

# Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 42/2010



## Energía y Cambio Climático

L. Atienza Serna, A. Barreira López, J. C. Ciscar,  
P. A. Fernández Sánchez, J. García Rabadán y L. C. Miró Baz,  
R. M. Giles Carnero, J. I. Hormaeche

Instituto de  
Estudios Europeos

• • • • • • • • • • • • • • • • • •



# **Cuadernos Europeos de Deusto**



# **Cuadernos Europeos de Deusto**

**Núm. 42/2010**

**Dirección, Consejo de Redacción y Consejo Asesor:**

Directora: Beatriz Pérez de las Heras (U. Deusto, Bilbao)

Consejo de Redacción: Joana Abrisketa Uriarte (U. Deusto, Bilbao)

M.ª Jesús Cava (U. Deusto, Bilbao)

Cristina Churruca Muguruza (U. Deusto, Bilbao)

Ana Garmendía Gutiérrez (U. Deusto, Bilbao)

Laura Gómez Urquijo (U. Deusto, Bilbao)

Beatriz Iñarritu (U. Deusto, Bilbao)

Santiago Larrazabal Basañez (U. Deusto, Bilbao)

Nicolás Mariscal (U. Deusto, Bilbao)

María Obieta Vilallonga (U. Deusto, San Sebastián)

Francisco Rodríguez Ortiz (U. Deusto, Bilbao)

M.ª Luisa Sánchez Barrueco (U. Deusto, Bilbao)

M.ª Luz Suárez Castiñeira (U. Deusto, Bilbao)

Consejo Asesor: Francisco Aldecoa (U. Complutense, Madrid)

Javier Bilbao (U. País Vasco, Bilbao)

Pablo Antonio Fernández Sánchez (U. Sevilla)

Igor Filibi (U. País Vasco, Bilbao)

Enrique Linde Paniagua (UNED, Madrid)

José Martín y Pérez de Nanclares (U. Salamanca)

Mariola Urrea (U. La Rioja, Logroño)

**Administración y suscripciones:**

Instituto de Estudios Europeos

Universidad de Deusto - Apartado 1 - E48080 Bilbao

Tfno.: 944 139 102 Fax: 944 139 282 Email: estudios.europeos@deusto.es

**Precios de Suscripción:**

	2 números año	Número suelto
Zona euro .....	36 euros (IVA incluido)	21 euros (IVA incluido)
Otras zonas .....	51 dólares	31,50 dólares

*Cuadernos Europeos de Deusto es una revista universitaria, tanto por la mayoría de sus autores y lectores como por su estilo, especializada en el estudio de temas jurídicos, económicos, políticos, sociales e históricos relativos al proceso de integración europea.*

*Cuadernos Europeos de Deusto agradece el patrocinio de la Dirección General de Servicios del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia, que ha hecho posible la publicación del presente número.*

Revista incluida en el catálogo LATINDEX.

Indexada en la base de datos ISOC.

Impreso en España/Printed in Spain

ISSN: 1130-8354

Depósito legal: BI - 620-91

# Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 42/2010

## Sumario

---

Presentación: B. Pérez de las Heras	11
Estudios	
L. ATIENZA SERNA, La energía eléctrica y el desarrollo sostenible	15
A. BARREIRA LÓPEZ, El papel de la UE en las negociaciones de cambio climático	41
J. C. CISCAR, Aspectos económicos de la política climática europea	59
P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, El almacenamiento de dióxido de carbono en los espacios marinos de la Unión Europea	73
J. GARCÍA RABADÁN Y L. C. MIRÓ BAZ, Dilema y reto: por una política comunitaria en energía	101
R. M. GILES CARNERO, La reunión de Copenhague de 2009: Las nuevas negociaciones en torno al Principio de Responsabilidades Comunes pero diferenciadas de los Estados en materia de clima	125
J. I. HORMAECHE, Estrategia energética: el caso de Euskadi	155
Jurisprudencia	
A. YSEBAERT Y M. <sup>a</sup> I. ROFES I PUJOL, Crónica de la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea	171
Crónica	
B. IÑARRITU, Crónica comunitaria: La actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea	199

