
Cambio climático en 2018: de la gobernanza climática global post Trump a España

Lara Lázaro Touza | Investigadora principal, Real Instituto Elcano | @lazarotouza 

Tema

¿Cuáles son los desarrollos previsibles en la acción climática a nivel global, en la UE-28 y en España en 2018?

Resumen

En 2018 se prevén avances en el desarrollo de las reglas de aplicación del Acuerdo de París y en la evaluación del avance hacia el objetivo de limitar el aumento medio de las temperaturas a menos de 2°C en relación a la era preindustrial. La UE impulsará la Unión de la Energía, previsiblemente con un aumento de la ambición en sus objetivos de renovables y de eficiencia energética para 2030, entre otros. España presentará el primer borrador de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética.

Análisis

Gobernanza climática global en 2018

El año 2018 va a ser clave en lo que a la gobernanza climática global se refiere. A lo largo de este año se va a llevar a cabo el Diálogo de Talanoa, la primera evaluación formal por parte de la comunidad internacional del avance hacia el objetivo de limitar el aumento medio de las temperaturas a menos de 2°C en relación con la era preindustrial. La importancia de esta evaluación, y de los informes y aportaciones que la nutran,¹ radica en que la nueva ronda de compromisos de reducción de las emisiones, a presentar en 2020 por las Partes del Acuerdo de París, se verán influenciados por el resultado del Diálogo de Talanoa.

Además, 2018 es la fecha límite acordada para diseñar las reglas de implementación del Acuerdo de París. Unas reglas que han de guiar la transición hacia una economía de menores emisiones, asegurando que se cumpla el objetivo del Acuerdo de París, sin dejar a nadie atrás. En este sentido, los textos de negociación resultantes de la Cumbre del Clima de Bonn (COP23), bajo la presidencia de Fiyi y celebrada en 2017, son textos técnicos que incluyen las posturas de todas las Partes. En 2018 habrá que reducir los textos de negociación y, por tanto, las opciones dentro de dichos textos, para llegar a reglas de implementación consensuadas por las Partes. Es esta una tarea ingente que necesitará una reunión de los negociadores adicional a las programadas habitualmente

¹ Al Diálogo de Talanoa contribuirán informes como el del IPCC sobre los impactos de un mundo 1.5°C más cálido y las sendas para limitar el aumento medio de las temperaturas a ese grado y medio.

para poder aprobar las mencionadas reglas de funcionamiento de París en la COP24 de Katowice, Polonia, a finales de 2018.

Trump año II

Tras anunciar la intención de retirar a EEUU del Acuerdo de París y con el inicio del desmantelamiento de la política federal en materia energética y climática de la era Obama, parece probable que Trump continúe su giro aislacionista y negacionista a lo largo de 2018. Esto es así debido a que ni el consenso científico existente en materia climática ni los eventos extremos padecidos en 2017, que han costado a EEUU la friolera de 306.000 millones de dólares, ni la consideración por parte del Departamento de Defensa –hasta diciembre de 2017– del cambio climático como una amenaza para la seguridad nacional,² o la preocupación de la ciudadanía por este fenómeno, han hecho reflexionar a Trump en 2017.

Es más, a finales de 2017 y principios de 2018 el Departamento de Interior de EEUU derogaba la regulación relativa a la fracturación hidráulica en terreno público, revisaba la regulación en materia de seguridad en las prospecciones *offshore* y proponía permitir la exploración de petróleo en la práctica totalidad de las aguas costeras de EEUU. Para el nexo energía-clima, además de las acciones ya en curso, quizá los desarrollos más relevantes en 2018 a nivel federal sean el reemplazo del Plan de Energía Limpia (*Clean Power Plan*), la revisión de la regulación sobre agua y la celebración de un debate sobre el cambio climático que Scott Pruitt presenta como “necesario y centrado en las necesidades del presente, evitando así la especulación sobre lo que ocurrirá en el futuro”. Un debate que se plantea de espaldas al consenso científico y político que hicieron posible el Acuerdo de París.

La reacción de los estados, las empresas y la ciudadanía norteamericanos previsiblemente paliará en 2018 el repliegue en materia de política climática de Trump, como así ha ocurrido en 2017. También cabe esperar un aumento en las iniciativas de desinversión del sector de los combustibles fósiles y un aumento de la litigación climática, como muestran las acciones emprendidas en 2018 por el alcalde de Nueva York, Bill de Blasio, o la propuesta de los concejales del ayuntamiento de Los Ángeles Mike Bonin y Paul Koretz para que las compañías petroleras compensen los daños derivados de los impactos de eventos meteorológicos extremos, exacerbados por el cambio climático.

