

Cambio climático 2020: ciencia, tras el maratón COP 25, el Pacto Verde Europeo y legislación climática en España

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

Tema¹

El presente análisis revisa los principales avances que se pueden esperar en materia de acción climática global, en la UE y en España, en 2020.

Resumen

Partiendo de los últimos informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), el presente documento analiza los principales resultados de la COP 25 y los asuntos pendientes en las negociaciones climáticas internacionales. En el ámbito de la ciencia del clima y su impacto en las negociaciones internacionales, los temas que se volverán a abordar en 2020 incluyen el trinomio océanos-criosfera-clima y el binomio tierra-clima. Se tratarán de cerrar, de nuevo, las reglas de funcionamiento del artículo 6 del Acuerdo de París. Se volverá a discutir la acción pre-2020 y la financiación climática internacional, así como el papel de los actores no gubernamentales en la consecución de los objetivos climáticos. En 2020 se presentarán (o se volverán a comunicar) los compromisos determinados a nivel nacional (*Nationally Determined Contributions, NDCs*) para luchar contra el cambio climático y las estrategias de descarbonización a largo plazo. Todos los elementos anteriores indican que para lograr avances significativos en 2020 será crucial la labor de la diplomacia climática en un contexto geopolítico adverso de liderazgo climático fragmentado.

La UE, con su Pacto Verde Europeo, la adopción de una Ley Climática Europea, la amenaza del uso de un ajuste fiscal en frontera al carbono (*Carbon Border Tax*) y un (esperado) aumento de la ambición a 2030, aspira a seguir liderando mediante el ejemplo la acción climática. Ese liderazgo será necesariamente más distribuido que en la era Obama-Xi, y necesitará de más alianzas en un contexto en el que grandes emisores (China, EEUU, la India, Rusia y Brasil) bien no han indicado de manera clara su intención de aumentar la ambición de sus compromisos, bien han obstaculizado el avance en las negociaciones y de la ambición climática. En España, tras la declaración de emergencia climática y la presentación del borrador actualizado del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) en enero de 2020, se espera la adopción de una Ley de Cambio Climático y Transición Energética anunciada hace un lustro y la presentación de la estrategia de descarbonización a largo plazo.

¹ La autora agradece a Gonzalo Escribano y a Miguel Muñoz los comentarios a una versión anterior del ARI.

Análisis

Ciencia

Cada año que pasa la ciencia del clima es más clara. En la decisión 1/CP.21 de la COP 21 de París, el IPCC elaboraría tres informes especiales, publicados entre 2018 y 2019, que seguirán estando en el centro del debate sobre la acción climática en 2020. En 2018 el informe del IPCC del 1,5°C nos indicaba que el aumento medio global de la temperatura desde la Revolución Industrial había alcanzado 1°C y que dicho aumento llegaría a 1,5°C a mediados de siglo. En 2019 se publicaban dos informes especiales del IPCC que ahondaban en la urgencia de actuar para limitar los impactos del cambio climático: el informe sobre los océanos y la criosfera² y el informe sobre cambio climático y tierra. En la COP 25 en Madrid, se acordó que en junio de 2020 se llevarían a cabo sendos diálogos sobre océanos, criosfera y clima y sobre tierra y clima en la reunión entre COP (conocida como intersesional) de Bonn para aumentar las acciones de mitigación y adaptación. Además, 39 países se comprometieron a incluir los océanos en sus compromisos climáticos (*Nationally Determined Contributions, NDCs*) en 2020. La importancia del diálogo sobre océanos, criosfera y tierra en el seno de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se deriva de los principales mensajes y advertencias de los informes especiales del IPCC.

Así, el informe sobre océanos y criosfera advertía de la reducción en la capa de hielo y nieve, de la disminución en la capa de hielo ártico, del deshielo de los glaciares y del aumento de la temperatura del permafrost. Indicaba también que se ha observado un aumento acelerado de la temperatura del océano, especialmente desde 1993, y un cambio en el rango geográfico de algunas especies y en el comportamiento de las mismas. Se han duplicado los episodios de olas de calor marinas desde 1982. Ha habido un aumento en la acidificación de los océanos y se ha reducido el oxígeno en el mar. El nivel del mar ha aumentado y seguirá haciéndolo –entre 44cm y 98cm a finales de siglo, dependiendo del escenario de calentamiento analizado–, afectando a 2.800 millones de personas que viven en la costa o a menos de 10m sobre el nivel del mar.

Los impactos para la población de la reducción de la criosfera incluyen una variación (asimétrica, dependiendo de la zona) en la seguridad alimentaria e hídrica, impactos para la salud, las infraestructuras, la reducción potencial en la generación de energía hidráulica, aumentos en los eventos meteorológicos extremos e impactos para el turismo y para la ‘economía azul’.³ En el Atlántico, los cambios en la criosfera y en los océanos afectan al sector pesquero, a los servicios ecosistémicos y a la capacidad de almacenamiento de carbono. Para las regiones de alta montaña en Europa (Pirineos y Alpes) la pérdida de hielo y nieve supone impactos para el turismo y para las infraestructuras. Sin olvidar lo tentativo de las cifras de costes, por las incertidumbre relativas a los impactos y a las acciones de adaptación, el IPCC indica que el coste de la inacción en los océanos y en la criosfera podría ascender a 428.000 millones de dólares al año a mediados de siglo y a 1.97 billones al año a finales de siglo.

² Según el IPCC la criosfera son “los componentes del sistema tierra sobre la tierra, debajo de ella y en la superficie del océano que están congelados”.

³ La economía azul son aquellas actividades de producción, distribución y consumo derivadas del mar. Aporta 2.5 billones de dólares anuales al PIB global y supone cientos de miles de puestos de trabajo.

