

26/2013

19 marzo de 2013

Rosa María Giles Carnero*

EL DESAFÍO DE LA ACCIÓN
INTERNACIONAL EN MATERIA DE
CAMBIO CLIMÁTICO DESPUÉS DE LA
REUNIÓN DE DOHA-2012

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

EL DESAFÍO DE LA ACCIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO DESPUÉS DE LA REUNIÓN DE DOHA-2012

Resumen:

La 18ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP18) y la 8ª sesión de la Conferencia de las Partes que son Partes en el Protocolo de Kioto (CMP8) se desarrollaron en Doha, Qatar, del 26 de noviembre al 8 de diciembre de 2012. Este encuentro ha supuesto un nuevo paso en el desarrollo del régimen internacional en materia de cambio climático, sistema que se enfrenta a un momento crucial en el que ha finalizado el primer periodo de cumplimiento del Protocolo de Kioto.

Las principales decisiones adoptadas en este encuentro se refieren a la negociación de un nuevo instrumento internacional sobre cambio climático; a la adopción de un nuevo periodo de cumplimiento del Protocolo de Kioto; y al desarrollo del mecanismo financiero del cambio climático.

Abstract:

The 18th session of the Conference of the Parties to the UNFCCC (COP18) and the 8th session of the Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol (CMP 8) opened on 26 November and continued until 8 December 2012 in Doha, Qatar. This meeting is a new step in the development of the international regime on climate change. The moment is significant because the first commitment period of Kyoto Protocol is ended.

The main decisions adopted by COP18-CMP8 are: the progress made in the negotiations of a new global instrument on climate change; the adoption of the second commitment period of Kyoto Protocol; and the development of the financial mechanism of climate change.

Palabras clave: Cambio Climático; Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático; Protocolo de Kioto.

Keywords: Climate Change; United Nations Framework Convention on Climate Change.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

INTRODUCCIÓN

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) entró en vigor el 21 de marzo de 1994, e inauguró un régimen internacional cuyo objetivo general se enunciaba en su artículo 2, al señalar que pretendía lograr “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”. El principal avance jurídico en el sistema se alcanzaría con la adopción del Protocolo de Kioto (PK) el 11 de diciembre de 1997, el cual entró en vigor el 16 de febrero de 2005. Estos dos instrumentos sirven de soporte para la estructura de un régimen internacional que se configura como el principal foro global para la toma de decisiones en materia de cambio climático, e incluye un complejo organigrama institucional para el apoyo a la negociación, el control de las obligaciones, y la asistencia para el incremento de las capacidades de mitigación y adaptación al cambio climático¹.

El diseño del régimen internacional sobre cambio climático pretende posibilitar una negociación internacional en la materia permanente y continuada. Por un lado, esta aproximación permite que el sistema pueda tener en cuenta los avances en la investigación y los cambios operados en torno al cambio climático; pero, por otro, ha resultado una técnica de negociación que dejaba las puertas abiertas a las negociaciones futuras cuando con claridad aparecían situaciones en las que resultaba imposible alcanzar un acuerdo entre los Estados Partes. La materialización de esta negociación permanente y continuada puede verse en el trabajo de los diversos órganos integrados en el régimen, pero alcanza su mayor exponente en el desarrollo de las reuniones anuales y simultáneas de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP) y las sesiones de la Conferencia de las Partes que son Partes en el Protocolo de Kioto (CMP). El análisis de los resultados alcanzados en la última de las reuniones de estos órganos es el objeto del presente documento.

Los debates en la COP18-CMP8 comenzaron el 26 de noviembre y finalizaron, utilizando un día de prórroga, el sábado 8 de diciembre de 2012, en Doha, Qatar. Esta reunión se preveía como un paso más de transición entre los resultados de las reuniones anteriores, y los objetivos fijados con el horizonte del año 2020. Es claro que no puede valorarse correctamente los resultados de la COP18-CMP8 sin tener en cuenta el proceso desarrollado hasta ese momento, pero también debe tenerse en cuenta que la reunión se celebró en un momento particular, ya que se situaba exactamente al final de primer periodo de cumplimiento del PK, y a la espera del 5º Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático, en el que se prevé que se integren nuevas llamadas de alarma y de necesidad de acción frente al cambio climático². La valoración de los resultados de la COP18-

¹ La CMNUCC cuenta en la actualidad con la participación de 195 Estados Partes, lo que asegura su carácter de foro de negociación global; la participación en el PK se ha limitado a 191 Partes, destacando entre las ausencias a Estados Unidos que no llegó a ratificar este instrumento pese a haber participado activamente en su elaboración y adopción. Hasta la fecha, sólo Canadá ha hecho uso del procedimiento de denuncia recogido en el artículo 21 PK, haciéndose efectiva su retirada el 15 de diciembre de 2012.

