

61/2015

15 de junio de 2015

*Mar Campins Eritja**

DE KIOTO A PARÍS: ¿EVOLUCIÓN O INVOLUCIÓN DE LAS NEGOCIACIONES INTERNACIONALES SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO?

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

DE KIOTO A PARÍS: ¿EVOLUCIÓN O INVOLUCIÓN DE LAS NEGOCIACIONES INTERNACIONALES SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO?

Resumen:

El Convenio Marco sobre el Cambio Climático de 1992 y el Protocolo de Kioto de 1997 constituyen la respuesta de la comunidad internacional al fenómeno del cambio climático. La próxima Conferencia de las Partes en ambos instrumentos tendrá lugar en diciembre de 2015 en París y supondrá un auténtico punto de inflexión en la evolución de este régimen internacional. Su conclusión exitosa exigirá superar la actual falta de apoyo y de confianza entre las Partes.

Este trabajo aborda en su primera parte la evolución de las negociaciones internacionales en torno al cambio climático. Seguidamente, presenta las posiciones de los distintos grupos de negociación y las principales cuestiones que serán objeto de los trabajos de la Conferencia de París, haciendo especial hincapié en la naturaleza jurídica del instrumento resultante de la misma y en el contenido de las obligaciones relativas a la mitigación y a la adaptación al cambio climático.

Abstract:

The United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) in 1992 and the 1997 Kyoto Protocol represent the response of the international community to the challenge of climate change. The next Conference of the Parties (COP 21) on both will take place in December 2015 in Paris and should represent a real turning point in the evolution of the international agreement. To get a successful conclusion it will require overcoming the current lack of support and confidence between the parties.

The first part of this paper focuses on the evolution of the international negotiations on climate change. Then, it presents the positions of the various negotiating groups and the main issues that will be on the table during the Paris Conference, with particular emphasis on the legal nature of the instrument resulting from the Conference and the content of the obligations relating to mitigation and adaptation to 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.

Palabras clave:

Cambio Climático. Negociación internacional. Protocolo de Kioto. Derecho internacional. Conferencia de París. COP21. Mitigación. Adaptación

Keywords:

Climate Change. International negotiation. Kyoto Protocol. International law. Paris Conference. COP21. Mitigation. Adaptation

INTRODUCCIÓN

El cambio climático constituye actualmente uno de los principales desafíos que afronta la comunidad internacional, y por diversas razones. En primer lugar, se trata de un fenómeno cuyas causas y consecuencias ambientales, económicas y sociales, íntimamente vinculadas con el actual modelo de desarrollo económico, no admiten ya ningún género de duda.¹ Los estudios científicos confirman que existe un riesgo real de rápida modificación del clima en las próximas décadas, debido en gran medida al aumento de las emisiones de carácter antropogénico que incrementan las concentraciones de gases de efecto invernadero. Por esta razón, la lucha contra el cambio climático ha devenido desde mediados de los años ochenta un reto de primer orden para la comunidad internacional, que esta ha asumido en su conjunto. El Convenio Marco sobre el Cambio Climático de 1992² y el Protocolo de Kioto de 1997³ constituyen la respuesta internacional. Mediante ambos instrumentos las Partes han establecido un objetivo a largo plazo: estabilizar las emisiones de los gases de efecto invernadero para prevenir interferencias peligrosas con el sistema climático. Para lograr este objetivo, el Convenio Marco y el Protocolo de Kioto concentran la responsabilidad de la lucha contra el cambio climático en los países desarrollados, que son las Partes obligadas a adoptar las medidas de mitigación, limitando las emisiones de gases de efecto invernadero y disminuyendo la “huella de carbono”. Asimismo se considera esencial para los países en desarrollo su adaptación al cambio climático mediante la reducción de la vulnerabilidad de los ecosistemas y el aumento de su resiliencia frente a los impactos negativos.

El desarrollo de este régimen internacional se ha producido por medio de las sucesivas Conferencias que anualmente convocan a las Partes en el Convenio Marco y en el Protocolo de Kioto. La próxima Conferencia de las Partes tendrá lugar en diciembre de 2015 en París. Su objetivo es lograr un acuerdo universal, jurídicamente vinculante, para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a fin de limitar el aumento de la temperatura global del planeta a 2 °C respecto a los niveles preindustriales. La Conferencia de París constituye la culminación de un largo proceso de negociación, arduo y difícil, para renovar los compromisos asumidos por las Partes en 1997. Como en anteriores Conferencias, su conclusión exitosa requerirá grandes dosis de trabajo, paciencia y habilidad negociadora, puesto que el proceso de negociación ha sufrido un desgaste importante a lo largo de estos años, especialmente desde 2009. La situación ya no es la misma que llevó a finales de los noventa a suscribir de modo entusiasta el Protocolo de Kioto. De hecho, desde su entrada en vigor, todo el proceso se encuentra lastrado por la falta de apoyo y de confianza entre las Partes,⁴ especialmente de los actores principales en la escena internacional. Reflejo evidente

¹ IPCC, *Climate Change 2014 Synthesis Report, Summary for Policymakers*, disponible en http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf (fecha de consulta: 01.04.2015).

² BOE de 01.02.1994. A fecha de marzo de 2015, el Convenio Marco, que entró en vigor en 1994, ha sido ratificado por 195 estados y por la Unión Europea. La versión consolidada del texto, con inclusión de las enmiendas a los anexos I y II, está disponible en http://unfccc.int/files/essential_background/convention/background/application/pdf/convention_text_with_annexes_spanish_for_posting.pdf (fecha de consulta: 01.04.2015).

³ BOE de 08.02.2005. A fecha de marzo de 2015 lo han ratificado 191 estados y la Unión Europea.

⁴ Vid. TUDELA, Fernando, *Negociaciones internacionales sobre cambio climático. Estado actual e implicaciones para América Latina y el Caribe*, CEPAL- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ),

de esta situación es la ausencia de Estados Unidos en el Protocolo de Kioto, así como las reticencias de la Federación Rusa y el desmarque considerable de los países con economías emergentes –China, Brasil o la India– respecto al establecimiento de un nuevo instrumento que pueda implicar la asunción de compromisos obligatorios para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.⁵

Estas son algunas de las cuestiones que aborda el presente trabajo. A partir de la descripción, en la primera parte, de cómo han evolucionado las negociaciones en torno al cambio climático, la segunda parte del documento presenta las posiciones de los distintos grupos de negociación y las principales cuestiones que serán objeto de los trabajos de la Conferencia de París, haciendo especial hincapié en la naturaleza jurídica del posible instrumento que pueda llegar a adoptarse y en el contenido esencial de las obligaciones relativas a la mitigación y a la adaptación al cambio climático.

LA NEGOCIACIÓN DEL NUEVO RÉGIMEN DEL CAMBIO CLIMÁTICO A TRAVÉS DE LAS CONFERENCIAS DE LAS PARTES

En la evolución del régimen internacional del cambio climático pueden identificarse diversas etapas. Bodanski y Rajamani distinguen un período fundacional a principios de los años ochenta, en el que se desarrolla la preocupación científica sobre el calentamiento global; una fase de ajuste que va desde mediados hasta finales de los años ochenta, cuando al debate científico sobre el cambio climático se incorpora el debate político; un período de pre-negociación, entre 1988 y 1990, con la paulatina implicación de los gobiernos de los Estados en este proceso; un período constitucional, entre 1991 y 1995, que da lugar a la adopción y entrada en vigor del Convenio Marco sobre el Cambio Climático; y finalmente una larga fase de regulación, desde 1995 hasta 2007, en la que destaca la negociación, adopción, entrada en vigor y aplicación del Protocolo de Kioto.⁶ A esta le seguiría la fase actual, cuyo epicentro comprende la negociación y elaboración del régimen climático “post-Kioto”.

noviembre 2014, disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37329/S1420809_es.pdf?sequence=1, p. 10 y ss. (fecha de consulta: 01.04.2015).

