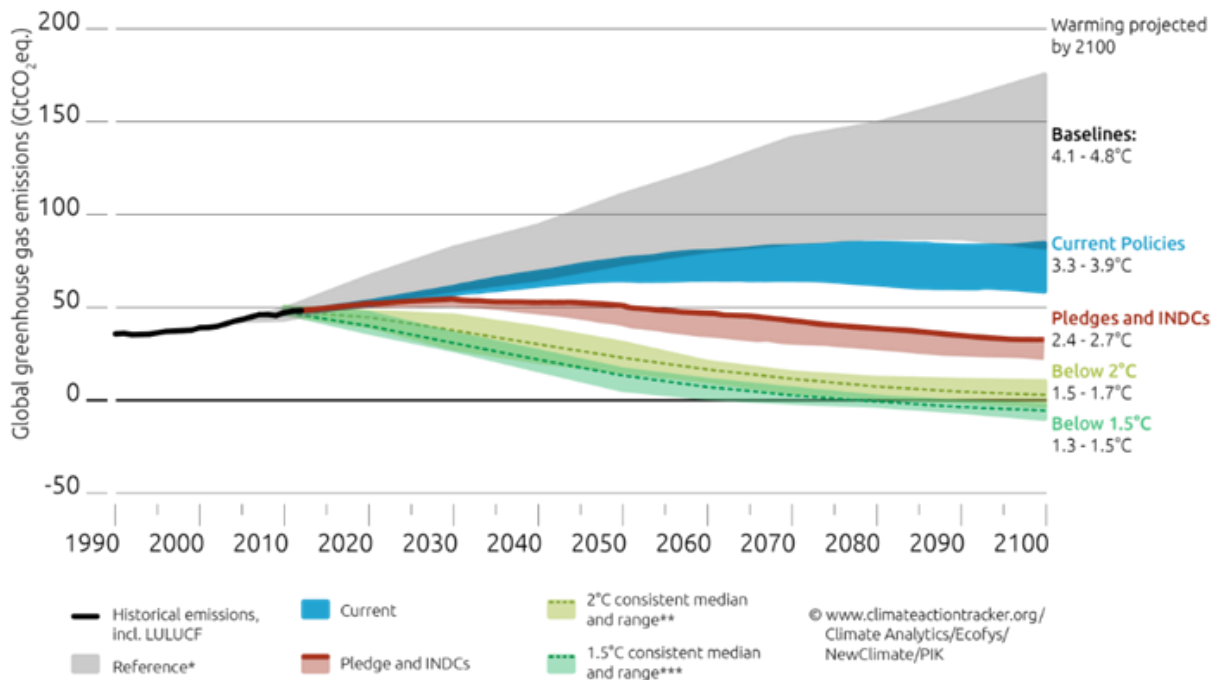
de los países. La diferenciación también se ve reflejada en otras partes del texto, que deja claro que los países desarrollados deben abrir camino y que los países con necesidades especiales gozarán de la colaboración internacional gracias a la transferencia de tecnología, la financiación y el desarrollo de capacidades.

El Acuerdo [1] no impone la obligatoriedad de cumplir los INDCs sino que solo obliga a prepararlos e informar sobre ellos periódicamente. Este es el precio que se ha pagado por tener a bordo a los dos principales emisores, China y EE.UU. Esta condición ya se conocía antes de celebrarse la Cumbre y es el punto débil más mencionado del Acuerdo. Sin embargo, el Acuerdo incluye firmemente el



Fuente: World Resources Institute (<http://cait.wri.org/indc/>)

objetivo de garantizar que la **temperatura global del planeta no suba más de 2 °C sobre los niveles preindustriales a finales de siglo**. La brecha actual entre el nivel de emisiones resultantes de los INDCs y el nivel compatible con este objetivo es de 15 gigatoneladas. Para eliminar esta brecha, todos los países deben alcanzar el pico en las emisiones lo antes posible y cero emisiones netas (equilibrio entre lo que se emite y lo absorbido por los sumideros de carbono) a partir de 2050. Estos dos requisitos, junto con la inclusión en el texto del Acuerdo de la aspiración a lograr un objetivo aún más ambicioso de 1,5 °C, exigirán emisiones negativas en el futuro, ya sea mediante soluciones tecnológicas y/o la gestión sostenible de los bosques.



- * 5%-95% percentile of AR5 WGIII scenarios in concentration category 7, containing 64% of the baseline scenarios assessed by the IPCC
- ** Greater than 66% chance of staying within 2°C in 2100. Median and 10th to 90th percentile range. Pathway range excludes delayed action scenarios and any that deviate more than 5% from historic emissions in 2010.
- *** Greater than or equal to 50% chance of staying below 1.5°C in 2100. Median and 10th to 90th percentile range. Pathway range excludes delayed action scenarios and any that deviate more than 5% from historic emissions in 2010.

Fuente: Carbon Action Tracker (<http://climateactiontracker.org/global.html>)

Aunque no se ha podido incluir el cumplimiento de los INDCs como obligación, se aceptaron disposiciones vinculantes para fomentar el aumento de la ambición de los INDCs: por un lado, la evaluación colectiva que se realizará cada 5 años a partir de 2023; y, por otro, la revisión al alza de los INDCs, que también se llevará a cabo cada 5 años. En 2018, se publicará un primer informe sobre el avance colectivo para que los países ya puedan aumentar su ambición actual para 2020. De esta forma, el Acuerdo establece un **sistema de revisión y supervisión del grado de cumplimiento de los INDCs que es igual para todos los países**. Este mecanismo permitirá avanzar mucho con relación a los futuros compromisos. La posibilidad de que los países colaboren entre sí para conseguir sus objetivos de mitigación es introducida como un aspecto de flexibilidad. Esto deja el camino abierto a los mercados de emisiones y otros instrumentos, a condición de que se evite el recuento duplicado de las emisiones y se proteja la integridad medioambiental. Por ahora, el Acuerdo ya establece un nuevo mecanismo que sustituirá al Mecanismo de Desarrollo Limpio para generar reducciones de emisiones negociables.