² Sobre las previsiones de desarrollo de este nuevo informe ver GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio J., *El IPCC en la cuenta atrás para el 5º Informe de Evaluación*, IEEE, Documento Informativo 01/2013, enero de 2013,

CMP8 debe tener en cuenta, por tanto, ambos aspectos, ya que si en buena medida las decisiones adoptadas se explican mediante la observación de un proceso anterior, también deben enfrentar una situación en la que se hace necesaria una nueva etapa en la actuación internacional en materia de cambio climático.

En consecuencia, entre las decisiones de la COP18-CMP8 pueden encontrarse las que se ocupan del funcionamiento del sistema institucional, y que permiten el funcionamiento del régimen, junto a otras que inciden en el desarrollo de nuevas decisiones de actuación sobre cambio climático. Entre estas últimas, pueden enumerarse tres ámbitos en los que merece la pena detenerse para un análisis más pormenorizado. Por un lado, se han producido avances en el objetivo de la negociación de un nuevo instrumento internacional que pueda entrar en vigor en el año 2020; en segundo lugar, cabe destacar especialmente los acuerdos adoptados para la adopción del segundo periodo de cumplimiento del PK; y en tercer lugar, destacan las decisiones relativas al mecanismo financiero del cambio climático, ámbito de discusión que se ha mostrado clave para actuar con eficacia en la mitigación y la adaptación al cambio climático. En las páginas siguientes va a desarrollarse un mayor análisis sobre las cuestiones enumeradas.

LA NEGOCIACIÓN DE UN NUEVO INSTRUMENTO INTERNACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO

El régimen internacional en materia de cambio climático fue diseñado desde su inicio como un sistema dinámico, en el que se preveía la necesidad de un avance continuado en la adopción de compromisos por parte de los Estados. Son buen ejemplo de esto la configuración de la CMNUCC como un instrumento marco, que tendría que desarrollarse por protocolos posteriores; o la estructura del PK en la que se preveía un primer periodo de cumplimiento que acabaría en 2012, y que tendría que ser seguido de una nueva fase que se negociaría a medida que se llegase a esta fecha de término. La adopción de nuevos instrumentos aparecía, por tanto, como un elemento previsto en el desarrollo del régimen internacional, y necesario para alcanzar los objetivos ambientales incluidos en la CMNUCC.

La cuestión a dilucidar en las últimas COP-CMP ha sido el tipo de instrumento en el que tendría que plasmarse la nueva fase en la acción sobre cambio climático. El debate se hizo plenamente patente en la COP15-CMP5, celebrada en Copenhague en 2005, en la que mientras que algunos Estados, liderados por la Unión Europea, señalaban las ventajas de continuar con el modelo del PK, y adoptar un acuerdo que hiciera posible la puesta en marcha de un segundo periodo de cumplimiento desde 2013; otros, entre los que destacaba la posición estadounidense, daban por terminado este modelo y abogaban por la oportunidad de negociar un nuevo protocolo en el que se solventasen algunas de las carencias que había mostrado el PK.

La cuestión fundamental que subyacía en el debate entre estas dos opciones era la participación de los Estados en vías de desarrollo, y particularmente de aquellas con economías emergentes. El PK se ha configurado como el exponente más extremo de la aplicación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados, al incluir un sistema en el que sólo los Estados desarrollados asumían compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero como fórmula para reconocer su mayor responsabilidad en el fenómeno del cambio climático, y su mejor capacidad para tomar medidas de mitigación. Sin embargo, esta solución que fue adoptada en 1997 pronto presentó importantes límites. Por un lado, la posición estadounidense mostró el parecer de algunos Estados desarrollados que consideraban que la aplicación del principio de equidad debía conllevar que las economías emergentes también adquirieran responsabilidades de mitigación del cambio climático, aunque se hiciera en función de su desarrollo y capacidades; por otro, para alcanzar objetivos medioambientales significativos, cada vez resulta más necesario que los Estados en vías de desarrollo asuman compromisos de mitigación del cambio climático.

