

La agenda multilateral: hacia un nuevo mundo

Valvanera Ulargui Aparicio

Directora General de la Oficina Española de Cambio Climático del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente

El año 2015 es un año clave en la agenda internacional cuyos resultados afectarán a todos los sectores y niveles de la sociedad, incluidos los gobiernos, los ciudadanos y el sector empresarial. Se está marcando la hoja de ruta hacia un nuevo mundo más sostenible con la participación de todos.

En la Cumbre de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible celebrada en Nueva York, del 25 al 27 de septiembre, se aprobó la Agenda 2030 que incluye los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible. Estos objetivos acordados por toda la comunidad internacional, la sociedad civil y el mundo empresarial abordan de manera amplia los tres pilares interconectados del desarrollo sostenible: el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente, que deben aplicarse de manera extensiva en todo el planeta.

El siguiente hito, que refuerza la agenda internacional, es la 21ª sesión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP21), que se celebrará en París del 30 de noviembre al 11 de diciembre de 2015. Esta cita reúne a los 196 países de Naciones Unidas con el objetivo de adoptar un nuevo

régimen de lucha contra el cambio climático a partir del año 2020, que sustituya al Protocolo de Kioto y englobe a todos los países.

Así, la lucha contra el cambio climático y la adaptación y resiliencia al mismo se recogen en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y cuentan con un objetivo específico, el número 13, que establece el adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, y que está concebido como una llamada y un vínculo al Acuerdo que se debe adoptar en la COP21 de París.

En consecuencia, en la Cumbre del Clima de este año, 2015, el multilateralismo tiene la gran responsabilidad de establecer una nueva agenda global que permita la transición de los actuales modelos de desarrollo hacia modelos más sostenibles desde un punto de vista ambiental, social y económico. Es un paso más allá del Protocolo de Kioto, donde solo los países desarrollados se comprometían con objetivos cuantificados a hacer frente al cambio climático, ahora, el compromiso es global.

Naciones Unidas debe ser, sin duda alguna, el marco donde se anclen los principios para

establecer este nuevo régimen climático y donde se construya la confianza necesaria entre todos los países para llevar a cabo, en términos prácticos y de una manera ordenada y sostenible, la transformación de los sistemas productivos y de consumo que rigen nuestra vida cotidiana. El reto es enorme, y el riesgo de regularlo fuera del ámbito global conllevaría importantes consecuencias que nos alejarían de alcanzar las metas ambientales, sociales y económicas que forman parte de las soluciones al calentamiento global.

En este contexto, España ha apoyado de manera activa el proceso de negociación internacional, que se ha llevado a cabo en los últimos años en línea con lo que nos dice la ciencia, base de todo el proceso y que es clara y contundente. Tal y como determina el Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), el cambio climático es inequívoco y es extremadamente probable, que la influencia humana constituya la causa dominante del cambio climático desde mediados del siglo veinte.

Es, por tanto, necesario asegurar que el incremento de la temperatura media global

de la tierra no supere los 2°C respecto a los niveles preindustriales. Esta es la línea roja que ha marcado el IPCC para asegurar que los impactos del cambio climático no producen daños irreversibles a nuestro planeta, y así lo han reconocido los países en la Cumbre del Clima del año 2010.

Los 2°C es el riesgo máximo climático que la comunidad internacional está dispuesta a asumir en las próximas décadas. Para ello, y siguiendo las indicaciones del IPCC, debemos reducir las emisiones globales en, al menos, un 60% en 2050 respecto a los niveles de 2010, y situarse prácticamente en cero en el año 2100.

En consecuencia, resulta necesario contar con una respuesta eficaz y aplicable a todos los países a nivel internacional, que encuentre un equilibrio entre el meta marcada por la ciencia y los esfuerzos individuales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Sin el fortalecimiento de las acciones colectivas no se podrá producir el cambio de paradigma de desarrollo que el mundo necesita.

Para lograr este objetivo, desde España defendemos la importancia de adoptar en la Cumbre del Clima de París un acuerdo global y jurídicamente vinculante, en el que participen todos los países en función de sus capacidades y responsabilidades comunes pero diferenciadas. Se trata de lograr la mayor participación posible de países, en especial de las grandes economías, y, en este sentido, ya se ha dado un paso importante con los compromisos de los países publicados con antelación a la Cumbre.

