

## RESUMEN DE LAS REUNIONES GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES GTPES

15 de Diciembre de 2011

### **Análisis de los Resultados de la COP de Durban**

(Notas de la reunión GTPES de 15 de Diciembre de 2011)

*Se analizan las implicaciones de la COP de Durban de cara al cumplimiento de los objetivos globales de mitigación y adaptación, así como los retos que se derivan de los resultados obtenidos para los mercados de carbono y la gobernanza global del proceso.*

### **1. Elementos iniciales para conducir el debate.**

Uno de los elementos claves para valorar los resultados de la COP de Durban es la comparación entre las expectativas previas generadas y los resultados finalmente obtenidos.

La situación previa era muy complicada. Europa, como principal dinamizador de las negociaciones internacionales de cambio climático se encontraba en una posición interna muy débil: el Roadmap de energía 2050 aparecía con múltiples cautelas; la Comisión Europea no había conseguido aprobar en el endurecimiento del objetivo de reducción de emisiones del 20% al 30%; y el mercado europeo de emisiones se encontraba marcado por unos precios mínimos y una creciente incertidumbre ante sucesos (ej. Fraude, robos de los registros...) que ponían de manifiesto su vulnerabilidad..

Los países en desarrollo, por su parte, estaban a favor de aprobar una segunda fase del Protocolo de Kioto, pero no un tratado con objetivos de reducción vinculantes. Por el contrario, Rusia, Japón y Canadá habían realizado declaraciones previas anunciando que no se iban a comprometer a una segunda fase del Protocolo de Kioto. Estados Unidos no se planteaba la adopción de compromisos, acudiendo a Durban con un objetivo exclusivo de avanzar en la implementación de la COP de Cancún.

A pesar de las expectativas negativas, se ha conseguido avanzar en varias cuestiones, como muestra la aprobación de 36 documentos (19 bajo el COP y 17 bajo el CMP). Estos

---

<sup>1</sup> Además de las negociaciones sobre el régimen climático internacional, en Durban han tenido lugar las sesiones ya previstas del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Técnico (SBSTA en sus siglas en inglés), del Órgano Subsidiario de

## RESUMEN DE LAS REUNIONES GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES GTPES

documentos son la base de la Plataforma de Durban, el desarrollo futuro de la convención y el Protocolo de Kioto en línea a los aspectos determinados en Bali, y sirven para desarrollar las decisiones adoptadas en la COP de Cancún (Fondo Verde, comité de adaptación, mecanismo de tecnología..).

Como resultado de la COP de Durban se han aprobado tres importantes decisiones, si bien están sometidas a importantes incertidumbres:

1. La decisión de adoptar un acuerdo global “con fuerza legal” antes de 2015. Incorpora a todos los países pero no se marcan objetivos globales ni particulares que lo cubran. Se establece antes de 2015, pero sólo entra en vigor “a partir” de 2020.
2. Un segundo periodo de compromiso para el Protocolo de Kioto. Mantiene la estructura legal y da continuidad a los mercados de carbono (por ejemplo, Mecanismos de desarrollo limpio), pero sólo cubre con objetivos de reducción el 15% de las emisiones globales. Aún se encuentra abierta la duración (5-8 años).
3. El Fondo Verde del Clima. Se define el fondo como entidad operacional que depende directamente de la Convención Marco, formada por igual número de países en desarrollo y desarrollados, con acceso directo también del sector privado para financiar actuaciones de mitigación y adaptación, pero sin clarificación ni plazos acerca de la procedencia de los fondos.

Según el miembro del grupo que realiza la intervención inicial, la COP de Durban consigue más de lo esperado: se recupera la Convención Marco de Naciones Unidas como foro de avance en la lucha contra cambio climático y los compromisos vinculantes como herramientas. Sin embargo, se ponen de manifiesto grandes debilidades a las que habrá que hacer frente: lo obtenido aparece para algunos como “demasiado poco, demasiado tarde” y sin una asignación concreta de fondos.

A la vista de los resultados obtenidos, se plantean las siguientes cuestiones para el debate.

- La gobernanza global de todo el proceso: el multilateralismo. ¿Podemos considerar esta cumbre un triunfo del multilateralismo? ¿Ha sido esta vez causa de progreso en lugar de causa de obstrucción? ¿Tiene posibilidades de pasar en el COP18 la fórmula de mayoría en lugar de consenso de México?
- El papel jugado por la Unión Europea. ¿Refuerza el resultado a la Comisión Europea y a los países que respaldan las políticas climáticas en la UE?
- Situación de EEUU. ¿Está aún más aislado EEUU tras esta cumbre? ¿Tiene ahora más fácil internamente convencer para la acción, considerando que se ha forzado la implicación de los países en desarrollo?
- Papel de la negociación internacional, papel de los gobiernos (y agrupaciones), de la sociedad civil, de las empresas, de la comunidad científica.