Los debates se sucedieron en las sucesivas COP-CMP, hasta llegar a la adopción de la Plataforma de Durban y a la creación de un Grupo de Trabajo para su desarrollo en la COP17-CMP7, en 2011³. En la Plataforma de Durban se acordó un programa de trabajo con el objetivo de “iniciar un proceso para elaborar un protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión acordada con fuerza legal en el marco de la Convención que sea aplicable a todas las Partes”, de forma que el texto esté preparado para su adopción en 2015, y entrada en vigor en 2020⁴. Por lo tanto, aparece con claridad el objetivo de adoptar un texto vinculante con carácter global y en unos plazos previstos.

El nuevo instrumento debe incluir compromisos de todas las Partes, los cuales tienen que especificarse y modularse teniendo en cuenta sus responsabilidades y capacidades particulares. Este nuevo instrumento aparece, por tanto, como el modelo a seguir en la nueva fase del régimen sobre cambio climático, de forma que se inaugura un nuevo periodo en el que la segunda fase de cumplimiento del PK se configura como un periodo de transición hasta que el nuevo modelo pueda estar en funcionamiento. En el periodo 2013-2020 tendría que negociarse un texto que estuviera adoptado en 2015, y con capacidad de entrar en vigor en 2020; mientras que este mismo periodo se conforma como el segundo periodo de cumplimiento del PK, de forma que la actividad de éste concluiría cuando estuviera operativo el nuevo instrumento.

En Durban se señaló, de esta forma, el itinerario de las negociaciones de la nueva fase del régimen internacional en materia de cambio climático, pero quedó pendiente la determinación de los elementos que permitieran hacer realidad este proyecto, y esta era la situación que tenía que enfrentar las nuevas reuniones en Doha. El encuentro de 2012 se preveía como de transición en la configuración del nuevo modelo, y los resultados obtenidos están en buena medida en consonancia con aquella previsión.

³ Ver Decisión 1/CP.17, Establecimiento de un Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada.

⁴ Ver Decisión 1/CP.17, pars. 2 y 4.

En Doha se ha reconocido la labor del Grupo de Trabajo de la Plataforma de Durban, y se ha reforzado su programa de trabajo con el objetivo de que pueda adoptarse el nuevo texto en la COP 21, que se celebrará del 2 al 13 de diciembre de 2015⁵. De forma general, se señala que es necesario adoptar las medidas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero que permitan que no se supere el máximo de los 2º C, y para ello se realizará una primera revisión durante el periodo 2013-2015 en la que debe evaluarse si el objetivo del 2º C es adecuado, así como el progreso alcanzado para lograrlo⁶. Esta revisión se organizará a través de un grupo de contacto conjunto de los dos órganos subsidiarios permanentes, complementado con el debate de expertos en la materia.

Para alcanzar los objetivos previstos, resulta crucial diseñar el sistema de compromisos que los Estados aceptarán en materia de mitigación del cambio climático. Esta cuestión plantea el problema de precisar las obligaciones asumidas tanto por los Estados desarrollados como por los que están en vías de desarrollo. Debe recordarse que el régimen internacional en materia de cambio climático ha desarrollado una extensa red de obligaciones de información, que conlleva no sólo el compromiso de remitir los datos sobre las acciones desarrolladas, sino también la información sobre los nuevos compromisos que podrían asumirse. Se ha señalado ampliamente que, aprovechando la potencialidad de esta experiencia, la nueva fase del régimen internacional debería abandonar la aproximación basada en un modelo general, para adoptar un sistema que tenga en cuenta la disparidad de situaciones, la eficacia de la actuación nacional, y la oportunidad de mecanismos para compartir información y buenas prácticas.

Teniendo en cuenta este contexto y en lo que se refiere a los países desarrollados, en Doha se decidió continuar en 2014 con el proceso de revisión de los objetivos nacionales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero presentados. Conforme a lo aprobado en esta última reunión, a estos países se les urge para que asuman obligaciones de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero más estrictas, pero también se les pide una mayor información sobre las actividades y estrategias de lucha contra el cambio climático desarrolladas hasta el momento⁷.

