

Una movilización sin precedentes

Isabel Garrote y Vera Estefanía

Oficina Española de Cambio Climático

Del 30 de noviembre al 12 de diciembre de 2015 se celebró en París la vigesimoprimera sesión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21). La Cumbre del Clima de París concluyó con la aprobación del **Acuerdo de París**, un acuerdo histórico de lucha contra el cambio climático, que resulta crucial para la promoción de un desarrollo bajo en emisiones, resiliente al clima y sostenible. Con la aprobación del Acuerdo de París, culmina el proceso de negociación, iniciado en 2011, que llevaba años en busca de un marco de acción en el que poder incluir a todos los países.

De esta manera, la importancia del Acuerdo de París se pone claramente de manifiesto al constatar cómo, por primera vez, se logra que todos los países aúnen sus esfuerzos alrededor de la lucha contra el cambio climático, en función de sus capacidades y circunstancias nacionales. Asimismo, conviene destacar los rasgos primordiales del Acuerdo alcanzado en París ya que se trata de un tratado universal, ambicioso, y dinámico que da una señal clara: los gobiernos se comprometen a iniciar un nuevo modelo de desarrollo bajo en emisiones de gases de efecto invernadero.

TRASCENDENCIA DEL ACUERDO DE PARÍS

¿Qué características hacen del Acuerdo de París un documento de vital importancia en el proce-

so de negociación internacional sobre cambio climático?

Es un acuerdo ambicioso

El Acuerdo de París tiene como objetivo fundamental evitar que el incremento de la temperatura media global supere los 2°C respecto a los niveles preindustriales y busca, además, promover esfuerzos adicionales que hagan posible que el calentamiento global no supere los 1,5°C.

Por tanto, el Acuerdo consagra la mayor ambición posible para reducir los riesgos y los impactos del cambio climático en todo el mundo. Además, incluye un mecanismo de revisión regular por el que los esfuerzos se irán actualizando cada cinco años, plazo en el que se deberá hacer balance del estado de situación y se deberá considerar la siguiente ronda de compromisos, que siempre tendrán que ser más ambiciosos que los actuales.

Contempla la importancia de la adaptación

El Acuerdo pone en valor la importancia de adaptarse a los efectos adversos del cambio climático, estableciendo un objetivo mundial cualitativo de aumentar la capacidad de adaptación, en un contexto en el que todos los países se están enfrentando a los impactos derivados del incremento de la temperatura global. Además, fortalece el marco de cooperación global, de forma que los países en desarrollo



más vulnerables puedan afrontar mejor las pérdidas y daños asociados a estos impactos. De este modo, el Acuerdo de París reconoce las necesidades específicas que tienen los países más vulnerables a la hora de adaptarse a los impactos negativos del cambio climático, aspecto que vienen demandando desde hace años.

Financiación para la transición hacia modelos bajos en emisiones y resilientes al cambio climático

El Acuerdo sienta las bases para una transformación hacia modelos de desarrollo bajos en emisiones. Para ello, se cuenta con un importante paquete financiero que ayudará a su implementación y que se construirá sobre la base del objetivo ya existente para los países desarrollados de movilización de 100 000 millones de dólares anuales, a partir de 2020, a través de distintas fuentes, objetivo que se revisará al alza antes de 2025.

Si bien el Acuerdo reconoce la importancia del liderazgo de los países desarrollados a la hora de movilizar recursos, por primera vez

se tienen en cuenta los esfuerzos voluntarios de los países en desarrollo a la hora de contribuir a dicho apoyo, lo que supone un importante avance, no solo a la hora de ampliar la base de donantes y, por tanto, de recursos para la lucha contra el cambio climático, sino que, además, conlleva el reflejo de un cambio en las realidades de los países y las relaciones internacionales a nivel global al reconocer los esfuerzos de muchos países en desarrollo que están aportando financiación climática de manera voluntaria.

Recoge los elementos para construir un marco que promueva modelos bajos en emisiones

El Acuerdo refuerza el sistema actual de transparencia y rendición de cuentas de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) para fortalecer la confianza entre los países sobre la base de un sistema de información claro, robusto y común. Este sistema permitirá hacer balance cada cinco años en el mecanismo de revisión y contar con información de las emisiones de todos los países.

