

Comprendiendo los retos de la COP de París 2015 #COP21

Una publicación de **I4CE** INSTITUTE FOR CLIMATE ECONOMICS en asociación con la **ADEME** French Environment & Energy Management Agency



Con el foco puesto en la XXI Conferencia de las Partes (COP 21) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) que se celebrará en París, del 30 de noviembre al 11 de diciembre de 2015, I4CE - Institute for Climate Economics en asociación con la ADEME se aboca a descifrar los desafíos de la COP 21. ¿Qué se espera del acuerdo climático de París para el periodo posterior a 2020? ¿Cómo podrá evaluarse su éxito? El objetivo de nuestra publicación titulada «Climascope» es analizar, en 6 números, los siguientes desafíos: la tarificación del carbono, el financiamiento de las políticas climáticas, la contabilización de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), el rol de los gobiernos locales y regionales, la adaptación al cambio climático, además de la coherencia entre los compromisos que serán asumidos por los diferentes países frente al objetivo de limitar el alza de temperaturas a 2°C.

Tabla de contenido

- **El Desafío:** descifrando el objetivo de 2°C y su relación con los compromisos de los países
- **Equidad y diferenciación:** un tema mayor de las negociaciones climáticas
- **Periodo 2016 – 2020:** ¿Qué va a suceder antes de la implementación del acuerdo de París?

Editorial – Una «Alianza de París» para preparar el después de la COP 21

La COP 21 tendrá, sin duda, como resultado la formación de una «Alianza de París», que incluirá, además del pilar central que será el acuerdo internacional negociado en el marco de la CMNUCC, tres otros pilares:

- las **contribuciones determinadas a nivel nacional** (INDCs significa de Intended Nationally Determined Contributions) de los países Partes de la CMNUCC que permitirán el tener una visión global de la trayectoria hacia una economía baja en emisiones de carbono;
- un **paquete financiero y tecnológico** para apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo, que podría incluir una hoja de ruta hacia la movilización de los 100 mil millones de dólares por año de financiamientos climáticos para los países en desarrollo (Flujos « Norte-Sur ») a partir de 2020, así como otros compromisos, especialmente sobre la adaptación;
- la « **Agenda de soluciones** », que reúne las acciones con co-beneficios climáticos de los actores no estatales (ciudades, regiones, inversionistas, empresas, coaliciones y alianzas del sector privado, instituciones internacionales, sociedad civil, etc.).

Así, la negociación del acuerdo de París es solo uno de los pilares que definirán, durante la COP 21 y después, el éxito de la mencionada «Alianza de París». Los observadores que estiman que las negociaciones de la ONU mostraron poco progreso en los últimos años y que la COP 21 tendrá pocos resultados concretos hacen, por lo tanto, un diagnóstico incompleto. El acuerdo de París no establecerá un nivel de ambición suficiente de reducción de las emisiones de GEI frente al objetivo de los 2°C. Sin embargo, éste estructurará el mecanismo de gobernanza de las ambiciones de cada país, basado en particular en un proceso de compromisos y revisiones (« *pledge and review* »).

Efectivamente, la Conferencia de París, no constituye el final de un proceso, pero el inicio de una nueva hoja de ruta. El acuerdo de París será un acuerdo marco que estructurará las acciones de las partes interesadas. En el mismo, la maquinaria de la ONU tiene un papel esencial: proporcionar una especie de función notarial que consiste en registrar las contribuciones de los países y de los actores económicos, agregando de esta manera las acciones climáticas y, sobre todo, perpetuando la dinámica existente. En este contexto, la utilidad del Acuerdo de París, y más ampliamente la COP 21, se medirá por la capacidad de los países en ponerse de acuerdo sobre los mecanismos adoptados a largo plazo y los avances en el campo de la transparencia con respecto al logro de los compromisos.