En lo que se refiere a los Estados en vías de desarrollo, también la principal decisión fue seguir revisando las acciones de mitigación nacionalmente apropiadas que han presentado los Estados. Uno de los elementos esenciales del nuevo texto tiene que ser el diseño de un sistema de compromisos que estos Estados puedan asumir, y que tenga en cuenta las diversas capacidades que presentan⁸. Esta cuestión resulta difícil debido a la diversidad de situaciones en las que se encuentran los Estados que componen la extensa categoría de en vías de desarrollo, lo que lleva a la necesidad de desarrollar una extensa y compleja labor primero de revisión de las propuestas presentadas, y después de desarrollo de metodologías que permitan no sólo el control del cumplimiento, sino también la implementación de asistencia cuando fuera requerida. De hecho, el principal problema va a ser que en un amplio número de casos, los Estados no disponen de la capacitación para la preparación y

⁵ Ver Decision 2/CP.17, Advancing the Durban Platform.

⁶ Ver Decision 1/CP. 17, Agreed Outcome Pursuant to the Bali Action Plan.

⁷ *Ibidem*, pars 4 y siguientes.

⁸ *Ibidem*, pars. 14 y siguientes.

aplicación de planes de mitigación y estrategias de desarrollo bajas en carbono, por lo que uno de los retos del sistema es precisamente ayudar en esta tarea.

Conforme a lo apuntado, la información que tendrán que facilitar tanto los Estados desarrollados, como los en vías de desarrollo resulta extensa y compleja. En este marco, uno de los elementos que pueden considerarse como un avance en las negociaciones de la COP18 es el diseño de un prototipo de Registro, que pretende facilitar la revisión y el control de las acciones de mitigación nacionales adecuadas⁹. El Registro tendrá una base voluntaria, pero permite que los Estados faciliten la información adecuada sobre las acciones nacionales de mitigación. Hay que añadir además que, dado que se pretende que el Registro esté operativo dos meses antes del comienzo de la COP19, podrá convertirse en un instrumento de ayuda en la delimitación de los nuevos compromisos.

Un aspecto que merece, además, ser citado por su conexión con la idea del desarrollo de una nueva etapa en el régimen internacional en materia de cambio climático, es el referido a los acuerdos adoptados en torno al denominado Marco para los Distintos Enfoques¹⁰. Esta aproximación pretende hacer posible que las actividades de lucha contra el cambio climático desarrolladas fuera de las metodologías de la CMNUCC puedan ser reconocidas por el sistema. Aún no se han especificado las condiciones concretas, entre las que deben incluirse el desarrollo de la estructura institucional y las reglas para fijar la equivalencia de resultados, pero este mecanismo resulta una solución interesante mediante la que desarrollar el principio de cooperación, y experimentar la eficacia del nuevo enfoque conforme al que se actúa teniendo en cuenta la diversidad de acciones nacionales.

Para finalizar este apartado, no puede dejar de apuntarse los escasos logros alcanzados en el tratamiento que debe recibir en la nueva fase del régimen sobre cambio climático la reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques. Las discusiones en este último encuentro se centraron en los posibles desarrollos institucionales que debían darse, entre los que figuraba la creación de un Comité¹¹. Sin embargo, no fue posible obtener el consenso sobre este punto, y las negociaciones en este ámbito perdieron en buena medida la posibilidad de avance. La principal decisión adoptada es la aprobación de un programa de trabajo mediante el que se pretende dar más visibilidad a esta cuestión, e integrarla en el funcionamiento general del sistema con mayor relevancia¹².

EL NUEVO PERIODO DE CUMPLIMIENTO DEL PROTOCOLO DE KIOTO

El PK se diseñó de forma que pudiera evolucionar conforme a las necesidades ambientales, sociales y políticas, conforme a lo cual se fijó un primer periodo de cumplimiento que finalizó el 31 de diciembre de 2012; y se incluyó en su artículo 3.9 la previsión de la obligación de la

⁹ Ver Decision 16/CP.18, Prototype of the Registry

¹⁰ Ver Decision 1/CP. 17, Agreed Outcome Pursuant to the Bali Action Plan, pars. 41 y siguientes.

¹¹ Ver International Institute for Sustainable Development, Earth Negotiations Bulletin, Vol. 12, No. 567, pp. 10 y 11, disponible en <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb12567e.pdf>. Fecha de la consulta 11.02.2013.

¹² Ver Decision 1/CP18, Agreed outcome pursuant to the Bali Action Plan, pars. 25 y siguientes.

