

RUMBO A COPENHAGUE '09: LAS NEGOCIACIONES INTERNACIONALES EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

Susana Borràs Pentinat

Profesora Colaboradora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales e investigadora del Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona, Facultat de Ciències Jurídiques, Universitat Rovira i Virgili, España.

*“No podemos resolver los problemas que tenemos
hoy pensando de la misma manera
que pensábamos cuando los provocamos”*

Albert Einstein

El calentamiento atmosférico se considera un problema global, complejo y que implica diversas consideraciones difíciles de afrontar como la pobreza, el desarrollo económico y el crecimiento demográfico, además de las cuestiones relativas a la protección del medio ambiente a escala global.

El cambio climático es una realidad que induce a una evidente injusticia: los países más ricos del planeta son responsables por basar su desarrollo en un modelo energético insostenible, mientras que los países pobres, que no han contribuido en la generación del cambio climático, van a padecer sus consecuencias antes y con más dureza. Los países desarrollados, donde vive el 15% de la población mundial, aportan casi la mitad de las emisiones de dióxido de carbono, y son quienes tienen la responsabilidad histórica del problema del cambio climático. Además, son los que cuentan con los recursos financieros y con la tecnología para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), por ello son estos países los que deben asumir el liderazgo.

La responsabilidad de las emisiones está muy clara: un ciudadano medio de Estados Unidos emitía anualmente 20.6 toneladas de CO₂ en el año 2004, la emisión per cápita de Rusia era de 10.6, la de Canadá 20, Reino Unido 9.8, Francia 6, China 3.8, y España 7.6. La injusticia se ve con claridad porque en Etiopía, donde se sufren intensamente las consecuencias del cambio climático en forma de sequías cada vez más severas y frecuentes, la emisión per cápita anual es de 0.1 toneladas. Aunque se suele acusar del aumento de emisiones a los países de nueva industrialización, la emisión media de una persona en China (3.8) es la mitad que una en España (7.6). En Brasil las emisiones eran de sólo 1.8 toneladas y en India no llegaban a 1.2 toneladas por habitante y año, la sexta parte que en España.

Entretanto, son los países en desarrollo y sus ciudadanos, quienes están sufriendo las consecuencias del cambio climático. Fenómenos como la creciente exposición a sequías, tormentas más intensas, inundaciones y crisis alimentarias están frenando los esfuerzos de desarrollo de los países más pobres. Las personas afectadas por desastres relacionados con el cambio climático han pasado, desde la década de los

ochenta, de 121 a 243 millones al año, representando un incremento del 100% y cerca de 26 millones de personas se han desplazado como consecuencia directa del cambio climático. Los daños económicos derivados del impacto climático podrían provocar una recesión del 20% del PIB mundial.

Para evitar lo que ya es una realidad cotidiana en muchos países, la comunidad internacional debe adoptar medidas para limitar la temperatura del planeta a 2°C y evitar que se produzcan efectos irreversibles e imprevisibles. Por este motivo, el 2009 es un año clave en la lucha de la humanidad contra el cambio climático. Las negociaciones orientadas a alcanzar en las Naciones Unidas un acuerdo de lucha contra el cambio climático a partir de 2012, momento en que dejarán de estar vigentes disposiciones clave del Protocolo de Kioto, deben concluir en la [Conferencia de Copenhague, que se celebrará entre el 7 y el 18 de diciembre de 2009](#).

No obstante, no será válido cualquier acuerdo internacional, sólo serán aceptables compromisos eficaces para evitar el calentamiento global, y justos para asegurar que no recaiga sobre los más pobres la responsabilidad de asumir los ajustes de un problema que ellos no han causado. Cada uno de los actores principales de la negociación internacional tienen una responsabilidad diferenciada en el futuro: Estados Unidos, la Unión Europea, los llamados países emergentes, etc.

Sin embargo, a pocas semanas de alcanzar dicho acuerdo, funcionarios de organismos internacionales, científicos e incluso ejecutivos de corporaciones multinacionales coinciden en augurar que, dadas las posturas de Estados Unidos y de naciones como India y China, en Copenhague no será ratificado un nuevo tratado contra el cambio climático.

Todos los esfuerzos realizados desde 1992 para llegar a soluciones reales y eficaces desde el ordenamiento jurídico internacional han protagonizado el camino a Copenhague con la esperanza de lograr compromisos globales y justos para abordar este problema que amenaza la supervivencia de nuestro planeta.

EL CAMBIO CLIMÁTICO: LA PRIMERA RESPUESTA JURÍDICA INTERNACIONAL

Con el fin de reducir el calentamiento atmosférico y adoptar medidas para hacer frente a las subidas de la temperatura que sean inevitables, se adoptó el 9 de mayo de 1992, dentro de la Cumbre para la Tierra de Río en 1992, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), la cual entró en vigor el 21 de marzo de 1994. A través de esta Convención, la comunidad internacional, representada por los 189 Estados que son Partes, se comprometen a luchar contra el aumento del efecto invernadero fijándose como objetivo principal el lograr estabilizar las concentraciones de GEI en un nivel que evite toda injerencia humana *peligrosa* con el sistema climático.

