

Bruselas, 26.3.2013
COM(2013) 167 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**El acuerdo internacional de 2015 sobre el cambio climático: configuración de la política
climática internacional después de 2020**

Comunicación Consultiva
{SWD(2013) 97 final}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

El acuerdo internacional de 2015 sobre el cambio climático: configuración de la política climática internacional después de 2020

Comunicación Consultiva

La presente Comunicación Consultiva invita a los Estados miembros, las instituciones de la UE y las partes interesadas a entablar un debate sobre la mejor manera de configurar el régimen climático internacional entre 2020 y 2030. Establece el contexto y plantea una serie de preguntas para enmarcar el debate. En un documento específico de los servicios de la Comisión se proporciona información complementaria al respecto.

1. NECESIDAD URGENTE DE ELEVAR EL NIVEL DE AMBICIÓN

La primera década del siglo XXI fue la más calurosa de la historia, y en el verano de 2012 se observó una fusión del hielo ártico sin precedentes. Si bien fenómenos meteorológicos extremos, como la pertinaz sequía y los grandes incendios forestales registrados en 2012 en el sur de Europa y los Estados Unidos, seguidos de tormentas e inundaciones nunca vistas en diversas regiones de Asia, el Caribe y América del Norte, no pueden atribuirse individualmente al cambio climático, coinciden con los dictámenes científicos que prevén un aumento de su frecuencia e impacto a medida que vaya cambiando nuestro clima. A pesar de la ralentización del crecimiento económico mundial, las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) inducidas por el hombre, que provocan el calentamiento global, siguen aumentando de manera espectacular.

Aunque la ciencia del cambio climático es clara y los impactos son cada vez más visibles, las medidas para combatirlo siguen siendo muy insuficientes respecto a las necesidades. El último informe del PNUMA sobre la brecha de emisiones indica que la aplicación plena de los compromisos incondicionales asumidos por los países para reducir las emisiones de GEI no permitirá alcanzar más de un tercio de lo que sería necesario antes de 2020 para impedir un aumento peligroso de la temperatura media mundial de 2 °C respecto a los niveles preindustriales. Según un informe reciente del Banco Mundial, incluso si se cumplen esos compromisos, existe un 20 % de probabilidades de que la temperatura del planeta aumente más de 4 °C de aquí a 2020, lo que supondría un aumento de la temperatura global cinco veces superior al que el mundo experimenta en la actualidad y pondría en grave peligro los sistemas de apoyo vitales para los seres humanos.

Solo si actuamos de forma colectiva, con la mayor premura y ambición, podremos evitar las peores consecuencias de un rápido calentamiento del planeta. Recientes investigaciones y análisis indican que ese objetivo todavía está a nuestro alcance y que la vía hacia él promete muchos otros beneficios. Los países que han empezado a aplicar estrategias de desarrollo hipocarbónicas demuestran que pueden conseguirse importantes reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a precios asequibles, que pueden generar beneficios tan diversos como la creación de nuevos puestos de trabajo, la seguridad energética nacional, la mejora del transporte urbano, una reducción de la factura energética (mediante el ahorro de energía y una mayor eficiencia) y la mejora de la calidad del aire. A pesar del reconocimiento generalizado de que la reducción del uso de combustibles fósiles redundará en el interés nacional, muchos países, sin embargo, siguen temiendo repercusiones económicas negativas o

carecen de los instrumentos y medios necesarios para tomar nuevas medidas, especialmente en el contexto económico actual. Así pues, el nivel de ambición mundial sigue siendo insuficiente.

En 2011, la comunidad internacional entabló negociaciones sobre un nuevo acuerdo mundial a fin de actuar de forma colectiva para proteger el sistema climático de la tierra. Ese acuerdo, que deberá estar terminado antes de finales de 2015 y aplicarse a partir de 2020, se está negociando actualmente mediante un proceso denominado «Plataforma de Acción Mejorada de Durban» (ADP).

Las negociaciones en el marco de la ADP siguen dos líneas de trabajo: la primera tiene por objeto la adopción de un nuevo acuerdo internacional de aquí a 2015; la segunda pretende aumentar el nivel de ambición antes de 2020, cuando entre en vigor el acuerdo de 2015. Si bien la presente Comunicación Consultiva se centra en la primera línea de trabajo, es decir, el diseño del acuerdo de 2015, las medidas que adoptemos de aquí a 2020 serán esenciales para encauzar las políticas en la vía adecuada.