Europa

En 2018 la UE tomará decisiones muy relevantes en el proceso de transición hacia un modelo de desarrollo hipocarbónico. En este sentido, el programa de trabajo de la Comisión para 2018 incluye, entre otros, completar la Unión de la Energía. Así, en la primera mitad del año se esperan los trílogos (*trilogues*) de la Directiva de Energías Renovables, de la Gobernanza de la Unión de la Energía, de la Directiva de Eficiencia Energética y del diseño del Mercado Eléctrico. Con textos todavía en evolución y

² A mediados de diciembre de 2017, sin embargo, Trump eliminó el cambio climático de la Estrategia de Seguridad Nacional e indicó que la independencia energética es clave en la seguridad del país.

posiciones de los Estados miembros encontradas, se espera que las negociaciones en 2018 sean intensas. Algunas de las decisiones más relevantes que se esperan en 2018 son: la relativa al establecimiento de un presupuesto de carbono para la descarbonización de la economía en 2050, la decisión sobre la aceptación del aumento del objetivo de renovables al 35% en 2030 y la decisión sobre el aumento del objetivo de eficiencia energética al 35% en 2030. Además, en 2018 los Estados miembros de la UE tendrán que presentar sus Planes Integrados de Energía y Clima con un horizonte 2030 que, según la comisión, deben ser ambiciosos y coherentes para proporcionar estabilidad regulatoria y así fomentar la inversión en una economía de menores emisiones.

En lo relativo a los dos instrumentos estrella de la política climática europea, 2017 se cerraba por un lado con la conclusión del sexto trío para la reforma del mercado europeo de emisiones, (*European Emission Trading System*, EU ETS)³ y con una propuesta provisional relativa a la Regulación para el Reparto de Esfuerzos (*Effort Sharing Regulation*, ESR) para reducir las emisiones de los sectores difusos. El 17 de enero de 2018 los representantes permanentes del Consejo de la UE aprobaron el acuerdo provisional alcanzado por la presidencia estonia y por el Parlamento Europeo en diciembre del 2017 relativo al ESR. Dicho acuerdo incluye objetivos de reducción de emisiones vinculantes entre 2021 y 2030 para los sectores difusos (como el sector comercial, residencial y de transportes), no incluidos en el EU ETS.

El Parlamento Europeo se perfila, como de costumbre, como un actor (generalmente) ambicioso en materia climática frente a los Estados miembros más reticentes a avanzar en la senda de la transición energética. En lo relativo al liderazgo climático de los Estados miembros quizá se pueda esperar que Angela Merkel recupere parte de la credibilidad perdida tras el anuncio del posible incumplimiento de los objetivos climáticos de su país en 2020 y tras un discurso en la COP23 en el que resonaron más la dependencia alemana del carbón y los costes sociales de la transición que los objetivos de descarbonización.

Esta recuperación del liderazgo climático alemán podría sustentarse en los esfuerzos continuados de Angela Merkel en el seno del G20 para limitar el impacto de las acciones de Trump y en la previsible formación de un gobierno de coalición entre la CDU/CSU y el SPD, si dicha coalición impulsa objetivos climáticos y de transición energética ambiciosos. Aunque parece claro que Alemania no alcanzará el objetivo de reducir sus emisiones en un 40% en 2020 en relación con sus niveles de emisiones de 1990, el acuerdo de gobierno entre la CDU/CSU de Angela Merkel y el SPD de Martin Schulz mantiene el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 55% en 2030 en comparación con las emisiones de 1990. Además, se han comprometido a desarrollar una ley en 2019 para el cumplimiento de los objetivos climáticos sectoriales. Una ley ambiciosa debería incluir objetivos a 2050 alineados con el objetivo del Acuerdo de París.

³ Esta reforma tiene por objetivo acabar con la sobreoferta estructural de permisos de emisión de gases de efecto invernadero, véase L. Gallego Garnacho (2018), "Desde los inicios del comercio de derechos de emisión hasta hoy", Documento de Trabajo, nº 2/2018, Real Instituto Elcano.

Emmanuel Macron, por su parte, ha emergido como un icono de la Europa que quiere liderar la lucha contra el cambio climático en 2017 y se espera que en 2018 su liderazgo climático se refuerce. En 2017 Macron puso en marcha un programa de financiación para científicos del clima, haciendo un llamamiento para que los científicos norteamericanos fuesen a Francia, ha asegurado que el IPCC dispondrá de toda la financiación necesaria para el desempeño de su labor, y ha conmemorado el segundo aniversario de la adopción del Acuerdo de París con un encuentro de alto nivel (*One Planet Summit*), centrado en una de las piezas clave de la transición energética, la financiación climática. Es más, a principios de febrero de 2018 el ministro de Asuntos Exteriores Jean-Baptiste Lemoine indicaba que EEUU y la UE no tendrían acuerdo comercial si Trump efectivamente retiraba a EEUU del Acuerdo de París, elevando el tono del debate.

