

Cambio climático en la COP22: del “espíritu de París” al reglamento, otra vez

Lara Lázaro | Investigadora senior asociada, Real Instituto Elcano | @lazarotouza 

La construcción del proceso de negociaciones internacionales tiene retos necesariamente cambiantes. El año pasado por estas fechas el objetivo era la adopción del **Acuerdo de París**. Alcanzado este hito, el foco se puso en la ratificación del acuerdo por al menos 55 Partes del acuerdo que supusiesen al menos el 55% de las emisiones mundiales. De manera inesperadamente acelerada, la ratificación por parte de la UE (entre otros) el 5 de octubre de 2016 hizo posible cruzar el umbral porcentual que permitía la entrada en vigor del Acuerdo de París que se produjo el pasado 4 de noviembre. Por delante quedan retos no menos complejos que los ya superados. La definición de la arquitectura institucional que comienza en Marruecos en la **COP22**, la implementación de los compromisos y el aumento de la ambición son ahora las tareas pendientes.



Si bien la cumbre del clima que se celebra en **Marrakech** entre el 7 y el 18 de noviembre es menos mediática que la COP21, en la que se adoptó el Acuerdo de París, el desarrollo del reglamento de dicho acuerdo, que se espera finalice en 2018, proporcionará las reglas del juego internacionales que acompañarán la transición hacia un modelo de desarrollo de bajas emisiones. En este sentido, la COP22 podría ser juzgada por la historia como un hito en el desarrollo institucional de la lucha climática, si nos proporciona la **hoja de ruta** para que el Acuerdo de París esté plenamente operativo en 2020. Parece que la historia se repite y que Marrakech, al igual que sucediera en la COP7 en 2001, será el escenario de los primeros pasos del desarrollo reglamentario del acuerdo global de lucha contra el cambio climático que sucederá al **Protocolo de Kioto**.

A nivel global, si la pre-COP puede servir de guía para entender cuáles son los **temas prioritarios** de la COP22, los siguientes serían algunos de ellos: (1) la entrada en vigor acelerada del Acuerdo de París; (2) el desarrollo de la primera reunión de las Partes del Acuerdo de París (CMA1); (3) los medios de implementación (incluyendo el desarrollo de capacidades y la financiación); (4) la inclusión de la información proveniente de los actores no estatales en el proceso de toma de decisiones a través de la *Agenda de Acción Climática Global* y con el impulso del primer *Foro Global de las Alianzas y Coaliciones*; (5) el desarrollo del reglamento (*rulebook*) del Acuerdo de París; y (6) el análisis de la acción pre-2020. De lo anterior se deriva que (con el permiso de los resultados electorales de EEUU) la COP22 será una cumbre técnica.

Como viene siendo habitual, los países en desarrollo tienen como objetivo para la COP22 avanzar en materia de financiación, adaptación y pérdidas y daños. Los países desarrollados, por su parte, impulsarán los ámbitos de la transparencia y de las

revisiones quinquenales. En línea con los intereses mencionados, de la COP22 la UE espera que se den avances en el mecanismo de transparencia, en particular en lo referente al seguimiento de la financiación climática así como en lo que concierne a las medidas de mitigación. También se prevé un progreso en el ámbito de las revisiones quinquenales de las contribuciones determinadas a nivel nacional o *Nationally Determined Contributions* (NDCs). En materia de mitigación las prioridades son: avanzar en la implementación de los compromisos adquiridos a nivel nacional, mejorar en la identificación de acciones con alto potencial de mitigación y que se compartan experiencias exitosas de reducción de emisiones.

Parece por tanto que, salvo excepciones,¹ se dejarán para más adelante las iniciativas de aumento de la ambición a escala global, por muy necesario que sea dicho aumento (véanse *Climate Action Tracker*, 2015; Hansen *et al.* 2016; UNFCCC, 2015; o UNFCCC, 2016).

“Prueba de la necesidad de acelerar la acción climática es que el año 2016 será probablemente el más cálido desde que existen registros”

Prueba de la necesidad de acelerar la acción climática es que el año 2016 será probablemente el más cálido desde que existen registros, habiéndose observado desde 2001 15 de los 16 años más cálidos jamás registrados. De hecho, el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) nos recordaba recientemente en su *Emissions Gap Report* (2016) que seguimos emitiendo demasiados gases de efecto invernadero si queremos evitar una interferencia antropogénica peligrosa con el sistema climático. En concreto, según el citado informe, **hemos de reducir un 25% más las emisiones en 2030**, en relación a los compromisos ya adquiridos, si queremos evitar aumentos de la temperatura de entre 2,9°C y 3,4°C en este siglo en comparación con la era preindustrial. Recuérdese que el límite a partir del cual se considera que existe una interferencia peligrosa con el sistema climático es 2°C.