En la CMNUCC se formula un marco general para las iniciativas intergubernamentales encaminadas a abordar el cambio climático. El objetivo principal, de acuerdo con su artículo 2, es *la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la*

producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible. Las medidas que se adopten para lograr el objetivo de la Convención deben inspirarse en una serie de principios: la protección del sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad; el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades; el principio de precaución; el derecho al desarrollo sostenible y que las medidas adoptadas para combatir el cambio climático no deberían constituir un medio de discriminación al comercio internacional.

Después de dos años y medio de intensas negociaciones, en la Tercera Conferencia de las Partes de la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, celebrada en Kioto (Japón) en diciembre de 1997, los gobiernos acordaron una considerable ampliación de la Convención, conocida con el nombre de Protocolo de Kioto, que cuenta con medidas más incisivas y jurídicamente vinculantes, con el fin de reforzar las disposiciones de la Convención Marco.

EL PROTOCOLO DE KIOTO: EL RETO DE AFRONTAR EL CAMBIO CLIMÁTICO

En el marco de la CMNUCC, la Conferencia de las Partes decidió elaborar un Protocolo que sería negociado para 1997. Este se adoptó en Kioto, Japón, en 1997 por los 160 países Partes. Consta de 28 artículos y en él se cuantificaron los compromisos de reducción de emisiones de los países desarrollados. El principal objetivo del Protocolo es disminuir, entre los años 2008 y 2012 las emisiones de los principales GEI, a través de las mejoras en eficiencia energética; la reforma del sector energía; la protección de sumideros de carbono (bosques, biomasa vegetal y suelos); la reforestación y forestación; la promoción de energía renovable; y la limitación de las emisiones de metano en los sistemas de energía, entre otras actividades.

Más específicamente, el Protocolo impone a los países industrializados -o países "incluidos en el anexo 1"- objetivos rigurosos de reducción de sus emisiones de GEI, que corresponden a una reducción total promedio del 5%, por un lado, y por un compromiso individual de estabilización de sus emisiones que deberán ser equivalentes en el año 2012 al nivel de 1990, por otro. Los países en desarrollo, exentos por el momento de la obligación de cumplir los rigurosos objetivos de reducción, son alentados a reducir sus emisiones por el principio de **responsabilidad común pero diferenciada** acordado en la Declaración Río de 1992.

Para poder alcanzar sus objetivos, los países industrializados deben entonces implementar políticas nacionales de reducción de sus emisiones de GEI. Si estas medidas resultaran insuficientes, las Partes pueden recurrir a tres mecanismos:

1. Los **permisos de emisión**, que hacen posible que los países industrializados compren o vendan derechos de emisión.
2. La **aplicación conjunta** (AC), por la cual se hace posible proceder a inversiones con el objetivo de reducir las emisiones de GEI fuera del territorio nacional, por parte de un país desarrollado en un país llamado "de economía de transición" con compromisos de limitación o de reducción de sus emisiones de GEI en el primer período de aplicación del Protocolo de Kioto. Mediante este mecanismo el país inversor puede beneficiarse de los créditos de emisión generados por las reducciones obtenidas en el proceso.

3. El **mecanismo de desarrollo limpio** (MDL), mediante el cual un país desarrollado con compromisos cuantitativos de reducción, de conformidad con el Protocolo, efectúa las inversiones en un país no sometido a tales compromisos, es decir, en un país en vías de desarrollo.

De esta forma tenemos que para compensar las duras consecuencias de los *objetivos vinculantes*, el acuerdo ofrece flexibilidad en la manera en que los países pueden cumplir sus objetivos. Por ejemplo, pueden compensar parcialmente sus emisiones aumentando los sumideros –bosques– que eliminan el dióxido de carbono de la atmósfera. Ello puede conseguirse bien en el territorio nacional o en otros países. Pueden pagar también proyectos en el extranjero cuyo resultado sea una reducción de los GEI. Se han establecido varios mecanismos con este fin como el “comercio de derechos de emisión”, el “mecanismo para un desarrollo limpio” y la “aplicación conjunta”, a los cuales ya hacíamos referencia.