2. POLÍTICA CLIMÁTICA INTERNACIONAL: SITUACIÓN, DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES (2020-2030)

El acuerdo de 2015 deberá reunir, antes de 2020, el mosaico actual de acuerdos vinculantes y no vinculantes previstos en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático («la Convención») en un régimen global único. La UE y cierto número de países europeos, así como Australia, acordaron incorporarse al segundo periodo de compromiso jurídicamente vinculante en virtud del Protocolo de Kioto, como medida transitoria entre 2012 y 2020. Otros sesenta países, entre los que se incluyen los Estados Unidos de América, las principales economías emergentes, los países de renta media y baja, así como los países menos desarrollados, se comprometieron a tomar diferentes tipos de medidas de reducción y limitación de emisiones de conformidad con la Convención en ese mismo periodo. Esos compromisos, que fueron el resultado de la Conferencia de Copenhague sobre el Clima de finales de 2009, se presentaron formalmente como compromisos no jurídicamente vinculantes en virtud de la Convención un año más tarde en Cancún (para más información, véase el documento de trabajo adjunto de los servicios de la Comisión).

El carácter unilateral o «ascendente» del proceso de compromisos de Copenhague-Cancún permitió establecer un enfoque internacional más integrador. Por primera vez, los EE.UU., China, India, Brasil, Sudáfrica, la UE y otros países se comprometieron a nivel internacional a adoptar políticas nacionales específicas en relación con el clima como parte de la misma iniciativa. No obstante, además de ser voluntarios, algunos de los compromisos asumidos por las principales economías están supeditados, por ejemplo, a que otros países tomen medidas más ambiciosas y a la disponibilidad de recursos financieros. Más importante todavía, como ya se ha mencionado, se prevé que los compromisos actuales, aunque se apliquen plenamente, van a representar menos de un tercio del nivel de ambición necesario para que el aumento de la temperatura se mantenga por debajo de los 2 °C.

Para configurar el acuerdo de 2015, tendremos que aprender de los éxitos y fracasos de la Convención, del Protocolo de Kioto y del proceso Copenhague-Cancún. Será preciso abandonar el paradigma Norte-Sur, reflejo del mundo en la década de los noventa, y pasar a otro sistema basado en la interdependencia mutua y la responsabilidad compartida. El acuerdo de 2015 tendrá que afrontar el reto de atraer a todas las economías más importantes, entre las que se incluyen los EE.UU, China, India y Brasil, que hasta ahora se han resistido a asumir compromisos jurídicamente vinculantes para reducir sus emisiones de GEI. Deberá basarse en los marcos existentes a fin de apoyar a los países, especialmente a los más vulnerables, en sus

esfuerzos de adaptación al cambio climático, que ya es inevitable. Pero más importante aún, deberá servir de puente entre el mosaico de acuerdos y el enfoque ascendente actuales, basados en gran medida en decisiones no vinculantes, y un acuerdo jurídicamente vinculante que combine de manera efectiva un enfoque ascendente y descendente, y que dirija al mundo hacia una vía de reducción de emisiones de manera que el aumento de la temperatura mundial se mantenga por debajo de los 2 °C.

El acuerdo deberá reflejar la evolución mundial desde el inicio de las negociaciones sobre el clima, en 1990, y cómo seguirá evolucionando hasta 2030. Se aplicará en un contexto en el que (véase el documento de trabajo adjunto de los servicios de la Comisión):

- los avances científicos han despejado cualquier duda razonable respecto al calentamiento del planeta,
- las economías emergentes constituyen una fuente cada vez mayor de crecimiento económico y de emisiones de GEI,
- persisten importantes retos de desarrollo sostenible,
- la lucha contra el cambio climático ofrece también importantes oportunidades,
- el aumento del comercio mundial seguirá planteando problemas relacionados con las emisiones asociadas a la producción y a la fuga de carbono (las actividades intensivas en emisiones de carbono pasan de países con alto nivel de ambición a países con bajo nivel de ambición).