⁵ Vid. BARBÉ, Esther; COSTA, Oriol; HERRANZ-SURRALLÉS, Anna y KIENZLE, Ben. “The EU in an unsettled international system: Coping with the power shift in global governance”. *Paper* presentado en la Conferencia de la International Studies Association (ISA), Toronto (Canadá), 26-29 de marzo de 2014, disponible en <https://euianus.files.wordpress.com/2014/12/barbc3a9-et-al-2014-the-eu-in-an-unsettled-international-system-coping-with-the-power-shift-in-global-governance.pdf>, pp. 2-4 (fecha de consulta 01.04.2015).

⁶ BODANSKY, Daniel y RAJAMANI, Lavanya, “The Evolution and Governance Architecture of the Climate Change Regime”, en Sprinz, D. & Luterbacher, U. (Ed.), *International Relations and Global Climate Change*, MIT Press, 2ª Edición, 2013, pp. 3-14.

La primera etapa: desde Kioto a Copenhague

La negociación de esta nueva fase “post-Kioto” se prevé en el artículo 9 del propio Protocolo de 1997, que dispone una revisión periódica de su contenido por la Conferencia de las Partes “a la luz de las informaciones y estudios científicos más exactos de que se disponga sobre el cambio climático y sus repercusiones y de la información técnica, social y económica pertinente”. El primer examen debía tener lugar en “el segundo período de sesiones de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Protocolo. Los siguientes se realizarán de manera periódica y oportuna.” Asimismo, el artículo 3 del Protocolo de Kioto prevé que “Los compromisos de las Partes incluidas en el anexo I para los períodos siguientes se establecerán en enmiendas al anexo B del presente Protocolo [...]. La Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Protocolo comenzará a considerar esos compromisos al menos siete años antes del término del primer período de compromiso [...]”. Consiguientemente, desde la misma entrada en vigor del Protocolo de Kioto en 2005 se puso en marcha el proceso de revisión de los compromisos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Desde su inicio en la Conferencia de Montreal en 2005,⁷ se ha seguido un dilatado proceso de negociación que ha discurrido, principalmente, a lo largo de dos vías paralelas. Por un lado, a través del establecimiento de un: “Diálogo sobre de la acción cooperativa a largo plazo en el marco del Convenio Marco sobre el Cambio Climático”, con el objetivo de considerar medidas futuras de desarrollo del Convenio Marco.⁸ Dicho Diálogo concluyó en la Conferencia de las Partes celebrada en Bali en 2008 con la adopción del Plan de Acción de Bali, momento en que asumió la forma de Grupo de Trabajo Especial sobre la acción cooperativa a largo plazo para combatir el cambio climático (GTE-CLP).⁹ La otra vía ha consistido en la creación del Grupo de Trabajo encargado de examinar los nuevos compromisos de los países desarrollados después de 2012 en el marco del Protocolo de Kioto (Grupo de Trabajo Especial sobre los nuevos compromisos de las Partes del anexo I del Convenio Marco con arreglo al PK, GTE-PK).¹⁰ Aunque el GTE-PK no tenía un plazo específico de finalización, se suponía que debía terminar su trabajo con tiempo suficiente para asegurar de que no se producía una laguna temporal entre el fin del primer (2008-2012) y el inicio del segundo (2013-2017/2020) períodos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Asimismo, la Conferencia de Bali introdujo un cierto compromiso de los países en desarrollo más significativos respecto a la disminución futura de sus emisiones.

El plazo límite para concluir las dos vías de negociación era 2009,¹¹ lo que creó unas enormes expectativas en torno a la posible adopción de un acuerdo en la siguiente Conferencia de las

⁷ Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 11º período de sesiones, celebrado en Montreal del 28 de noviembre al 10 de diciembre de 2005, Doc. FCCC/CP/2005/5/Add.1.

⁸ Decisión 1/CP.11, Diálogo sobre la cooperación a largo plazo para hacer frente al cambio climático mediante una mejor aplicación de la Convención, Doc. FCCC/CP/2005/5/Add.1.

⁹ Decisión 1/CP.13, Plan de Acción de Bali, Doc. FCCC/CP/2007/6/Add.1.

¹⁰ Decisión 1/CMP.1, Examen de los compromisos de las Partes incluidas en el anexo I de la Convención para los períodos siguientes en virtud del párrafo 9 del artículo 3 del Protocolo de Kioto, Doc. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1.

¹¹ Decisión 1/CP.13, Plan de Acción de Bali, Doc. FCCC/CP/2007/6/Add.1.

Partes que debía celebrarse en Copenhague ese mismo año. Sin embargo, la Conferencia de 2009 no avanzó en ninguno de los dos grupos de trabajo especiales; por el contrario, fue un claro reflejo de las tensiones existentes, que ya anunciaban un vuelco importante en el desarrollo de las negociaciones sobre el régimen multilateral del cambio climático.

Así, la Conferencia de Copenhague supuso la introducción de un cambio esencial en la arquitectura propia del Protocolo de Kioto para el establecimiento de las obligaciones de mitigación del cambio climático. Arquitectura basada tradicionalmente en un enfoque "*top-down*", es decir, en una planificación centralizada y descendiente de los objetivos y las acciones a realizar, con la fijación de un objetivo cuantificado global de mitigación que se distribuye entre las Partes, que lo asumen de manera obligatoria. Este planteamiento está siendo progresivamente desplazado por otro enfoque "*bottom-up*", mucho más descentralizado y de carácter ascendente, en el que resultan esenciales los compromisos de mitigación que unilateralmente asumen las Partes, conforme a sus circunstancias y prioridades nacionales.

En esta línea, la Conferencia concluyó con una negociación entre los Estados Unidos y el grupo BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China), que tuvo lugar de forma colateral a la estructura formal de negociación oficial y de la que estuvo ausente la Unión Europea. A pesar de ello, la propia Unión Europea, Japón, la Federación Rusa y otros países desarrollados, así como el grupo de países menos desarrollados, la Unión Africana, el G-77 y la Alianza de Pequeños Estados Insulares la consideraron un primer paso hacia un instrumento vinculante y avalaron el acuerdo resultante como documento de compromiso.¹² Con ello se abrió un período de "*open enrollment*" hasta enero de 2010 en el que los Estados podían asociarse al texto adoptado y hacer públicas, unilateralmente, sus propuestas relativas a los objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Un total de 128 Partes en el Convenio Marco, tanto países desarrollados como en desarrollo, anunciaron en 2010 su asociación al acuerdo, incluidos los Estados miembros de la Unión Europea, Estados Unidos, Japón, China, India, Brasil, Sudáfrica o Indonesia. En virtud de dicho acuerdo, los países desarrollados del anexo I anunciaron los objetivos de reducción de emisiones a los que se comprometían unilateralmente, y que, siendo muy diversos, iban desde una reducción del 30 % de las emisiones con respecto a los niveles de 1990 (Islandia y Noruega) hasta una reducción del 17 % de las emisiones respecto a los niveles de 2005 (Estados Unidos y Canadá).¹³ Asimismo, los países con economías emergentes se

¹² Decisión 1/CMP.5, Resultados de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre los nuevos compromisos de las Partes del anexo I con arreglo al Protocolo de Kioto, Doc. FCCC/KP/CMP/2009/21/Add.1.