Analizando la relación entre la tierra y el cambio climático, el informe especial del IPCC recuerda que la acción en este ámbito es fundamental ya que la agricultura, la silvicultura y otros usos de la tierra suponen el 23% de las emisiones antropogénicas netas de gases de efecto invernadero. Además, el aumento medio de las temperaturas en la superficie terrestre duplica la media global (aquella observada conjuntamente en los océanos y la tierra). Los impactos del cambio climático en la superficie terrestre resultan en: un aumento de los eventos meteorológicos extremos; olas de calor más frecuentes e intensas; más sequías, con especial prevalencia en la región Mediterránea; mayor incidencia de lluvias torrenciales; aumentos en el riesgo de incendios, especialmente en América, sur de África, región Mediterránea y Asia Central; e incremento de los procesos de desertificación, con mayor intensidad en Asia y en África, afectando potencialmente a la seguridad alimentaria de ciertas regiones y a los precios de los alimentos.

Los informes especiales del IPCC reconocen que todos estos impactos afectan de manera desproporcionada a la población más vulnerable: mujeres, niños, personas mayores y personas con menos recursos. El informe especial sobre cambio climático y tierra resalta también dos de las preocupaciones más citadas en la literatura académica en el ámbito de la seguridad y el cambio climático: *las migraciones y los conflictos*. En este sentido, el informe reitera que el cambio climático puede contribuir al aumento de las migraciones (internas y transfronterizas) por causas ambientales, resaltando no obstante que hay multitud de factores que contribuyen a las mismas. Además, se indica que los impactos del cambio climático también pueden ser uno de los factores que contribuyan a desencadenar o agravar los conflictos, aunque el grado de confianza en estas afirmaciones es bajo y el *debate académico sigue abierto* en este tema. Se necesitan más estudios empíricos y mejores modelos que ayuden a comprender mejor la relación entre cambio climático, migraciones y conflictos.

En lo relativo a las acciones en el ámbito terrestre para mitigar y adaptarnos al cambio climático de manera inmediata, destacan la conservación de humedales, manglares y bosques, entre otros. Las opciones de aforestación⁴ y reforestación,⁵ entre otras, ofrecen beneficios a más largo plazo y deben ser planificadas teniendo en cuenta el entorno natural y socioeconómico. Además, la capacidad de almacenar CO₂ a través de la aforestación y reforestación puede verse alterada en el futuro y su uso generalizado a escala global podría exacerbar procesos de degradación de la tierra y afectar negativamente a la producción de alimentos. En cuanto a esto último, el informe del IPCC destaca que en la actualidad entre un cuarto y un tercio de todos los alimentos producidos son desperdiciados. La gestión y la gobernanza aparecen como elementos clave en el nexo tierra-clima.

A modo de evaluación periódica sobre los efectos de la (in)acción climática, a finales de 2019 el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) publicaba la

⁴ La aforestación según el IPCC es la plantación de bosques en terrenos que no han tenido bosques previamente.

⁵ La reforestación según el IPCC implica la plantación de bosques en terrenos donde previamente había habido bosque pero dichos bosques habían sido transformados para otros usos.

10ª entrega de su informe sobre la brecha entre las emisiones de gases de efecto invernadero y los objetivos climáticos. Una vez más se indicaba claramente que para cumplir con los objetivos del Acuerdo de París hay que cambiar la tendencia de las emisiones de gases de efecto invernadero de manera acelerada e irreversible si queremos limitar los peores impactos del cambio antropogénico del clima. El año que acaba de comenzar será clave en este empeño ya que en 2020 las Partes del Acuerdo de París deben presentar una nueva ronda de NDC, así como sus estrategias de descarbonización a largo plazo.

Los compromisos de reducción de emisiones que deben presentarse (o re-comunicarse) en 2020 tienen que llevarnos desde las 55,3 GtCO₂e en 2018 a una horquilla entre 25 GtCO₂e y 41 GtCO₂e en 2030 para limitar el aumento medio de temperaturas a 1,5°C o 2°C, respectivamente. Es necesario recordar que los actuales compromisos de reducción nos abocan a un aumento medio de temperaturas a nivel global de 3,2°C, muy por encima de los objetivos del Acuerdo de París. Además, entre mediados de siglo y el último cuarto de siglo debemos alcanzar la neutralidad climática, tal y como afirma el Acuerdo de París y en línea con los objetivos de la nueva Comisión Europea, expresados en el Pacto Verde Europeo (*European Green Deal*).

Alcanzar los objetivos climáticos no será una tarea sencilla. Nunca antes se ha dado un vuelco al modelo económico y de comportamiento de tal magnitud en un espacio tan corto de tiempo. No obstante, las oportunidades económicas de la transición son suficientemente significativas para que, por ejemplo, Lord Stern defina la transición hipocarbónica como la “historia de crecimiento inclusivo del siglo XXI”. Más recientemente, Pascal Lamy llamaba a poner la acción climática en el corazón de la estrategia industrial del futuro para asegurar la competitividad de la UE. Por último, la apuesta de China por las energías renovables, la eficiencia energética y el vehículo eléctrico como industrias emergentes estratégicas (*Strategic Emerging Industries, SEI*) es indicativa de las oportunidades de la transición hacia un modelo de desarrollo descarbonizado.

La COP 25 y lo que podemos esperar de las negociaciones climáticas internacionales en 2020

Las conclusiones del Consejo de la UE del 4 de octubre resumían las prioridades de la UE en lo relativo a la COP 25. Dichas prioridades se incluyen en la Figura 1 a continuación:

Figura 1. Prioridades de la UE en la COP 25

- 1 Completar las reglas de implementación del artículo 6 del Acuerdo de París, que regirán la cooperación voluntaria entre países, para alcanzar los objetivos climáticos bien a través de mecanismos de mercado, bien a través de mecanismos no de mercado (préstamos, fomento de capacidades, etc.).
- 2 Completar la segunda revisión del Mecanismo Internacional de Varsovia sobre Pérdidas y Daños.
- 3 Completar la revisión del Programa de Trabajo de Lima sobre Género.
- 4 Avanzar el trabajo técnico bajo el Marco Mejorado de Transparencia.