Aspecto general del salón central de la COP 21 de París. Foto: UN Climate Change.

El Acuerdo de París representa un punto de no retorno, histórico y sin precedentes en lo que se refiere a la movilización gubernamental. Así lo ponen de manifiesto los 189 planes de lucha contra el cambio climático que se han presentado hasta ahora y que cubren alrededor del 97% de las emisiones globales

Representa una movilización sin precedentes

El Acuerdo de París representa, además, un punto de no retorno, histórico y sin precedentes, en lo que se refiere a la movilización gubernamental. Así lo ponen de manifiesto los 189 planes de lucha contra el cambio climático¹ que se han presentado hasta ahora y que cubren alrededor del 97% de las emisiones globales.

Por otro lado, el Acuerdo de París ha sentado bases firmes para promover acciones no gubernamentales a gran escala a través de la Agenda de Acción Lima-París, que ha demostrado la gran movilización de ciudades, regiones, organizaciones no gubernamentales, sector privado y sociedad civil para hacer frente al cambio climático.

En respuesta al Acuerdo de París, alrededor de 700 ciudades, regiones, empresas e inversores de todo el mundo se han comprometido, a través del *L'Appel de París*², o el *Paris Pledge for Action*, a ayudar a promover una implementación rápida y eficiente del Acuerdo de París, así como a acelerar los cambios adecuados para poner en marcha la transformación necesaria para hacer frente al cambio climático.

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

² <http://www.parispledgeforaction.org/>.

La Unión Europea como actor líder de la ambición

La Unión Europea ha sido clave para el éxito de París al crear puentes entre las distintas posiciones de los países y liderar la Coalición de la Alta Ambición, en la que más de cien países de todos los continentes, tanto desarrollados como en desarrollo, se agruparon para conseguir un resultado lo más ambicioso posible en París.

Es necesario destacar el gran trabajo realizado por Francia como país anfitrión de la COP21, que se ha caracterizado por el respeto a los procedimientos de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la transparencia y la búsqueda de consenso para avanzar en las negociaciones. Su buen hacer ha sido uno de los factores del éxito de la Cumbre de París.

PRINCIPALES ELEMENTOS DEL ACUERDO DE PARÍS

A) Mitigación

En el ámbito de la mitigación, el Acuerdo de París ha recogido expresamente tanto el objetivo de los 2°C como la importancia de realizar esfuerzos para conseguir reducciones ambiciosas que permitan limitar las emisiones preindustriales por debajo del 1,5°C.

Por otro lado, se contempla la necesidad de que las emisiones globales toquen techo lo antes posible, reconociendo que esta tarea llevará más tiempo para los países en desarrollo, y de que las emisiones se reduzcan de manera significativa, una vez se alcance este máximo.

En cuanto a las sendas a medio y largo plazo, se ha acordado la necesidad de conseguir un equilibrio entre las emisiones y las absorciones de gases de efecto invernadero en la segunda mitad de siglo, es decir, se recoge la idea de llegar a la descarbonización de las economías.



En lo que atañe a los objetivos de reducción de emisiones, el Acuerdo de París recoge que, cada 5 años, todos los países deben comunicar y mantener sus contribuciones a la reducción de emisiones globales, así como la obligación de poner en marcha políticas y medidas nacionales para alcanzar dichas contribuciones. De igual modo, se reconoce la importancia de ir incrementando la ambición con sucesivos objetivos, que en todo caso serán más ambiciosos que los anteriores, y de contar con una información mínima y un sistema de contabilidad comunes para todos para garantizar la integridad ambiental.

El Acuerdo contempla la posibilidad de incrementar la ambición ya en el año 2020 puesto que los países que tienen compromisos a 2025 deberán presentar, en 2020, sus siguientes contribuciones a 2030 y, aquellos que tienen com-

promisos a 2030, deberán comunicar o revisar dichos compromisos también en 2020. De este modo se incluye un mecanismo temprano por el que, ya en 2020, se puede incrementar la ambición del Acuerdo, evitando así cerrar el nivel de ambición actual hasta 2030.