¹³ Islandia y Noruega: una reducción del 30 % de las emisiones con respecto a los niveles de 1990; Suiza, una reducción entre el 20 % y el 30 % de las emisiones con respecto a los niveles de 1990; Ucrania, una reducción entre el 20 % y el 30 % de las emisiones con respecto a los niveles de 1990; Japón, una reducción de un 25 %, con respecto a los niveles de 1990 (revisado posteriormente para quedar en una reducción de un 3,8 % con respecto a los niveles de 2005); la Unión Europea, una reducción de un 20 % de las emisiones –con posibilidad de aumentar hasta un 30 % si otros países asumen objetivos de reducción comparables– con respecto a los niveles de 1990; la Federación Rusa, una reducción entre el 15 % y el 25 % de las emisiones con respecto a los niveles de 1990; Kazajstán, una reducción del 15 % de las emisiones respecto a los niveles de 1990; Nueva Zelanda, una reducción entre el 10 % y el 20 % de las emisiones con respecto a los niveles de 1990 (revisado posteriormente para quedar en una reducción de un 5 % con respecto a los niveles de 1990); Bielorrusia, una reducción entre el 5 % y el 10 % de las emisiones con respecto a los niveles de 1990; Croacia, una reducción del

comprometieron a llevar a cabo ciertas acciones de mitigación respecto a emisiones proyectadas en el futuro (Brasil y México) o en función de la intensidad de las emisiones (India y China).¹⁴

La segunda etapa: desde Cancún a París

La Conferencia de las Partes celebrada en Cancún en 2010 consiguió mantener el impulso para la revisión del régimen del cambio climático dentro del marco de negociación de Naciones Unidas. El GTE-CLP confirmó la reducción de las emisiones para mantener el aumento de la temperatura global media por debajo de los 2 °C, mientras que el GTE-PK logró, al menos, una solución de compromiso para evitar la brecha entre el primer y el segundo período de compromisos. En particular, los Acuerdos de Cancún, además de incorporar los compromisos del Acuerdo de Copenhague en una decisión oficial de la Conferencia de las Partes,¹⁵ anunciaron nuevas acciones de los países desarrollados y de los países en desarrollo para reducir las emisiones y establecer un marco para evitar la deforestación, y asegurar la continuidad del comercio de emisiones y de los mecanismos de flexibilidad para los nuevos periodos de compromiso. Se produjeron también dos avances importantes desde el punto de vista institucional: el establecimiento de un Fondo Climático Verde para apoyar a los países en desarrollo en la lucha contra el cambio climático, y el establecimiento de un Marco de Adaptación y de una Red Tecnológica para apoyar el uso de tecnologías bajas en carbono.

La Conferencia de las Partes celebrada en Durban en 2011 acordó el establecimiento de un Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada

5 % de las emisiones con respecto a los niveles de 1990; Estados Unidos y Canadá, una reducción del 17 % de las emisiones respecto a los niveles de 2005; Australia, una reducción del 5 % de las emisiones con respecto a los niveles del 2000, con la posibilidad de aumentar hasta a un 25 % en caso de que se alcanzara un acuerdo internacional. *Vid.* Decision 1/CP.18, Revised note by the secretariat, Compilation of economy-wide emission reduction targets to be implemented by Parties included in Annex I to the Convention, Doc. FCCC/SB/2011/INF.1/Rev.1. *Vid.*, asimismo, Note to the secretariat, Compilation of economy-wide emission reduction targets to be implemented by Parties included in Annex I to the Convention, Doc. FCCC/SBSTA/2014/INF.6

¹⁴ Brasil aceptaba la adopción de acciones para facilitar una reducción de entre un 36,1 % y un 38,9 % respecto a las emisiones proyectadas para 2020 (lo que supone un incremento de entre el 6,4 % y el 1,7 % respecto al 1990); México proclamaba una reducción de las emisiones de un 30 % para 2020 (lo que supone un incremento del 19,8 % respecto al 1990); China proponía limitar la intensidad de las emisiones para el año 2020 entre un 40 % y un 45 % por unidad del PIB respecto al año de referencia 2005; y India se comprometía a limitar la intensidad de las emisiones para el año 2020 entre el 20 % y el 25 % por unidad de PIB respecto al mismo año de referencia 2005, excluidas las emisiones precedentes del sector agrícola. *Vid.*, Revised note by the secretariat, Compilation of information on nationally appropriate mitigation actions to be implemented by developing country Parties, Doc. FCCC/SBI/2013/INF.12/Rev.3.

¹⁵ Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto sobre su sexto período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010. *Vid.*, en particular, Decisión 1/CMP.6, Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre los nuevos compromisos de las Partes del anexo I con arreglo al Protocolo de Kioto en su 15º período de sesiones, Doc. FCCC/KP/CMP/2010/12/Add.1.

(ADP).¹⁶ Con ello, se articularon dos nuevas líneas de trabajo. Por una parte, se lanzó un nuevo proceso para la negociación de *“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”*¹⁷ para que pudiera ser adoptado en 2015 y entrar en vigor a partir de 2020. Por otra parte, se estableció un *“plan de trabajo para aumentar la ambición de la mitigación que incluirá la exploración de opciones para reducir la disparidad entre ahora y 2020 y asegurará que todas las Partes realicen los mayores esfuerzos de mitigación posibles.”* Simultáneamente se alcanzó el compromiso de extender el Protocolo de Kioto a un segundo período¹⁸ mediante la adopción de las denominadas *“Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional” (Intended Nationally Determined Contributions, INDC)*. Se confirmaba así el desplazamiento definitivo del modelo *“top-down”* en la asignación de los objetivos cuantificados de reducción, en favor del modelo descentralizado en el que la asignación queda en manos de las Partes.¹⁹ Estas contribuciones nacionales que propondrán las Partes serán claves en el futuro para determinar lo que hasta ahora eran los compromisos de reducción de emisiones para los países desarrollados y las acciones nacionales de mitigación de los países en desarrollo.

Las reacciones a los acuerdos fueron diversas. La Unión Europea condicionó su participación en este segundo período a la adopción de una hoja de ruta para la adopción del nuevo acuerdo antes de 2015. Por el contrario, Estados Unidos advirtió que extendería la posición manifestada respecto al Protocolo de Kioto a cualquier otro futuro protocolo u instrumento de características similares; otros Estados, como Canadá, la Federación Rusa y Japón anunciaron también su decisión de no participar en un segundo período de compromiso.

Al año siguiente, en el marco del denominado Portal Climático de Doha, se formalizó el acuerdo respecto al segundo período de compromiso, 2013-2020, lo que requirió la adopción de una enmienda al Protocolo de Kioto.²⁰ Aunque dicha enmienda no ha entrado

¹⁶ Decisión 1/CP.17, Establecimiento de un Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada, Doc. FCCC/CP/2011/9/Add.1.

¹⁷ *Op.cit.*

¹⁸ Decisión 1/CMP.7, Resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre los nuevos compromisos de las Partes del anexo I con arreglo al Protocolo de Kioto en su 16º período de sesiones, Doc. FCCC/KP/2011/10/Add.1.

