

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

2 de Febrero de 2010

Contenido

LOS RESULTADOS DEL ACUERDO ALCANZADO EN LA COP1 DE COPENHAGUE: LAS CONSECUENCIAS PARA ESPAÑA

(Notas de la reunión GTPES de 2 de Febrero de 2010)

Exposición y debate de los principales elementos e implicaciones del Acuerdo alcanzado en Copenhague y su impacto para España.

1. Elementos iniciales para conducir el debate

Desde la cumbre de Bali en 2007 se ha venido trabajando en torno a dos grupos de trabajo (GT del Protocolo de Kioto y GT de Acción Cooperativa a largo plazo) con el objetivo último de alcanzar un acuerdo efectivo y eficiente, basado en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Finalmente, en la COP que tuvo lugar en Copenhague en diciembre de 2009 se alcanzó un Acuerdo sobre el que se ciernen algunos elementos negativos y muchos interrogantes debido a: su carácter no vinculante, su posible incongruencia con el objetivo de limitar el incremento de la temperatura global a 2 °C, y las dudas sobre la arquitectura institucional sobre la que se ha sustentado todo el proceso de negociación.

También se pueden destacar algunos elementos positivos del Acuerdo alcanzado, fruto de un diálogo establecido al más alto nivel. Es importante el hecho de que haya sido apoyado por los mayores emisores del planeta, sienta las base para un consenso político a largo plazo en torno al objetivo del 2 °C, amplía el abanico de las políticas de cambio climático más allá de la mitigación, concreta cifras y calendario sobre apoyos financieros para los países en vías de desarrollo, y establece requisitos de transparencia.

En la situación post-Copenhague, se vislumbran varias cuestiones sobre las que es necesario trabajar de cara a alcanzar un acuerdo vinculante:

¹ Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático.

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

- La necesidad de acelerar el proceso de negociación para conseguir un acuerdo jurídicamente vinculante, con la ayuda de elementos incentivadores del consenso (“positive environments”) que refuercen el proceso de Naciones Unidas (NNUU).
- El establecimiento, por parte de otros países, de objetivos de reducción de emisiones coherentes con el objetivo de 2 °C.
- Los instrumentos para optimizar y agilizar la financiación prevista en el horizonte 2013.
- Los elementos a priorizar en lo que concierne a la financiación en el horizonte posterior a 2013.
- El desarrollo de instrumentos que permitan la verificación de la reducción de emisiones de forma rigurosa.
- La mayor definición de los elementos que componen el mecanismo de transferencia tecnológica.

Desde el punto de vista empresarial, el objetivo del 2 °C supone un cambio muy importante para el sector energético, ya que requiere un elevado volumen de inversiones de origen fundamentalmente privado. Para llevar a cabo dichas inversiones son necesarios dos elementos:

- Certidumbre sobre el proceso para planificar las inversiones (aquí es importante dotar de carácter vinculante al acuerdo).
- Incentivos para que los agentes acometan las inversiones.

Es importante no dar pasos atrás en los avances logrados por el Protocolo de Kioto en estos dos aspectos.

2. Valoración general del Acuerdo de Copenhague

El Acuerdo alcanzado en Copenhague no ha sido satisfactorio en tanto en cuanto no permite alcanzar el objetivo de los 2 °C y no ha dado cumplimiento a la hoja de ruta marcada en la COP de Bali. Junto a esta valoración general, existe una percepción muy extendida sobre las elevadas expectativas, que se habían forjado en torno a él. Probablemente, la evolución de las negociaciones hacía imposible un acuerdo vinculante en Copenhague, alcanzándose la última fase con una insuficiente madurez y un marcado alejamiento de las posturas negociadoras.

Entre los asistentes también se destaca el cambio de paradigma que parece vislumbrarse en las negociaciones de cambio climático, no sólo en relación al creciente liderazgo asumido por los mayores emisores, China y Estados Unidos, sino también en cuanto a la arquitectura institucional asociada al proceso negociador, cuestionándose la capacidad de los mecanismos establecidos por NNUU para alcanzar un acuerdo satisfactorio frente a enfoques de negociación bilaterales o regionales.

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

Se introduce el matiz positivo que considera que estas negociaciones han servido para introducir a Estados Unidos y China en la escena de la lucha global contra el cambio climático, asumiendo una senda de reducción de emisiones, aunque ello haya supuesto el desplazamiento del liderazgo de la Unión Europea.

Otra lectura alternativa, muestra la lejanía entre los planteamientos occidentales a favor de la lucha global contra el cambio climático y la realidad social y empresarial en países como China, donde no se tienen en cuenta las externalidades ambientales negativas derivadas del consumo de combustibles fósiles a la hora de plantear su estrategia empresarial. Este elemento es de vital importancia teniendo en cuenta que el centro de gravedad de la economía mundial se desplazará cada vez más a la región Asia-Pacífico.