## 2. Reflexiones sobre mercados de carbono

Para complementar el análisis inicial de los resultados de la cumbre de Durban, se presentan unas reflexiones sobre la evolución de los mercados de carbono, que se sintetizan a continuación:

- El mercado de CERs (certificados de reducción de emisiones procedentes de Mecanismos de Desarrollo Limpio) está sometido a incertidumbres de precio ante el contexto económico internacional, la evolución de las negociaciones internacionales y la normativa europea adoptada:
  - ¿Qué pasará en las negociaciones para el 2015? ¿Cuál será su impacto?
  - El saldo entre oferta y demanda puede ser tan estrecho que las decisiones de distintos agentes pueden afectar al precio.
  - El objetivo de reducción de Japón (25%) puede ser modificado afectando al mercado de CDM.
- En las últimas semanas se ha producido un importante ajuste a la baja en los precios del CO<sub>2</sub> debido a las expectativas de reducción del 30% y la posible entrada en recesión de Europa el próximo año.
- Es previsible que el CER siga siendo más barato que el precio de la tonelada de CO<sub>2</sub> en el mercado europeo de comercio de derechos de emisión por lo que seguirán existiendo compradores.
- Los niveles de precio mínimos no ofrecen suficientes señales para la reducción de emisiones.
- El “mercado” está muy basado en aspectos regulatorios, las decisiones “políticas” supone una gran diferencia.
- Europa ya tiene unas reducciones del 17% (base 1990). Las previsiones indican un exceso de derechos ¿Iremos hacia reducciones del 25-30%? ¿Se producirá una reducción en la asignación de derechos de emisión?

## 3. Retos en materia de gobernanza global: multilateralismo e implementación de acuerdos globales

La percepción generalizada del grupo es de duda en relación a la viabilidad (que no legitimidad) del multilateralismo en el seno de la ONU como instrumento efectivo para alcanzar un objetivo de mitigación, que permita limitar el incremento de la temperatura global a 2°C. Se ponen de manifiesto las dificultades para alcanzar un acuerdo bajo el marco de gobernanza global actual teniendo en cuenta la divergencia de los intereses

---

<sup>2</sup> La Directiva de Comercio de Derechos de Emisión señala que si no existe acuerdo internacional sólo se permitirá la utilización de CERs que cumplan alguno de los siguientes requisitos: 1) CERs de proyectos comenzados con posterioridad a 2013 en LDCs (válidos hasta canjear hasta 2020); 2) créditos provenientes de países con los que la UE firme un acuerdo bilateral (válidos hasta canjear hasta 2020).

## RESUMEN DE LAS REUNIONES GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES GTPES

comerciales, los temores de los países a la pérdida de soberanía nacional, y las dificultades del cumplimiento de los objetivos.

En torno a esta misma cuestión, algunos asistentes, que han puesto en duda la capacidad del multilateralismo para avanzar en mitigación, matizan que este mismo marco puede ser adecuado para avanzar en la adopción de objetivos y medidas de adaptación al cambio climático.

Una propuesta muy extendida entre las opiniones del grupo es la de abordar un enfoque “bottom-up” frente, o junto al modelo actual (“Top-down”). Este enfoque alternativo plantea que los países realicen un análisis interno de su capacidad de mitigación y de asunción de compromisos, que les sirva como paso previo a la presentación de un objetivo propio a la comunidad internacional.

También se plantea el interés de explorar otras motivaciones formuladas en términos positivos y no negativos (como la reducción de emisiones, la lucha contra el cambio climático) para el cambio energético que den como resultado la reducción de emisiones, como la seguridad energética. De este modo, la mitigación de las emisiones globales se presentaría como un resultado no como un objetivo.

Otra alternativa al modelo actual podría ser la adopción de acuerdos en el seno del G20. Varios asistentes consideran que podría agilizar la mitigación de emisiones, puesto que este órgano agrupa a los principales agentes económicos globales, que podrían hacer de tractor para el resto. No obstante, no existe un consenso sobre esta cuestión, y se señalan en varias ocasiones las dificultades que tendría este grupo para avanzar en acuerdos, por la divergencia de intereses y las dudas sobre su legitimidad para abordar un problema de naturaleza global. Junto a esto, se duda también de la capacidad de este órgano para implementar sus propios acuerdos (tal y como se ha puesto de manifiesto con los recientes acuerdos en materia financiera).

Ahondando en la idea de la implementación, un asistente señala que los resultados de Durban siguen ahondando en la complejidad de los acuerdos internacionales, lo que dificulta su implementación.

A pesar de esto, algunos miembros discrepan de la posición anterior y creen que no debe cuestionarse el multilateralismo sino simplemente corregir sus debilidades, siendo necesario construir los acuerdos futuros sobre la estructura existente, que es la única que tiene la legitimidad suficiente por incorporar a todos los países afectados por el problema. En esta misma línea, se destaca que se deben aprovechar los resultados de estos procesos negociadores para desarrollar objetivos y políticas propias en materia de eficiencia energética y energías renovables.

Algunos matices de los asistentes en torno a la gobernanza global del proceso se resumen a continuación:

- La implementación de los acuerdos internacionales se muestra como una de las principales dificultades para avanzar en el ámbito de la mitigación.
- Los planteamientos éticos pueden resultar útiles para avanzar en acuerdos de mitigación. El fomento de la austeridad y la racionalidad en el consumo energético ha contribuido en muchos contextos a reducir las emisiones.