Fuente: Council of the European Union (2019).

Vistas las prioridades de negociación europeas, esta “cumbre entre grandes COP”,⁶ la COP 25, estaba llamada a ser una reunión técnica de cierre (poco probable) de las reglas de implementación del Acuerdo de París y de difícil comunicación a la ciudadanía: una ciudadanía preocupada por el cambio climático, que demanda un aumento de la ambición climática urgente y que se siente frustrada con la falta de progreso de las negociaciones y de las acciones para combatir el cambio climático. La desconexión entre una cumbre técnica y una ciudadanía demandando acción urgente hacía previsible una desilusión social y mediática casi garantizada antes incluso de comenzar la COP 25. A ello se unió que los objetivos técnicos tampoco se cumplieron en su mayoría.

En la COP 25 no se logró acordar las reglas de implementación del artículo 6. Los temas pendientes para la COP 26 con respecto al artículo 6 son: (1) la contabilidad de los intercambios de emisiones entre países y los ajustes (*corresponding adjustments*) que han de hacerse para que las reducciones de emisiones sólo se contabilicen en un país, evitando así la doble contabilidad; (2) la adicionalidad de las reducciones de emisiones (*Overall Mitigation in Global Emissions, OMGE*) de forma que la mitigación derivada de la cooperación voluntaria entre países sea adicional a la que se hubiera producido sin la cooperación; (3) el porcentaje de los ingresos (*share of proceeds*) del mecanismo de mercado del artículo 6 que se canalizaría hacia el Fondo de Adaptación para ayudar a los países en desarrollo a cumplir con sus compromisos climáticos; (4) decidir si los créditos generados a través de los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto podrán usarse en el marco del mecanismo de cooperación voluntaria del artículo 6 del Acuerdo de París (*Carryover*); y (5) la inclusión de referencias explícitas al respeto de los Derechos Humanos en el artículo 6.

No obstante, es importante señalar que en las semanas y meses previos a la COP 25 los negociadores eran conscientes de la baja probabilidad de cerrar definitivamente los elementos pendientes del libro de reglas del Acuerdo de París. Es más, para la UE así como para los países vulnerables y parte de la sociedad civil era preferible que no hubiera un acuerdo sobre el artículo 6 si las reglas de implementación no aseguraban

⁶ La COP 24 de Katowice tenía como objetivo la adopción de las reglas de implementación del Acuerdo de París (y en la COP 26 se esperan los nuevos compromisos climáticos (NDCs) y las estrategias de descarbonización a largo plazo).

la integridad ambiental del Acuerdo de París. Un mal acuerdo sobre el artículo 6 hubiera sido peor que la ausencia (temporal) del mismo.

La importancia del artículo 6 del Acuerdo de París radica en que más de la mitad de los compromisos climáticos de las Partes (NDC) contemplan el uso de mecanismos de mercado para alcanzar sus objetivos. Es más, hay estudios que indican que el uso de los mecanismos de mercado, siempre que las reglas del artículo 6 sean robustas, podrían suponer ahorros en las acciones de mitigación de hasta 250.000 millones de dólares al año hasta 2030 y podrían suponer un aumento de la mitigación de 5GtCO₂e.

Si bien la UE no contempla el uso de este mecanismo de flexibilidad en el cumplimiento de sus compromisos, y tiene su propio sistema de comercio de emisiones, es de esperar que, como líder direccional, apoye sin ambages un artículo 6 alineado con los objetivos del Acuerdo de París, que sea íntegro ambientalmente, que evite la doble contabilidad y que tenga en cuenta criterios de justicia y equidad. En este sentido, y a instancias de Costa Rica, se desarrollaron a finales de 2019 los Principios de San José, firmados por 32 países,⁷ como guía para el desarrollo del artículo 6 y que servirán previsiblemente de referencia en las negociaciones de la COP 26 en 2020 (véase la Figura 2).

⁷ Costa Rica, Suecia, Suiza, Belice, Colombia, Paraguay, Perú, Islas Marshall, Vanuatu, Luxemburgo, Islas Cook, Alemania, Dinamarca, Austria, Granada, Estonia, Nueva Zelanda, España, Irlanda, Letonia, Países Bajos, Noruega, Eslovenia, Bélgica, Fiyi, Portugal, Francia, Reino Unido, Italia, Finlandia, Trinidad y Tobago, y Tuvalu.

Figura 2. Principios de San José para la Ambición y la Integridad de los Mercados de Carbono Internacionales

- Asegurar la integridad ambiental y facilitar la máxima ambición en el ámbito de la mitigación.
- Proporcionar una reducción en las emisiones globales, más allá de los enfoques de suma cero (compensatorios) para ayudar a acelerar la reducción de emisiones a nivel global.
- Prohibir el uso de créditos generados con anterioridad a 2020, bajo el mecanismo de flexibilidad del Protocolo de Kioto, en la consecución del Acuerdo de París y de otros objetivos internacionales.
- Evitar la doble contabilidad y asegurarse que el uso de mecanismos de mercado para el cumplimiento de los objetivos climáticos internacionales está sujeto a ajustes correspondientes.
- Evitar la fijación (*lock-in*) de niveles de emisiones, tecnologías o prácticas intensivas en CO₂ que sean incompatibles con la consecución del objetivo de limitación del aumento medio de la temperatura del Acuerdo de París.
- Aplicar las metodologías de asignación y de referencia que apoyen la consecución nacional de los NDC y que ayuden a conseguir el objetivo a largo plazo de limitación de la temperatura del Acuerdo de París.
- Usar la equivalencia en términos de emisiones de CO₂ (CO₂e) para las emisiones y las absorciones en la contabilidad (y en los informes), aplicando los principios de transparencia, precisión, consistencia, comparabilidad y completitud.
- Utilizar sistemas e infraestructuras accesibles para recolectar, hacer seguimiento y compartir la información necesaria para una contabilidad transparente y robusta.
- Asegurar la existencia de incentivos para el avance y apoyar a todas las Partes en su empeño de establecer objetivos de reducción de emisiones para el conjunto de la economía.
- Contribuir a la disponibilidad de recursos financieros predecibles y cuantificables para los países en desarrollo que son especialmente vulnerables a los efectos del cambio climático con el objetivo de que puedan sufragar los costes de la adaptación.
- Reconocer la importancia del fomento de capacidades para hacer posible la mayor participación posible de las Partes en el artículo 6.