3. BASES DEL ACUERDO DE 2015

El proceso de diseño y aplicación del acuerdo de 2015 deberá afrontar una serie de retos:

- **Propiciar la ambición necesaria para reducir las emisiones mundiales**

Las promesas y compromisos asumidos en anteriores negociaciones no son suficientemente ambiciosos. Es esencial que no ocurra lo mismo con el acuerdo de 2015 si queremos evitar un cambio climático peligroso. Las negociaciones actuales deben perseguir, por primera vez, el objetivo a largo plazo de orientar al mundo hacia una vía que permita mantener el calentamiento global por debajo de los 2 °C respecto a los niveles preindustriales. No obstante, parece poco probable que los gobiernos lleguen a acuerdos precisos en 2015 sobre la manera de repartir de una manera equitativa todos los elementos de este reto. Por tanto, para alcanzar ese objetivo, además de basarse en un sentido de responsabilidad compartida y en unos puntos de partida justos, el nuevo acuerdo tiene que proporcionar asimismo los instrumentos y procesos que permitan reforzar aún más la ambición individual y la colectiva. Debe poder adaptarse de una manera dinámica, que permita la revisión periódica e, inevitablemente, el refuerzo de la ambición. Además, debe constituir un medio de demostrar que los países pueden hacer más colectiva que individualmente y de evitar que los países esperen a que otros actúen primero antes de tomar sus propias medidas. Y debe prever incentivos para fomentar la ambición y medidas disuasorias para la baja ambición.

Pregunta n° 1:

¿Cómo puede concebirse el acuerdo de 2015 para garantizar que los países puedan seguir trabajando por un desarrollo sostenible, alentándoles al mismo tiempo a contribuir de una manera equitativa y justa en la reducción de las emisiones mundiales de GEI para que estas se sitúen en una vía que nos permita alcanzar el objetivo de no superar los 2 °C? ¿Cómo podemos evitar repetir la situación actual en la que existe una brecha entre los compromisos voluntarios y las reducciones que son necesarias para mantener el aumento de la temperatura mundial por debajo de los 2 °C?

- **Promover la contribución de todas las grandes economías y de todos los sectores al esfuerzo mundial de mitigación**

La eficacia ambiental exigirá la contribución de todas las grandes economías y de todos los sectores de forma comparable, equitativa, transparente y responsable para minimizar el riesgo de fuga de carbono. Resulta esencial, por tanto, garantizar la contribución de todas las grandes economías y de todos los sectores. Sin este acuerdo, algunos estados y regiones pueden seguir frenando su nivel de ambición en materia de clima en función de lo que sus competidores estén dispuestos a hacer. Para evitar esta situación, el acuerdo de 2015 podría alentar e incentivar a los países a adoptar compromisos ambiciosos lo antes posible y ayudar a establecer unas condiciones equitativas entre los países líderes y los rezagados.

Pregunta nº 2:

¿De qué modo el acuerdo de 2015 puede garantizar de la mejor manera posible la contribución de todas las grandes economías y sectores y minimizar el riesgo potencial de fuga de carbono entre economías sumamente competitivas?

- **Integración del cambio climático y refuerzo mutuo de procesos e iniciativas**

La política de cambio climático no puede en ningún caso mantenerse aislada, sino que debe apoyar el crecimiento económico y el programa general de desarrollo sostenible, así como contribuir a crear nuevas oportunidades de empleo. La política climática, tanto en materia de mitigación como de adaptación, debe estar plenamente integrada en todos los ámbitos de actuación y constituir un elemento clave en el diseño de las políticas y estrategias de energía, transportes, industria, agricultura, silvicultura y de desarrollo sostenible en general.

El acuerdo de 2015 debe, por tanto, reconocer y reforzar los objetivos generales de desarrollo sostenible y apoyar la plena integración de los objetivos relacionados con el cambio climático en los ámbitos políticos pertinentes. Se trata, en particular, del seguimiento de la Conferencia de Río+20 y la revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) antes de 2015, así como de la aplicación de acuerdos como el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Estos trabajos constituyen una oportunidad para afrontar los retos relacionados con el cambio climático y su impacto sobre la erradicación de la pobreza y los tres pilares de la sostenibilidad (desarrollo ambiental, económico y social), donde cabe esperar importantes cobeneficios. En este sentido, la Comisión ha propuesto un enfoque conjunto con vistas a garantizar una vida digna para todos de aquí a 2030, que integra las líneas de trabajo del seguimiento de Río+20 y de la revisión de los ODM.