# **La Reunión de Copenhague de 2009: Las nuevas negociaciones en torno al Principio de Responsabilidades Comunes pero diferenciadas de los Estados en materia de clima**

Rosa M. Giles Carnero<sup>1</sup>

Profesora Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Huelva

**Sumario:** I. Introducción.—II. El contexto y la evolución del diálogo internacional para la preparación de la Reunión de Copenhague. 1. La labor del Grupo de Trabajo Especial sobre los Nuevos Compromisos de las Partes en el Anexo I con arreglo al Protocolo de Kyoto. 2. La labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo en el marco de la Convención.—III. El desarrollo de la negociación internacional en Copenhague. 1. La cuestión del liderazgo internacional en materia de clima. 2. Las diferentes posiciones de negociación de los Estados del Anexo I. 3. Los principales elementos de discusión planteados por los Estados no incluidos en el Anexo I.—IV. Conclusiones.

---

**Resumen:** El régimen jurídico internacional en materia de cambio climático ha sido diseñado como un sistema flexible y dinámico, necesitado de un desarrollo continuado a través de la negociación de los Estados Partes. En particular, el Protocolo de Kyoto limita su aplicación al año 2012, por lo que resulta necesario adoptar nuevos instrumentos que definan la acción internacional en materia de clima a partir de esta fecha. Las reuniones de la Decimoquinta Conferencia de las Partes de la Convención sobre Cambio Climático y la Quinta Conferencia de las Partes como Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto, celebradas en diciembre de 2009 en Copenhague, se diseñaron como el escenario en el que tendría que adoptarse un nuevo acuerdo internacional. Hasta llegar a este evento, se desarrolló una intensa labor negociadora, en la que puede observarse posturas estatales claramente enfrentadas. El análisis de este proceso negociador, que culminó en las dos semanas de negociación desarrolladas en la capital danesa, pone de manifiesto la diversidad de situaciones e intereses presentes, a la vez que explican lo limitado de los resultados de la que tendría que haber sido la reunión clave para definir el futuro del sistema internacional de limitación de emisiones de gases de efecto invernadero.

---

<sup>1</sup> El presente trabajo forma parte de la línea de investigación desarrollada con la financiación del Proyecto de Excelencia de la Junta de Andalucía *Cambio Climático, Energía y Derecho Internacional* (SEJ – 3524).



**Palabras Clave:** Cambio Climático; Protocolo de Kyoto; Reunión de Copenhague.

***Abstract:** Climate change international regime has been designed as a flexible and dynamic system that needs to be developed by State Parties continued negotiations. The Kyoto Protocol first period of implementation finishes in 2012, and it is necessary to create new instruments in order to define international climate action for the subsequence periods. The Conference of the Parties at its fifteenth session and the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol at its fifth session were designed as the scene to sign a new international agreement. Previous and intense negotiations were developed with clearly confronted State positions. The analysis of this negotiation process, that finished with two intense weeks in Copenhagen, shows the absolutely diverse national situations and interests. This process explains limited results achieved in the United Nations Climate Change Conference, a meeting that should have been an important step to define the future of the international action to limit greenhouse gas emissions.*

**Keywords:** Climate Change; Kyoto Protocol; Copenhagen Meeting.

---

## I. Introducción

La Reunión de Copenhague sobre cambio climático trascurrió en la ciudad danesa del 7 al 18 de diciembre de 2009. Este encuentro había sido calificado como una pieza clave en el desarrollo del régimen jurídico internacional en materia de clima. El reloj situado en la cabecera del sitio web de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el cual descontaba los segundos que quedaban para Copenhague, resultaba un símbolo claro de las enormes expectativas que se habían depositado en este evento.

Sin embargo y pese a la expectación creada, el resultado de la Reunión no ha sido el esperado. El principal logro de las negociaciones es el denominado Acuerdo de Copenhague, un acuerdo político de mínimos que aplaza cualquier resultado vinculante al futuro de la negociación internacional. Mientras Yvo de Boer, Secretario Ejecutivo de la Convención sobre Cambio Climático, reconocía abiertamente lo limitado de los resultados en la conferencia de prensa de clausura de la Reunión; Ban Ki-Moon, Secretario General de las Naciones Unidas, se mostraba más esperanzado al calificar el Acuerdo de Copenhague como un comienzo importante que podía ser transformado en una norma jurídica obligatoria en el transcurso de 2010. Pese a las proclamaciones que llaman al optimismo, no cabe duda de que se esperaba mucho más de este encuentro. El acuerdo adoptado aún tiene que desarrollar un largo camino para transformarse en un instrumento jurídico con obligaciones concretas y susceptibles de verificación y control.