Algunos asistentes opinan que China plantea en la escena global las cuestiones relacionadas con sector energético como si se tratasen de un “juego de suma cero”. Para cambiar esta percepción, varios miembros del grupo consideran que podría resultar transmitirles la importancia de la relación entre cambio climático y calidad del aire. Si interiorizan esa relación podrían contar con más incentivos a adoptar una postura activa en la lucha contra el cambio climático.

Un asistente realiza una lectura en términos de política estadounidense del fracaso del proceso negociador de Copenhague. Así, plantea que el presidente Obama no tenía incentivos a alcanzar una solución satisfactoria en esta COP, cuya rentabilidad política habría sido obtenida por la UE, para posponer la solución a la COP celebrada el próximo año en México, apropiándose políticamente el éxito.

3. Posición de la Unión Europea: la ampliación del objetivo de reducción de emisiones al 30% en el horizonte 2020.

Existe un consenso generalizado sobre la pérdida de liderazgo de la Unión Europea en el proceso negociador, que ha sido cedido a los principales emisores, China y Estados Unidos. Algunos miembros del grupo opinan que si la UE refuerza su objetivo de reducción de emisiones para 2020, ampliándolo hasta el 30%, puede reforzar su posición negociadora global, introduciéndose en el reducido grupo de líderes. Profundizando en esta línea, algún asistente llega a plantear hasta un refuerzo del objetivo de reducción de emisiones hasta llegar al 40%.

En este sentido, un asistente saca a colación la cuestión de la comparabilidad de los objetivos. Así, de mantenerse el objetivo europeo de reducción de emisiones en el 20%, el esfuerzo de mitigación planteado por Estados Unidos (una reducción del 20% frente a 2005) sería mucho más ambicioso que el europeo.

Sin embargo, por otro lado, se considera necesario una mayor reflexión antes de asumir ese mayor esfuerzo de mitigación. No sólo es necesario analizar el coste económico de dicho objetivo sino también es conveniente considerar los instrumentos para alcanzarlo. También

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

hay que tener en cuenta que a medida que se hacen más ambiciosos los objetivos de reducción de emisiones habrá que utilizar opciones de mitigación con un mayor coste marginal.

Algunos matices particulares señalan las dificultades que plantea compatibilizar el crecimiento económico con un objetivo de reducción de emisiones del 30%. Ello requeriría en primer lugar una estrategia de desacoplamiento entre el crecimiento económico y el de las emisiones.

Se encuentran también posturas encontradas sobre el análisis riguroso de los escenarios cuantitativos que llevan a una reducción de las emisiones en Europa del 30%. Por un lado, un miembro señala que son cifras perfectamente analizadas y asumidas por las instituciones europeas. Por el contrario, otros señalan que el análisis realizado contiene numerosas carencias, entre otras, toma como dato de partida un mercado energético de carácter europeo, algo que no corresponde con la realidad.

Un asistente cuestiona el horizonte 2020 a la hora de plantear objetivos de reducción de emisiones, considerando más adecuado establecer una senda de largo plazo con objetivos a 2050, que doten de la estabilidad necesaria a los inversores y eviten el cortoplacismo.

Otro miembro del grupo pone de manifiesto la necesidad de contextualizar la lucha contra el cambio climático, teniendo en cuenta la reciente ratificación del Tratado de Lisboa, que otorga al presidente del Consejo Europeo importantes atribuciones en las negociaciones internacionales en materia de cambio climático. También pone de manifiesto que en seno de la Unión Europea la definición de objetivos de reducción de emisiones también se fundamenta en el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”.

En cuanto al papel de la UE en el desarrollo del documento del Acuerdo, considera que podría haber tenido un papel muy activo a la hora de incluir elementos expositivos o una memoria de impacto que argumentara y motivara la necesidad de adoptar objetivos ambiciosos para alcanzar el objetivo de 2 °C.

4. Instrumentos regulatorios para avanzar hacia el objetivo de 2 °C

Se considera que el cumplimiento del objetivo planteado requiere ampliar el conjunto de instrumentos de política de cambio climático. Entre los elementos más importantes a analizar destacan: el mercado de emisiones; los instrumentos fiscales y los ajustes en frontera; y la reforma de los Mecanismos de Desarrollo Limpio.