Además, es importante promover las iniciativas bilaterales, multilaterales y regionales que completan y aceleran los esfuerzos realizados de conformidad con la Convención. Esas iniciativas complementarias podrían alentar a los países, así como al sector privado y la sociedad civil, a avanzar en la reducción de las emisiones mediante una acción colectiva más específica. Entre esas iniciativas cabe destacar la que tiene por objeto eliminar las subvenciones a los combustibles fósiles en el marco del G20, las iniciativas emprendidas en el contexto del proceso Río+20 y los esfuerzos para reducir las emisiones de contaminantes del clima de corta vida, en particular los hidrofluorocarburos (HFC).

Pregunta nº 3:

¿Cómo puede el acuerdo de 2015 fomentar de la manera más eficaz posible la integración del cambio climático en todos los ámbitos políticos pertinentes? ¿Cómo puede fomentar las iniciativas y procesos complementarios realizados, en particular, por actores no gubernamentales?

4. DISEÑO DEL ACUERDO DE 2015

La ronda de negociaciones celebrada en Durban en 2011 refleja un consenso internacional frágil pero crucial sobre la naturaleza del acuerdo de 2015. Si se quieren conseguir más resultados que los obtenidos en Kioto, Copenhague y Cancún, el acuerdo de 2015 debe ser integrador y, por tanto, incluir compromisos que sean «aplicables a todos» los países, tanto desarrollados como en desarrollo. Debe ser ambicioso y, por tanto, incluir compromisos que sean coherentes con el objetivo de limitar el aumento de la temperatura media mundial a 2 °C. Debe ser eficaz y, por tanto, facilitar el conjunto de incentivos adecuados a efectos de aplicación y cumplimiento. Debe ser ampliamente percibido como justo y equitativo en la manera en que se reparte el esfuerzo de reducción de emisiones de GEI y el coste de adaptación al cambio climático inevitable. Además, el acuerdo de 2015 debe ser jurídicamente vinculante. Solo una forma jurídica que incluya un tratado jurídicamente vinculante reflejará el mayor grado de voluntad política requerido para suscitar el nivel de ambición necesario y la transición mundial hacia una economía hipocarbónica, asegurar que los compromisos se ratifiquen e incorporen al derecho nacional, garantizar la atención a largo plazo de los gobiernos, la sociedad civil, las empresas y los medios de comunicación, y garantizar el nivel adecuado de transparencia y rendición de cuentas de los compromisos contraídos.

El acuerdo de 2015 debe centrarse en alentar y ayudar a los países a asumir compromisos de mitigación nuevos y ambiciosos. Al mismo tiempo debe aprender del régimen internacional vigente en materia de cambio climático y reforzarlo. Muchas de sus instituciones, instrumentos y procesos, entre los que se incluyen el Fondo Verde para el Clima, el Comité de Adaptación, la evaluación y la revisión internacionales y la consulta y el análisis internacionales, el Comité Ejecutivo Tecnológico, las estrategias de desarrollo de bajas emisiones y los planes nacionales de adaptación, que acaban de empezar a funcionar, podrían contribuir de manera significativa al diseño del acuerdo de 2015.

El acuerdo de 2015 debe tener en cuenta los avances científicos, en particular el quinto informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPPC), cuyo resumen debe estar acabado en octubre de 2014, un año antes de la adopción del acuerdo de 2015. Deberá ser asimismo suficientemente dinámico y flexible para adaptarse a la evolución de los conocimientos científicos, así como a los costes unitarios de las tecnologías y a las circunstancias socioeconómicas nacionales o regionales. El segundo periodo de compromiso del Protocolo de Kioto, recientemente acordado, constituye un precedente interesante para el diseño de un régimen dinámico al definir un proceso de revisión que promueve el aumento del nivel de ambición o la superación de la brecha de ambición durante el periodo de compromiso. Al mismo tiempo, ese dinamismo deberá compensarse con la expectativa de previsibilidad y seguridad, sobre todo por parte de las empresas.

- Mitigación

La ciencia nos dice que para poder mantenernos por debajo de los 2 °C es preciso que el crecimiento de las emisiones mundiales de GEI se invierta antes de 2020 y que las emisiones mundiales disminuyan a continuación cada año. Por consiguiente, es necesario que el acuerdo de 2015 cumpla el objetivo de reducir las emisiones mundiales a niveles inferiores a los de 1990 de aquí a 2030, lo que constituye todo un reto, y supondría una reducción global de alrededor del 25 % respecto a las emisiones de 2010.