Solo estos tres aspectos ya suponen un paso muy importante dada la situación de estancamiento de las negociaciones en los últimos años. Pero hay aún otros aspectos destacables de este Acuerdo. Por ejemplo, un marco de transparencia común exige que todos los países informen periódicamente sobre sus emisiones, su progreso hacia sus objetivos de mitigación, sus necesidades e iniciativas de adaptación y el apoyo internacional facilitado o recibido. Al indicar la aspiración de aumentar el nivel de transparencia progresivamente, se otorga a los países en vías de desarrollo flexibilidad con respecto al alcance, frecuencia y detalles de sus comunicaciones. El análisis de las comunicaciones permitirá supervisar los progresos realizados y aportar información a los países para definir los sucesivos objetivos nacionales de mitigación.

Por lo que respecta a la gobernanza, el acuerdo prevé **el requisito especial de integrar políticas climáticas a todos los niveles**, tanto en el caso de los mercados de emisiones como de otras políticas climáticas nacionales, regionales y locales. Este es un reconocimiento explícito de la labor realizada por otros actores como los gobiernos, empresas y otros agentes regionales y locales. Otro logro del Acuerdo es que cierra el círculo de la lucha contra las causas y las consecuencias del cambio climático incluyendo objetivos y medios de ejecución para la adaptación (a los ya inevitables efectos del cambio climático) y para las pérdidas y daños (que la adaptación no podrá evitar). Con relación a esto último, el Acuerdo **opta por apoyar a los países más vulnerables mediante mecanismos de colaboración (técnica y financiera) internacionales, y no exige el método de compensación**, uno de los escollos que estaban obstaculizando las negociaciones.



Acto paralelo organizado por BC3 en la COP21-CMP11 (París 2015) "Regions and Climate Change: A major challenge for local communities" (Regiones y cambio climático: Un gran reto para las comunidades locales), 10 de diciembre de 2015 (CMNUCC)

El Acuerdo reafirma el **objetivo colectivo de movilizar 100.000 millones de dólares al año a partir de 2020** para ayudar a los países en vías de desarrollo y deja claro que algunos países ya no son considerados como “en vías de desarrollo” en el reparto de responsabilidades de este objetivo colectivo y los anima a arrimar el hombro y realizar contribuciones financieras voluntarias. Pero no incluye compromisos financieros vinculantes para países concretos, otro punto que hubo de eliminarse a cambio del apoyo de EE.UU. **El objetivo financiero será revisado al alza para 2025** y, con el fin de aumentar su previsibilidad, el Acuerdo prevé que los países desarrollados comuniquen cuánto tienen previsto aportar cada dos años. El resto de las Partes deben informar periódicamente sobre las medidas tomadas y los resultados obtenidos. También se incluyen en el Acuerdo otros dos canales de apoyo para países en vías de desarrollo - transferencia de tecnología y desarrollo de capacidades -, destaca la importancia del equilibrio entre mitigación y adaptación en todos los canales de apoyo y de garantizar que toda intervención se adapte a las prioridades de los países que reciben dicho apoyo.

Una última carencia del Acuerdo es que no incluye una referencia concreta a la “descarbonización” o la “neutralidad de emisiones”, dos conceptos muy relevantes teniendo en cuenta que todas las trayectorias de emisiones cuyo objetivo son los 2°C requieren emisiones negativas para final de siglo. El Acuerdo quedará abierto para la firma el 22 de abril de 2016 y entrará en vigor cuando 55 países que representen al menos el 55% de las emisiones globales lo hayan ratificado. Aún así, además del Acuerdo, la Cumbre de París tuvo otros resultados dignos de mención, como los nuevos compromisos financieros de diferentes actores (19.000 millones de dólares de los países desarrollados y varios millones más de ciudades y países en vías de desarrollo), nuevas alianzas entre países e inversores privados para impulsar inversiones en I+D y la implantación de energías limpias, y nuevos compromisos de diferentes ciudades para reducir las emisiones a corto plazo. Además, varias ciudades, regiones, empresas, inversores y organizaciones de la sociedad civil han asumido unos 11.000 compromisos de mitigación a través del Portal NAZCA.

Como conclusión, a pesar de las diferentes carencias que se han mencionado, **el acuerdo aprobado en París constituye un hito muy importante en la política climática global porque ha hecho más viable que nunca el objetivo de los 2°C**. Y lo ha conseguido facilitando una acción coordinada y eficaz a nivel global. Este Acuerdo supera a los anteriores en muchos aspectos: es solidario y universal; suficientemente flexible para adaptarse a la evolución de las sociedades; justo porque aborda diferentes casos de diferentes maneras; creíble porque se basa en compromisos viables a corto plazo; y también ambicioso y estimulante, porque define claramente una visión del futuro que todos compartimos.

REFERENCIAS:

[1] COP21, “Adoption of the Paris Agreement. Proposal by the President. Draft decision -/CP.21.” CMNUCC, 2015.

RECONOCIMIENTOS:

Este Policy Briefing forma parte del proyecto CICEP – Retos estratégicos en la política energética y climática internacional.