Para entender la trascendencia que se le había dado a la Reunión de Copenhague, debe contextualizarse este encuentro atendiendo a dos esferas. La primera de éstas presenta un carácter jurídico-político, mientras que la segunda es de naturaleza ambiental y de consenso científico.

Si nos centramos en la primera de estas esferas, hay que recordar que el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático tiene un carácter evolutivo basado en la actuación de foros de negociación institucionalizados. Ninguno de los instrumentos jurídicos que componen este régimen internacional se ha definido como un texto acabado. La Convención Marco sobre Cambio Climático se diseñó en 1992 como un primer paso en la lucha contra este fenómeno ambiental, en una situación de incertidumbre científica y socioeconómica. Este primer instrumento se limitaba a establecer obligaciones generales de cooperación e información, por lo que se preveía que debía completarse a través de la adopción de Protocolos de desarrollo.

Sin embargo, tampoco el Protocolo de Kyoto, adoptado en 1997 como complemento del texto marco, puede calificarse como un texto terminado en todos sus elementos. El Protocolo ha necesitado para su efectiva aplicación el desarrollo normativo realizado por las reuniones de las Partes, pero a esto hay que sumar que, si bien preveía un objetivo global concreto de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 5,2% para 2012 en relación a los niveles de 1990, esto sólo se diseñaba como un primer paso en un proceso que necesariamente iba a requerir nuevas negociaciones.

El año 2012 supone el final del plazo de aplicación del Protocolo de Kyoto y, a partir de ahí, debe comenzar una nueva fase en la actuación internacional en materia de cambio climático. Precisamente es esta fecha de término de la aplicación de los compromisos de Kyoto uno de los elementos que dotaban de trascendencia y perentoriedad a la Reunión de Copenhague. Si se pretende la eficacia real de los compromisos adoptados en materia de clima, es aconsejable que no exista un vacío jurídico entre el término de 2012 y la aplicación de los acuerdos que puedan adoptarse para su aplicación en la fase posterior a este año. Para asegurar la continuidad de medidas concretas en materia de clima más allá de 2012, habría sido necesario adoptar acuerdos en alguno de los encuentros anteriores a la Reunión de Copenhague pero, desde el momento en que esto no había sido posible, esta reunión se había fijado como la determinante para adoptar un compromiso que salvara la continuidad del régimen de control y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

La Reunión de Copenhague resultaba, por tanto, trascendente desde el punto de vista del cumplimiento de los plazos para alcanzar un acuerdo con aplicación el 1 de enero de 2013, pero para comprender las expectati-

vas creadas en torno a este encuentro debe añadirse un dato adicional que proviene del sistema internacional de investigación científica y tecnológica en materia de cambio climático. Desde la esfera de la investigación científica se ha realizado una nueva llamada de atención, que pone de manifiesto la necesidad de implantar medidas contundentes en materia de cambio climático si se quieren evitar consecuencias de carácter catastrófico e irreversible.

La situación ambiental había quedado resumida en el *Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* de 2007, que reconocía que el cambio climático es inequívoco y aconsejaba reducir emisiones de gases de efecto invernadero sin demora para no agravar sus efectos<sup>2</sup>. Este análisis es la base científica aceptada como válida en el sistema de negociación internacional en materia de cambio climático, lo que trae como consecuencia que exista el consenso sobre la necesidad de adoptar medidas apropiadas y eficaces con carácter de urgencia. De nuevo, la Reunión de Copenhague aparecía como el escenario idóneo para dar respuesta a este urgente reto medioambiental.