Aunque los compromisos asumidos en Copenhague-Cancún, junto con el segundo periodo de compromiso del Kioto, han generado una brecha de ambición considerable, también han dado lugar a una gran variedad de políticas y medidas nacionales, entre las que figuran los mercados del carbono destinados a reducir las emisiones en sectores específicos

Al mismo tiempo que las negociaciones de 2015, la Convención y el Protocolo de Kioto seguirán reforzando la transparencia y la responsabilidad, mediante la definición de elementos comunes para la elaboración de informes, la mejora de los mecanismos de mercado existentes y la creación de otros nuevos, el fomento de nuevas asociaciones internacionales en torno a diferentes sectores, gases o políticas, por ejemplo en la agricultura y la silvicultura, el transporte marítimo o aéreo, o en materia de emisiones de GEI distintos del CO₂.

Pregunta 4:

¿Cuáles son los criterios y principios que deben determinar una distribución equitativa de los compromisos de mitigación de las Partes en el acuerdo de 2015 entre toda una gama de compromisos que reflejen las circunstancias nacionales, sean ampliamente percibidos como justos y equitativos, y sean suficientes, en conjunto, para evitar todo déficit de ambición? ¿Cómo puede el acuerdo de 2015 aprovechar determinadas oportunidades para sectores específicos?

- **Adaptación**

Los efectos adversos del cambio climático se dejarán sentir cada vez más, y los retos que plantea la adaptación irán en aumento. Las repercusiones del cambio climático variarán de un país a otro, en función de su situación geográfica, cultural, social y económica, así como de su resiliencia y capacidad de adaptación. Se requerirán diferentes medidas, diseñadas a nivel local para responder a situaciones locales e integradas en el proceso normal de planificación del desarrollo. Las experiencias nacionales y regionales obtenidas en trabajos anteriores de adaptación, en particular en la UE y sus Estados miembros, han puesto de manifiesto la necesidad de integrar plenamente las cuestiones de adaptación en toda una serie de ámbitos políticos, como la ordenación territorial y regional, la gestión de aguas y zonas costeras, la agricultura y la sanidad. También han puesto de relieve la necesidad de garantizar la plena coordinación con las políticas de gestión del riesgo de catástrofes y demostrado los beneficios de la adaptación basada en los ecosistemas.

Hasta ahora, el marco de adaptación previsto en la Convención se ha centrado en el refuerzo de la resiliencia de las sociedades mediante la reducción de la brecha de conocimientos (programa de trabajo de Nairobi), una mayor planificación (planes nacionales de adaptación) y un mejor acceso a la financiación (Fondo de Adaptación y Fondo Verde para el Clima). Además, la Conferencia sobre el cambio climático celebrada en Doha en 2012 reforzó en mayor medida la cooperación internacional sobre la cuestión de la pérdida y los daños asociados a los efectos adversos del cambio climático, entre los que se incluyen los impactos relacionados con los fenómenos meteorológicos extremos y con los fenómenos que evolucionan lentamente. También se realizan importantes trabajos complementarios fuera de la Convención, en particular en el Marco de Acción de Hyogo sobre la reducción del riesgo de catástrofes.

Pregunta 5:

¿Qué papel debería desempeñar el acuerdo de 2015 a la hora de afrontar el reto de la adaptación y cómo debería sacar partido de los trabajos que se están llevando a cabo en el marco de la Convención? ¿De qué manera el acuerdo de 2015 puede incentivar aún más la integración de la adaptación en todos los ámbitos de actuación pertinentes?

- **Medios de aplicación**

La UE debe promover un enfoque completo e integrado de los medios de aplicación, en particular de las cuestiones financieras a nivel internacional. Las cuestiones de financiación

relacionadas con el cambio climático, la biodiversidad, el desarrollo y el desarrollo sostenible se debaten actualmente en distintos foros, aunque las fuentes potenciales de financiación son las mismas. Es sumamente necesario garantizar la coherencia y evitar la duplicación de esfuerzos de financiación del proceso de desarrollo de las Naciones Unidas. La Comisión tiene previsto presentar una propuesta de enfoque integrado de la UE respecto a la financiación y otros medios de aplicación relacionados con los diferentes procesos mundiales.

En los debates sobre los medios de aplicación deberán incluirse las opciones de movilización de los fondos necesarios, tanto de fuentes nacionales como internacionales, públicas o privadas, así como el desarrollo y despliegue de nuevas tecnologías y la utilización de los mecanismos de mercado.