Por otro lado, se hace un reconocimiento al uso de los mecanismos de mercado para el cumplimiento de los objetivos, al tiempo que se establece un nuevo mecanismo de apoyo al desarrollo sostenible para promover la reducción de emisiones y, otro, genérico que se centra en promover acciones no basadas en mercado que abarcan ámbitos de mitigación y adaptación.

En el ámbito de los sumideros de carbono, el Acuerdo reconoce el marco ya existente para la mitigación en el sector forestal en los países en desarrollo, acordado en el marco de la

Inauguración de la COP.
Foto: UN Climate Change.

Convención tras diez años de negociación. De este modo, se consigue que, a partir de 2020, se trabaje sobre la estructura ya en marcha garantizando la coherencia con el sistema actual y evitando la creación de nuevas estructuras adicionales.

B) Adaptación y pérdidas y daños

En materia de adaptación, el Acuerdo de París establece un objetivo global que busca fortalecer la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático. Asimismo, el Acuerdo reconoce que la mitigación y la adaptación son dos caras de una misma moneda y que, a mayor reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, menores serán las necesidades de adaptación a los impactos del cambio climático.

Se reconoce también la importancia de afrontar la adaptación desde un enfoque participativo, estableciendo que la adaptación a los efectos del cambio climático debe definirse a nivel de país, de una forma transparente y valorando asuntos transversales como son las cuestiones de género, los grupos especialmente vulnerables, y las distintas comunidades y ecosistemas.

Se reconoce la importancia del apoyo y la cooperación internacional en materia de adaptación, en especial, para los países en desarrollo más vulnerables, y la obligación de que todos los países participen en procesos de planificación en materia de adaptación y en la implementación de acciones, entre ellas el desarrollo de planes y políticas. Asimismo, los países deberán presentar y actualizar, de manera periódica, comunicaciones sobre adaptación promoviendo así la información y la transparencia sobre los esfuerzos llevados a cabo por estos países en esta área.

Por último, cabe reseñar que el Acuerdo de París hace un reconocimiento a la importancia de evitar, minimizar y hacer frente a las pérdidas y daños asociados a los efectos adversos del cambio climático, incluidos los fenómenos extremos y graduales, así como al papel que jue-

ga el desarrollo sostenible en la reducción del riesgo de pérdidas y daños. El reconocimiento de esta cuestión era clave para los países más vulnerables a los efectos negativos del cambio climático, en especial las islas, que han visto como una de sus principales prioridades quedaba reflejada en el Acuerdo.

C) Tecnología

El Acuerdo de París reconoce la importancia de la tecnología para mejorar la resiliencia al cambio climático y reducir emisiones de gases de efecto invernadero y mantiene el Mecanismo Tecnológico que ya existía, por lo que se puede afirmar que, no solo se reconoce el marco institucional preexistente, sino que se fortalece.

Por otro lado, el Acuerdo pone de manifiesto el papel fundamental de la innovación y, para ello, insiste en los enfoques de colaboración para la investigación y el desarrollo, en particular para las primeras etapas del ciclo de la tecnología, como son la investigación y el desarrollo tecnológico.

Y, de cara a promover acciones cooperativas en el desarrollo y transferencia de tecnologías, el Acuerdo reconoce la importancia de la financiación para promover el desarrollo tecnológico.

D) Fortalecimiento de capacidades

Los importantes avances del Acuerdo de París suponen un reto importante a la hora de su implementación, en especial debido a las distintas capacidades de los países a la hora de poner en marcha todos los acuerdos alcanzados. Esta realidad ha quedado reflejada en el especial énfasis que hace el Acuerdo de París y las decisiones adoptadas en la COP21 en materia de capacitación, con la creación de nuevas instituciones, como el Comité para el Fortalecimiento de Capacidades, que incorpora un programa de trabajo para el periodo 2016-2020 cuya finalidad es detectar lagunas y necesidades en países en desarrollo en materia de fortalecimiento de capacidades.