¹⁹ *Vid.* RAYNER, Steve, “How to eat an elephant: a bottom-up approach to climate policy”, *Climate Policy*, vol. 10, Issue 6, 2010, pp. 615-621; LEAL-ARCAS, Rafael, “Top-Down Versus Bottom-Up Approaches for Climate Change Negotiations: An Analysis”, *The IUP Journal of Governance and Public Policy*, vol. 6, núm. 4, 2011, pp. 7-52, disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1950210 (fecha de consulta: 01.04.2015).

²⁰ Decisión 1/CMP.8, Enmienda al Protocolo de Kioto de conformidad con su artículo 3, párrafo 9, (enmienda de Doha), Doc. FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1. *Vid.* también United Nations Treaty Series, C.N.718.2012.TREATIES-XXVII.7.c (Depositary Notification), disponible en <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2012/CN.718.2012-Eng.pdf> (fecha de consulta: 01.04.2015).

Cabe recordar que a este respecto se habían avanzado diversos posibles escenarios resultado de las negociaciones, junto con el que finalmente se ha producido, el de la adopción de una enmienda al Protocolo estableciendo un segundo período de compromiso: la ausencia de un acuerdo respecto al segundo período de compromiso una vez finalizado el primero; o la adopción de un simple acuerdo político sobre la vigencia de este segundo período de compromiso. *Vid.* BODANSKY, Daniel *W[h]ither the Kioto Protocol? Durban and Beyond.*

aún en vigor (requiere 144 ratificaciones y en abril de 2015 había obtenido 27) ya han confirmado su ausencia Japón, la Federación Rusa, Canadá y Nueva Zelanda, además de Estados Unidos. Por otro lado, conforme a los acuerdos adoptados en Doha, las Partes habían de reexaminar sus propuestas relativas a los objetivos cuantificados de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a más tardar en 2014; además, la Unión Europea, Australia, Japón, Liechtenstein, Mónaco, Noruega y Suiza se comprometían a limitar la circulación de "hot air" hasta 2020, esto es, a no usar en el próximo período de compromiso los excedentes de derechos de emisión existentes en el mercado internacional procedentes del período anterior, algo que la Federación Rusa interpretó como un ataque a sus intereses nacionales.²¹

La Conferencia de las Partes en Varsovia en 2013 permitió iniciar e intensificar los preparativos de las Partes para el establecimiento de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional *"sin perjuicio de su naturaleza jurídica, que tengan previsto realizar en el contexto de la aprobación de 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 para alcanzar el objetivo de la Convención enunciado en su artículo 2, y a comunicar esas contribuciones con suficiente antelación al 21º período de sesiones de la Conferencia de las Partes (dentro del primer trimestre de 2015)"*.²² Como ya se ha apuntado, este será desde ahora el mecanismo básico para la determinación de los compromisos nacionales cuantificados de reducción y limitación de emisiones. Se acordó también establecer un mecanismo internacional para proporcionar a las poblaciones más vulnerables una mayor protección frente a las pérdidas y los daños causados por fenómenos meteorológicos extremos y por fenómenos graduales mediante la creación de un «mecanismo internacional de Varsovia para las pérdidas y los daños».²³

Finalmente, la Conferencia celebrada en Lima en diciembre de 2014 tuvo como objetivo principal preparar la adopción de un protocolo u otro instrumento jurídicamente vinculante en 2015. Así, tras largas negociaciones sobre un proyecto de decisión para avanzar en la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada, la Conferencia de las Partes subrayó su compromiso de alcanzar un acuerdo ambicioso en 2015 y adoptó el "Llamado de Lima para

Harvard Project on Climate Agreements, agosto 2011, disponible en http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/Bodansky_Viewpoint-Final.pdf (fecha de consulta: 01.04.2015).

²¹ Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 18º período de sesiones, celebrado en Doha del 26 de noviembre al 8 de diciembre de 2012. Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 18º período de sesiones, Doc. FCCC/CP/2012/8/Add.1 (Add.2 y Add.3) y Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto sobre su octavo período de sesiones, celebrado en Doha del 26 de noviembre al 8 de diciembre de 2012. Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto en su octavo período de sesiones, Doc. FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1 (Add.2).

²² Decisión 1/CP.19, Intensificación de los trabajos relativos a la Plataforma de Durban, Doc. FCCC/CP/2013/10/Add.1.

²³ Decisión 2/CP.19, Mecanismo internacional de Varsovia para las pérdidas y los daños relacionados con las repercusiones del cambio climático, Doc. FCCC/CP/2013/10/Add.1.

la Acción por el Clima”,²⁴ que ponía en marcha las negociaciones. Para ello, las Partes solicitaron al Grupo de Trabajo Especial la preparación, para mayo de 2015, “de un texto de negociación de 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”, que pudiera serles comunicado seis meses antes de la Conferencia de París.

EL FUTURO DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO

En diciembre de 2015 París acogerá la vigésimo primera Conferencia de las Partes del Convenio Marco y la undécima Conferencia de las Partes en calidad de Reunión de las Partes del Protocolo de Kioto, con el objetivo principal de lograr un acuerdo que permita limitar el calentamiento global a un nivel por debajo de los 2 °C. La Conferencia de París debería ser la conferencia que renovara para el 2020, definitivamente, el compromiso de reducción y limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero asumido en 1997 mediante el Protocolo de Kioto y asentara las bases para un futuro régimen del cambio climático. Dos elementos delimitan el alcance de la negociación: por un lado, la compatibilidad de este nuevo régimen internacional con el alcance, los objetivos y los principios del Convenio Marco; por otro lado, el propio proceso de la Plataforma de Durban, que impone algunas limitaciones en cuanto a la naturaleza del instrumento resultante de la negociación,²⁵ al exigir la adopción de un acuerdo jurídicamente vinculante, si bien nada se indica respecto a su estructura o contenido mínimo.

La posición de las principales coaliciones en la negociación del régimen internacional del cambio climático

La negociación de este nuevo régimen internacional sobre el cambio climático viene condicionada por la exigencia de la compatibilidad del nuevo acuerdo con el alcance, los objetivos y los principios del Convenio Marco y muy especialmente con el principio de las “responsabilidades comunes pero diferenciadas” y la equidad, cuya mención expresa se suprimió del mandato del Grupo Especial como resultado de las negociaciones en Durban. A pesar de esta omisión inicial, es evidente que el acuerdo debe explicitar no solo la conformidad del nuevo instrumento con estos principios, sino también la forma como se aplican,²⁶ un aspecto clave de la negociación para los países en desarrollo. El debate se centra ahora en determinar el alcance de la obligación de diferenciación entre países del

²⁴ Decisión 1/CP.20, Llamado de Lima para la Acción Climática, Doc. FCCC/CP/2014/10/Add.1.

²⁵ BODANSKY, Daniel y O’CONNOR, Sandra, *The Durban Platform: Issues and Options for a 2015 Agreement*, Center for Climate and Energy Solutions, diciembre 2012, disponible en <http://ssrn.com/abstract=2270336>, pp. 6-7 (fecha de consulta: 01.04.2015).

²⁶ Vid. WINKLER, Harald y RAJAMANI, Harald “CBDR&RC in a regime applicable to all”, *Climate Policy*, vol. 14, Issue 1, 2014, pp. 102-121; WINKLER, Harald; LETETE, Thapelo y MARQUAND, Andrew, “Equitable access to sustainable development: operationalizing key criteria”, *Climate Policy*, vol. 13, Issue 4, 2013, pp. 411-432.

anexo I y países que no están incluidos en él, y su interpretación más matizada mediante la incorporación de una referencia a “las circunstancias y capacidades nacionales”.