Financiación

El debate sobre la financiación adecuada para ayudar a los países pobres a cumplir sus compromisos de mitigación y afrontar los retos de la adaptación seguirá siendo un elemento central a la hora de elaborar el acuerdo de 2015. En las próximas décadas, las consideraciones climáticas relacionadas tanto con la mitigación como con la adaptación deberán estar plenamente integradas en todas las inversiones públicas y privadas.

El Fondo Verde para el Clima está en vías de ser plenamente operativo. En Copenhague, los países desarrollados prometieron movilizar 100 000 millones USD al año para financiar la lucha contra el cambio climático de aquí a 2020 recurriendo a una gran variedad de fuentes, a medida que se necesiten, en el contexto de una acción de mitigación significativa y de transparencia en la aplicación. De cara a 2030, dado el crecimiento económico sostenido, todas las grandes economías y las economías emergentes deberían seguir reforzando sus capacidades de lucha contra el cambio climático, en particular aunando fuerzas en materia de apoyo. Actualmente, 32 países considerados «países en desarrollo» en el marco de la Convención tienen un PIB per cápita más elevado que el Estado miembro de la UE con el PIB per cápita más bajo. De aquí a 2020, y después de esa fecha, el número de este tipo de países podría aumentar aún más. Los debates sobre los medios de aplicación en el marco del acuerdo de 2015 tendrán que tener en cuenta esa nueva realidad y superar el paradigma de países desarrollados / países en desarrollo y pasar a otro en el que una gama más amplia de países deberá asumir su parte de responsabilidad y proporcionar los medios necesarios.

El acuerdo de 2015 tendrá que basarse asimismo en los resultados de los debates en curso sobre la movilización de fondos privados y de fuentes de financiación innovadoras. El establecimiento de un precio internacional a las emisiones de carbono del transporte aéreo y marítimo internacional, además de permitir alcanzar su objetivo fundamental de reducción de emisiones, podría contribuir a proporcionar los recursos necesarios para apoyar las medidas internacionales de mitigación del cambio climático y de adaptación al mismo.

Tecnología

Además, de aquí a 2020 las políticas climáticas habrán cosechado ya los beneficios de muchas de las opciones más baratas de reducción de emisiones, especialmente las mejoras de la eficiencia energética, así como de las opciones más competitivas en materia de energías renovables. Por tanto, la atención se centrará cada vez más en las tecnologías nuevas y más avanzadas. Será fundamental reducir el coste de esas tecnologías y crear el marco político adecuado para su despliegue. La creación de un marco internacional que pueda incentivar una difusión más rápida de esas tecnologías a nivel internacional es una tarea esencial de la Convención, razón por la cual se creó el centro y la red de tecnología climática. Esa nueva institución deberá demostrar su valor añadido en los próximos años.

Mecanismos de mercado

La lucha contra el cambio climático solo tendrá éxito si el acuerdo de 2015 puede aplicarse de una manera rentable en los años siguientes a 2020. Por tanto, será preciso hacer mayor hincapié en el uso de los instrumentos de mercado.

En la UE, la prioridad seguirá siendo ofrecer incentivos de mercado para reducir las emisiones, en particular por medio del comercio de derechos de emisión. El Protocolo de Kioto reforzó la imagen de esta herramienta flexible e innovadora para facilitar el cumplimiento de los compromisos de reducción de emisiones. Desde entonces, se ha establecido el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE), que abarca a treinta países y ofrece el principal incentivo para una utilización rápida del mecanismo de desarrollo limpio del Protocolo de Kioto. Además, un número creciente de países manifiesta su interés y apoyo por la utilización de la tarificación del carbono y los mecanismos de mercado a escala nacional. Entre esos países figuran Australia, que ha empezado a recurrir a los mecanismos de tarificación del carbono y va a establecer un auténtico régimen de comercio de derechos de emisión de aquí a 2015, y también Corea y China, en los que se observan avances al respecto, así como cierto número de estados de los EE.UU. Por otra parte, algunos países han empezado a considerar la posibilidad de establecer un vínculo bilateral entre sus regímenes de comercio de derechos de emisión, en particular la UE y Australia.