Los principales instrumentos de aplicación son: los inventarios nacionales de emisiones antropógenas de GEI; el desarrollo y la transferencia de tecnologías de adaptación y de reducción de emisiones; las evaluaciones de los impactos, la vulnerabilidad y la capacidad de adaptación de la variabilidad y el cambio global del clima; el establecimiento de programas cooperativos de investigación entre países desarrollados y en vías de desarrollo; la investigación científica, tecnológica, técnica y socioeconómica y de otra índole; la divulgación e intercambio de información de orden científico, tecnológico, técnico, socioeconómico y jurídico sobre la problemática del cambio climático, sus causas y posibles soluciones; las políticas nacionales de desarrollo que incorporen medidas de adaptación y mitigación al cambio climático; programas y proyectos de cambio climático, tanto en materia de adaptación como de reducción de emisiones; las comunicaciones nacionales de cambio climático; y la creación de capacidades nacionales para gestión del cambio climático, formación científica, capacitación técnica, fortalecimiento institucional, apoyo a la investigación y fortalecimiento de los procesos locales de desarrollo sostenible.

El Protocolo de Kioto tiene los mismos objetivos, principios e instituciones que la CMNUCC, pero supone un refuerzo significativo de sus disposiciones, ya que a través del Protocolo de Kioto, las Partes incluidas en el anexo I se comprometen a lograr objetivos individuales y jurídicamente vinculantes para limitar o reducir sus emisiones de GEI. Sólo las Partes en la Convención que sean también Partes en el Protocolo, es decir, que ratifiquen, acepten, aprueben o se adhieran a él, estarán obligadas por los compromisos del Protocolo, cuando entre en vigor. Los objetivos individuales para las Partes incluidas en el anexo I se enumeran en el anexo B del Protocolo de Kioto. Entre todos suman un total de recorte de emisiones de GEI de al menos el 5% con respecto a los niveles de 1990 en el período de compromisos de 2008-2012.

Los objetivos van desde -8% hasta +10% del nivel de emisión de los diferentes países en 1999 *con miras a reducir el total de sus emisiones de esos gases a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990 en el período de compromiso comprendido entre el año 2008 y el 2012*. En casi todos los casos, incluso en los que se ha fijado un objetivo de +10% de los niveles de 1990, los límites exigen importantes reducciones de las emisiones actualmente proyectadas. Se prevé el establecimiento de objetivos obligatorios futuros para los *períodos de compromiso* posteriores a 2012. Éstos se negociarán con suficiente antelación con respecto a los períodos afectados.

Los compromisos contraídos en virtud del Protocolo varían de un país a otro. El objetivo global del 5% para los países desarrollados debe conseguirse mediante recortes (con respecto a los niveles de 1990) del 8% en la Unión Europea (15 países), Suiza y la mayor parte de los países de Europa central y oriental; 6% en el Canadá; 7% en los Estados Unidos (aunque posteriormente Estados Unidos retiró su apoyo al Protocolo), y el 6% en Hungría, Japón y Polonia. Nueva Zelanda, Rusia y Ucrania deben estabilizar sus emisiones, mientras que Noruega puede aumentarlas hasta un 1%, Australia un 8% (posteriormente retiró su apoyo al Protocolo) e Islandia un 10%. La Unión Europea ha establecido su propio acuerdo interno para alcanzar su objetivo del 8% distribuyendo diferentes porcentajes entre sus Estados Miembros. Estos objetivos oscilan entre recortes del 28% en Luxemburgo y del 21% en Dinamarca y Alemania a un aumento del 25% en Grecia y del 27% en Portugal.

En 1999, el Senado de Estados Unidos se negó a ratificar el Protocolo de Kioto. La negativa fue oficializada por el presidente George W. Bush en 2001, quien repudió el Protocolo e hizo retirar de él la firma que había estampado su predecesor, Bill Clinton (1993- 2001). A su tiempo, el Legislativo y el Ejecutivo estadounidenses emplearon dos argumentos contra el Protocolo de Kioto. El primero: la reducción sustancial de emisiones de dióxido de carbono y de otros GEI dañaría la competitividad industrial de Estados Unidos. El segundo: países del mundo pobre con altas tasas de crecimiento económico, como Brasil, China e India, debían ser parte del Anexo I del Protocolo de Kioto y estar obligados a reducir sus emisiones, con independencia de los costos que tal reducción entrañara para su desarrollo. Esta negativa de Estados Unidos -y de otros países industriales como Australia- a admitir su responsabilidad en la creación de las condiciones propicias para el cambio climático, continúa bloqueando las negociaciones para alcanzar un nuevo esquema de compromisos más allá de 2012.

El Protocolo de Kioto entró en vigor después de su ratificación por 55 países industrializados del Anexo 1, los cuales representaban por lo menos el 55% de las emisiones totales de dióxido de carbono de los países del Anexo 1 correspondientes a 1990. El 16 de febrero del 2005, después de la ratificación por Rusia, el Protocolo entró en plena vigencia.

EL CAMINO A COPENHAGUE: LA OPORTUNIDAD DEL CAMBIO GLOBAL

Con la entrada en vigor del Protocolo de Kioto, se procedió en el 2005 a celebrar la Primera reunión de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes del Protocolo de Kioto (COP/MOP) y la Undécima Conferencia de las Partes en la CMNUCC en Montreal, donde se iniciaron dos procesos para la consideración de acciones futuras, tanto en el marco de la CMNUCC, como en el Protocolo de Kioto.