También deberá acordarse un conjunto de decisiones que hagan posible la implementación del Acuerdo de París que finalmente

se adopte, y que lancen una serie de programas de trabajo necesarios para desarrollar los detalles vinculados a la aplicación del Acuerdo antes de su entrada en vigor. Es necesario desarrollar y conocer en los próximos años la letra pequeña del nuevo sistema de lucha contra el cambio climático que se quiere poner en marcha a partir del año 2020. Y, por último, deberá acordarse una decisión sobre el proceso necesario para aumentar la ambición en materia de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero pre 2020, ya que es importante empezar a marcar la senda de la descarbonización.

El Acuerdo de París debe dar una señal clara de que la transición hacia patrones bajos en emisiones es ineludible. Esta señal es clave, no solo para los países de la Convención de Cambio Climático, sino para todos los actores, en especial, para el sector privado. Resulta fundamental que en la COP21 de París se alcance un Acuerdo que dé certidumbre a las inversiones bajas en emisiones de gases de efecto invernadero.

Situación actual de la negociación sobre cambio climático en el ámbito de Naciones Unidas

A un mes de la celebración de la Cumbre del Clima de París, la negociación internacional sobre cambio climático se encuentra en un punto crítico.

El aspecto clave, ya referido antes, es **la ambición de todos los países para hacer frente a los compromisos de mitigación**. A lo largo de este año, y según lo acordado en la Cumbre del Clima de Lima de 2014, se han preparado y presentado las denominadas contribuciones al Acuerdo

de París (*Nationally Determined Contributions* o INDCs, por sus siglas en inglés), vara de medición de hasta dónde cada uno está dispuesto a aportar al objetivo global de reducción de emisiones.

Hasta la fecha 156 países¹ (incluidos los 28 Estados Miembros de la Unión Europea y la propia Unión Europea, que también es Parte de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático) han presentado oficialmente sus compromisos de reducción de emisiones más allá de 2020. Estas contribuciones representan alrededor del 87% de las emisiones globales y cubren el 75% de los países de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

El efecto agregado de estos compromisos nos situaría en un aumento global de la temperatura media de 2,7°C a finales de siglo, según los datos del informe presentado el día 30 de octubre de 2015, por el Secretariado de la Convención Marco de Cambio Climático. Este informe, nos indica que las contribuciones presentadas hasta ahora permitirían cambiar la tendencia en las emisiones, reduciendo su crecimiento y consiguiendo un máximo de las emisiones globales en 2030. No obstante, dichas contribuciones no serían suficientes como para no superar el objetivo de los 2°C que nos marca la ciencia.

En cualquier caso, este ejercicio es un paso en la buena dirección y la magnitud de los datos ponen de manifiesto que se trata de un ejercicio político que no tiene precedentes en el ámbito de la negociación internacional. Así lo demuestran las contribuciones presentadas, podemos reseñar que se incluyen las de grandes países emisores como China, Estados Unidos, la Unión Eu-

¹ <http://www4.unfccc.int/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx>

ropea, Rusia, Indonesia, México o Sudáfrica, pero también las de países vulnerables como Islas Marshall, Bangladesh, etc.

De esta manera, para dar respuesta a un sistema efectivo y ambicioso, París tendrá que recoger todos los esfuerzos presentados por las Partes como base para asentar los hitos que nos conduzcan a cerrar la brecha de los 2°C. La realidad, tal como se demuestra con este ejercicio, es que la transformación hacia modelos bajos en carbono ya ha comenzado, y París debe ser el detonante para acelerarla a través de los procesos de revisión acordados para poder actualizar los compromisos.

Si nos centramos en la marcha de las negociaciones del futuro **texto del Acuerdo** de París, bajo el paraguas de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, los países miembros estamos trabajando en el conocido como "Grupo Ad Hoc de la Plataforma de Durban". Este grupo tiene como objetivo conseguir llegar a París con un texto de negociación suficientemente maduro que permita identificar las opciones que, a nivel ministerial, hay que despejar los últimos días de la Cumbre, con el fin de lograr cerrar un instrumento legal sobre la lucha contra el cambio climático, que entre en vigor en 2020.