En cuanto al mercado de emisiones, existe un consenso generalizado entre los asistentes sobre el papel relevante que ha desempeñado desde su creación a la hora de fomentar las inversiones bajas en carbono en el ámbito europeo. El mercado de emisiones europeo puede, además, constituirse como una referencia para otras regiones. No obstante, la mayor parte de los asistentes consideran que, dado el importante volumen de inversiones que hay

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

que acometer para alcanzar el objetivo planteado, el papel del mercado de emisiones debe reforzarse con otros instrumentos. Entre estos, varios asistentes opinan que podría jugar un papel muy importante el establecimiento de un impuesto al CO₂, ya que dotaría de la estabilidad necesaria para fomentar las inversiones bajas en carbono.

Varios miembros incluso llegan a plantear que el resultado del Acuerdo de Copenhague plantea interrogantes para el papel que ostentará el mercado de emisiones como dinamizador de inversiones en el futuro (probablemente el mercado no ofrezca el suelo de precios de CO₂ necesario para el desarrollo de algunas opciones como el Captura y el Almacenamiento de Carbono).

También se hace especial hincapié en la importancia de desarrollar la fiscalidad verde para avanzar en la reducción de emisiones, especialmente en sectores difusos como el transporte. En este ámbito se ponen como ejemplo las tasas al CO₂ establecidas en Irlanda, Suecia y Dinamarca y propuesta en Francia.

Otro grupo de asistentes considera de especial interés el estudiar el establecimiento de “ajustes en frontera” para internalizar el coste del CO₂ en productos que se importan, procedentes de países que no han asumido ningún tipo de compromiso de reducción de emisiones. Si bien, se pone de manifiesto la dificultad para calcular estos ajustes y para compatibilizarlos con los principios de libertad de comercio mundial en el marco de la Organización Mundial del Comercio.

La necesidad de reformar los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto es un aspecto sobre el que existe un consenso generalizado en el grupo. En la actualidad existen muchas incertidumbres y elementos distorsionantes (caducidad de metodologías, heterogeneidad de criterios entre países, etc.). Desde el punto de vista del inversor se debería avanzar hacia su simplificación y la eliminación de estas incertidumbres.

5. Consecuencias para España del Acuerdo

La posición de España como país que ejerce la Presidencia de la Unión Europea durante el primer semestre de 2010 determina sus actuaciones de cara a la próxima COP de México. De esta forma, sus esfuerzos se centran en trabajar para alcanzar lo antes posible un acuerdo vinculante, colaborar en la organización de los trabajos en el seno de NNUU y crear los “positive environments” necesarios para acercar posturas entre los distintos bloques.

En este contexto, varios asistentes se muestran decepcionados por la debilidad que está adoptando la postura española, no sólo en la defensa del objetivo de reducción de emisiones del 30%, sino también con las señales regulatorias ofrecidas al presentar normativa de apoyo al carbón nacional.

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

Desde el punto de vista del impacto del Acuerdo para las inversiones del sector privado en España, se señala que la existencia de un marco europeo sólido con objetivos a 2020 mitiga parte de la incertidumbre originada por la escasa concreción del Acuerdo. No obstante, las empresas españolas, especialmente las del sector energético, tienen un carácter global. Así, para movilizar la ingente cantidad de recursos que serán necesarios para alcanzar el objetivo de 2 °C requerirán señales y objetivos claros, e instrumentos regulatorios eficaces y eficientes.

Ante los resultados del Acuerdo, para reforzar los incentivos a la reducción de emisiones en el contexto español sería necesario avanzar en el desarrollo e implantación de instrumentos de fiscalidad verde.

6. Conclusiones generales

- El Acuerdo surgido de la COP de Copenhague ha sido, en términos generales, insatisfactorio al no plantear objetivos vinculantes de reducción de emisiones y no seguir la hoja de ruta planteada en la COP de Bali.
- Parece vislumbrarse el origen de una nueva arquitectura institucional en el proceso de negociaciones sobre cambio climático, en la que los grandes emisores –como Estados Unidos y China- ejercerán un creciente liderazgo.
- La ampliación del objetivo europeo de reducción de emisiones al 30% puede, según algunos miembros, reforzar el papel de la Unión Europea en el proceso global de lucha contra el cambio climático. No obstante, otros asistentes creen que antes de adoptar este compromiso es necesario realizar un análisis en profundidad de costes e instrumentos para alcanzarlo.
- El cumplimiento del objetivo de 2 °C requerirá la ampliación del conjunto de instrumentos de política de cambio climático. Será importante trabajar en el ámbito de la fiscalidad verde, los ajustes en frontera, y la reforma de los Mecanismos de Desarrollo Limpio.
- No se percibe una postura de fuerza de la Presidencia española en el proceso de trabajos post-Copenhague.

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 usted no está interesado en recibir estas “Notas de Trabajo”, puede ponerse en contacto con 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, indicating on the subject: “Unsubscribe Policy Brief”.