En el ámbito de los desarrollos de la CMNUCC, la COP 11, en su Decisión 1/CP11 acordó iniciar un diálogo formal (el llamado “Diálogo de la Convención”), sin prejuzgar ningún tipo de negociaciones futuras ni compromisos, con el fin de intercambiar experiencias y analizar diferentes enfoques para desarrollar acciones a largo plazo para hacer frente al cambio climático. Por este motivo, durante las reuniones, los delegados también se involucraron en reuniones sobre la cooperación internacional a largo plazo acerca del cambio climático.

La Conferencia de Montreal también sentó las bases necesarias para las discusiones sobre el régimen posterior al 2012, tanto en el seno del Protocolo, como en el marco más amplio de la Convención. Este resultado permitió planificar la continuidad de los mecanismos de mercado después de 2012 y reducir la incertidumbre que tanto pesa sobre la implementación de acciones concretas y decisiones de inversión, tanto públicas como privadas, que requieren una visibilidad a largo plazo. Dicho resultado se pudo lograr sobre todo gracias a la evolución de los principales países emergentes, conscientes de que la durabilidad de su desarrollo económico también depende de una gestión voluntaria de las problemáticas ambientales. La adhesión de los Estados Unidos y de los principales países en vías de desarrollo al proceso de diálogo informal establecido por la Convención viene a completar este consenso político.

Así el Protocolo de Kioto, que se basa en una reducción cuantificada de los GEI y en la instauración de un mercado de carbono mediante la creación de bonos y de herramientas de fomento a la reducción de las emisiones (sistema llamado “cap and trade”), fue reforzado jurídicamente en Montreal, mediante la adopción formal del marco institucional desarrollado a lo largo de los últimos años -los mecanismos de flexibilidad- y la implementación de un sistema de observancia del Protocolo. En concreto, en el marco del Protocolo de Kioto se acordó iniciar un proceso de examen para la consideración de futuros compromisos a partir de 2012 para las Partes Anexo I del Protocolo, al amparo del artículo 3, párrafo 9 del mismo.

La COP/MOP 1 se ocupó de los posibles procesos para la discusión de los compromisos post 2012 y decidió establecer un nuevo órgano subsidiario, el Grupo de Trabajo Especial sobre los Futuros Compromisos de las Partes del Anexo I en el marco del Protocolo de Kioto (GTE). Para ello se acordó la creación de un grupo de trabajo especial (Ad Hoc Group) formado por las Partes Anexo I del Protocolo. La Decisión establece que este grupo debería proponerse completar su trabajo y conseguir que la COP/MOP aprobara sus resultados tan pronto como fuera posible y a tiempo para garantizar que no haya una interrupción entre el primer (2008-2012) y segundo periodo de compromisos (post 2012).

Por otra parte, se invitó a las Partes a presentar sus puntos de vista y opiniones sobre la revisión del Protocolo que debería tener lugar en la COP/MOP 2 tal y como establece el artículo 9 del mismo. En el párrafo 1 de este artículo se establece que la COP-MOP examinará periódicamente el Protocolo a la luz de las informaciones y estudios científicos más exactos de que disponga sobre el cambio climático y sus repercusiones. Además, se dispone que el primer examen tenga lugar en el segundo período de sesiones de la COP/MOP, y que las siguientes revisiones se realicen de manera periódica y oportuna.

En mayo de 2006, siguiendo el mandato del Protocolo, se celebró en Bonn la reunión de los organismos subsidiarios de la Convención y del Protocolo (SB24). Las conversaciones permitieron sobre todo obtener la opinión de los países en desarrollo en lo que respecta a su visión del futuro régimen climático. El objetivo también era hacer avanzar el “Plan de Acción de Montreal” respecto al régimen post 2012, ya mencionado. El diálogo permitió dar realce al despliegue de políticas y medidas nacionales en numerosos países, pero no logró definir un conjunto de medidas comunes capaces de fortalecer y expandir el régimen multilateral actual emanado de la Convención y del Protocolo. En este momento también se introduce, en el marco de las acciones futuras planteadas, la “Propuesta de Rusia” de asumir compromisos

voluntarios bajo el concepto de “medidas comunes pero diferenciadas”. Con esta propuesta se buscaban dos objetivos, por una parte facilitar los procedimientos de adhesión al Anexo I del Protocolo de Kioto, y por otra, facilitar la adopción de compromisos voluntarios por parte de los países en desarrollo en el marco de la Convención.