Fuente: MINAE (2019).

Con respecto al resto de prioridades de la UE, en la COP 25 sí se llevó a cabo la segunda revisión del Mecanismo Internacional de Varsovia sobre Pérdidas y Daños. Además, se creó un grupo de expertos para mejorar la respuesta ante pérdidas y daños. No obstante, quedaron sin resolver las cuestiones de la financiación de las pérdidas y los daños y la compensación. También se completó la revisión del Programa de Trabajo de Lima sobre Género y se adoptó el Programa Quinquenal de Trabajo sobre Género y su Plan de Acción de Género (PAG). Los ejes de actuación fundamentales del PAG son:

- Mejora de capacidades, gestión del conocimiento y comunicación a través, entre otros, de la integración de las cuestiones de género en la política climática.
- Equilibrio de género, participación y liderazgo, que persigue una participación equitativa de las mujeres en el proceso de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).
- Coherencia. El objetivo es que tanto la CMNUCC como otras instituciones de las Naciones Unidas integren el género en su trabajo.
- Implementación con perspectiva de género y medios de implementación. “Asegurar el respeto, la promoción y la consideración de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la CMNUCC y en el Acuerdo de París”.
- Mejorar la monitorización y la provisión de información.

En cuanto a los avances en materia de transparencia, la COP 25 también debía haber cerrado los requerimientos para la provisión de información y un horizonte temporal homogéneo para los compromisos climáticos (NDC) que permitiese un análisis comparado efectivo de los compromisos y del progreso de las Partes. Pero estas negociaciones también pasan a 2020, atendiendo a la [Regla 16 del proceso de negociaciones climáticas](#), que indica que los asuntos no resueltos pasan a la agenda de negociaciones de la siguiente reunión.

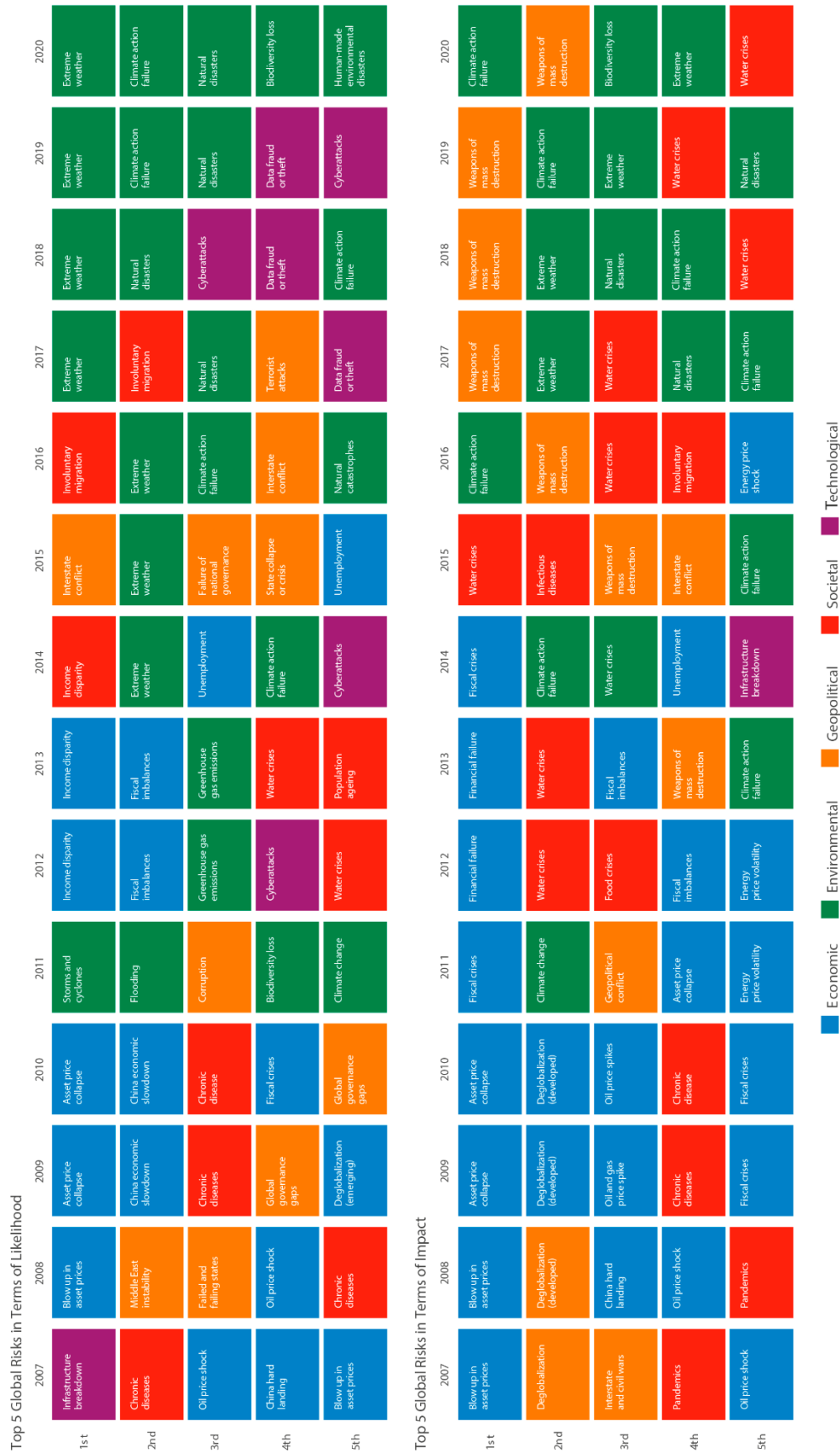
La financiación climática internacional, otro de los temas más complejos y con más trascendencia en las negociaciones, sigue avanzando a un ritmo limitado, y será con toda probabilidad objeto de intenso debate en la COP 26. La OCDE publicaba a finales de 2019 que la financiación climática internacional (pública y privada) de países desarrollados a países en desarrollo ascendía a [71.200 millones de dólares en 2017](#), lejos todavía de los 100.000 millones de dólares al año a partir de 2020 comprometidos inicialmente en el Acuerdo de Copenhague en 2009 y más tarde en el Acuerdo de París.