Con respecto a la implementación, los Estados tienen su parte de responsabilidad, pero los actores no estatales deberán también establecer políticas locales o internas

– de aplicación voluntaria o no - para cumplir con el imperativo de redirigir los flujos financieros hacia una economía de bajas emisiones de carbono. Los mecanismos de fijación de precio del carbono serán, en este contexto, necesarios y deberán definirse en ámbitos nacionales. Otros mecanismos relacionados con los agentes financieros serán igualmente necesarios y útiles. En cierta medida, tales mecanismos ya existen. La integración del desafío del cambio climático por parte de los gobiernos, actores industriales -especialmente en el campo de la energía - y actores financieros permite pensar que no vamos a retroceder después de París. Sin embargo, permanece latente la pregunta: ¿La acción combinada de estos actores será suficientemente rápida y eficiente en los próximos años para mantenernos por debajo del objetivo de 2°C.

Para responder positivamente en los próximos años a esta pregunta, una nueva herramienta ha sido puesta a disposición de los actores económicos: la «Agenda de Soluciones». Su objetivo es aumentar y facilitar cualquier iniciativa de cooperación llevada a cabo fuera de la Convención, que asimismo pueda contener sustanciales co-beneficios climáticos (en temas de desarrollo, economía, salud, etc.). Impulsado desde la COP 20 por el « Plan de Acción de Lima-París » (LPAA), esta agenda supervisa actualmente las contribuciones de los actores no estatales. El mayor legado que la conferencia de París podría dejar al proceso internacional podría ser la integración de la acción cooperativa multilateral en el proceso internacional.

En definitiva, se espera que la «Alianza de París» pueda dar señales adecuadas a todas las partes interesadas y todos los actores económicos para que efectúen inversiones coherentes que permitan garantizar una transición hacia una economía baja emisiones de carbono y resiliente al cambio climático. Así, la firma de un acuerdo que abarque el mayor número posible de países, que incluiría objetivos a largo plazo y un mecanismo de revisión periódica del grado de ambición de las contribuciones nacionales (INDCs - *Intended Nationally Determined Contributions*) proporcionarían un marco estructural mínimo adecuado para continuar con esta dinámica. La aceleración de esta dinámica vendrá del número, de la ambición y de la transparencia de las contribuciones nacionales, así como de los compromisos de financiamiento (tantos nacionales como internacionales), de las transferencias de tecnología y de la creación de capacidades para los países en desarrollo. Por último, la capacidad de la Agenda de soluciones para fortalecer la ambición global del programa a través de la acción cooperativa será crucial para mantenerse en la trayectoria de los 2°C, en particular para llenar la brecha de ambición durante el periodo previo a 2020.

« ¿La acción combinada de estos actores será suficientemente rápida y eficiente en los próximos años para mantenernos por debajo del objetivo de 2°C. »

El Desafío – Descifrando el objetivo de 2°C y su relación con los compromisos de los países

En preparación de la COP 21, el objetivo de 2°C es el centro de atención, siendo visto como un medio para evaluar las ambiciones de los países y del futuro Acuerdo de París. Sin embargo, la idea detrás del objetivo de 2°C es mucho más compleja de lo que parece y se necesita una comprensión profunda antes de realizar tales evaluaciones.

El objetivo de 2°C no es una garantía definitiva frente a los daños climáticos

El objetivo de 2°C es un objetivo político que persigue limitar el aumento de la temperatura global a menos de 2°C por encima de los niveles preindustriales (antes de 1850). Este objetivo fue oficialmente adoptado por primera vez por los gobiernos en el Acuerdo de Cancún en 2010. Definir las trayectorias de reducción de emisiones de GEI para lograr el escenario de 2°C es una tarea compleja basada en diferentes hipótesis. Aunque 2°C es un objetivo absoluto, es imposible considerarlo como un “número mágico” o un umbral por debajo del cual se evitará cualquier desastre climático. Sólo es un objetivo que mantiene un nivel “aceptable” de daños climáticos, parte del cual ya es visible ahora (aumento de las sequías, presiones sobre los recursos naturales, aumento del número de fenómenos meteorológicos extremos, etc.) y será aún más amplificado con el aumento de las temperaturas.