Posteriormente, en la Decimosegunda Conferencia de las Partes de la Convención (COP12) y la Segunda Reunión de las Partes del Protocolo que tuvieron lugar del 6 al 17 de noviembre de 2006, en Nairobi, bajo presidencia africana. Los trabajos también trataron la continuación del proceso político iniciado en Montreal. Durante esa Conferencia se tomaron varias decisiones positivas. Estas decisiones respondían, entre otras cosas, a ciertas expectativas de los países en desarrollo en el programa de adaptación al cambio climático y en los proyectos de los MDL. En lo que respecta al régimen posterior al 2012, se estableció un calendario de trabajo y las Partes fijaron un objetivo de reducción de las emisiones mundiales de GEI del 50 % para el 2050 con referencia a 1990. En este sentido, en Nairobi tuvo lugar la primera revisión del Protocolo de Kioto al amparo del artículo 9 del mismo.

Tras unas duras negociaciones, en las que India y China se opusieron hasta última hora al texto, se acordó que la segunda revisión tendría lugar en la Cuarta Reunión de la COP/MOP, en 2008 y se estableció, durante la COP/MOP 3, a diciembre de 2007, como plazo para decidir el ámbito y el contenido de la revisión, de conformidad con las aportaciones de las Partes.

Durante el transcurso de la Conferencia de Nairobi, también se celebró la segunda sesión del “Diálogo de la Convención”, que tuvo lugar los días 15 y 16 de noviembre de 2006, la cual se centró en el desarrollo sostenible y las oportunidades de mercado. Entre las distintas ponencias que hubo a lo largo de los dos días de reunión cabe destacar la presentación del Informe Stern sobre la economía del cambio climático,¹ así como la presentación por parte del Banco Mundial del “Marco de Inversión en Energía Limpia y Desarrollo” (Investment Framework on Clean Energy and Development)². Además, varios países presentaron nuevas propuestas tales como la propuesta de Brasil sobre deforestación o la de Sudáfrica sobre Políticas y Medidas de Desarrollo Sostenible. La mayoría de los ponentes coincidieron en señalar la importancia de integrar al cambio climático dentro de la principal prioridad para los países en desarrollo, que es el desarrollo en sí.

Unos meses más tarde, en enero de 2007, una porción del Cuarto Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático -IPCC fue presentada en París³. El Grupo 1 del IPCC, que evalúa los aspectos científicos del cambio climático, confirmó la amplitud del calentamiento global debido a la actividad humana. Esta alarmante simulación, llevada a cabo por los expertos del IPCC, muestra la variación de las temperaturas de superficie para principio y fin del siglo XXI. Se estudiaron tres modelos que siguen diferentes niveles de probabilidad. Esta simulación permite

¹ Vid. STERN, N., *El Informe Stern: la verdad sobre el cambio climático*, cit. supra.

² Vid. World Bank, Development Committee Meeting, “Clean Energy and Development: Towards an Investment Framework,” abril, 2006. Consultar en línea en: [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMINT/Documentation/20890696/DC2006-0002\(E\)-CleanEnergy.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMINT/Documentation/20890696/DC2006-0002(E)-CleanEnergy.pdf).

³ Vid. Intergovernmental Panel on Climate Change, Fourth Assessment Report “Climate Change 2007: Synthesis Report”. Consultar el informe en <http://www.ipcc.ch/ipccreports/ar4-syr.htm>.

constatar un aumento muy marcado de las temperaturas entre los períodos comprendidos entre 2020 y 2029 (planisferio central) y 2090 y 2099 (planisferio de la derecha).

A través de todo este proceso de desarrollo y revisión, se pretende reconocer que el cambio climático es un problema a largo plazo y que las medidas a corto plazo no bastan por sí solas para lograr efectos positivos en el clima. Así los países industrializados, incluidos los que todavía no han ratificado el Protocolo de Kioto, han de asumir el liderazgo en la lucha contra el cambio climático a escala mundial, de acuerdo con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, y comprometerse a reducir sus emisiones en al menos un 30 % en 2020 y un 60-80 % en 2050 respecto de los niveles de 1990, pero también es necesario establecer una serie de compromisos vinculantes para los países desarrollados hasta 2050, de conformidad con el objetivo a largo plazo y con el cumplimiento de objetivos intermedios cada cinco años, cuyas condiciones obligatorias se habrán de fijar y revisar sobre la base de los últimos conocimientos científicos.

En estas dos anteriores COPs, celebradas en Montreal en 2005 y Nairobi en 2006, tan sólo se alcanzaron acuerdos genéricos con respecto a la necesidad de una nueva revisión del Protocolo y, en ambos casos, en el marco de un diálogo informal entre las partes implicadas.

Todos estos antecedentes y procesos previos de reuniones de las Partes marcaron el inicio de distintos procesos de acción futura, que han ido discurriendo desde su inicio de forma paralela. Por una parte se han considerado los compromisos de los países desarrollados, mientras que se han ido discutiendo de manera informal posibles acciones para mejorar la aplicación de la Convención dentro del “Diálogo de la Convención”, así también se han identificado algunos de los elementos que deben ser revisados dentro del Protocolo, y se ha considerado la propuesta rusa y su papel dentro de las negociaciones de las acciones futuras. Sin embargo, hasta la fecha todos estos procesos han discurrido de manera prácticamente independiente, sin dar por tanto una respuesta apropiada al reto del cambio climático.