No obstante, en los últimos años los mecanismos de flexibilidad han sido objeto de duras críticas, lo que ha dificultado cualquier desarrollo o mejora ulteriores (incluido un acuerdo sobre mecanismos de mercado sectoriales avanzados). En los cinco últimos años, los principales avances respecto a los instrumentos de mercado se han producido a nivel nacional y fuera de la Convención, lo que indica que parece existir una preferencia por soluciones bilaterales y multilaterales.

Pregunta nº 6:

¿Cuál debería ser el papel futuro de la Convención y, en particular, del acuerdo de 2015 de aquí a 2030 respecto a la financiación, los mecanismos de mercado y la tecnología? ¿Cómo aprovechar la experiencia y mejorar aún más los marcos existentes?

- Transparencia y responsabilidad

La ronda de negociaciones precedente se centró en particular en la mejora de la transparencia mediante una revisión completa del sistema de medición, notificación y mejora. Este sistema mejorado debería haber finalizado su primer ciclo completo en 2015. Al mismo tiempo, el Protocolo de Kioto ha permitido obtener una gran experiencia en contabilización. No obstante, el mosaico jurídico actual no proporciona un marco de contabilización fiable para todos. La próxima ronda de negociaciones constituye una oportunidad única para crear dicho marco teniendo en cuenta las enseñanzas aprendidas con el sistema de Kioto. La mejora de la contabilidad es especialmente conveniente dados los debates internos permanentes sobre la comparabilidad de los esfuerzos nacionales y los de otros países, y las consiguientes decisiones sobre el nivel de ambición. Las incertidumbres y las sospechas sobre los niveles de ambición de los demás países siguen socavando la confianza.

Un acuerdo internacional con un carácter jurídico sólido requiere un sistema robusto de cumplimiento y control de la aplicación, capaz de determinar si una Parte ha cumplido sus compromisos, de proporcionar los medios para que los cumpla y de exigir responsabilidades a las Partes que no los cumplan. El grupo encargado del control de la aplicación del Protocolo de Kioto podrá, por ejemplo, expulsar temporalmente del régimen internacional de comercio

de derechos de emisión a una Parte que haya incumplido sus obligaciones en materia de presentación de informes. Aunque el sistema de cumplimiento de Kioto ha tenido resultados desiguales, su éxito se debe a la adaptación de los procedimientos de cumplimiento y de sus consecuencias a la naturaleza específica de los compromisos asumidos por las Partes.

Pregunta n° 7:

¿Cómo podría el acuerdo de 2015 seguir mejorando la transparencia y la rendición de cuentas de los países a nivel internacional? ¿En qué medida deberá normalizarse a nivel mundial el sistema de contabilización? ¿Cómo deberían rendir cuentas los países que incumplieran sus compromisos?

5. PREPARAR EL CAMINO PARA EL ACUERDO DE 2015

El proceso de negociación de las Naciones Unidas ha ido adquiriendo complejidad en las dos últimas décadas con órdenes del día de reuniones cada vez más cargadas y Conferencias anuales de las Partes sumamente politizadas. Las Conferencias de las Partes que, por un lado, no responden a las expectativas a menudo poco realistas de los ciudadanos y, por otro, no tienen en cuenta las pruebas científicas dañan la credibilidad de las instituciones internacionales y reducen la ayuda interna a la acción climática. Teniendo en cuenta que la participación en dichas conferencias es abierta y que las decisiones se toman por consenso, el acuerdo se limita a menudo a un mínimo común denominador. Además, el coste de ese proceso de negociación es considerable.

Es preciso explorar las posibilidades de reforzar la eficacia y eficiencia de las negociaciones de las Naciones Unidas. Ello podría incluir:

- La elaboración de un reglamento interno para facilitar la toma de decisiones de una manera distinta a la norma de consenso aplicada en el marco de la Convención.
- La revisión de la frecuencia anual de las Conferencias de las Partes, dado que la Convención es una de las pocas que prevé una conferencia anual; en este sentido, será fundamental encontrar un equilibrio entre la necesidad de conceder una atención política permanente al cambio climático y evitar expectativas de avances realmente innovadores en cada reunión.
- La consideración de opciones como la de agrupar países en presidencias conjuntas durante un periodo superior a un año o establecer presidencias de dos años de duración, en lugar de establecer una única presidencia de la Conferencia de las Partes con un sistema de rotación anual.
- El mantenimiento de la frecuencia actual de las reuniones formales para los trabajos técnicos, cuya intensidad probablemente aumente en los próximos años.
- La simplificación y consolidación de los numerosos puntos específicos del orden del día, el aumento de intercambios informales antes de las reuniones técnicas formales y el establecimiento de prioridades claras para limitar el coste global de las reuniones.
- La exploración de oportunidades para incrementar las contribuciones de las partes interesadas, en particular los dictámenes periciales de empresas y organizaciones no gubernamentales.
- El refuerzo del papel desempeñado por la Secretaría de la Convención.