Dado que es difícil asegurar que las futuras reducciones de emisiones de GEI correspondan al nivel necesario, los gobiernos no sólo deberían apuntar a medidas de mitigación. Al mismo tiempo, medidas de adaptación deben ser consideradas y servirán como respuestas claves al cambio climático.

En un escenario de más de 2°C, se anticipan cambios no lineales; de hecho, algunas compañías de seguros han anunciado que un mundo así no sería asegurable. Esta imagen precaria muestra que alcanzar el objetivo de 2°C permitirá al menos percibir los riesgos y comprender cómo controlarlos mejor.

« Aunque 2°C es un objetivo absoluto, es imposible considerarlo como un número mágico o un umbral por debajo del cual se evitará cualquier desastre climático. »

El desafío detrás de descifrar las contribuciones nacionales voluntarias (INDCs)

Hasta el 27 de noviembre, 152 INDCs fueron presentadas por Partes de la CMNUCC para describir sus contribuciones a la reducción de emisiones hasta el año 2030 para lograr el objetivo de 2°C. Mientras que las INDCs son *compromisos esperados o intenciones*, no siempre se especifican las políticas y medidas concretas que se aplicarán para alcanzar estos compromisos. Así, llegar a una conclusión definitiva sobre la eficiencia de la aplicación de las INDCs para lograr una trayectoria de reducción de emisiones es un ejercicio difícil. Evaluar todos los esfuerzos de los países simplemente a partir de las INDCs es también un desafío mayor debido a la heterogeneidad de las mismas (cobertura sectorial, objetivo absoluto o relativo, año de referencia, condicionalidad, etc.). Por otra parte, la mayoría de las INDCs se centran en medidas de medio plazo, de hecho la mayoría de los países no se comprometen más allá de 2030.

¹ La primera vez que el objetivo de 2°C surgió a nivel político fue en 2009 durante la reunión del G8. Sin embargo, ningún acuerdo oficial sobre este objetivo fue aprobado durante dicha reunión.

Para más información

- 5º Informe de evaluación, IPCC, Septiembre 2013, <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/#.UmY-FJTF1pe>
- 6º Informe sobre la brecha de emisiones, PNUMA, Noviembre 2015, <http://uneplive.unep.org/theme/index/13#indcs>

Frente a todas las incertidumbres relacionadas con la interpretación de los impactos de las INDCs es difícil afirmar que estos compromisos siguen una trayectoria coherente con el objetivo de 2°C. Sin embargo, se puede decir que entre las diversas trayectorias posibles para la reducción de emisiones que garantiza el objetivo de 2°C, el camino tomado por las INDCs no es el más eficiente. Al contrario, esta trayectoria parece ser más costosa y debería requerir en el futuro esfuerzos adicionales para alcanzar el objetivo de 2°C. Además, una trayectoria como ésta aumenta en realidad el riesgo de no mantenerse por debajo de los 2°C.

« Esta concomitancia entre los periodos de inversión conduce a una situación de compromiso que debe ser considerada por el Gobierno en la preparación de decisiones sobre políticas e inversiones. »

Cerrar la brecha entre las INDCs y el escenario de 2°C requiere tomar decisiones correctas en el momento adecuado