En suma, la cuestión es si el principio de las “*responsabilidades comunes pero diferenciadas*”, recogido de forma expresa en el artículo 3 del Convenio Marco y en el artículo 10 del Protocolo de Kioto, justifica, en términos de equidad, la atribución a los países en desarrollo de compromisos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Las posiciones de las Partes en el Convenio Marco y en el Protocolo parecen por ahora difícilmente conciliables. Para los países en desarrollo, los países industrializados deben asumir un mayor compromiso de reducción de emisiones, jurídicamente vinculante, por su responsabilidad histórica en la aparición del fenómeno del cambio climático. En cambio, para los países industrializados, la determinación de los compromisos sobre la base de las “*responsabilidades comunes pero diferenciadas*” de las Partes debe ser reinterpretada a la luz de la evolución socioeconómica, porque las circunstancias son ahora muy diferentes a las de 1997, cuando se adoptó el Protocolo de Kioto,²⁷ lo que determina la posición de las Partes y de las distintas coaliciones regionales en las negociaciones sobre el futuro régimen del cambio climático.

A este respecto, la Unión Europea ha propuesto importantes reducciones de emisiones de los países industrializados (20 % de reducción de las emisiones en 2020 y el 40 % de reducción de las emisiones en 2030), a la vez que ha promovido una acción efectiva y mensurable en los países en desarrollo y la adopción de medidas de adaptación y fortalecimiento de los vínculos con el desarrollo sostenible mediante el establecimiento de una serie de políticas y medidas comunes.²⁸ Su posición sin embargo se ha puesto en entredicho desde la Conferencia de Copenhague de 2009, momento en que ha ido perdiendo progresivamente su tradicional liderazgo en las negociaciones frente a la nueva coalición de Estados Unidos y los países emergentes del grupo BASIC.²⁹

El grupo Paraguas, a veces coordinado con la Federación Rusa, comprende a los países desarrollados que no pertenecen a la Unión Europea: Japón, Suiza, Canadá, Australia, Noruega, Nueva Zelanda, además de Estados Unidos. Aunque estos países tienen en común su interés por una estrategia más flexible que limite las emisiones de gases de efecto invernadero, no se han mostrado especialmente proactivos ni siempre actúan conjuntamente, especialmente en lo que se refiere al alcance de los compromisos que deberían adoptar los países en desarrollo con economías emergentes.

²⁷ Cincuenta países que no figuran en el anexo I del Convenio Marco están situados en el *Human Development Index* del PNUD por encima del país más bajo del anexo I (Ucrania en el puesto 83). Vid. UNDP, *HDI Indicators By Country 2014*, disponible en <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi> (fecha de consulta: 01.04.2015).

²⁸ Vid. al respecto, Comunicación de la Comisión, *Dos veces 20 para el 2020. El cambio climático, una oportunidad para Europa*, COM(2008)30 final, 23.1.2008; Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de 11 y 12 de diciembre de 2008, Doc. 17271/1/08 REV1; Comunicación de la Comisión, *Un marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030*, COM (2014)15 final, 22.1.2014; Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de 23 y 24 de octubre de 2014, Doc. EUCO 169/14, CO EUR 13 CONCL 5; Report from the European Commission, *Progress towards achieving the Kioto and EU 2020 objectives*. Progress report 2014, COM(2014)689, 28.10.2014.

²⁹ Vid. COSTA, Oriol, “Después de Kioto, Beijing: la UE ante las nuevas negociaciones del clima”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 108, 2014, pp. 23-41.

El grupo BASIC tampoco mantienen siempre una posición conjunta, pero se caracterizan por ser todos ellos países en desarrollo con economías emergentes, cuyo peso actual en la economía global les otorga una importante capacidad de influir en el proceso de las negociaciones. Si bien se han comprometido a la realización de ciertas acciones de mitigación, se oponen tradicionalmente a la asunción no diferenciada de compromisos jurídicamente vinculantes de reducción de las emisiones.

Los países en vías de desarrollo actúan a través del grupo G-77, al que en ocasiones se añade China. Constituyen una importante coalición de 133 países, muy diversa y a menudo con intereses muy diferentes: mientras que China se interesa especialmente por los recursos de carbón, que son vitales para su desarrollo económico, los países menos desarrollados enfatizan su vulnerabilidad frente a las consecuencias del cambio climático e insisten en sus necesidades en materia de adaptación y transferencia de recursos. Todos estos Estados tienen sin embargo un interés común en la fijación de los compromisos de reducciones de emisiones y de transferencias financieras y tecnológicas sobre la base del principio de *“responsabilidades comunes pero diferenciadas”*.

La Alianza de Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (AOSIS), que actualmente integra 39 países, ha galvanizado el apoyo a los instrumentos internacionales sobre el cambio climático. Son países particularmente vulnerables al riesgo de la elevación del nivel de los mares, por lo que son especialmente proactivos en las negociaciones, defienden las posiciones más ambiciosas y apoyan toda medida destinada a actuar rápidamente para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

Finalmente, a los miembros de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo les preocupan las consecuencias que sobre sus economías podría tener el hecho de que los otros países redujeran el consumo de petróleo. Arabia Saudí y Kuwait, por ejemplo, promueven el recurso a las tecnologías limpias, en contra de la discriminación de los combustibles fósiles en el comercio internacional.³⁰

Las dificultades del acuerdo de París

La Conferencia de las Partes en París supondrá un encuentro clave para determinar el nivel de compromiso de la comunidad internacional con la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, las cuestiones sobre la mesa de negociación son todavía muy complejas. Es primordial la cuestión que concierne a la naturaleza jurídica y el carácter vinculante o no del acuerdo o del instrumento que se adopte como resultado de la Conferencia de las Partes en

³⁰ Otros grupos o coaliciones presentes en la mesa de negociaciones son la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), parte de cuyos miembros se encuentran ahora vinculados a la nueva coalición de Países en Desarrollo Afines en relación al Cambio Climático (*Like Minded Developing Countries on Climate Change*, LMDC), los 33 países del Grupo Latinoamericano y del Caribe (GRULAC), los seis países de la Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC), los 48 países menos adelantados (*Less Developed Countries*, LDC); el Diálogo de Cartagena para la Acción Progresiva, constituido por un grupo muy diverso de unos cuarenta países desarrollados y en desarrollo; y el Grupo Integridad Ambiental, integrado por cinco países desarrollados y en desarrollo.