Es en el marco descrito en el que se ha preparado y desarrollado en Copenhague la Decimoquinta Conferencia de las Partes de la Convención Marco sobre Cambio Climático (COP-15) y la Quinta Conferencia de las Partes como Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto (CMP-5). La labor de preparación de estos encuentros ha sido ingente. Por un lado, se han ocupado del tema los distintos órganos del régimen jurídico internacional en materia de clima, pero a esto se ha unido el diseño de un sistema para la negociación institucionalizada que ha trabajado durante años para tratar de lograr la adopción de un acuerdo vinculante en la Reunión de Copenhague.

El consenso sobre cual debería ser la solución global para la mitigación y la adaptación al cambio climático no resultaba fácil, y así se ha puesto de manifiesto en el largo camino de preparación del encuentro en la capital danesa. Los principales Estados implicados en las negociaciones se situaban en diferentes posiciones que, de forma general y en una traducción jurídica, pueden resumirse en el problema de la concreción del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados. Ningún Estado niega la necesidad de tomar medidas globales para la mitigación y la adaptación al cambio climático, pero otra cosa es el nivel de responsabilidad concreta a asumir y el límite que las responsabilidades diferenciadas

---

<sup>2</sup> El *Informe de Síntesis* y los tres informes de los Grupos de Trabajo pueden consultarse en el sitio [www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch).

debe adquirir para no conculcar el principio de equidad en las obligaciones asumidas.

Los efectos divergentes de las consecuencias del cambio climático para los Estados y su diferente nivel de desarrollo y vulnerabilidad, configuran un amplio abanico de posiciones estatales en la materia. Esta realidad conlleva que en el transcurso de las negociaciones se entremezclen cuestiones con un alto contenido técnico, con otras de naturaleza política y diplomática. Mientras continúa el debate iniciado en el seno del Protocolo de Kyoto sobre cuestiones metodológicas, se ha planteado la discusión sobre la pertinencia de continuar únicamente con la aplicación de este instrumento u optar por la negociación de un nuevo sistema enmarcado en un texto diferente. La diversidad de posiciones negociadoras ha producido una gran variedad de propuestas, las cuales se han traducido en las múltiples opciones analizadas y barajadas en los documentos emitidos por los grupos de trabajo.

El presente artículo pretende reflexionar sobre el proceso de preparación y el desarrollo de la Reunión de Copenhague desde dos puntos de vista. En primer lugar, se estudiará el proceso institucional diseñado para posibilitar la adopción de un acuerdo internacional en materia de clima que pudiera ser de aplicación a partir del 1 de enero de 2013. En este ámbito se pondrá de manifiesto el dinamismo de un régimen internacional que al ocuparse de un tema tan complejo como la regulación sobre clima, pretende abordarlo con la apertura continúa de vías de negociación y con el recurso a la dilación en las negociaciones.

En segundo lugar, se realiza el análisis de la postura negociadora de los principales Estados protagonistas en el debate. En el transcurso del diálogo en los foros institucionalizados se han presentado diversas propuestas nacionales que responden, en buena medida, a las acciones jurídicas y los vaivenes políticos que se han desarrollado en la esfera interna de cada uno de estos Estados. Durante las negociaciones llevadas a cabo en las dos semanas de reuniones en Copenhague y, en particular, durante la fase de alto nivel desarrollada los tres últimos días, el complejo debate ha puesto de manifiesto algunas de las tendencias negociadoras que con claridad van a estar presentes en la futura evolución del sistema normativo internacional.

El estudio del proceso de negociación desarrollado y el análisis de los principales intereses defendidos, puede aclarar los factores que han motivado lo limitado de los resultados de la Reunión de Copenhague. Estos factores no sólo sirven para evaluar los logros de este encuentro, sino que serán fundamentales en el transcurso de las futuras negociaciones que deben realizarse el próximo año y que se prevé que deberían concluir, de nuevo, en la adopción de un acuerdo vinculante en la reunión a celebrar en México del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010.

## II. El contexto y la evolución del diálogo internacional para la preparación de la Reunión de Copenhague

Una de las características esenciales del régimen internacional en materia de cambio climático es su proceso de institucionalización a través del funcionamiento de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco sobre Cambio Climático (COP) y la Conferencia de las Partes como Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto (CMP). Estos órganos se han establecido como foros de negociación permanente y sirven de base institucional para la necesaria evolución del régimen jurídico internacional<sup>3</sup>.