Por último, a lo largo de la [segunda mitad de 2019](#) y durante la COP vimos que 700 empresas se comprometieron a adoptar objetivos climáticos alineados con los objetivos marcados por la ciencia (*Science-Based Targets, SBTs*), 177 empresas se comprometieron con el objetivo de contribuir a limitar el aumento medio de las temperaturas globales a 1,5°C y casi 500 inversores con 34 billones de dólares de activos gestionados pedían que los gobiernos aumentasen la ambición de sus NDC. Es una tendencia que podría continuar en el 2020, si atendemos a las preocupaciones tanto de la ciudadanía como de los líderes empresariales a nivel global, cuyas opiniones recoge el Foro Económico Mundial en una encuesta anual desde 2007. De hecho, en enero de 2020 vimos como, por primera vez en el [informe sobre los riesgos globales](#), los cinco riesgos más probables en un horizonte temporal de 10 años son ambientales⁸

⁸ El [informe de riesgos globales](#) del Foro Económico Mundial define dichos riesgos como “un evento o condición incierta que si ocurriese, podría causar un impacto negativo para varios países o industrias en los próximos 10 años”. Véase el apéndice metodológico del informe para más información.

(eventos meteorológicos extremos, inacción climática, desastres naturales, pérdidas de biodiversidad y desastres ambientales de origen antropogénico). También en el análisis de los riesgos con mayor impacto figuran en primer lugar la inacción en la lucha contra el cambio climático, con la pérdida de biodiversidad en tercer lugar y los eventos meteorológicos extremos en cuarto lugar (véase la Figura 3).

Figura 3. Principales riesgos globales



Source: World Economic Forum 2007-2020, Global Risks Reports.
 Note: Global risks may not be strictly comparable across years, as definitions and the set of global risks have evolved with new issues emerging on the 10-year horizon. For example, cyberattacks, income disparity and unemployment entered the set of global risks in 2012. Some global risks have been reclassified: water crises and income disparity were reclassified as societal risks in the 2015 and 2014 Global Risks Reports, respectively.

Fuente: WEF (2020), 1.

¿Ambición climática? Esperando a 2020

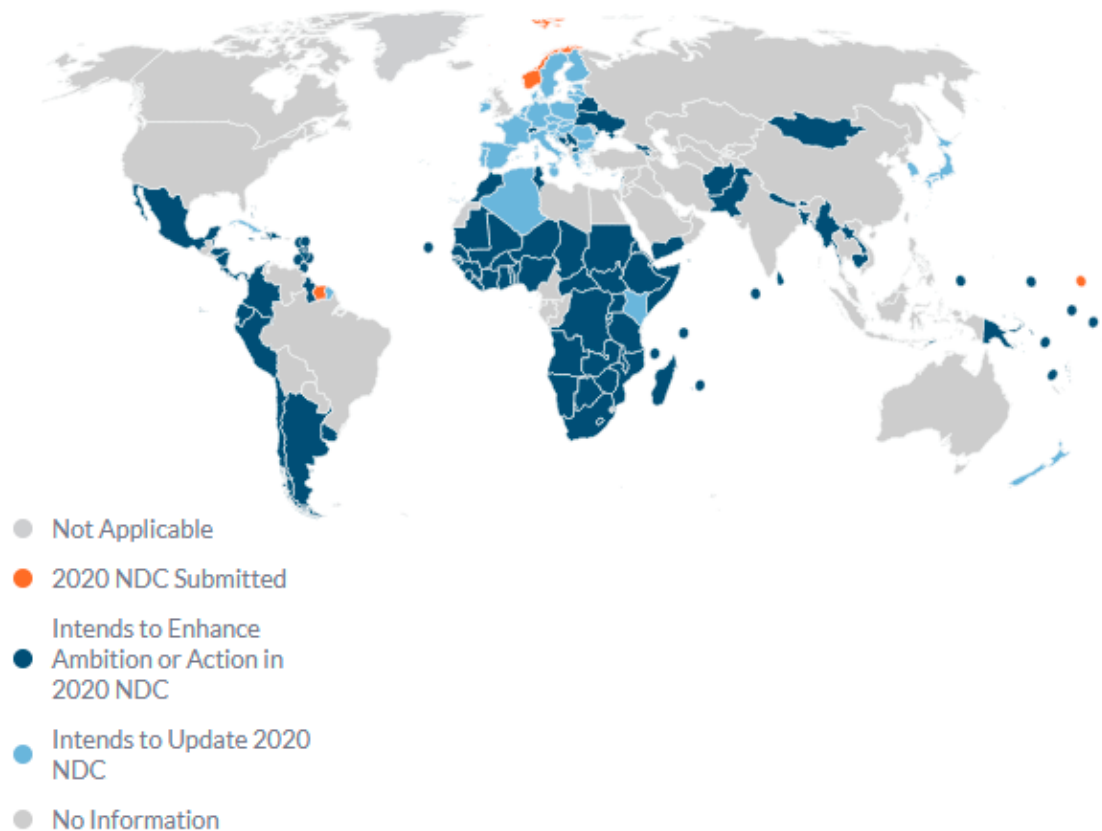
A pesar de la decisión de la COP “Chile Madrid Tiempo de Actuar”, con llamamientos a la ambición y a las decisiones basadas en la ciencia, es reseñable la desconexión entre la demanda de la ciencia y de la sociedad civil para aumentar la acción climática y el proceso de negociaciones, que por otra parte no tenía previsto un aumento de la ambición dentro del proceso formal de las negociaciones en la COP 25.