2015. Existen razones poderosas para promover la adopción de un instrumento convencional al estilo del Protocolo de Kioto, única opción contemplada por la Unión Europea.³¹ Su carácter jurídicamente vinculante para todas las Partes fortalecería el régimen multilateral del Convenio Marco, teniendo en cuenta además que diversas de las Partes del anexo I han condicionado sus compromisos de reducción de emisiones para el período 2013-2020 a la adopción de este nuevo acuerdo. En esta línea se han apuntado distintas posibilidades:³² la adopción de un nuevo tratado que reemplazara y/o complementara el Protocolo de Kioto, “*containing fair and ambitious commitments from all Parties based on evolving global economic and geopolitical circumstances*”,³³ incluyendo los nuevos objetivos cuantificados de reducción y limitación de las emisiones y las cuestiones relativas a la adaptación a los impactos del cambio climático; la adopción de un compromiso de mitigación de las emisiones por parte de Estados Unidos junto con acciones determinadas por parte de los países con economías emergentes; o la adopción de dos protocolos diferentes, uno de ellos modificaría el Protocolo de Kioto en relación a los objetivos de reducción y limitación cuantificada de las emisiones, y el otro recogería el resto de cuestiones. En otro extremo se apunta, sin embargo, a la adopción de alguna Decisión de la Conferencia de las Partes sobre estos aspectos en forma de acuerdo político sin carácter jurídicamente vinculante. Algunas Partes, por ejemplo, apoyan la adopción de un “*paquete de París*” que comprenda el acuerdo de París y un conjunto de decisiones de la Conferencia de las Partes.³⁴

El reto de la Conferencia no es solo superar las tensiones entre los países desarrollados y los países en desarrollo, sino reconducir la oposición de algunos de los principales actores en la escena internacional con respecto a la obligatoriedad del instrumento que pueda surgir de ella, y muy especialmente, encontrar la forma de que Estados Unidos y otros Estados, como Canadá, Japón o la Federación Rusa, abandonen sus reticencias y se sumen al consenso general.

Estados Unidos ya no ignora la amenaza que supone el fenómeno del cambio climático. Pero más allá de la asunción de un compromiso que no pasa de lo simbólico en el marco de la Conferencia de Cancún de 2010, sigue propiciando alianzas fuera del marco convencional multilateral existente, que se caracterizan porque no tienen un carácter jurídicamente vinculante. Un ejemplo claro de su preferencia por estas vías es su asociación al “*Asia Pacific Partnership on Clean Development and Climate*”, junto con Canadá, Australia, China, India, Japón y Corea del Sur, una asociación con vocación de investigar soluciones al cambio climático sobre la base del desarrollo tecnológico y científico.³⁵ Este planteamiento se ha

³¹ Comunicación de la Comisión, *El Protocolo de París, un plan rector para combatir el cambio climático más allá de 2020*, COM /2015) 81/2, de 4.3.2015.

³² WERKSMAN, Jacob y HERBERTSON, Kirk, “The Aftermath of Copenhagen: Does International Law have a Role to Play in a Global Response to Climate Change?”, *Maryland Journal of International Law*, vol. 25, issue 1, 2010, pp. 109-141, pp. 118 y ss; BODANSKY, Daniel y O’CONNOR, Sandra, *The Durban Platform: Issues and Options for a 2015 Agreement*, op. cit., p. 3.

³³ BODANSKY, Daniel y O’CONNOR, Sandra, *The Durban Platform: Issues and Options for a 2015 Agreement*, op. cit.

³⁴ IISD, “Summary of Geneva Climate Change Conference”, *Earth Negotiation Bulletin*, vol. 12, núm. 626, 16 febrero 2015, disponible en <http://www.iisd.ca/vol12/enb12626e.html> (fecha de consulta: 01.04.2015).

³⁵ Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate Charter, Inaugural Ministerial Meeting, Sydney,

visto reforzado con el “*anuncio conjunto*”, realizado por Estados Unidos y China el pasado noviembre de 2014, en virtud del cual ambos Estados deciden “*to continue strengthening their policy dialogue and practical cooperation, including cooperation on advanced coal technologies, nuclear energy, shale gas and renewable energy, which will help optimize the energy mix and reduce emissions*”.³⁶ Si bien los dos manifiestan su compromiso con el proceso de negociación iniciado en el seno de las Conferencias de las Partes del Convenio Marco y del Protocolo de Kioto, se apunta su voluntad conjunta de lograr reducciones específicas de las emisiones de gases de efecto invernadero. En particular, “*The United States intends to achieve an economy-wide target of reducing its emissions by 26 %-28% below its 2005 level in 2025 and to make best efforts to reduce its emissions by 28 %*”. Especialmente débil es el compromiso de China, que “*intends to achieve the peaking of CO2 emissions around 2030 and to make best efforts to peak early and intends to increase the share of non-fossil fuels in primary energy consumption to around 20 % by 2030*.” No obstante, y aunque el “*anuncio conjunto*” no constituya en sí mismo un tratado bilateral y jurídicamente no resulte vinculante, ello no implica que no pueda incidir en la negociación multilateral en curso. En este sentido, es especialmente significativo que China se haya comprometido a alcanzar un nivel máximo de emisiones y empezar a reducirlas a partir de este punto (aunque no haya precisado cuándo llegará a su máximo y en qué nivel), con lo que asume por primera vez un compromiso (ciertamente indefinido) de reducción absoluta de emisiones.

Por otro lado, en diciembre de 2011 el Gobierno de Canadá notificó oficialmente que ejercía formalmente su derecho de retirada del Protocolo de Kioto, de acuerdo con su artículo 27.2 y con efecto desde diciembre de 2012.³⁷ Conforme a la declaración ministerial canadiense, la razón principal era que Canadá se habría visto obligado a adquirir en el mercado internacional una cantidad importante de derechos de emisión o a pagar cerca de catorce mil millones de dólares en sanciones por incumplir sus compromisos de reducción de emisiones,³⁸ una inversión que debía dedicarse a otras prioridades nacionales.³⁹ Aun así,

11-13 enero 2006, Amended at Second Ministerial Meeting, New Delhi, 14-15 octubre 2007, disponible en <http://www.asiapacificpartnership.org/pdf/resources/charter.pdf> (fecha de consulta: 01.04.2015). Sobre la significación de esta iniciativa en el contexto internacional, puede verse el número especial de *International Environmental Agreements: Politics, Laws and Economics*, vol. 9, Issue 3, 2009.

³⁶ The White House, Office of the Press Secretary, U.S.-China Joint Announcement on Climate Change, Beijing, China, 12 noviembre 2014, disponible en <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change>. Sobre los elementos del acuerdo véase el Fact Sheet <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/fact-sheet-us-china-joint-announcement-climate-change-and-clean-energy-c> (fecha de consulta: 01.04.2015).

³⁷ Kioto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Kioto, 11 diciembre 1997, Canadá: Withdrawal, United Nation Treaty Series, Reference: C.N.796.2011.TREATIES-1 (Depositary Notification), disponible en:

https://unfccc.int/files/kioto_protocol/background/application/pdf/canada.pdf.pdf (fecha de consulta: 01.04.2015).

³⁸ “*The loss of thousands of jobs or the transfer of \$14 BILLION from Canadian taxpayers to other countries - the equivalent of \$1600 from every Canadian family -- with no impact on emissions or the environment.*” Government of Canada, Environnement Canada, Statement by Minister Kent, Foyer of the House of Commons,

Canadá sigue participando en el proceso del Convenio Marco para la negociación del próximo período de aplicación, actualmente con una posición similar en este régimen a la que sostiene Estados Unidos.