CMP de abordar el trabajo para la adopción de un nuevo periodo de compromisos al menos siete años antes de la fecha de término del primero. Conforme a esta indicación, la CMP1, celebrada en Montreal, creó el Grupo de Trabajo para la Consideración de los Futuros Compromisos de las Partes del Anexo I, y le encargó las negociaciones que pudieran llevar a la adopción de un texto de enmienda que estuviera en vigor el 1 de enero de 2013. Las previsiones iniciales no fueron cumpliéndose a medida que se celebraron las sucesivas CMP, y hasta la reunión de Doha no ha sido posible la adopción de un conjunto de enmiendas al PK que aseguren el segundo periodo de cumplimiento a desarrollar desde 2013 a 2020. Estamos ante una adopción tardía, que trata de evitar el vacío entre los dos periodos de cumplimiento con una solución cuya eficacia tendrá que valorarse con los resultados obtenidos a lo largo de 2013.

El esquema temporal que se diseña supone fijar como segundo periodo de cumplimiento el que transcurrirá del 1 de enero de 2013, al 31 de diciembre de 2020¹³. Ya se ha señalado que este segundo periodo de cumplimiento aparece como transitorio hasta que pueda ser efectiva como única vía la del nuevo instrumento internacional negociado en el marco de la COP. No obstante, la importancia de este segundo periodo es crucial ya que, por un lado, asegura el mantenimiento del único instrumento internacional que actualmente incluye reducciones de gases de efecto invernadero en el marco del cambio climático; pero además y en segundo lugar, permite la estabilidad en el funcionamiento de los mecanismos de flexibilidad, uno de los elementos cruciales del PK cuya desaparición podría conllevar la pérdida de la experiencia obtenida en el desarrollo de este instrumento.

No obstante y después de la adopción por la CMP de las enmiendas al PK, se hace necesaria la prestación del consentimiento por los Estados para su efectiva entrada en vigor. Esta previsión, conforme al sistema previsto en el PK, conlleva que se tenga que desarrollar un proceso que puede dilatarse en el tiempo. Desde la CMP se urge a los Estados para que aceleren este proceso, y prevén que mientras se produce los Estados puedan aplicar la enmienda de forma provisional¹⁴. En cualquier caso, el segundo periodo de cumplimiento empezaría el 1 de enero de 2013, aunque el instrumento de prestación del consentimiento sea posterior y no se hubieren adoptado medidas provisionales¹⁵. Puede afirmarse, por tanto, que en Doha se ha adoptado un segundo periodo de cumplimiento del PK que pretende salvar la posibilidad de laguna entre ambos periodos; pero también que habrá que esperar a la definitiva actuación de las Partes para comprobar, en primer lugar, la fecha de prestación del consentimiento, y en segundo lugar, la realidad y pertinencia de las medidas provisionales.

Las Partes del PK que asumen compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en el nuevo periodo son menos que las que lo habían hecho inicialmente. Como

¹³ Ver Decisión 1/CMP.1, Enmienda al Protocolo de Kioto de conformidad con su artículo 3, párrafo 9, par. 4.

¹⁴ *Ibidem*, preámbulo y par. 5.

¹⁵ *Ibidem*, par. 6.

se recordará, el PK sólo reconocía obligaciones de reducción a las Partes del Anexo I, que eran los considerados Estados desarrollados, y del listado inicial, sólo Australia, Noruega, Suiza y la Unión Europea asumen nuevos compromisos de reducción¹⁶. Por su parte, Estados como Japón, Nueva Zelanda y Rusia, seguirán siendo Partes en el PK, pero sin asumir obligaciones de reducción en el nuevo periodo. Canadá ha sido hasta la fecha el único Estado que ha abandonado el PK, de forma que su retirada se hizo efectiva el 15 de diciembre de 2012.

El número de Estados que asumen nuevos compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero es, por tanto, muy limitado; pero el problema no viene sólo de este hecho, sino del dato de que el listado expuesto incluye a Estados con baja relevancia entre los principales emisores de gases de efecto invernadero. Durante el primer periodo de cumplimiento del PK, se había criticado la escasa relevancia ambiental de este instrumento debido a que los principales emisores no veían limitadas sus emisiones por el texto al no ser Parte Estados Unidos, y no preverse compromisos de los Estados en vías de desarrollo. A aquella situación, se suma en el segundo periodo el hecho de que el número de Estados con compromisos de reducción queda aún más limitado, por lo que resulta innegable que la relevancia de este instrumento para la reducción de emisiones es escasa. No obstante y pese a que este hecho es innegable, la permanencia del PK resulta, primero, un dato con un alto valor simbólico que muestra la persistencia del interés internacional para actuar frente al cambio climático; y segundo, la pervivencia de un modelo que será tenido en cuenta tanto en las negociaciones internacionales de un nuevo instrumento que se desarrollarán de forma paralela al segundo periodo de cumplimiento, como en las acciones nacionales de mitigación del cambio climático y de diseño de políticas de desarrollo bajas en carbono.