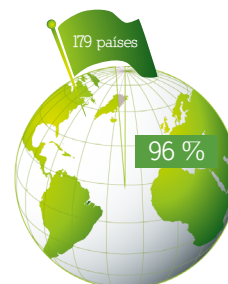
Para aumentar la probabilidad de alcanzar el objetivo de 2°C de manera rentable, se pueden tomar medidas a corto plazo (ejm. reducir la proporción de carbón en el mix energético, eliminar los subsidios a los combustibles fósiles, etc.). Sin embargo, incluso los cambios estructurales de mediano y largo plazo (ejm. mejorar el mix energético, decarbonizar los sectores de la construcción y del transporte) requerirán inversiones a realizar desde ahora. Esta concomitancia entre los periodos de inversión conduce a una situación de compromiso que debe ser considerada por los líderes en la toma de decisiones sobre políticas públicas y de inversiones. Al mismo tiempo, en el caso de un aumento de la temperatura superior a los 2°C, esta concomitancia podría intensificarse porque incluso las soluciones de emisiones negativas (ejm. Captura y almacenamiento de carbono – CCS) requerirán ser financiadas. Las tecnologías CCS requerirán importantes inversiones a fin de aumentar su escala de implementación y convertirse en alternativas económicamente viables. Efectuar las inversiones climáticas lo más pronto posible permite evitar (o al menos controlar) el riesgo de encerrar nuestras economías con tecnologías e infraestructuras altamente emisoras. Además, mientras más posponemos las inversiones climáticas, más agotaremos el presupuesto carbono global² y por tanto los requerimientos de reducción de emisión futuros serán mucho más drásticos y deberán - en algunos casos - incluir inversiones para lograr emisiones negativas.

En este contexto, las INDCs deberán ser tratadas como un proceso continuo que favorece un incremento de la ambición de los países con el objetivo de llenar la brecha entre los compromisos nacionales el objetivo de 2°C.

Manasvini Vaidyula y Marion Afriat
manasvini.vaidyula@i4ce.org

² El presupuesto carbono global se refiere a la cantidad de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) «permitida» para mantenerse bajo la trayectoria de los 2°C.

Porcentaje de las emisiones mundiales emitidas por los países que ya ha depositado sus iNDCs



Fuente: I4CE, noviembre de 2015

¹ Cálculo actualizado el 27 de noviembre 2015 y incluyendo el sector de bosques y uso de suelos

Diferenciación – Equidad y diferenciación: un tema mayor de las negociaciones climáticas

El origen del principio y la consideración de las evoluciones climáticas y económicas de los países

El artículo 3 de la CMNUCC establece que « [...] sobre la base de la equidad y en conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y con sus respectivas capacidades, [...] son [...] los países desarrollados que deben estar a la vanguardia de la lucha contra el cambio climático ». A partir de este principio de diferenciación, la CMNUCC separó en 1992 las Partes de la Convención en dos: los países desarrollados en el Anexo 1 (países de la OCDE en 1992 y ex miembros de la URSS)¹, y países en desarrollo (o no incluidos en el Anexo 1). Siendo así que sólo los países desarrollados fueron asignados con compromisos de reducción de emisiones para el Protocolo de Kioto de 1997 (Anexo B).

Sin embargo, en los últimos años, las emisiones de los países emergentes y sus capacidades económicas han aumentado considerablemente. Si la mayoría de las emisiones acumuladas desde 1850 provienen aun de los países desarrollados, el hecho que las emisiones futuras vendrán principalmente de países emergentes significa en teoría un cambio de las reglas del juego. Es así que algunas partes consideran que el principio de diferenciación debe evolucionar para reflejar las realidades económicas actuales², sin dejar de tomar en cuenta las circunstancias específicas de los países menos adelantados y de los países insulares.

¹ El Anexo 2 se refiere únicamente a los países de la OCDE que deben proporcionar un apoyo financiero.

² Este cambio de paradigma en el principio de la diferenciación es también visible en la agenda de desarrollo post-2015 que se aplica a todos los países que tendrán que garantizar la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de acuerdo con sus capacidades y su nivel de desarrollo.