En los últimos dos años se ha puesto de manifiesto el hecho de que los países desarrollados por sí solos no serán capaces de reducir las emisiones globales de GEI a los niveles identificados por el IPCC como necesarios para reducir los impactos del cambio climático a unos niveles que se puedan controlar. La necesidad de obtener una respuesta urgente, amplia y global, al cambio climático hacía imprescindible que en la Conferencia de Bali de 2007 se obtuviera un acuerdo sobre la iniciación de una hoja de ruta con un calendario de dos años, en la que se especificaran los elementos sobre los que se debe trabajar para alcanzar un acuerdo sobre el régimen climático a partir de 2012 en 2009; y en el que se estableciera un marco al amparo de la CMNUCC, con el que se guiaran las acciones en materia de cambio climático de manera eficiente y equitativa, en la escala necesaria para hacer frente al cambio climático. Este marco se reveló como la clave para facilitar la transición de las economías hacia un desarrollo sostenible, mediante el aumento de las inversiones y los flujos financieros y su direccionamiento hacia soluciones bajas en carbono.

Por todo ello, la Conferencia de Bali de diciembre de 2007 se preconizaba como un encuentro clave para avanzar en el acuerdo formal y firme de un régimen climático a

partir de 2012. El principal objetivo de la Conferencia de Bali era establecer un proceso de negociación formal de dos años, que incluyera un calendario claro y conciso en el que se especificaran los distintos temas sobre los que debe discutirse, con vistas a alcanzar un acuerdo a partir de 2012 en la COP15-COP/MOP5 en 2009, incluyendo acciones para adaptarse a las consecuencias negativas del cambio climático (adaptación), como las sequías y las inundaciones, medidas para reducir las emisiones de GEI (mitigación) y para ampliar la expansión de las tecnologías respetuosas con el medio ambiente (transferencia de tecnologías), así como para la financiación de las medidas destinadas a la adaptación (financiación).

En concreto, el “Mandato de Bali” se basa en los siguientes elementos: un objetivo a largo plazo de limitar los aumentos de la temperatura media mundial a menos de 2 °C respecto de la era preindustrial, lo que significa reducir al menos en un 50 % las emisiones totales de GEI de aquí a 2050 con respecto a los niveles de 1990; objetivos obligatorios para todos los países industrializados; una mayor participación en los esfuerzos de reducción, especialmente por parte de las economías emergentes mediante objetivos proporcionados y justos; un sistema global de comercio de derechos de emisión con fijación previa de límites máximos (“cap and trade”); mecanismos financieros reforzados para la adaptación, con especial atención a los recursos hídricos; incentivos efectivos, incluyendo instrumentos basados en el mercado si procede, para evitar la deforestación y las emisiones derivadas de usos agrícolas, incluyendo el fomento de políticas agrarias sostenibles; instrumentos financieros y de otro tipo para un desarrollo limpio y la transferencia y uso de tecnología; y celebración del acuerdo en 2009 a más tardar.

En todo caso, el futuro régimen deberá basarse en los principios y mecanismos clave de la CMNUCC y del Protocolo de Kioto, teniendo en cuenta siempre el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. En el ámbito de la CMNUCC, los países han acordado centrarse en las cuatro “piedras fundamentales” para lanzar un proceso pensado para contemplar actividades destinadas a la *reducción* de las emisiones de GEI de los países en vías de desarrollo (o actividades de mitigación), así como tratar temas de *adaptación*, *transferencia de tecnología* y *financiación*. Este camino también incluye un espacio para que Estados Unidos vuelva a entrar en el proceso internacional asumiendo un nivel de compromiso comparable al de otros países industrializados.

LAS FRUSTACIONES ESPERANZADORAS DE COPENHAGUE ‘09

A pesar de los esfuerzos realizados, el Protocolo de Kioto ha fracasado porque los mecanismos de intercambio en derechos de emisiones eran demasiados complejos y no existía una autoridad competente que sancionara a aquellos que excedían los límites de contaminación fijados. Sin ir más lejos, el Estado español se comprometió en el decepcionante Protocolo de Kioto a aumentar sus emisiones en no más de un 15% respecto a 1990, y ahora se encuentra un 43% por encima de este objetivo.

El paso siguiente en las negociaciones internacionales en la lucha contra el cambio climático es la Cumbre de Copenhague que, como mencionamos, se celebrará del 7 al 18 de diciembre 2009 y que constituye la XV Conferencia de la Organización de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP 15). Esta Conferencia tiene el objetivo de concluir un nuevo acuerdo mundial de lucha contra el calentamiento climático

global que contemple un compromiso mundial para reducir las emisiones de gases responsables del calentamiento del planeta a partir del 2013, cuando expire el actual Protocolo de Kioto, y hasta el 2020. En Copenhague confluirán los países responsables del 90% de la emisión mundial de dióxido de carbono (CO₂).