Foto: UN Climate Change.

El Acuerdo incluye un importante elemento innovador y con repercusiones a medio y largo plazo, al reconocer por vez primera los esfuerzos que muchos países en desarrollo están llevando a cabo de manera voluntaria a la hora de aportar recursos para hacer frente al cambio climático

E) Financiación

El paquete financiero de París fue una de las piedras angulares para el éxito de la Cumbre al igualar elementos importantes para todos los países.

Por una parte, si bien reconoce el liderazgo de los países desarrollados a la hora de movilizar recursos financieros, por primera vez anima a los países en desarrollo a que proporcionen financiación de manera voluntaria, incluye un importante elemento innovador y con repercusiones a medio y largo plazo, al reconocer por vez primera los esfuerzos que muchos países en desarrollo están llevando a cabo de manera voluntaria a la hora de aportar recursos para hacer frente al cambio climático.

Asimismo, se realiza un reconocimiento expreso de la importancia de la movilización de todo tipo de fuentes financieras, más allá de las públicas, así como de los esfuerzos globales para promover acciones que fortalezcan la provisión de apoyo, una de las principales demandas de la Unión Europea y aspecto clave para conseguir una movilización a gran escala de recursos para hacer frente al cambio climático.

Y, por otro lado, el Acuerdo plasma un incremento del apoyo financiero respecto a los esfuerzos llevados a cabo previamente al afirmar que, antes de 2025, se establecerá un nuevo ob-

jetivo colectivo cuantificado que será, como mínimo, de 100 000 millones de dólares anuales.

Además, se contempla un equilibrio entre la financiación dedicada a adaptación y la destinada a mitigación, al tiempo que se prima a las fuentes públicas para la adaptación.

El texto mantiene el actual Mecanismo Financiero de la Convención y sus fondos relacionados, que serán válidos para el Acuerdo de París, y establece obligaciones adicionales de información ex ante para los países desarrollados que tendrán que comunicar, cada dos años, sus proyecciones de financiación, construyendo así sobre la infraestructura ya existente.

F) Transparencia y rendición de cuentas

El Acuerdo reconoce la necesidad de contar con un sistema de transparencia y rendición de cuentas común y ambicioso con el que garantizar la integridad del sistema y promover la confianza entre los países.

Por ello, el Acuerdo adoptado en París establece un marco de transparencia para todos los países que cubre la información sobre emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero y sobre el apoyo, tanto proporcionado como recibido, por todos los países, para garantizar un entendimiento claro de las acciones de cambio climático en el contexto de la Convención de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Se contempla la obligación de que todos los países presenten de manera regular inventarios nacionales e información adicional sobre el progreso hacia el cumplimiento de los objetivos adquiridos por los países.

Aunque sin carácter sancionador, se establece un proceso de revisión técnico de la información presentada por los países que realizarán equipos de revisores de cara a identificar áreas de mejora.

Por último, en este ámbito de actuación, se apoya una iniciativa de fomento de capaci-



dades para mejorar la transparencia, especialmente pensada para asistir a los países en desarrollo en la elaboración de la información requerida.

G) Ciclo de revisión

Una de las principales novedades del Acuerdo de París es que incorpora un sistema de ambición o ciclo de revisión que establece que, cada cinco años (comenzando en 2023), es necesario hacer un balance del estado de la implementación del mismo respecto al objetivo de los 2°C, en todos sus aspectos (compromisos de reducción de emisiones, acciones de adaptación, y apoyo). Este ciclo permite que el Acuerdo de París sea lo suficientemente dinámico como para poder actualizar la ambición de sus distintos componentes de manera regular, per-

mitiendo así que sea un Acuerdo duradero en el tiempo y creando hitos regulares en el tiempo que permitan evaluar si los esfuerzos son adecuados o no.

H) Cuestiones legales

Se crea un Comité destinado a facilitar la aplicación y promover el cumplimiento de todas las cláusulas previstas en el Acuerdo, por todas las Partes. Conviene destacar que dicho Comité tiene naturaleza facilitadora, no contenciosa ni punitiva.