España y la Ley de Cambio Climático y Transición Energética

En 2017 España comenzó a trabajar en el desarrollo de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, en cumplimiento del compromiso de Mariano Rajoy. Se celebraron las jornadas de expertos para reflexionar sobre los elementos básicos que debe contener la ley, se puso en marcha la primera consulta pública sobre dicha ley, se estableció un comité de expertos para elaborar escenarios para la transición energética y se comenzaron a analizar las contribuciones de la sociedad a la consulta pública organizada por la Oficina Española de Cambio Climático. En 2018 se publicará previsiblemente el primer borrador de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, y a este borrador seguirían informes a varias instituciones, una segunda consulta pública y el trámite parlamentario para la aprobación de la ley.

Aunque es pronto para especular sobre el contenido, parece probable que será una ley marco, con objetivos para 2030 y 2050. Se espera de esta ley que contemple la creación de instituciones similares al Comité de Cambio Climático del Reino Unido, con un comité compuesto por científicos del clima y economistas especializados en el análisis económico del cambio climático que, basándose en un análisis de escenarios, asesoran sobre los objetivos de reducción de emisiones y los presupuestos de carbono. Además, se espera que la Ley de Cambio Climático y Transición Energética plantee un artículo similar al 173 de la ley de transición energética francesa para el crecimiento verde, gracias al cual se haría explícita la exposición al riesgo climático del sector privado y se proporcionaría información sobre las acciones para adaptarse a un escenario de calentamiento de menos de 2°C.

Además, sería importante que la ley incorporara disposiciones claras para el cumplimiento de los compromisos de financiación climática internacional adquiridos por el gobierno. Para ello sería deseable que la Ley de Cambio Climático y Transición Energética incluyera la obligación de planificar las contribuciones españolas a dicha financiación climática internacional por lo menos a cinco años vista, quizá coincidiendo con las evaluaciones quinquenales previstas en el Acuerdo de París. Como es sabido, Rajoy se comprometió en la Cumbre de París (COP21) a que dicha financiación alcanzase 900 millones de euros anuales a partir de 2020, un compromiso que ha reiterado en la Cumbre un Planeta (*One Planet Summit*), organizada por Emmanuel Macron a finales de 2017. Por otra parte, y respetando la Ley de Presupuestos

Generales del Estado, sería necesario asegurar la aprobación y el desembolso efectivo de las cantidades de financiación climática internacional comprometidas.

Asimismo, la inclusión en la Ley de Cambio Climático y Transición Energética de disposiciones para que sólo se contabilice como financiación climática internacional aquella dedicada a proyectos que se demuestre ayudan a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y a adaptarse a las consecuencias del cambio climático, ayudaría a proyectar a España como un socio comprometido con la transición energética y riguroso tanto en sus análisis como en sus acciones. Internamente, la inclusión de criterios climáticos en el proceso de contratación pública y en las subvenciones otorgadas por la administración, servirían para enviar señales claras al mercado sobre la demanda de bienes y servicios de bajas emisiones.⁴

En lo que a instrumentos de financiación climática internacional se refiere, las contribuciones españolas tanto al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (*Global Environmental Facility*, GEF), como al Fondo Verde para el Clima (*Green Climate Fund*, GCF), entre otros, se ven limitadas en la actualidad por elementos teóricamente subsanables. En el GCF, por ejemplo, dada la limitación en el *pipeline* de proyectos climáticos, y la restricción de que puedan presentar proyectos susceptibles de recibir financiación sólo aquellas entidades acreditadas, se necesitaría una acreditación acelerada de instituciones españolas para así poder aportar soluciones de mitigación y adaptación que cuenten con el respaldo español.

Echando la vista atrás: ¿qué dijimos en 2017?

Como se anticipaba en el documento sobre las perspectivas en materia de energía y clima anterior, en 2017 se ha afianzado el apoyo de la comunidad internacional al Acuerdo de París con ratificaciones del mismo por países como Siria y Nicaragua, aislando a EEUU de la transición energética hacia una economía de menores emisiones. El proceso de gobernanza climática internacional ha impulsado, además, el desarrollo de las reglas del Acuerdo de París y de la primera evaluación del progreso hacia el objetivo de limitar el aumento medio de las temperaturas a menos de 2°C en relación con la era preindustrial (el Diálogo de Talanoa). No se ha producido, sin embargo, la firma del acuerdo para el establecimiento de una Hoja de Ruta para el Comercio Sostenible de Electricidad entre Marruecos y la UE, anunciado en la COP22 y que se esperaba en la COP23.