Hacia un sistema flexible de diferenciación

Desde la COP17 en Durban en 2011, las Partes acordaron la firma de un nuevo acuerdo « aplicable a todos » para el período post-2020: el Acuerdo de París constituirá el marco estructural en el que se encajarían las contribuciones nacionales de los Estados para reducir sus emisiones de GEI (INDCs) establecidas voluntariamente por cada país. Este nuevo enfoque llamado « *bottom-up* » renueva la visión original de la diferenciación en « auto-diferenciación », y permite la participación de todos los Estados en la mitigación, independientemente de su nivel económico o de sus emisiones.

Sin embargo, el principio de diferenciación seguirá siendo un principio fundamental de la Convención y seguirá siendo defendido por los países en desarrollo para recordar la responsabilidad histórica de los países desarrollados. Este principio deberá sin duda aplicarse a los temas de financiamiento, que son la traducción « natural » de una responsabilidad histórica, y de equidad que en el tema de la cantidad de emisiones a reducir a futuro depende principalmente de las oportunidades y limitaciones existentes.

Partiendo de una categorización explícita y legalmente binaria, el tema de la diferenciación parece evolucionar hacia una distinción implícita entre países de acuerdo con sus respectivas capacidades y « *sus circunstancias nacionales* »³ más en línea con el enfoque « *bottom-up* », propuesto en las INDCs.

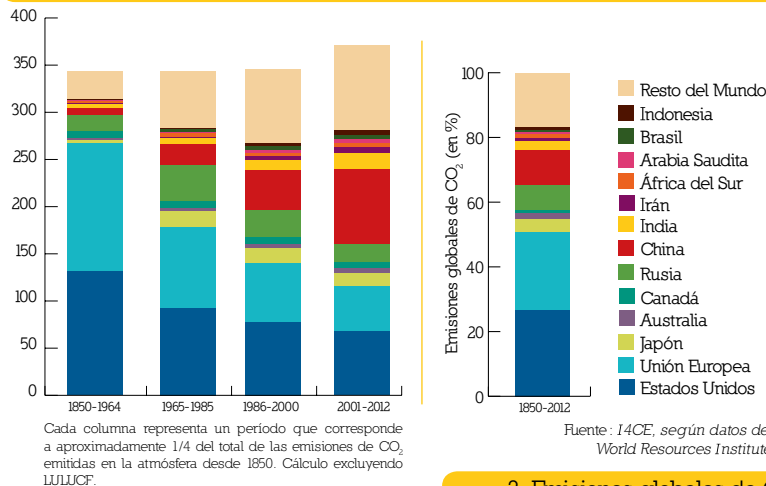
Clément Bultheel

clement.bultheel@i4ce.org

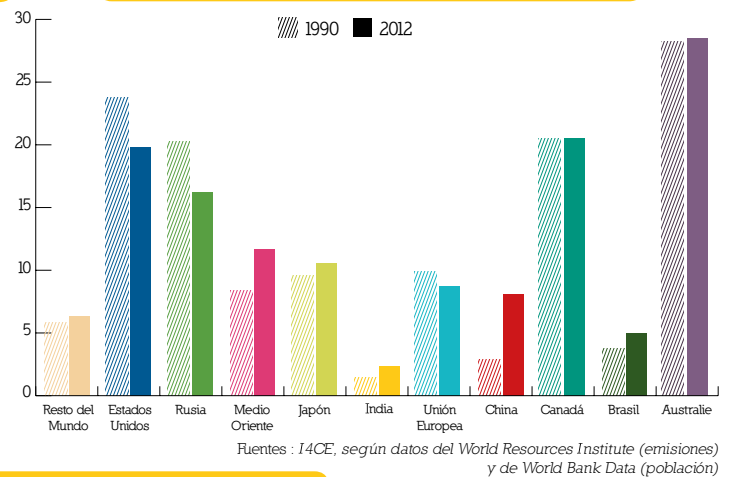
³ Término utilizado por primera vez en la declaración de EEUU-China en 2014 y posteriormente integrado a las decisiones de Lima. El mismo puede ser percibido como un signo de una diferenciación más flexible.