La COP es el órgano decisorio principal en el ámbito de la Convención Marco sobre Cambio Climático<sup>4</sup>. En sus sesiones participan los Estados Partes en este texto, aunque pueden asistir como observadores otros Estados, organismos especializados de las Naciones Unidas y organizaciones en general<sup>5</sup>. El ámbito competencial de la CMP es similar al de la COP, aunque circunscrito a la aplicación y el desarrollo del Protocolo de Kyoto<sup>6</sup>. Sólo los Estados Partes en este segundo instrumento son miembros de la CMP, aunque aquellos que son Partes en la Convención y no en el Protocolo pueden participar en las reuniones como observadores<sup>7</sup>.

Estos órganos plenarios ostentan la competencia para diseñar la evolución del régimen internacional en materia de clima, y, por lo tanto, los pasos subsiguientes que deben seguirse en la acción de limitación y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en el periodo posterior a 2012. Conforme a estas competencias, la COP y la MOP han trabajado en la delimitación de los compromisos en materia de clima que deberían haber sido adoptados en la Reunión de Copenhague. Para potenciar y articular el trabajo en esta materia, han creado dos Grupos de Trabajo como órganos

---

<sup>3</sup> La doctrina internacional se ha ocupado ampliamente del análisis del desarrollo del régimen en materia de cambio climático en los últimos años. Para la consulta de la relevancia de la actuación con base en reuniones periódicas de las Partes para el funcionamiento del régimen puede verse, en particular, la obra de Yamin FARHANA y Joanna DEPLEDGE, *The International Climate Change Regime: A Guide to Rules, Institutions and Procedures*, Cambridge University Press, 2004 y, en relación al Protocolo de Kyoto Michael FAURE, Joyeeta Gupta y Andries Nentjes, *Climate Change and the Kyoto Protocol. The Role of Institutions and Instruments to Control Global Change*, Edgard Elgar, UK-USA, 2003.

<sup>4</sup> Ver Artículo 7 y conexos de la Convención Marco sobre Cambio Climático.

<sup>5</sup> Las sesiones ordinarias de la COP son anuales. En el marco de estas sesiones, también se celebran una de las dos reuniones anuales de sus órganos subsidiarios como son el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico y el Órgano Subsidiario de Ejecución.

<sup>6</sup> Ver artículo 13 y conexos del Protocolo de Kyoto.

<sup>7</sup> Las reuniones ordinarias de la CMP son anuales y se hacen coincidir con la de sus órganos subsidiarios, como son el Consejo Ejecutivo del Mecanismo de Desarrollo Limpio; el Comité de Supervisión de la Aplicación Conjunta; y el Comité de Cumplimiento.

subsidiarios, los cuales han actuado como foros de negociación y asesoramiento y han marcado el curso de las negociaciones que han culminado en diciembre de 2009<sup>8</sup>.

La labor de ambos Grupos se ha desarrollado de forma paralela durante los dos años previos a la celebración del encuentro de Copenhague, de forma que se han hecho coincidir la ubicación y las fechas de sus sesiones. De esta forma aparecen como dos sistemas de negociación que muestran las dos posibles vías para el desarrollo del régimen en materia de clima. La elección final de un escenario u otro presenta importantes consecuencias de carácter político y jurídico, aunque ninguna de las dos vías ha alcanzado el éxito en la Reunión de Copenhague.

Veamos algunos de los aspectos principales de la creación y la actividad desarrollada por cada uno de los Grupos de Trabajo.

### 1. *La labor del Grupo de Trabajo Especial sobre los Nuevos Compromisos de las Partes en el Anexo I con arreglo al Protocolo de Kyoto*

El diseño del Protocolo de Kyoto como un texto inacabado y la previsión de su eficacia sólo hasta el año 2012, hacía que para su aplicación y posterior desarrollo fuera necesaria una actuación continuada primero de la COP y luego de la CMP. En particular, en el seno de la CMP tendría que buscarse un consenso que permitiera diseñar los elementos esenciales del sistema que debería implantarse a partir de comienzos del año 2013<sup>9</sup>. Teniendo en cuenta el retraso producido en la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto, se hizo necesario que el órgano plenario de este instrumento trabajase esta cuestión desde su primera sesión.