Por otra parte, el Acuerdo de París establece un doble criterio para su entrada en vigor. Será necesario que ratifiquen el Acuerdo, al menos, 55 Partes que a su vez representen, al menos, el 55% de las emisiones globales totales.

Foto de Familia de la COP 21. Foto: UN Climate Change.



El presidente de los Estados Unidos, máximo foco de atención de la COP. Foto: UN Climate Change

El Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, ha convocado a los líderes mundiales a la ceremonia de firma del Acuerdo, el 22 de abril en Nueva York.

Por último, cabe destacar que los compromisos de reducción de emisiones se recogerán en un registro público que será gestionado por el Secretariado de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

AMBICIÓN PRE 2020

En paralelo a la negociación del Acuerdo de París, en la COP21, se ha adoptado una Decisión con la que se da continuidad al proceso de negociación, iniciado en el año 2011, por el cual se trata de identificar acciones adicionales con

Se contempla la obligación de que todos los países presenten de manera regular inventarios nacionales e información adicional sobre el progreso hacia el cumplimiento de los objetivos adquiridos por los países

las que incrementar las reducciones de gases de efecto invernadero de aquí a 2020.

De la Decisión sobre ambición pre 2020 adoptada en París se pueden destacar los siguientes aspectos:

- *Continuación del proceso para identificar opciones con elevado potencial de reducción de emisiones:* se continúa haciendo énfasis en la necesidad de asegurar la mayor ambición posible en materia de mitigación antes de 2020.

Para ello, se anima a los países a incrementar la ambición de sus compromisos y promover acciones tales como la cancelación voluntaria de unidades del Protocolo de Kioto, o el fortalecimiento del proceso actual por el que se están analizando opciones con elevado potencial de mitigación.

Asimismo, se acuerda la organización de eventos anuales de alto nivel, dirigidos por dos “Líderes” (responsables de alto nivel para encabezar esta iniciativa) que se encarguen de dirigir el proceso.

- *Invitación a los países desarrollados a aumentar su apoyo financiero antes de 2020:* para ello, se ha incluido una cláusula por la que se pide a los países desarrollados que establezcan



una hoja de ruta para conseguir alcanzar el objetivo de movilización de 100 000 dólares anuales a partir de 2020.

- *Organización de un diálogo facilitativo en 2016:* para evaluar la implementación de las decisiones ya tomadas en el ámbito pre 2020, en especial sobre financiación, con el objetivo de identificar oportunidades para aumentar este apoyo.
- *Establecimiento de un proceso técnico de expertos para la adaptación:* la Decisión aprobada en París replica el actual proceso técnico de expertos centrado en la mitigación pero dirigido a las acciones en materia de adaptación, con el objetivo de identificar oportunidades concretas para fortalecer la resiliencia, reducir la vulnerabilidad, y aumentar el conocimiento y la implementación de acciones de adaptación.
- *Reconocimiento del papel de los agentes no gubernamentales:* la Decisión adoptada en la COP 21 reconoce los resultados de la Agenda de Acción Lima-París por la que se ha dado visibilidad y se han promovido

multitud de acciones cooperativas contra el cambio climático promovidas por actores no gubernamentales.

Optimismo tras alcanzar los acuerdos.
Foto: UN Climate Change.

CONCLUSIÓN

El Acuerdo de París, adoptado en la COP celebrada en la capital francesa, constituye un éxito de la comunidad internacional que da comienzo a una nueva etapa en la negociación internacional sobre cambio climático en el ámbito de la Convención Marco de Naciones Unidas.

El Acuerdo de París consigue, por primera vez, lanzar una señal clara y unánime hacia el exterior del compromiso de todos los países con la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo económico, social y medioambiental. Todos los países con la adopción del Acuerdo han hecho propia la agenda de un desarrollo bajo en emisiones, y todos se comprometen a presentar y mantener sus compromisos en mitigación, adaptación y financiación, para provocar este cambio de modelo bajo en carbono que traerá desarrollo sostenible y la protección necesaria para nuestro planeta. ❁