4 indicadores para entender la responsabilidad de los Estados

1. Distribución de las emisiones de CO₂ acumuladas desde 1850 (en GtCO₂)

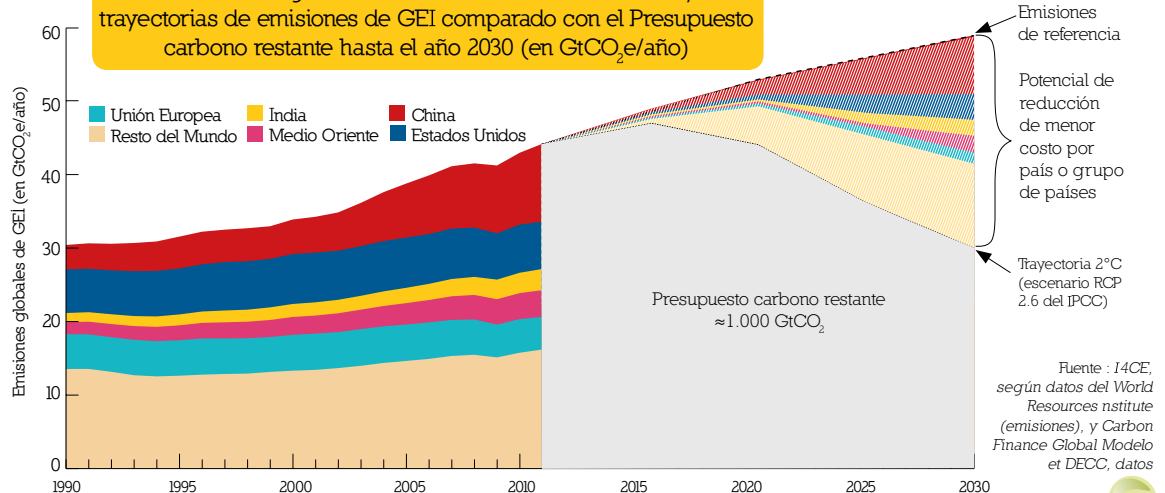


2. Emisiones de GEI per cápita (en tCO₂e/cáp.)



3. Emisiones globales de GEI desde 1990 hasta 2011 y trayectorias de emisiones de GEI comparado con el Presupuesto carbono restante hasta el año 2030 (en GtCO₂e/año)

Las **emisiones acumuladas** (Figura 1) muestran la responsabilidad histórica de los países ante el cambio climático (+ 1°C desde la época preindustrial). Sin embargo, otros indicadores deben ser considerados: a. las **emisiones per cápita** (Figura 2) que incorporan el contexto demográfico; b. las **emisiones anuales** (Figura 3) que muestran la evolución de estas emisiones en el tiempo. La Figura 3 destaca estas emisiones con potenciales esfuerzos de mitigación de los países para lograr el escenario de 2°C a menor costo, y muestra el presupuesto de carbono correspondiente (1000 GtCO₂e desde 2011 según un escenario que permite obtener un 66% de probabilidad de limitar el calentamiento global a 2°C, lo que corresponde a menos de 30 años de emisiones al ritmo del año 2011). Teniendo en cuenta que todas estas emisiones se calculan sobre la base de la producción nacional, lo que excluye las emisiones importadas y exportadas.



Periodo 2016 – 2020: ¿Qué va a suceder antes de la implementación del acuerdo de París?

Los objetivos anunciados por las Partes en la CMNUCC para el segundo período del Protocolo de Kioto (2013-2020) son, por ahora, insuficientes para permanecer en una trayectoria consistente con el objetivo de 2°C¹. Para cerrar esta brecha de ambición durante el período previo a 2020, las acciones de cooperación para reducir las emisiones de GEI y adaptarse al cambio climático, llevadas a cabo tanto por los gobiernos como por la totalidad de los agentes económicos deben ser reforzadas y sus dinámicas amplificadas.