En este marco de trabajo, los co-presidentes del Grupo ad Hoc de la Plataforma de Durban presentaron el pasado 5 de octubre un texto de apoyo para facilitar las discusiones y la negociación entre los países y para contribuir a visualizar los elementos que podrían dar forma a las decisiones que se acuerden en la COP21.

Conviene destacar que, si bien el documento de negociación destacaba por su brevedad, no reflejaba de manera adecuada algunas de las principales prioridades de

muchos países. Entre los elementos omitidos se encontraban algunas de las demandas europeas, fundamentales para que el Acuerdo de París sea ambicioso, completo y duradero, como son las reglas de contabilidad de las emisiones, o la definición de un mecanismo de ambición que permita revisar de manera regular los objetivos de los países para alcanzar el objetivo de los 2°C.

Este texto, se ha negociado en la última cita de negociación antes de París, que se celebró del 19 al 23 de octubre en Bonn, donde los países hemos trabajado para asegurar que nuestras principales demandas quedaran reflejadas. Y podemos afirmar que el documento resultado de esta última sesión, aunque más largo y menos claro que el anterior, sí que incluye todos los aspectos considerados clave para los diferentes países. En consecuencia, el nuevo Texto de Negociación, publicado el 23 de octubre, será el que las Partes de la Convención discutamos y negociemos en la Cumbre del Clima de París.

Esta sesión de Bonn, era clave para socializar el texto y que las Partes lo hiciesen propio. El siguiente paso es buscar el compromiso de todos para avanzar en el texto antes del segmento ministerial que dará comienzo el día 7 de diciembre. El camino que vamos a recorrer hasta la Cumbre de París, está marcado por una agenda de trabajo muy cargada, con multitud de sesiones, de encuentros, formales e informales, en los que se buscarán áreas de consenso, se tratará de sumar esfuerzos y aumentar la ambición de un Acuerdo que, sin duda, va a ser histórico.

Declaraciones de apoyo e impulso al proceso de negociación

Las negociaciones internacionales sobre cambio climático son enormemente com-

plejas por el número de cuestiones a resolver, la existencia de un gran número de intereses y sensibilidades a las que hay que responder, y las enormes implicaciones económicas y políticas de las potenciales decisiones.

En este sentido, no queda sino valorar de forma positiva las declaraciones y reuniones que se están celebrando, no sólo por los gobiernos para acercar posiciones, impulsar la negociación internacional y contribuir a lograr el Acuerdo de París, sino también por todos los actores no gubernamentales que están apoyando desde sus ámbitos de competencia todo el proceso.

Uno de los respaldos más importantes y de los primeros que ha recibido el proceso, ha sido el acuerdo anunciado por los presidentes de EEUU y China en noviembre de 2014, donde se comprometieron a presentar sus compromisos de cara a la Cumbre de París.

De esta manera, el objetivo comunicado por China, cuyas emisiones per cápita ya han alcanzado la media de la UE, es llegar al tope de sus emisiones el año 2030, o antes. En ese mismo año se ha comprometido a tener en su *mix* energético un 20% de energías alternativas. En el caso de EEUU, su objetivo es alcanzar en 2025 una reducción de sus emisiones del 26%-28% respecto al año 2005, doblando, de esta manera el ritmo actual de decrecimiento de sus emisiones de gases de efecto invernadero.

Estamos, en consecuencia, ante una nueva época de planificación en ambos países, sobre todo energética, que abre una ventana de oportunidad ante el resto del mundo para marcar la pauta de la descarbonización. Esta nueva alianza, es un buen punto de partida para que en París se alcance un acuerdo

donde estén representados aquellos países que tiene la llave para solucionar la crisis del clima. No hay que olvidar, que EEUU, China y la UE, junto con la India, Rusia, Japón, Brasil e Indonesia representan las dos terceras partes de las emisiones globales.

Las motivaciones, como se señala, no son sólo ambientales, también sociales (lucha contra la pobreza y contra el hambre), económicas, de seguridad nacional e incluso éticas. En este ámbito cabe referir a la Encíclica *Laudato Si'* que presentó el 18 de junio el Papa Francisco, y que puede considerarse un documento histórico por la gran repercusión que sus mensajes tienen a nivel mundial. La encíclica del Papa Francisco constituye, sin duda, una llamada de atención a todos los agentes económicos y sociales del mundo para afrontar este desafío que afecta a las generaciones futuras y para estar a la altura de este compromiso.