Por su parte, desde el accidente de Fukushima, Japón está revisando su política energética para reducir su dependencia de la energía nuclear, lo que ha supuesto hasta ahora un incremento de las importaciones de petróleo y gas y un aumento constante de las emisiones. Japón ya comunicó en la Conferencia de las Partes de Cancún que no tenía intención de sumarse a un segundo período de compromiso pos-Kioto obligatorio.⁴⁰ En marzo de 2012, el gobierno japonés informó a los órganos del Convenio Marco que revisaría su objetivo de mitigación para el año 2020,⁴¹ tras el establecimiento de una nueva estrategia de energía y medio ambiente.⁴² No fue hasta noviembre de 2013, en la Conferencia de las Partes de Varsovia, que Japón rectificó el objetivo nacional revisado para 2020, anunciando entonces una reducción del 3,8 % de las emisiones con respecto a los niveles de 2005, con carácter provisional y condicionado a una nueva revisión de su política energética.⁴³

Por último, el apoyo de la Federación Rusa al régimen internacional del cambio climático ha estado siempre supeditado a la participación de Estados Unidos, China y otras economías importantes en este régimen internacional. Así, en la Conferencia de las Partes en Doha, la Federación Rusa, que en Cancún había comunicado su intención de reducir entre el 15 % y el 25 % de las emisiones con respecto a los niveles de 1990, se alineó con Japón, Canadá y los Estados Unidos en el rechazo a un segundo período de compromiso⁴⁴ como reacción a las decisiones adoptadas en esta Conferencia y, muy particularmente, por la prohibición de utilizar en el segundo período de compromiso los excedentes de derechos de emisión

disponible en:

<http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=En&n=FFE36B6D-1&news=6B04014B-54FC-4739-B22C-F9CD9A840800>

(fecha de consulta: 01.04.2015).

³⁹ Vid. al respecto, Environment Canada, *A Climate Change Plan for the Purposes of the Kyoto protocol Implementation Act 2012*, disponible en:

<http://www.ec.gc.ca/Publications/default.asp?lang=En&n=EE4F06AE-1&xml=EE4F06AE-13EF-453B-B633-FCB3BAECEB4F&offset=3&toc=show#archived> (fecha de consulta: 01.04.2015).

⁴⁰ Decisión 1/CP.16, Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención, Doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1.

⁴¹ Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, Fifteenth session Bonn, 15-24 mayo 2012, Additional information relating to the quantified economy-wide emission reduction targets contained in document FCCC/SB/2011/INF.1/Rev.1, Submission by Japan. Clarification of quantified economy-wide emission reduction targets. Submitted by the Government of Japan to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Doc. FCCC/AWGLCA/2012/MISC.1.

⁴² KURAMOCHI, Takeshi, "Review of energy and climate policy developments in Japan before and after Fukushima", *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 43, 2015, pp. 1320-1332.

⁴³ Submission by the Government of Japan Regarding its quantified economy-wide emission reduction target for 2020 (29 noviembre 2013), disponible en:

http://unfccc.int/files/focus/mitigation/application/pdf/submission_by_the_government_of_japan.pdf (fecha de consulta: 01.04.2015).

⁴⁴ AFIONIS, Stavros y CHATZOPOULOS, Ioannis, "Russia's role in UNFCCC negotiations since the exit of the United States in 2001", *International Environmental Agreements: Politics, Laws and Economics*, vol. 10, Issue 1, 2010, pp. 46-63.

generados entre 2008 y 2012. Cabe recordar aquí que la Federación Rusa ha estado tradicionalmente más interesada en el impacto de las políticas de mitigación de otros países sobre las exportaciones de petróleo y gas de Rusia que no en la realización de acciones a nivel nacional para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero o la preparación de medidas de adaptación al cambio climático. Por ahora, se encuentra en una fase de espera, pendiente de las negociaciones en la Conferencia de las Partes en París y en papel que en ellas asuman Estados Unidos y China.⁴⁵

En lo que se refiere a su contenido, el texto acordado en la última reunión del Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada, celebrada en Ginebra en febrero de 2015,⁴⁶ presenta aún muchas ambigüedades. A pesar de haber sido elaborado sobre la base de lo discutido en la Conferencia de las Partes en Lima,⁴⁷ ofrece todavía un exceso de opciones posibles (algunos de los artículos cuentan con hasta trece opciones distintas), así como diversas sugerencias estructurales para cada sección de la propuesta.⁴⁸ De nuevo, esto no es más que el reflejo de la distancia existente aún entre las posiciones de las Partes y las dificultades con las que se encuentra la negociación.

Pueden avanzarse, no obstante, algunos de los elementos principales del acuerdo. De una parte, el objetivo del acuerdo es el de *“alcanzar un valor cero de emisiones netas de gases de efecto invernadero, de conformidad con el objetivo último de la Convención, y mantener y aumentar el nivel de resiliencia a los efectos adversos del cambio climático”* y *“limitar el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2 °C o 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales”*. Entre las disposiciones iniciales se recogen asimismo menciones al desarrollo sostenible, al principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, a la equidad y al fomento de las capacidades de las Partes, al mantenimiento de la diferenciación entre los países desarrollados y los países en desarrollo y a la adecuación de los compromisos de cada parte a sus *“circunstancias nacionales”*. De otra parte, entre los diferentes elementos que comprende la propuesta de acuerdo, destacan las disposiciones relativas a la mitigación y a la adaptación al cambio climático.⁴⁹

Respecto a las obligaciones de mitigación, se indica el aumento de la ambición de las Partes sobre la base de la equidad y conforme a sus *“circunstancias nacionales”*, pero el texto está totalmente abierto en lo que se refiere a los compromisos globales de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Así por ejemplo, se citan *“por lo menos un 50 % con respecto a los niveles de 1990 de aquí a 2050 y a partir de entonces un descenso continuado de las emisiones”* — *“descarbonización completa de aquí a 2050 en el caso de los*

⁴⁵ KOKORIN, Alexey y KORPPOO, Anna, *Russia's Post- Kyoto Climate Policy. Real Action or Merely Window-Dressing?*, Fridjof Nansen Institute, FNI Climate Policy Perspectives, núm. 10/ mayo 2013, disponible en: <http://www.fni.no/climatepolicy/perspectives/FNICPP-10.html> (fecha de consulta: 01.04.2015).

⁴⁶ Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada, Aplicación de todos los elementos de la decisión 1/CP.17, Texto de negociación, Doc. FCCC/ADP/2015/1.

⁴⁷ Decisión 1/CP.20, “Llamado de Lima para la Acción por el Clima” (Anexo), *Op.cit.*

⁴⁸ “Elementos para un texto de negociación”, ADP.2014.11. *Non Paper.*

⁴⁹ Los otros elementos del acuerdo son los siguientes: financiación, desarrollo y transferencia de tecnología, fomento de la capacidad, transparencia de las medidas y el apoyo, marcos de tiempo y procesos relacionados con compromisos/contribuciones, facilitación de la aplicación y el cumplimiento, y disposiciones institucionales y de procedimiento.

*países desarrollados, y una trayectoria de desarrollo sostenible en el de los países en desarrollo” — “que las emisiones netas se reduzcan a cero para 2050” — “nivel de ambición superior a una reducción de las emisiones para 2020 de por lo menos el 25 %-40 % con respecto a los niveles de 1990”.*⁵⁰

De hecho, como ya se apuntó, y a diferencia del Protocolo de Kioto, el texto propuesto no incluye objetivos cuantificados de reducción específicos jurídicamente vinculantes para los Estados Parte, conforme al nuevo planteamiento "*bottom up*" del futuro instrumento. Por el contrario, se apunta la inclusión de una obligación de las Partes que demuestre que el compromiso de reducción de las emisiones que proponen constituye una contribución justa al esfuerzo global de reducción, acompañado de un proceso de revisión técnica independiente.⁵¹ Así, aunque también aquí haya varias alternativas, se identifican en el texto diversos de los elementos para la definición y la fijación de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional, que deberían incluirse en un nuevo anexo y que deberían ir seguidas de un período (*ex ante* o *ex post*) para su evaluación técnica y para el análisis de las implicaciones que conlleven de cara a lograr resultados globales.