Este es el papel de la « Agenda de soluciones », cuyo objetivo es mejorar cualquier acción de cooperación puesta en marcha por actores no estatales que en algunos casos cuentan con significativos co-beneficios climáticos. Presentada en la escena internacional durante la Cumbre del clima de Ban Ki-moon en Nueva York en septiembre de 2014, la « Agenda de soluciones » es desde la COP 20 promovida

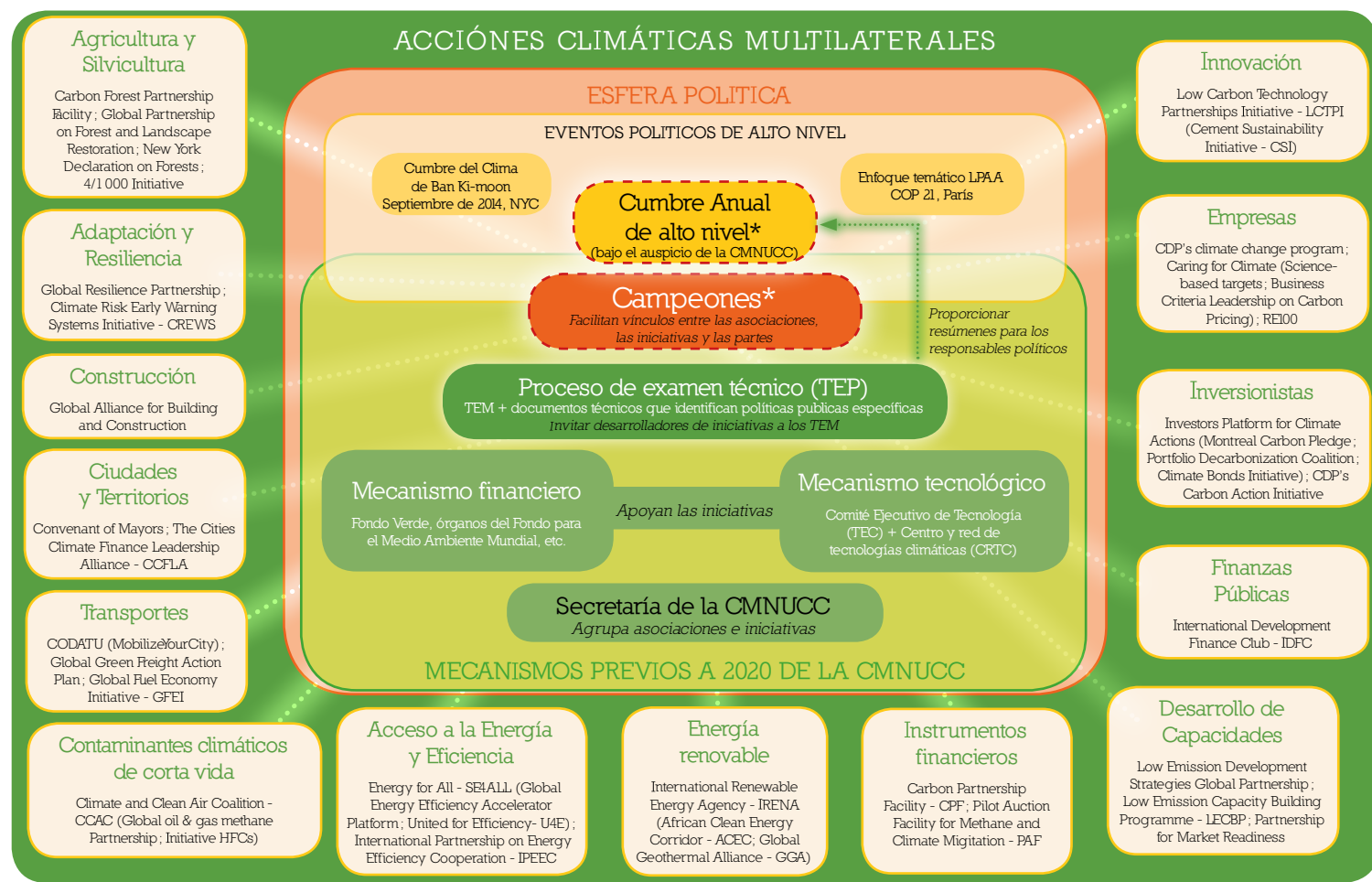
conjuntamente por las Presidencias peruanas y francesas en el « Plan de Acción Lima-París » (LPAA). Durante la COP 21, sectores identificados en la LPAA serán objeto de una serie de sesiones temáticas. En paralelo, las negociaciones de la CMNUCC sobre la ambición previa a 2020 se reunieron en el « *Workstream 2* » de la Plataforma de Durban (ADP). Las mismas toman la forma de reuniones de expertos técnicos (TEM) y permiten identificar las políticas públicas nacionales en diferentes sectores similares a los de la LPAA.