En otro ámbito, los líderes del G-7, el Foro de las Mayores Economías y el Consejo Europeo de la Unión Europea, entre otros, han abordado la cuestión y han puesto de manifiesto cómo las grandes economías están avanzando en sus posiciones de cara a lograr un Acuerdo ambicioso y de largo recorrido en París.

En el mundo financiero, también se están diversificando los focos de riesgo y se están cambiando las pautas hacia nuevas carteras de inversiones. Variables como el cambio climático, están inclinando la balanza de las inversiones en favor de energías renovables.

Por otro lado, se ha publicado recientemente el informe de la OCDE/*Climate Policy Initiative*, que pone de manifiesto que en el año 2014 se han movilizado 62.000 millones de dólares. Estas cifras son concluyentes. Estamos en la senda adecuada

de cara al cumplimiento del objetivo de movilización de financiación climática de 100.000 millones de dólares anuales a partir de 2020, compromiso adquirido por la comunidad internacional en la Cumbre de Copenhague. España, ha contribuido a este compromiso con 460 millones de euros, en el año 2014, de financiación climática pública destinada a países en desarrollo.

Todas estas declaraciones, junto con las declaraciones continuas y compromisos cuantificados en el mundo empresarial, nos indican claramente que en los últimos seis años desde la Cumbre de Copenhague la voluntad política y los actores no gubernamentales han dado pasos de gigante en la agenda climática, el proceso de transformación hacia una economía baja en emisiones ya ha comenzado y es irreversible, generando múltiples beneficios colaterales en temas tan importantes como la salud, la lucha contra la pobreza, la generación de actividad económica y la creación de empleo. Y los Gobiernos, tenemos la responsabilidad de dar una respuesta eficaz a esta demanda.

Por tanto, no cabe ninguna duda de que nos encontramos en un momento crítico en el que, de forma especial a nivel político, social y empresarial se están buscando lugares de encuentro para avanzar en la negociación y, de este modo, contribuir a alcanzar el éxito en la COP21 de París.

Papel de la Unión Europea en la negociación internacional

La Unión Europea viene ejerciendo un claro liderazgo en la lucha contra el cambio climático a nivel internacional desde las últimas dos décadas. Así lo ha demostrado con la ratificación y cumplimiento del Protocolo de Kioto, el establecimiento del sistema de comercio de derechos de emisión y la aprobación, en 2008, del Paquete Europeo

de Energía y Cambio Climático 2013-2020, por medio del cual se establecían objetivos concretos a alcanzar en el año 2020, en materia de energías renovables, eficiencia energética y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

Manteniendo esta línea de firme implicación en la lucha contra el cambio climático, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea aprobaron el pasado 24 de octubre el nuevo marco de Cambio Climático y Energía a 2030 con los siguientes compromisos:

- a) Reducir las emisiones domésticas en, al menos, un 40% respecto a niveles 1990. Este objetivo deberá repartirse internamente entre los Estados miembros.
- b) Participación de las energías renovables del 27% en el consumo final de energía, como objetivo vinculante a nivel europeo.
- c) Mejorar la eficiencia energética en 27%. Se trata de un objetivo indicativo a nivel europeo.
- d) Impulsar las interconexiones energéticas, especialmente en la Península Ibérica y países bálticos, para alcanzar un objetivo mínimo del 10% de las interconexiones de electricidad existentes con carácter de urgencia y, a más tardar, en 2020.

En este último punto, España ha jugado un activo y relevante papel para lograr que se potencien las interconexiones energéticas, por la especial importancia que tienen para nuestro país en aras de superar el aislamiento energético histórico de la Península. Además, contribuirá a impulsar un futuro energético común; con un mercado interior de la energía que aporte seguridad de suministro y mayor capacidad de introducción de energías alternativas.

No cabe ninguna duda de que el Marco 2030 aprobado por la Unión Europea fija unos objetivos que reafirman y marcan el

futuro de la política de energía y clima de la Unión Europea y le permiten seguir a la cabeza de la adopción de políticas de lucha contra el cambio climático.