Centrándonos en la financiación climática, uno de los compromisos políticos de París es que los países desarrollados presentasen sus avances en materia de financiación. Según el informe preliminar de los gobiernos de Australia y el Reino Unido, en 2020 se va a llegar al objetivo acordado en Copenhague (COP15) de que los países desarrollados proporcionen 100.000 millones de dólares anuales para las acciones de mitigación y de adaptación de los países en desarrollo mediante una combinación de financiación pública y privada.

A pesar de las buenas noticias del citado informe, éste subraya que las cifras de financiación climática prevista pueden diferir de la financiación efectivamente disponible por varios motivos. Una de las razones que subyacen a la disparidad de cifras es la inadecuada medición de la financiación privada. Además, no todos los países proporcionan información sobre sus presupuestos futuros, la financiación puede depender de la demanda de fondos y de la oferta de proyectos así como del contexto macroeconómico. De hecho, hay que recordar que la estimación de la cuantía exacta

¹ Véase el NDC de Marruecos y compárese con su INDC. No obstante, parece que habrá más países que anuncien mayor ambición y planes para mediados de siglo.

de la financiación climática fue objeto de intenso debate en la COP21 a raíz de la publicación de un informe de la OCDE y del *Climate Policy Initiative*, que afirmaba que la financiación climática ascendió a 62.000 millones de dólares en 2014. La India, a través de un documento publicado por su Ministerio de Economía, cuestionó dicha cifra.

Relacionado con la **financiación** climática, entre otros, en Marrakech la UE espera avances en el fomento de capacidades. Es decir, todo aquello que permita a los países en desarrollo reducir sus emisiones y adaptarse a las consecuencias inevitables del cambio climático, incluyendo, *inter alia*, el acceso a la financiación, la disponibilidad de información y el acceso y despliegue de tecnologías de bajas emisiones. En concreto, se espera el lanzamiento e inicio de actividades del Comité de París para el Fomento de Capacidades, que previsiblemente trabajará en la identificación de aquellas áreas que necesitan financiación.

En lo relativo a los instrumentos de mercado y no de mercado, se espera que haya avances, que no resultados concretos, en el ámbito de los **intercambios internacionales de reducciones de carbono** (*Internationally Traded Mitigation Outcomes*, o ITMOs) así como en el **Mecanismo de Desarrollo Sostenible**. En relación con los ITMOs, la UE tiene como objetivo que se establezcan mecanismos para evitar la doble contabilidad de las reducciones de emisiones.

En lo que al Mecanismo de Varsovia de Pérdidas y Daños se refiere, el Comité Ejecutivo comenzó a elaborar el plan de trabajo. Durante la COP22 se espera que se revise el funcionamiento de este mecanismo, con las limitaciones derivadas del escaso tiempo disponible que ha habido para dicha revisión.

“La inclusión de actores más allá de los Estados es crucial para el avance en la lucha contra el cambio climático”

La inclusión de actores más allá de los Estados es crucial para el avance en la lucha contra el cambio climático. Por esta razón, durante la COP22 la UE espera que se impulse el marco de la *Agenda de Acción* en lo relativo al seguimiento (*tracking*) de las acciones de las ciudades, regiones, empresas y organizaciones de la sociedad civil.

Entre los elementos menos institucionalizados, pero cruciales para el avance de la descarbonización, encontramos la integración de las políticas climáticas (*Climate Policy Integration*, CPI) en sectores que afectan al (y son afectados por el) cambio climático. Así, en la COP22, la UE se ha marcado como objetivo la *inclusión de variables climática en otros sectores* también en el marco de la Agenda de Acción.

Como vector de transmisión ideacional de la importancia de la acción climática se esperan ciertos avances en materia de co-beneficios durante la COP22. Un ejemplo de ello es el espacio dedicado en la COP22 a la relación entre cambio climático y **salud**. Por último, en lo referente a la transferencia tecnológica, no es de esperar que la COP22 vaya a proporcionar avances significativos.

De Marrakech podemos esperar una **COP técnica**, al igual que lo fuera la COP7. Los retos pendientes en materia de implementación y aumento de la ambición siguen hoy

tan vigentes como hace poco más de un año cuando se adoptó el Acuerdo de París. En España, la pronta ratificación del acuerdo y el apoyo continuado a iniciativas como la Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático (RIOCC), que aumenta nuestro peso en materia de negociaciones climáticas en el contexto internacional, son elementos de acción clave a corto plazo.