En la idea de pervivencia del sistema, resulta particularmente relevante la previsión de que se puede acceder a los mecanismos de flexibilidad desde el 1 de enero de 2013, aunque siempre teniendo en cuenta la diversidad de posiciones entre aquellos Estados que hayan inscrito su objetivo de reducción, y los que, siendo Partes en el PK, no asuman nuevas obligaciones de reducción. En particular, en lo que se refiere al Mecanismo de Desarrollo Limpio se prevé que sólo los Estados que hubieran asumido compromisos de reducción en el segundo periodo, puedan transferir y adquirir reducciones certificadas de las emisiones¹⁷.

¹⁶ La participación de la Unión Europea en el segundo periodo de cumplimiento del PK es el dato que resulta más relevante si la óptica utilizada es la de la capacidad de incidencia ambiental. Las previsiones adoptadas en Doha son plenamente coherentes con los presupuestos de la Estrategia 2020, y la normativa europea incluida en el Paquete de Energía y Cambio Climático. Las fechas son las mismas para la previsión de la Unión Europea y el segundo periodo de cumplimiento del PK; así como el objetivo de alcanzar un 20% de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para 2020, respecto de los niveles de 1990. La Unión Europea se ha comprometido, además, a poder llegar al 30% de reducción si adquieren compromisos similares los países desarrollados y las grandes economías emergentes.

¹⁷ Ver Decisión 1/CMP.8, Enmienda al Protocolo de Kioto de conformidad con su artículo 3, párrafo 9, par. 12; y Decisión 5/CMP.8, Guidance Relating to the Clean Development Mechanism.

Las Decisiones adoptadas en Doha tratan de asegurar, de esta forma, la continuidad del sistema de cumplimiento establecido en el PK, cuyo desarrollo es el principal modelo a tener en cuenta en el proceso de elaboración de un nuevo instrumento sobre cambio climático. La experiencia acumulada por el desarrollo del PK en este ámbito será tomada en cuenta para el diseño de los nuevos avances en los compromisos internacionales de mitigación del cambio climático.

LOS AVANCES EN EL MECANISMO FINANCIERO DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Una de las cuestiones fundamentales que han protagonizado los debates en las últimas COP, y que puede condicionar el desarrollo del régimen internacional en materia de cambio climático en su conjunto, es la referida a la financiación de la mitigación y la adaptación al cambio climático. Se ha apuntado con anterioridad que, en muchos casos, los Estados en vías de desarrollo requerirán de asistencia si aceptan compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero; también para los Estados menos adelantados la ayuda a la adaptación al cambio climático resulta crucial. De nuevo, en este ámbito la cuestión es delimitar el alcance del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados, de forma que puedan ajustarse los compromisos de asistencia de los Estados desarrollados, a la efectividad de las acciones de mitigación del cambio climático de los en vías de desarrollo. Esta problemática ha llevado a que en el seno de la CMNUCC se haya desarrollado un Mecanismo Financiero de carácter complejo, y que incluye el funcionamiento de diversos órganos.

En este ámbito, en Doha se ha avanzado en la ruta señalada en encuentros anteriores, de forma que, una vez más, puede calificarse como una reunión de transición en la que se han continuado el análisis y la negociación sobre el desarrollo de los diferentes elementos que componen la financiación del cambio climático. Por un lado, cabe apuntar que se ha seguido trabajando en la configuración del Comité Permanente de Financiación. Si en la reunión de Durban en 2011 se señaló la oportunidad de un órgano que pudiese prestar apoyo técnico a la COP en materia de financiación, en el encuentro de 2013 ha sido posible avanzar en su composición, las reglas de funcionamiento, y su programa de trabajo para el periodo 2013-2015¹⁸.