No obstante, según la herramienta de seguimiento de Climate Watch (NDC tracker), 108 países que suponen algo más del 15% de las emisiones mundiales, han indicado su intención de aumentar la ambición de su NDC en 2020 (véase la Figura 4). Además, 37 países han indicado que actualizarán su NDC en 2020. El problema es que ninguno de los grandes emisores (China, la India, Rusia y EEUU) han indicado que aumentarán su ambición en 2020. La UE y el Reino Unido (que ostenta la presidencia de la COP 26) sí actualizarán, previsiblemente, sus compromisos.

Por lo tanto, en 2020 la labor en materia de diplomacia climática podría incluir la necesidad de reforzar las alianzas por la ambición climática en un contexto de liderazgo climático fragmentado. Especialmente importante en este sentido será la relación entre China y la UE⁹, como primer y tercer mayores emisores respectivamente. Así, el apoyo diplomático de la UE a China en la COP 15 de Biodiversidad, en la que se revisará el plan estratégico 2011-2020 y se debatirá sobre el marco global de protección de la biodiversidad post 2020, es visto por China como uno de los elementos que pueden fomentar un aumento de la ambición en su próximo NDC de cara a la COP 26 de Glasgow sobre cambio climático. En este sentido, y en el marco de la COP 15 de Biodiversidad, la UE presentará en 2020 una nueva Estrategia para la Biodiversidad 2030.

⁹ Cuyos avances en materia climática, entre otros, serán visibles (previsiblemente) en la cumbre UE-China programada para septiembre de 2020 en Leipzig, Alemania.

Figura 4. Países que revisarán su NDC en 2020



Fuente: ClimateWatch (NDC Tracker).

Europa presentó a finales de diciembre de 2019 la nueva estrategia de desarrollo, el Pacto Verde Europeo (*European Green Deal*), cuyo objetivo principal es convertir a la UE en la primera economía neutra en carbono a mediados de siglo¹⁰ y desacoplar el crecimiento económico del uso de recursos. En 2020 (y 2021) se desarrollarán los elementos esenciales para la puesta en marcha del Pacto Verde Europeo. Además, se espera que en 2020 la UE presente un compromiso climático (NDC) más ambicioso de reducción de emisiones a 2030¹¹ y una Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo (*Long-Term Strategy, LTS*) ante la secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

El Pacto Verde Europeo, como estrategia de desarrollo, aspira a convertirse en un nuevo contrato social, y se sustenta, entre otros, en una preocupación significativa y creciente por el cambio climático¹² por parte de la ciudadanía. Para que el objetivo de que la

¹⁰ Con Polonia quedando al margen del objetivo de lograr la neutralidad climática en 2050, por el momento, argumentando su dependencia del carbón.

¹¹ Se espera que dicho objetivo suponga una reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de al menos el 50% en 2030 (frente al 40% actual) con respecto a los niveles de emisiones de 1990, pudiendo llegar a una reducción del 55% con respecto a 1990.

¹² Según el Eurobarómetro sobre cambio climático publicado por la Comisión Europea en 2019, el 79% de los ciudadanos encuestados en la UE piensan que el cambio climático es un problema muy grave y más (cont.)

neutralidad climática sea legalmente vinculante, se espera la adopción en el primer trimestre de 2020 de una Ley marco de Cambio Climático para la UE. Una ley que esperamos incorpore muchos de los elementos a considerar en la elaboración de leyes climáticas alineadas con París. Además de incorporar el objetivo de neutralidad climática en 2050, sería importante considerar los siguientes elementos en la redacción de las leyes climáticas, entre otros: (1) objetivos sectoriales e intermedios (2030, 2040) alineados con la neutralidad climática a mediados de siglo; (2) un comité científico asesor de cambio climático verdaderamente independiente que plantee objetivos periódicos de reducción de emisiones (por ejemplo, a través de presupuestos de carbono revisables y crecientemente ambiciosos en base a criterios científicos), evaluando dicho comité el progreso logrado y asesorando a los Estados miembros sobre sus objetivos de descarbonización; (3) la ley climática europea podría considerar un requerimiento a los inversores, gestores de activos y bancos para que informasen sobre su exposición al riesgo climático (riesgos físicos y de transición), en concordancia con el Plan de Acción de la Comisión Europea para una economía más verde y limpia, que ayudase a limitar la inversión en activos varados; (4) también sería necesario el establecimiento de un plan de abandono de los subsidios a los combustibles fósiles, que son contrarios a la internalización del coste del cambio climático; (5) además, la ley podría requerir la evaluación periódica de riesgos climáticos para la UE en su conjunto que incluyese el análisis de los límites de la adaptación a los impactos del cambio climático; y (6) un mecanismo efectivo de consulta ciudadana para fomentar la co-creación y aceptación de las políticas de descarbonización.