En consecuencia, en la CMP-1 se «decide iniciar un proceso para examinar nuevos compromisos de las Partes incluidas en el Anexo I para el periodo posterior a 2012, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 9 del artículo 3 del Protocolo»<sup>10</sup>. Si recordamos que el artículo 3.9 señaló que «los compromisos de las Partes incluidas en el anexo I para los períodos siguientes se establecerán en enmiendas al Anexo B del presente Pro-

---

<sup>8</sup> Los Artículos 7.2.i) de la Convención Marco sobre Cambio Climático y 13.4.h) del Protocolo de Kyoto, reconocen de forma amplia la capacidad para establecer órganos subsidiarios a la COP y la CMP respectivamente.

<sup>9</sup> En particular, el Artículo 3.9 precisaba que «[...] 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 a que se refiere el párrafo 1 *supra* [2012]».

<sup>10</sup> Ver Decisión 1/CMP.1, 1.

toloco que se adoptarán de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo 21», puede concluirse que el objetivo de este proceso negociador queda circunscrito a la cuestión de los compromisos cuantificados de limitación o reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asumidos por los Estados del Anexo I<sup>11</sup>. Expresado de otro modo, puede concluirse que la negociación no va a alejarse de la idea de que la mejor forma para combatir el cambio climático es la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asumida únicamente por los Estados desarrollados.

De esta forma se es consecuente con los objetivos y los principios del Protocolo de Kyoto, y no se pretende avanzar en una estrategia diferente para la mitigación y adaptación al cambio climático. El sistema establecido en este texto se configuraría así como la principal opción de regulación en materia de clima y las medidas adoptadas después de su primer periodo de aplicación incidirían en su ampliación y robustecimiento.

El proceso de negociación previsto debía desarrollarse en el marco del Grupo de Trabajo Especial sobre los Nuevos Compromisos de las Partes en el Anexo I con arreglo al Protocolo de Kyoto (GTE-PK)<sup>12</sup>. Se preveía que los trabajos en este ámbito podrían obtener resultados con cierta celeridad. En particular, se precisó que «el grupo se propondrá finalizar sus tareas y conseguir que la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto apruebe sus resultados tan pronto como sea posible, y a tiempo de garantizar que no haya una interrupción entre el primer y el segundo periodo de compromiso». Sin embargo, pronto pudo verse que estas previsiones optimistas estaban lejos de poder transformarse en realidad.

El GTE-PK ha celebrado nueve sesiones de trabajo hasta llegar a la décima reunión celebrada en Copenhague del 7 al 15 de diciembre de 2009<sup>13</sup>. En estos cuatro años de trabajo no ha sido posible consensuar un documento definitivo que pudiera presentarse a la CMP-5 para su aprobación

---

<sup>11</sup> La Convención sobre Cambio Climático había diseñado un listado de Estados desarrollados que fue incluido como Anexo I al texto y que son los destinatarios de las obligaciones de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero previstas en el Protocolo de Kyoto.

<sup>12</sup> Ver Decisión 1/CMP.1, 2.

<sup>13</sup> El GTE-PK ha celebrado las siguientes sesiones: Primera sesión en Bonn (Alemania) del 17 al 25 de mayo de 2006; Segunda sesión en Nairobi (Kenia) del 6 al 14 de noviembre de 2006; Tercera en Bonn del 14 al 18 de mayo de 2007; Cuarta en Viena (Austria) del 27 al 31 de agosto de 2007 y Bali (Indonesia) del 3 al 15 de diciembre de 2007; Quinta en Bangkok (Tailandia) del 31 de marzo al 4 de abril de 2008 y en Bonn (Alemania) del 2 al 12 de junio de 2008; Sexta en Accra (Ghana) del 21 al 27 de agosto de 2008 y Poznan (Polonia) del 1 al 10 de diciembre de 2008; Séptima en Bonn (Alemania) del 1 al 12 de junio de 2009; Octava en Bonn (Alemania) del 1 al 12 de junio de 2009; y Novena en Bangkok (Indonesia) del 28 de septiembre al 9 de octubre de 2009 y en Barcelona (España) del 2 al 6 de noviembre de 2009. Los informes relativos a cada sesión pueden consultarse en el sitio web de la Convención sobre Cambio Climático (<http://unfccc.int>).

como enmienda del Protocolo de Kyoto y que, en consecuencia, hiciera posible la aplicación de los compromisos de reducción de emisiones de los Estados del Anexo I más allá del año 2012.