Hay tres alternativas en la mesa: un documento completamente nuevo; una extensión del Protocolo de Kioto; y una "serie de decisiones" tomadas en las conversaciones en Copenhague.

Los países en desarrollo insisten con el Protocolo de Kioto porque ya contempla las obligaciones de las naciones desarrolladas -recortar más emisiones de las actuales y proveer ayuda financiera a los países más pobres. La insistencia de poner un nuevo acuerdo dentro del marco Protocolo de Kioto podría, sin embargo, impedir toda posibilidad de compromiso de Estados Unidos. El Senado estadounidense no ratificó el Protocolo de Kioto y es improbable que ratifique un nuevo acuerdo construido sobre los mismos principios.

Llegar a un acuerdo internacional ambicioso en la Conferencia sobre cambio climático de Copenhague requerirá objetivos de reducción de emisiones para países desarrollados y en desarrollo, financiación de los compromisos y sanciones por incumplimiento.

Es probable que esta cumbre sobre el clima probablemente no alumbré un tratado para reducir las emisiones de gases contaminantes, pero debería establecer un marco político propicio para la adopción de futuros compromisos, de ahí que podamos hablar de cierta frustración, pero esperanzadora. Sin embargo, esta conclusión no es suficiente ni para los países más pobres del planeta, ni para las futuras generaciones que podrían no ser capaces de controlar el cambio climático si la acción mundial se retrasa más.

Sobre la mesa están todavía los aspectos más importantes, como la limitación concreta del aumento de la temperatura, el calendario para la reducción de emisiones contaminantes, la fecha de referencia para calcular el reparto del esfuerzo o la financiación de proyectos de desarrollo limpio en los países emergentes. Sólo algunos países, como los que integran la Unión Europea, Noruega o Japón han anunciado grandes compromisos para cumplir con la reducción del 25%-40% en las emisiones que los científicos creen imprescindible.

La comunidad científica calcula que los países industrializados tienen que rebajar sus gases contaminantes entre el 25% y el 40%, y los que están en vías de desarrollo entre el 15% y el 30%. Además, las emisiones globales tienen que tocar techo antes de 2020 y luego recortarse en al menos un 50% respecto a los niveles de 1990 en el año 2050.

Hasta ahora las ofertas formuladas por los otros países industrializados, frente al ambicioso compromiso de la Unión Europea, sólo permiten asegurar una reducción de las emisiones de gas de entre el 9% y el 16.5% en el 2020 respecto a su nivel en 1990, cuando los estudios científicos estiman que la reducción debería ser de entre el

25% y el 40% para frenar el cambio climático. En concreto, el nuevo gobierno japonés ha anunciado que reducirá las emisiones de GEI un 25% en 2020 respecto a 2005; la Unión Europea, un 20%, respecto a 1990; y la Administración Obama, un 17%, respecto a 2005. Si se fija en el tratado que releve a Kioto una reducción próxima al 20% para 2020 y ésta se mantiene, se reduciría el 80% de las emisiones de GEI en 2050, es decir, dentro de lo que la comunidad científica manifiesta como imprescindible para no entrar en un cambio climático brusco.

La frustración inicial de los países en desarrollo, generada por la falta de voluntad de los países ricos para abordar estos problemas, se ha profundizado y convertido en desconfianza, socavando significativamente las oportunidades de asegurar un acuerdo adecuado en las conversaciones sobre el cambio climático en Copenhague, en diciembre del 2009. Lo cierto es que los países en desarrollo deberían también recortar sus emisiones entre un 15% y un 30% en el 2020 respecto al nivel que alcanzarían con su tendencia actual, pero hasta ahora los grandes países emergentes no han ofrecido casi nada concreto.

En cuanto a la aportación de otros países desarrollados a la Conferencia de Copenhague, los eurodiputados instan a Estados Unidos a que marque como obligatorios los objetivos establecidos en la campaña electoral, asimismo hacen hincapié en que es muy importante que la India contribuya; reconocen el compromiso de Japón a reducir sus emisiones en un 25% en 2020 y acogieron con satisfacción las señales positivas procedentes de China a la luz de estos acontecimientos. En este sentido, es importante que Estados Unidos se sume a un acuerdo ambicioso para reducir drásticamente sus emisiones apelando a la "autoridad moral" que a Barack Obama le otorga la concesión del Premio Nobel de la Paz para superar las posibles reticencias internas en su país.

Queda por ver también si el acuerdo de Copenhague incluirá o no una referencia al nivel de temperatura del planeta, al nivel máximo de las emisiones en 2013, 2020 y para los próximos 10-20 años, y si habrá o no una acción global para 2050 que pase por reducir a la mitad o hasta el 80% los niveles de 1990. De igual forma está en el aire la inclusión de objetivos cifrados para los países en desarrollo y una estrategia de revisión de los compromisos adquiridos. La propuesta europea es que se revise globalmente en 2016.