Para dotar de coherencia al objetivo de neutralidad climática, en 2020 la Comisión se plantea como uno de los objetivos del Pacto Verde Europeo la integración de la política climática (*Climate Policy Integration* o *climate mainstreaming*) –que requerirá una coordinación institucional significativa–, la revisión de algunos de los instrumentos de política climática (por ejemplo, la extensión y modificación del Mercado Europeo de Emisiones, *European Emission Trading System*, o *EU ETS*) o el desarrollo de una nueva estrategia industrial basada en los principios de la economía circular. Otro de los elementos clave es el desarrollo de las herramientas necesarias para asegurar una transición que atienda a los sectores (y trabajadores) que sufrirán la transición hacia un modelo de desarrollo hipocarbónico con mayor dureza. Por otro lado, reconociendo la importancia de desarrollar un modelo de desarrollo hipocarbónico con el apoyo activo o pasivo de todos los agentes sociales, se plantea un instrumento análogo a la Agenda de Acción Climática Global (*Global Climate Action Agenda*) en lo referente a la inclusión de los actores no estatales (sociedad civil, las ciudades y las comunidades) pero que se centra en actividades de información, difusión de mejores prácticas, participación y capacitación¹³ a través de un Pacto Climático Europeo (*European Climate Pact*).

del 90% apoyan el establecimiento de objetivos de reducción de emisiones encaminadas a alcanzar la neutralidad en carbono a mediados de siglo. Como viene observándose en anteriores eurobarómetros, en España la preocupación por el cambio climático como problema “muy grave” es mayor que en la media de la UE.

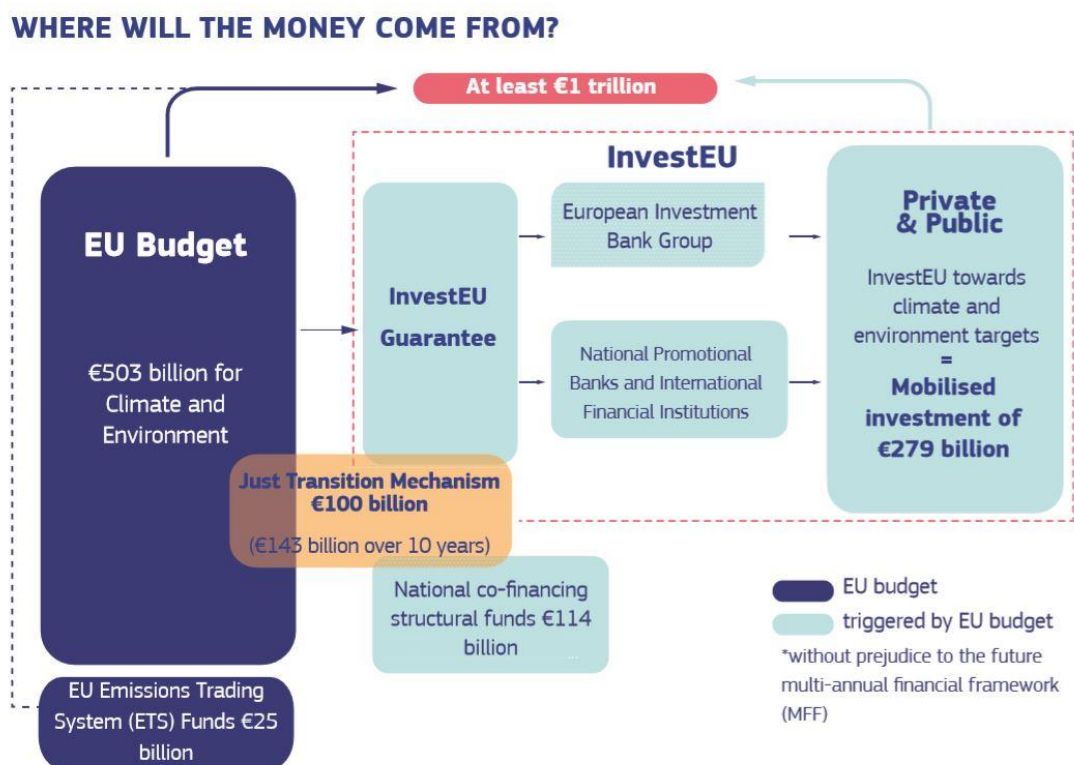
¹³ Los compromisos a nivel global de los actores no estatales se recogen en la plataforma NAZCA (*Non-State Actor Zone on Climate Action*, también llamado *Global Climate Action*).

En relación con la posibilidad de que la UE use un ajuste fiscal en frontera al carbono (*Carbon Border Tax*),¹⁴ es interesante señalar que China, en su comunicación del Ministerio de Ecología y Medio Ambiente de noviembre de 2019 sobre sus políticas y acciones para enfrentarse al cambio climático, indicaba que este tipo de mecanismos pueden minar la acción climática de las Partes. Un aviso a navegantes para la presidenta von der Leyen, que se refleja en que el análisis para este mecanismo previsiblemente esté disponible a finales de 2020 o en 2021, tras la presentación de la nueva ronda de NDC.

Como último pilar de Pacto Verde Europeo, von der Leyen incluía en sus directrices políticas de 2019 el objetivo de alinear, al menos parcialmente, los flujos financieros con los objetivos climáticos, en concordancia con el Acuerdo de París. Así, afirmaba que el siguiente presupuesto europeo debía apoyar decididamente la innovación y la investigación, prometía una Estrategia para la Financiación Verde y un Plan de Inversión para una Europa Sostenible (*European Green Deal Investment Plan, EGDIP*, también llamado *Sustainable Europe Investment Plan, SEIP*), de 1 billón de euros en la próxima década. Dicho plan será financiado en algo más del 50% por el presupuesto europeo (503.000 millones de euros) y con fondos provenientes del Mercado Europeo de Emisiones (25.000 millones de euros). El resto de la financiación provendrá del Mecanismo de Transición Justa (100.000 millones de euros), de InvestEU (279.000 millones de euros), y de cofinanciación de los fondos estructurales (114.000 millones de euros). Institucionalmente, la nueva presidenta de la Comisión proponía que parte del Banco Europeo de Inversiones (BEI) asumiese la función de ser el Banco Climático Europeo. El BEI, de hecho, anunciaba en noviembre de 2019 que dejaría de financiar inversiones en combustibles fósiles, incluyendo el gas, a finales de 2021.