En segundo lugar, la COP18 se ha ocupado ampliamente de los compromisos de financiación a largo plazo de los Estados del Anexo I. En este ámbito y en primer lugar, se ha reconocido en Doha el cumplimiento del compromiso de financiación a corto plazo que asumieron los Estados desarrollados en la COP15, celebrada en Copenhague en 2009, y que consistió en proporcionar 30.000 millones de dólares durante el periodo 2010-2012. A esta afirmación ha añadido la confirmación del compromiso de financiación a largo plazo de estos Estados, cuyo objetivo es lograr 100.000 millones de dólares para el año 2020. La petición de información a los Estados se configura como un medio con el que asegurar el cumplimiento de las

¹⁸ Ver Decision 5/CP.18, Report of the Standing Committee on Finance.

obligaciones financieras a largo plazo, de forma que no faltan las llamadas a que los Estados desarrollados, que aún no lo hayan hecho, anuncien sus compromisos financieros a cumplir a partir del 1 de enero de 2013¹⁹.

También en la configuración del Fondo Verde para el Clima se han obtenido nuevos avances en Doha. El establecimiento de este Fondo había sido saludado como uno de los grandes logros obtenidos en las negociaciones en la COP17, celebrada en Durban en 2011²⁰. Este Fondo se prevé como el principal instrumento de financiación para la mitigación del cambio climático, de forma que prestará asistencia en aquellas acciones que promuevan la capacitación de los Estados en vías de desarrollo para impulsar estrategias de crecimiento bajas en carbono. De nuevo, en este ámbito se incluye una aproximación que trata de tener en cuenta las diferentes necesidades de cada Estado, por lo que de nuevo será necesario el desarrollo de metodologías que permitan abarcar la financiación particular en cada caso. En la reunión celebrada en Doha se ha avanzado en este objetivo, al tiempo que se ratificaba la elección de Corea como país de Sede²¹. También en este aspecto, por tanto, la COP18-MOP8 ha supuesto un nuevo paso en la configuración de las soluciones diseñadas en momentos anteriores.

APUNTES A MODO DE CONCLUSIÓN

La principal valoración que puede emitirse de los resultados obtenidos en la COP18-CMP8 es que supone un estadio más en el desarrollo del régimen internacional en materia de cambio climático. Esto puede, en sí mismo, ser saludado como un aspecto positivo, que demuestra que el régimen sigue vivo y es viable, pese a las tentaciones que aparecen periódicamente de abandonar el escenario de la negociación global. No obstante, a esto también puede añadirse que en esta COP-CMP se ha vuelto a poner de manifiesto las dificultades para obtener de los Estados compromisos relevantes para la mitigación del cambio climático. La negociación queda, una vez más, pospuesta para las diferentes reuniones de los órganos subsidiarios y para la COP19-CMP9, que tendrá lugar en Varsovia, Polonia, del 11 al 22 de noviembre de 2013. Una vez más, por tanto, puede decirse que la negociación se mantiene permanente en el régimen internacional sobre el cambio climático, y también, una vez más, que se utiliza la técnica dilatoria en la negociación de aquellos aspectos sobre los que no resulta posible llegar a un acuerdo.

El proceso de negociación de un nuevo instrumento internacional mantiene las previsiones de los años 2015, para su adopción, y 2020 para su entrada en vigor. Sin embargo, a lo imprevisible del transcurso de las negociaciones internacionales, suma la duda sobre si la nueva aproximación que tiene en cuenta las diferentes actividades nacionales y sectoriales puede asegurar un modelo global coherente y efectivo. Mientras que este proceso da sus

¹⁹ Ver Decisión 4/CP.8, Work Programme on Long-term Finance.

²⁰ Ver Decisión 3/CP.17, Puesta en marcha del Fondo Verde para el Clima.

²¹ Ver Decision 6/CP. 18, Report of the Green Climate Fund; y Decision 7/CP.18, Arrangements between the COP and the Green Climate Fund.

frutos, permanece un PK con escasa relevancia ambiental, pero con la importancia de continuar como el único instrumento internacional que contempla obligaciones de reducción de emisiones en el contexto del cambio climático. Añadido a este escenario general, la financiación de las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático resulta una de las vías que pueden permitir resultados prácticos. Las negociaciones siguen en curso en los ámbitos planteados, lo que probablemente pueda enunciarse como el resultado general de las decisiones adoptadas en Doha-2012.

i

*Rosa María Giles Carnero**
Universidad de Huelva

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.