Otro de los elementos esenciales de la negociación sigue siendo, además de un mayor esfuerzo en el objetivo de reducción de emisiones, la cuestión de la financiación. En efecto, la comunidad internacional debe asumir un nuevo compromiso para financiar la adaptación al cambio climático. La cuestión es si pagan sólo los países desarrollados o también los emergentes, qué canales se usarán para ello y quién controlará el dinero. En la mesa hay actualmente cuatro opciones.

La primera propuesta es del G77 (el grupo de países en vías de desarrollo) y consiste en crear un Fondo "Madre" para distintos aspectos al que los países desarrollados aportarían el 1% del PIB. La segunda es contar con un nuevo Fondo Global sobre Clima, el cual sería voluntario y al que contribuirían los que puedan pagar, se trata de una idea que ha propuesto Estados Unidos. México ha planteado un Fondo "Verde" nutrido con las aportaciones de todos los países, las cuales se pagarían en función de una fórmula establecida previamente. Finalmente, la Unión Europea quiere usar las

estructuras ya existentes -como los organismos financieros internacionales- para canalizar los recursos proporcionados por todos los países salvo los menos desarrollados. El Ejecutivo comunitario ha propuesto que la Unión Europea dedique entre 2.000 y 15.000 millones de euros anuales a la altura de 2020 para ayudar a los países pobres a reducir sus emisiones. Entre 2010 y 2012 la cantidad estaría entre 500 y 2.100 millones, mientras que en 2013 la ayuda europea ascendería ya a entre 900 y 3.900 millones. En todo caso, los fondos deberían ser adicionales a la promesa de destinar el 0.7 por ciento del ingreso de los países ricos a ayuda al desarrollo, y han de ser recaudados y gestionados de forma distinta.

La Unión Europea esperaba llegar a un acuerdo sobre un mandato en el Consejo de Medio Ambiente el 21 de octubre y el Consejo Europeo de los días 29 y 30 de octubre. Sin embargo, en el seno de la Unión Europea parece no haber unanimidad a pesar de que el septiembre pasado, la Comisión publicara un plan para financiar la lucha contra el calentamiento global en los países en desarrollo, que propone una contribución comunitaria de entre los 2.000 millones y 15.000 millones de euros por año para 2020.

Finalmente, la lucha contra la destrucción de bosques -responsable del 25% de las emisiones de GEI, que acaban con la forma de vida y la cultura de miles de indígenas y con reservas de agua dulce y biodiversidad de incalculable dimensión y valor, constituye otro desafío clave de las negociaciones de la próxima Cumbre en Copenhague sobre el calentamiento global.

EL FINAL DEL CAMINO: RESPONSABILIDADES Y SOLIDARIDAD INTERNACIONALES

La comunidad internacional está perdiendo la oportunidad de poder controlar el calentamiento global y luchar contra sus consecuencias. Llegar a un acuerdo en Copenhague, supondría para los países ricos apostar para un "new deal sostenible", impulsando el crecimiento económico, la promoción de tecnologías ecológicamente sostenibles, la reducción del consumo de energía y asegurando nuevos puestos de trabajo tanto en países industrializados y países en desarrollo, sin embargo para los países más pobres supondría algo más importante, garantizar su supervivencia.

El final del camino en la lucha contra el cambio climático requiere de un acuerdo para el futuro en el que se reflejen las responsabilidades mediante la reducción drástica de las emisiones de CO₂ y la solidaridad para poder asegurar las condiciones de vida de todos los habitantes del planeta. Copenhague también debe desembocar en un nuevo marco global para la adaptación que sea adecuado a los objetivos, y los gobiernos de los países en desarrollo deben otorgar a la adaptación para el cambio climático la prioridad que requiere. En un mundo atrapado en un mayor calentamiento de por lo menos 0,6 grados centígrados, la adaptación no puede seguir siendo la pariente pobre de la mitigación. Por este motivo, el resultado de la Conferencia de Copenhague sólo será aceptable si hay un acuerdo justo y eficaz que comprometa a todos los países a evitar el calentamiento global.

En la actualidad son necesarios compromisos firmes que reflejen una reducción de emisiones que evite que el calentamiento no supere los dos grados y una ayuda a los países pobres a afrontar sus efectos y conseguir un futuro más limpio. Es decir, la

reducción de las emisiones de GEI en un 40% para el 2020 respecto a los niveles de 1990 y aceptando la obligación de pagar, al menos 50.000 millones de dólares anuales para ayudar a las personas más pobres a resistir los efectos del cambio climático. Son los países responsables del problema, y del modelo socioeconómico que lo provoca, quienes deben comprometerse a lograr ambos objetivos. Nunca serán las víctimas quienes deban hacerlo.