El mandato de la ADP expira al final de la COP 21 y uno de los desafíos será de definir un nuevo marco para las discusiones dentro de la CMNUCC, para seguir con esta dinámica vinculando la ambición global de los Estados y la acción cooperativa multilateral. Al responder a los intereses de todos, este marco debe ir más allá de las diferencias políticas, fortalecer la ambición previa a 2020 y, sobre todo, ofrecer palancas de acción que promuevan la transición hacia una economía de bajas emisiones de carbono.

¹ Los objetivos de las Partes son aún menos ambiciosos que los incluidos en la Enmienda no vinculante de Doha que extiende la segunda fase del Protocolo de Kyoto. Esta ha sido ratificada por 53 de las 144 Partes necesarias para su entrada en vigor. Los objetivos incluidos en la Enmienda son temporalmente de carácter voluntario.

Clément Bultheel
clement.bultheel@i4ce.org

Fortalecer la ambición política previa a 2020 a través de la acción cooperativa¹



ACCIONES CLIMATICAS UNILATERALES

Acciones identificadas en el área de los actores no estatales para la acción climática - NAZCA (regiones, ciudades, empresas, inversionistas) + acciones de la sociedad civil (por ejemplo educación, sensibilización, movilización, consumo responsable etc.)

* En el futuro, Cumbres de alto nivel podrían celebrarse una vez al año con el fin de prolongar la dinámica de la « Agenda de soluciones ». Además de las presidencias de la COP, se propone que los « Campeones » de las Partes de la CMNUCC, sean encargados de mantener la dinámica de la « Agenda de soluciones » dentro de la CMNUCC y que jueguen, también, el papel de intermediarios con los actores no estatales. Esto permitiría centralizar la acción cooperativa multilateral bajo la CMNUCC.

¹ Las asociaciones y las iniciativas propuestas en la ilustración son ejemplos y no una lista exhaustiva.

Fuente: I4CE, según datos del CMNUCC, noviembre de 2015

I4CE – Institute for Climate Economics, el Instituto de Economía para el Clima fue creado por la *Caisse des Dépôts* y la *Agence Française de Développement*. Este think tank proporciona conocimientos y análisis de temas económicos vinculados con las políticas clima-energía en Francia, Europa y el resto del mundo. Los escritos no son vinculantes de ningún modo con la responsabilidad de la Ademe.

Han participado a la redacción de este número: Marion Afriat, Émilie Alberola, Cécile Bordier, Clément Bultheel, Lara Dahan, Mariana Deheza, Benoît Leguet, Romain Morel y Manasvini Vaidyula.

Director de la publicación: Benoît Leguet
Jefe de redacción: Marion Afriat / 01.58.50.96.04 / marion.afriat@i4ce.org
47, rue de la Victoire - 75009 Paris
Síguenos en [Twitter](#) : @I4CE_
www.i4ce.org
Diseño y grafismo: Elsa Godet www.sciencegraphique.com