Por otra parte, y de cara a alcanzar un Acuerdo en París, la Unión Europea ha sido la segunda Parte de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que, tras Suiza, ha presentado su contribución a dicho Acuerdo.

En concreto, el 6 de marzo de 2015, la Unión Europea remitió a la Secretaría de la Convención su Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (INDC, por sus siglas en inglés), es decir, su plan de acción climática para el Acuerdo de París 2015: La Unión Europea se compromete a reducir sus emisiones, al menos un 40%, en 2030, respecto a los niveles de 1990.

En esta misma línea, cabe destacar las Conclusiones aprobadas por el Consejo Europeo de Medio Ambiente celebrado el pasado 18 de septiembre y en las que los Estados miembros de la Unión Europea fijamos la postura que vamos a defender en la Cumbre del Clima de París.

La línea argumental dominante de las mismas es alcanzar un resultado que nos lleve a la consecución de los 2°C, con objetivos claros a medio y largo plazo. Esta señal tiene que ser clara. En este sentido, el Acuerdo de París tiene que ser dinámico, de forma que, de manera regular, se pueda evaluar dónde nos encontramos respecto a los requerimientos de la ciencia, y tiene que disponer de la capacidad de adaptarse a las circunstancias cambiantes de la estructura económica global.

También deberá recoger, un sistema de transparencia y rendición de cuentas que

permita conocer lo que hacen unos y otros, facilitando así la confianza entre los países y la integridad ambiental del sistema.

Por último, cabe añadir otros temas de igual relevancia, como la predictibilidad de los flujos de financiación climática a favor de los países en desarrollo y la promoción y el apoyo a las políticas de adaptación para los países más vulnerables. No sólo son necesarios los mecanismos de solidaridad, también los flujos financieros públicos que deben ser un medio para perseguir un fin claro, que es la descarbonización en aquellos países que los reciban.

El papel de empresas y sociedad civil

El nuevo régimen climático que se está construyendo conlleva un cambio en las relaciones tradicionales entre países, como se ha señalado anteriormente, pero sobre todo, necesita de nuevas relaciones y alianzas entre los países y las empresas y los países y la sociedad civil.

De esta manera, los Gobiernos debemos comprometernos y asumir nuestra responsabilidad pero, a la hora de buscar soluciones, es imprescindible contar con “aliados”, con la colaboración de las empresas y con la participación e implicación activa de los ciudadanos.

Las empresas deben abordar los objetivos ambientales como un incentivo a la innovación. Integrar la variable del cambio climático en las estrategias empresariales debe ser un detonante positivo, para potenciar el desarrollo y la utilización de nuevas tecnologías menos contaminantes, y a la vez más eficientes, según las características y la proyección de cada sector. Esta innovación, que conlleva apostar por las opciones más resilientes al cambio climático y por las

tecnologías menos contaminantes, debe crear valor en la empresa, tanto económico como reputacional. El reto está en combinar las decisiones a corto plazo y las estrategias a largo plazo.

Además, se ha sido consciente de la importancia que tiene involucrar a la sociedad civil en la lucha contra las causas y los impactos del cambio climático, puesto que, nunca debemos olvidarlo, afrontar la lucha contra el cambio climático es tarea común para todos, que debemos abordarla partiendo de la toma de conciencia de la relación que existe entre nuestros comportamientos cotidianos y las emisiones de gases de efecto invernadero.

Por ello, son importantes iniciativas como el Proyecto “Un millón de compromisos por el clima – Camino a la COP21 de París” que se presentó el pasado 3 de junio. Con este Proyecto se busca que todos, ciudadanos y empresas, sepamos qué podemos hacer para luchar contra el cambio climático, y pasemos de una forma decidida a la acción. (www.unmillonporelclima.es)

El Proyecto nace con el objetivo de presentar en la COP21 de París nuestro compromiso, la suma de todas las acciones individuales y colectivas que influyen en el clima para, de este modo, mostrar la urgencia de una reducción de emisiones suficientemente ambiciosa que evite los peores impactos ecológicos, económicos y sociales del cambio climático.

Todos los esfuerzos son necesarios de cara a lograr el objetivo que se persigue en la Cumbre del Clima de París: Un nuevo tratado internacional, jurídicamente vinculante, que a partir de 2020 constituirá el régimen internacional que guiará la lucha contra el cambio climático a nivel mundial. ■