## RESUMEN DE LAS REUNIONES GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES GTPES

- Las políticas de mitigación deberían estar vinculadas con otras políticas: calidad del aire, seguridad energética...
- Parte de las dificultades del proceso proceden del hecho de que muchos de los agentes que adoptan decisiones tienen una visión de corto plazo (ej. Consejeros delegados tienen una vida útil de 4 años). Un participante pone de manifiesto la falta de continuidad en el apoyo regulatorio a las energías renovables en España y la consiguiente pérdida de influencia de nuestro país en este ámbito.

#### 4. **Posicionamiento de los principales agentes: Europa, EE.UU. y China**

La fuerte divergencia de intereses económicos y políticos de los integrantes de la comunidad internacional y las dificultades para mantener un equilibrio entre los objetivos de corto y largo plazo se señalan de forma generalizada por los asistentes como dificultades muy importantes para avanzar en la adopción de compromisos globales de mitigación.

Sobre esta base común, los integrantes complementan el análisis con diversas opiniones:

- Las dificultades económicas a corto plazo derivadas de la crisis global deberían hacer reflexionar a la Unión Europea sobre las prioridades de sus políticas, objetivos y actuaciones.
- China se ha sumado a la Plataforma de Durban guiada principalmente por sus propios intereses económicos (China se está convirtiendo en uno de los principales agentes industriales en el ámbito de las energías renovables).
- El debate internacional se va polarizando debido a que los miembros de la comunidad internacional buscan exclusivamente el mantenimiento o la consolidación de sus ventajas competitivas. Debería recuperarse un discurso más ético, donde la economía no jugara un papel tan predominante.
- La correlación entre las políticas de cambio climático y la competitividad de la industria de tecnologías bajas en carbono se pone en cuestión viendo lo que ha ocurrido en Europa. A pesar del liderazgo europeo en sus objetivos ambientales, el terreno industrial está siendo copado por China. Las políticas industriales deberían ser más eficaces.
- El establecimiento de objetivos de cambio climático no es suficiente para fomentar las energías renovables. Éstas deberán avanzar en su competitividad. La crisis podría servir como catalizador para generar mejoras tecnológicas.

#### 5. **Visión general sobre los resultados de la COP de Durban**

La mayoría de los miembros del grupo coinciden en la sensación de confusión ante los resultados ya que, aunque son muy modestos contrastan con las expectativas negativas que se habían generado previamente.

Entre los elementos positivos destacan la continuidad al Protocolo de Kioto y la concreción en el diseño del Fondo Verde. Sin embargo, se rebajan las expectativas con las siguientes matizaciones individuales:

## RESUMEN DE LAS REUNIONES GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES GTPES

- Existe una sensación agrí dulce tras la finalización de la COP de Durban, ya que parece que la ONU ha asumido que no es capaz de comprometerse a alcanzar el objetivo de limitación de la temperatura a 2 °C. De hecho, el tema de la mitigación pierde peso en las agendas de las futuras COP, reduciéndose las expectativas.
- Parece que habrá que plantearse si por la vía actual se va a llegar a acuerdos sólidos en esta materia.
- Parece que la crisis económica ha desplazado el tema de la mitigación del cambio climático como prioridad global. Se requieren políticas activas de sostenibilidad energética.
- Se muestran dudas sobre la capacidad de la Plataforma de Durban para avanzar en acuerdos futuros y dotar de certidumbre al mercado de CO<sub>2</sub>.
- Tras los resultados obtenidos, no parece muy probable que se vaya a alcanzar un acuerdo global en 2015.
- A pesar de avanzar en la concreción legal del Fondo Verde no se sabe todavía de dónde se van obtener los fondos.
- Los resultados no están claros desde el punto de vista jurídico. Sería necesario replantearse la metodología de todo el proceso.

El **Grupo de Trabajo sobre Políticas Energéticas Sostenibles** es un grupo de trabajo formado por un número estable y cerrado de especialistas en los diversos aspectos que comprende la energía y el desarrollo sostenible. El grupo surge a partir de una iniciativa del Aula de Solidaridad, y está acogido por la Cátedra BP de Desarrollo Sostenible de la Universidad Pontificia Comillas. Su objetivo es profundizar y contribuir a la formulación de las políticas necesarias para alcanzar un modelo energético sostenible en España. El grupo se reúne periódicamente para discutir sobre distintos temas, de acuerdo con un programa anual establecido de antemano. Su principal producto es una serie de documentos públicos en los que se expresan de manera clara las distintas posturas posibles acerca de los temas tratados, haciendo especial hincapié en los puntos de posible consenso. Este documento es muestra de ello.

### Darse de Baja/ Unsubscribe

Si está usted no está interesado en recibir estas "Notas de Trabajo", puede ponerse en contacto con [catedrabp@upcomillas.es](mailto:catedrabp@upcomillas.es), indicando en el asunto: "Baja envío Notas de Trabajo".

If you are not interested in receiving this "Policy Brief", please contact [catedrabp@upcomillas.es](mailto:catedrabp@upcomillas.es), indicating on the subject: "Unsubscribe Policy Brief".