¹⁴ Nótese que la forma definitiva del potencial mecanismo de ajuste fiscal en frontera al carbono está por definir debido a las cuestiones todavía por resolver relativas a la compatibilidad de dicho mecanismo con las reglas de la OMC, al apoyo de los agentes sociales y al temor a una guerra comercial con EEUU y China.

Figura 5. Fuentes de financiación del Plan de Inversión para una Europa Sostenible



*The numbers shown here are net of any overlaps between climate, environmental and Just Transition Mechanism objectives.

Fuente: Comisión Europea (2020).

En 2020 España, tras la reciente declaración de emergencia climática, verá en los primeros 100 días de gobierno, entre otros: (1) la tramitación parlamentaria del anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética que, al igual que la Ley marco de Cambio Climático de la UE incluirá el objetivo de alcanzar la neutralidad climática a más tardar a mediados de siglo; (2) la presentación del Segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático; y (3) el establecimiento de una Asamblea Ciudadana del Cambio Climático, similar a la que ya existe en Francia, entre otros países, para asegurar la participación de los españoles en el proceso de transición energética y para fomentar la aceptación social de la transición energética. Se desarrollarán Convenios de Transición Justa y se establecerá un diálogo con la industria.

Además, al igual que ocurre en el Pacto Verde Europeo, España se plantea como objetivo la integración de las consideraciones climáticas en el resto de políticas. Tal y como se ha propuesto recientemente por un grupo de think-tanks durante la COP 25, España se plantea como objetivo integrar los recursos naturales en la contabilidad nacional para una medición más precisa de nuestro crecimiento económico que descuenta el uso de los recursos (las pérdidas de capital natural).

Con el objetivo en mente de alinear los flujos financieros con los objetivos climáticos, España plantea la adaptación del sector financiero al modelo de desarrollo neutro en carbono. También se plantea una reforma fiscal ambiental que estaría alineada con los llamamientos de la OCDE a España para que aumente sus impuestos ambientales y que es apoyada por el mundo académico y por una parte importante de las empresas más ambiciosas en materia de acción climática en España.

Como responsable de más de un cuarto de las emisiones de España, el sector del transporte verá una Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte Público. Dados los co-beneficios de la reducción de las emisiones de los vehículos en términos de mejora en la salud de los ciudadanos, España se plantea el establecimiento de medidas para que los municipios de más de 50.000 habitantes tengan zonas de bajas emisiones.

Previa a la declaración de emergencia climática, la agenda de España para 2020 en este ámbito incluía la presentación de la versión definitiva del Plan Nacional Integrado Energía y Clima, que se produjo en enero de 2020 y la publicación de la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo.

Por último, en cuanto a la preocupación por el cambio climático de los actores no estatales, 2020 será con una alta probabilidad, un año de movilización de la sociedad civil igual o mayor que en 2019. Esto se debe a que 2020 es el año en el que se espera la nueva ronda de compromisos climáticos (NDC). Estos segundos NDC constituyen una de las últimas oportunidades en el proceso de negociaciones climáticas internacionales para alinear los compromisos de las Partes con las recomendaciones de la ciencia del clima para limitar el aumento medio de la temperatura global a 1,5°C o bien por debajo de 2°C, dado el presupuesto de carbono restante y los horizontes de cumplimiento de los NDC.

Conclusiones

La COP 25 ha permitido a España demostrar el espíritu de cooperación y solidaridad que se necesita en la provisión de un bien público global. Con menos de dos meses de antelación para el inicio de la cumbre, España se ofreció a acogerla y a colaborar con la presidencia chilena para el éxito de la misma.

Si bien los resultados han sido calificados como “tibios”, “insuficientes” o incluso “decepcionantes” por diversos actores, la valoración de la COP 25 puede ser menos negativa a largo plazo si el resultado de la COP 26, o en siguientes reuniones, lleva a unas reglas robustas, íntegras y socialmente justas para el artículo 6. Cerrar en falso el libro de reglas poniendo en peligro la integridad ambiental del Acuerdo de París, hubiera sido un fracaso aún mayor. Hay precedentes de este cambio en la valoración de los resultados de una cumbre climática. En la COP 15 de Copenhague se valoró como un fracaso de la diplomacia climática internacional la falta de un acuerdo para sustituir al Protocolo de Kioto. Y, sin embargo, muchos de los elementos que se esbozaron en el Acuerdo de Copenhague, y otros que se desarrollaron entre Copenhague y París (COP

21), formaron parte del Acuerdo de París que se valoró, en general, como un éxito diplomático.

Más allá del cierre del libro de reglas del Acuerdo de París, 2020 debe ser el año de la ambición con mayúsculas. A nivel internacional se espera una nueva ronda de NDC, así como la presentación de las estrategias de descarbonización a largo plazo de las Partes del Acuerdo de París. El aumento en la ambición de los grandes emisores será clave para cerrar la creciente brecha entre los compromisos y los objetivos climáticos. Algunos de los elementos a observar en 2020 incluyen: las elecciones en EEUU, el NDC de China y su borrador del XIV Plan Quinquenal, el desarrollo del Pacto Verde Europeo, el aumento en los compromisos climáticos de la UE y los desarrollos de leyes de cambio climático y transición energética. La labor de la diplomacia europea como líder direccional y generador de alianzas por la ambición, y el apoyo a China en la COP 15 sobre biodiversidad, podrían ayudar a aumentar la ambición climática en la nueva ronda de compromisos internacionales.

Esperemos que la ambición llegue y se materialice a tiempo. La inacción continuada puede resultar en una creciente desconexión entre los gobiernos y la sociedad que mine la credibilidad y la legitimidad de las negociaciones climáticas internacionales.