Además de reforzar el proceso de las Naciones Unidas propiamente dicho, se podría explorar la manera de fomentar iniciativas específicas para avanzar hacia una acción por el clima

ambiciosa y colaborar mejor con ellas. Dada la urgencia del problema del clima, los procesos más ambiciosos y más eficaces son los que tienen más probabilidades de obtener el apoyo de los gobiernos y de la sociedad.

Pregunta nº 8:

¿Cómo podría mejorarse el proceso de negociaciones de las Naciones Unidas sobre el clima para apoyar la consecución de un acuerdo integrador, ambicioso, eficaz y equitativo en 2015 y garantizar su aplicación?

No habrá acuerdo en 2015 sin un apoyo amplio de una masa crítica de líderes políticos, en particular de los de las grandes economías mundiales. El periodo previo a los acuerdos de Kioto y Copenhague, así como de Cancún y Durban, ha demostrado que ahí está la clave del éxito. El anuncio del Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, en la Conferencia de Doha sobre el Clima de que en 2014 va a organizar una cumbre de dirigentes mundiales sobre el clima para apoyar el acuerdo de 2015 constituye un paso importante para imprimir el impulso político necesario. El G20 o los países que participan en iniciativas multilaterales, como el Foro de las Principales Economías, podrían desempeñar un papel activo de cara a 2015, siempre que todas las grandes economías asuman un mayor liderazgo en materia de cambio climático. Además, la UE seguirá reforzando su cooperación con otros países, aparte del G20, comprometidos en tomar medidas ambiciosas para luchar contra el cambio climático. No obstante, sin un apoyo generalizado de la sociedad civil, las empresas y otros grupos de electores no se podrá generar ese ímpetu político. Para ello se requerirá la contribución y el apoyo de los parlamentarios, las empresas, la sociedad civil, las ciudades y las regiones, así como de otros agentes no gubernamentales, junto con sus homólogos de otros países.

Otro elemento indispensable para la adopción del acuerdo de 2015 es predicar con el ejemplo. Demostrar en la práctica que la modernización de la economía mediante tecnologías de reducción de las emisiones de GEI, tanto en países avanzados como emergentes o en desarrollo, genera múltiples beneficios, en particular económicos, y que es posible disociar crecimiento económico y emisiones de GEI sigue siendo la mejor manera de persuadir a todas las partes interesadas que el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático son compatibles y, por ende, refuerzan los objetivos estratégicos. Este ha sido el modelo de liderazgo que la UE ha seguido en las dos últimas décadas, aun cuando su parte de las emisiones totales disminuye, siendo en la actualidad inferior al 11 %. La UE disoció sus emisiones de GEI del crecimiento económico. Las emisiones de la UE han disminuido un 18 % desde 1990, mientras que el conjunto de la economía ha crecido un 48 % y el valor añadido de sus industrias manufactureras ha aumentado sustancialmente.

Pregunta nº 9:

¿Cómo puede la UE invertir de la mejor forma posible en procesos e iniciativas fuera del marco de la Convención y apoyarlos a fin de sentar las bases de un acuerdo ambicioso y eficaz en 2015?

6. CONSULTA DE LAS PARTES INTERESADAS

El objetivo de la presente Comunicación Consultiva es iniciar un amplio debate con los Estados miembros, las instituciones de la UE y las partes interesadas tanto dentro de la Unión Europea como fuera de ella sobre el diseño del acuerdo de 2015 sobre el cambio climático

para el periodo posterior a 2020. Las opiniones de las partes interesadas se sondearán en una conferencia específica de partes interesadas que tendrá lugar en la primavera de 2013 y en el marco de una consulta pública en internet¹.

Por otra parte, la Comisión trabajará con los Estados miembros para organizar actividades de sensibilización y debates públicos en los Estados miembros. Además, para recabar las observaciones de los socios no pertenecientes a la UE, la Comisión presentará y analizará la Comunicación Consultiva en reuniones internacionales.

¹ http://ec.europa.eu/clima/consultations/0016/index_en.htm.