Asimismo, se establece que "*las Partes que son países desarrollados deberán comprometerse a adoptar metas absolutas de reducción de las emisiones (MARE) durante el período 2021-2030*", para lo cual podrán recurrir, como hasta ahora, a los mecanismos de flexibilidad (mercado de emisiones y Mecanismo de Desarrollo Limpio). Se anuncian también una serie de disposiciones de carácter financiero, las obligaciones de información y los mecanismos y normas de contabilidad para recabar información sobre el nivel de emisiones. Las múltiples opciones que aparecen aún en la redacción del texto muestran claramente diferencias importantes sobre los plazos para la presentación de los nuevos compromisos, el momento de la revisión de los compromisos de las Partes (*ex ante* o *ex post*), cómo deben cuantificarse (de manera agregada o individualmente), o incluso si debe o no haber diferenciación entre los países desarrollados y en desarrollo.

Aunque también en este aspecto la propuesta sigue completamente abierta, la adaptación al cambio climático tiene ahora una relevancia especial en el acuerdo, que le da una mayor importancia tanto respecto a las obligaciones de las Partes de carácter procedimental como substantivo. Asimismo, el texto vincula la adaptación a la cuestión de las pérdidas y el daño que, desde la Conferencia de Varsovia de 2013, cuenta con un mecanismo específico. En esta sección de la propuesta se discute la fijación o no de un objetivo mundial para la adaptación y sobre los niveles de ambición nacionales para el incremento de la resiliencia al cambio climático. También desde una perspectiva descentralizada se tratan los compromisos de las Partes para adaptarse a los efectos del cambio climático, reducir la vulnerabilidad y

⁵⁰ La Unión Europea, por su parte, ha avanzado el que considera como contenido mínimo del futuro instrumento: "*Asegurar una reducción ambiciosa de emisiones: especificando que el objetivo a largo plazo debería ser reducir antes de 2050 las emisiones mundiales en al menos un 60 % por debajo de los niveles de 2010[2], y estableciendo, en este contexto, unos compromisos de mitigación jurídicamente vinculantes que sean claros, específicos, ambiciosos y equitativos y que encaucen al mundo hacia la consecución del objetivo de un aumento inferior a 2 °C*", COM(2015)81/2, *Op.cit.*

⁵¹ *Vid.* HAITES, Erik; YAMIN, Farhana y HÖHNE, Niklas, *Possible Elements of a 2015 Legal Agreement on Climate Change*, IDDRI Working Paper, núm. 16/13, 2013, p. 14.

aumentar la resiliencia al clima. Entre otras, se mencionan como obligaciones de todas las Partes: la planificación, la ejecución e integración de la adaptación al cambio climático; mientras que se limitan a los países desarrollados los compromisos de proporcionar recursos financieros nuevos y adicionales, la transferencia de tecnología y el fomento de la capacidad.

En lo que se refiere al capítulo de pérdidas y daños, el texto reconoce que *“una mitigación inadecuada y una adaptación insuficiente conducen a pérdidas y daños mayores y que se deberá poner a disposición de los países en desarrollo y comunidades vulnerables apoyo financiero y técnico para hacer frente a las pérdidas y los daños provocados tanto por los fenómenos extremos como por los fenómenos de evolución lenta”*. Con este objeto, compromete a las Partes en el futuro a desarrollar las funciones, modalidades y procedimientos del Mecanismo internacional de Varsovia.

CONSIDERACIONES FINALES

La próxima Conferencia de París supondrá para el régimen internacional de cambio climático un punto de inflexión determinante, pero no puede ignorarse que la continuidad de este régimen multilateral nunca ha estado asegurada.⁵² No se debe únicamente al hecho de que el Protocolo de Kioto solo estableciera compromisos específicos de reducción para el primer período de compromiso, de 2008-2012, o a que no impusiera, conforme al principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” obligaciones de reducción para los países en desarrollo. A nadie escapa que uno de los elementos esenciales para garantizar la viabilidad del futuro acuerdo y su efectividad como instrumento para la lucha contra el cambio climático será el rigor de los compromisos que asuman las Partes y, muy especialmente, la participación de los estados que son grandes emisores de gases de efecto invernadero,⁵³ lo que por ahora no parece absolutamente garantizado.

A este respecto, y a pesar del avance relativo que suponen las nuevas iniciativas norteamericanas sobre cambio climático, debe recordarse que, además de su negativa a ratificar el Protocolo de Kioto, Estados Unidos ha sido siempre muy renuente a aceptar las reglas comunes sobre las que se asienta este régimen internacional y ha rechazado reiteradamente la idea de un único acuerdo con mecanismos y arquitectura similar a la del actual Protocolo de Kioto. Desde la perspectiva internacional se ha confirmado su oposición a un futuro instrumento internacional de este tipo; de hecho, se ha opuesto frontalmente a que se incluyan las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional en un anexo del futuro instrumento. Además, no sólo Estados Unidos se mantiene fuera de este régimen multilateral; Canadá se retiró en 2011 del Protocolo de Kioto, y Japón y la Federación Rusa se han manifestado claramente contra la asunción de nuevos compromisos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

⁵² Vid. MALJEAN-DUBOIS, Sandrine, “La mise en route du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques”, *Annuaire français de droit international*, vol. 51, 2005. pp. 433-463, p. 458 y s.

⁵³ BRUNNÉE, Jutta, “Coping with Consent: Lawmaking under Multilateral Environmental Agreements”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 15/2002, pp. 1-52.

A pesar de ello no puede negarse que desde la Conferencia de Copenhague de 2009, hemos asistido en las reuniones de Cancún, Durban, Doha, Varsovia y Lima, a un importante esfuerzo para ir restaurando la confianza de las Partes en el proceso multilateral para el establecimiento del régimen internacional de cambio climático iniciado con el Convenio Marco de 1992. En esta línea, la próxima Conferencia de las Partes que se celebrará en París en diciembre de 2015 se enfrenta a un reto de enormes proporciones: consensuar un acuerdo jurídicamente obligatorio para limitar el aumento global de la temperatura del planeta a 2 °C, lo que requerirá compromisos muy importantes tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo.

La conclusión favorable de un instrumento internacional sobre cambio climático que renueve los compromisos suscritos en Kioto en 1997 y que sea jurídicamente vinculante y aplicable a todas las Partes del actual Convenio Marco, debería ser una prioridad para la comunidad internacional. Y no obstante, vistos los pocos avances que ha habido hasta ahora y la posición de los países que son grandes emisores de gases de efecto invernadero, es poco probable que la Conferencia de las Partes alcance un acuerdo global plenamente satisfactorio en diciembre de 2015.

Si no puede preservarse la arquitectura jurídica del Protocolo de Kioto, es probable que finalmente el pragmatismo domine la actual negociación internacional sobre el régimen del cambio climático. De este modo, donde resulte imposible una acción concertada de carácter multilateral, se acabarán imponiendo, a pesar de los esfuerzos de la Unión Europea y bajo el manto del principio de las “*responsabilidades comunes pero diferenciadas*” y la exigencia de tomar en consideración las circunstancias nacionales de las Partes, las soluciones regionales o bilaterales más acordes con los intereses geoestratégicos de los Estados más influyentes en el proceso de negociación.

i

*Mar Campins Eritja**
Departamento de Derecho y Economía Internacionales
Universitat de Barcelona

*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.