Las expectativas relativas al impacto de Trump en la política climática federal e internacional se han cumplido. Trump ha anunciado su intención de retirar a EEUU del Acuerdo de París tan pronto como sea posible y ha comenzado el desmantelamiento de la política climática federal. Frente al aislacionismo de Trump, diversos actores no estatales estadounidenses han reaccionado redoblando sus compromisos climáticos y comprometiéndose con el objetivo del Acuerdo de París, en línea con lo que se esperaba

⁴ En este sentido es interesante la reciente creación de una Comisión Interministerial para la incorporación de criterios ecológicos en la contratación pública por parte del Consejo de Ministros. Véase <http://www.mapama.gob.es/es/prensa/noticias/se-crea-la-comisi%C3%B3n-interministerial-para-la-incorporaci%C3%B3n-de-criterios-ecol%C3%B3gicos-en-la-contrataci%C3%B3n-p%C3%BAblica/tcm7-476853-16>.

que ocurriera. Además, en nuestro documento del año pasado se planteaba una potencial ralentización de la transición energética debido al efecto Trump. Aunque es prematuro llegar a conclusiones relativas al mencionado retraso en la transición energética, los datos de inversión en energías renovables de 2017, de costes de las renovables y los datos de reducción en el coste de las baterías parecen indicar que la transición sigue en marcha a buen ritmo; un despliegue de energías renovables no obstante insuficiente para limitar una interferencia peligrosa con el sistema climático.

En lo relativo a la política climática de la UE y el *Brexit*, 2017 no ha despejado las dudas que se planteaban sobre la ambición y la capacidad de negociación de la UE-27. Si bien es cierto que hay propuestas más ambiciosas en materia de energías renovables y de eficiencia en la UE de las que había en 2017, dichas propuestas no son todo lo ambiciosas que reclaman algunos actores. En este contexto, son cada vez más las voces que piden un liderazgo climático europeo compartido entre los Estados miembros, con el apoyo de China,⁵ entre otros. Como se esperaba, en 2017 la UE ha continuado trabajando en los dossiers de la reforma del mercado europeo de emisiones (EU ETS), de la Regulación del Reparto de Esfuerzos (ESR) y en el dossier de Uso de la Tierra, Cambio en el Uso de la Tierra y Silvicultura (más conocido por sus siglas en inglés, LULUCF).

Finalmente, en 2017 se esperaba de España el inicio de los trabajos para el desarrollo de la Ley de Cambio climático y Transición Energética que efectivamente comenzaron el año pasado. Quedan pendientes, sin embargo, al igual que ocurría el año pasado, la reforma fiscal verde, la coordinación e integración de la política climática (y ambiental) en otras políticas, y el impulso al cambio climático en la política exterior. En este sentido, es de interés resaltar que en el último Barómetro del Real Instituto Elcano los españoles encuestados opinan que luchar contra el cambio climático debería ser la primera prioridad de la política exterior española,⁶ una razón de peso para cumplir con nuestros compromisos internacionales y liderar, en la medida de nuestras posibilidades, la lucha contra el cambio climático en la UE.

Conclusiones

El año que comienza será clave en la lucha contra el cambio climático. La evaluación del progreso colectivo hacia el objetivo de limitar el aumento medio de las temperaturas a menos de 2°C –que se materializará en el Diálogo de Talanoa–, y la esperada finalización del diseño de reglas de funcionamiento del Acuerdo de París (*implementing guidelines*), serán lo más destacado en el proceso de gobernanza climática global.

La UE llegará a la COP24 con avances en lo que a la Unión de la Energía se refiere. La reforma del ETS, avances en la ESR y objetivos de renovables y eficiencia energética a

⁵ No obstante, a pesar del liderazgo climático chino en lo que a inversiones renovables se refiere, no se ha producido un relevo claro en el liderazgo climático el seno de las negociaciones climáticas internacionales.

⁶ Téngase en cuenta que el cambio climático había sido la segunda prioridad en materia de política exterior española entre 2011 y 2016, tras la lucha contra el terrorismo yihadista, y que en 2017 es el primer año en el que el cambio climático sobrepasa al terrorismo yihadista como prioridad para la política exterior española.

2030, entre otros, previsiblemente más ambiciosos que los actuales, darían credibilidad a la posición de líder mediante el ejemplo y mediador que la UE ha cultivado históricamente. Sin embargo, las incógnitas sobre el *Brexit* o las dudas relativas al liderazgo alemán en materia climática pueden empañar el desempeño climático europeo en 2018.

España, por su parte, presentará (previsiblemente) el borrador de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética. Una ley que de ser suficientemente ambiciosa y omnicomprensiva podría proporcionar la hoja de ruta hacia un modelo de desarrollo hipocarbónico que limite la exposición a los riesgos físicos, de transición y de litigación de empresas, instituciones públicas y de la sociedad española. Para ello será imprescindible dotarnos de una ley que establezca objetivos a largo plazo basados en criterios científicos.