El informe de la Décima reunión del GTE-PK incluye la propuesta de texto sobre la que se había obtenido un acuerdo al término de las negociaciones el 15 de diciembre<sup>14</sup>. Se trata de un texto abierto, en el que se contempla un nuevo Anexo B para el Protocolo de Kyoto que incluye reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero para los Estados desarrollados, pero en el que no se fijan de forma definitiva porcentajes, años base, ni años de finalización de los periodos de cumplimiento. Si se observan otros apartados del texto referidos a mecanismos de cumplimiento o problemas metodológicos, también puede observarse que quedan abiertos gran parte de los elementos esenciales para el desarrollo y la aplicación de nuevos compromisos.

Esta situación ha llevado a que los Estados Partes en la CMP-5 decidieran la continuidad de las tareas de este órgano, el cual deberá presentar, de nuevo, sus conclusiones a la siguiente sesión plenaria a celebrar a finales de 2010 en México<sup>15</sup>. Queda, por lo tanto, abierto el proceso negociador en este foro con la esperanza de poder llegar a un resultado concreto en el nuevo plazo de un año.

Quizás lo más esperanzador, en relación a la obtención de futuros resultados, sea la previsión recogida en el Acuerdo de Copenhague según la cual los Estados Partes del Anexo I se comprometen a enviar a la Secretaría de la Convención una notificación de sus objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a alcanzar en el año 2020 y el año base sobre el que debe calcularse<sup>16</sup>. El plazo para el cumplimiento de este requerimiento es el 31 de enero de 2010, de tal manera que si se cumpliera esta previsión, el GTE-PK podría disponer de información adicional sobre los compromisos que los Estados del Anexo I estarían dispuestos a asumir y podría darse un avance en las negociaciones para la articulación de un acuerdo de naturaleza vinculante a finales de 2010.

## *2. La labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo en el marco de la Convención*

Mientras que en el seno del GTE-PK se trabajaba para configurar un nuevo compromiso que permitiera desarrollar el régimen de control y li-

---

<sup>14</sup> Ver documento FCCC/KP/AWG/2009/L.15.

<sup>15</sup> Ver Decisión 1/CMP.5, 2 y 3.

<sup>16</sup> Ver Acuerdo de Copenhague, párrafo 4.



mitación de las emisiones de gases de efecto invernadero para los Estados del Anexo I, en el seno de la COP se puso de manifiesto que era necesario un enfoque más amplio de la negociación jurídica en materia de cambio climático ya que el sistema establecido en Kyoto adolecía de importantes carencias. La aplicación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados en aquel texto se basaba en la asunción de compromisos únicamente por parte de los Estados desarrollados, y esta situación generaba problemas a la hora de incrementar estas obligaciones sin que se estableciera algún tipo de contraprestación por parte de los Estados en vías de desarrollo. A esto se sumaba la posición estadounidense, que con claridad planteaba condiciones para las economías emergentes a la hora de asumir algún tipo de obligación internacional de reducción de emisiones. La discusión de esta serie de cuestiones debía hacerse en el ámbito de la COP y suponía la posibilidad de plantear nuevos enfoques para la mitigación y adaptación al cambio climático respecto de los incluidos en el Protocolo de Kyoto.

Con base en estos presupuestos, se acordó el Plan de Acción de Bali en la COP-13 celebrada en diciembre de 2007<sup>17</sup>. En el primer párrafo de este texto se «decide iniciar un proceso global que permite la aplicación plena, eficaz y sostenida de la Convención mediante una cooperación a largo plazo que comience ahora y se prolongue más allá de 2012, a fin de llegar a una conclusión acordada y adoptar una decisión en su 15.º periodo de sesiones». En particular, en este proceso de negociación que se iniciaba se abordarían tanto las cuestiones de reducción de emisiones como de adaptación al cambio climático y, en consecuencia, los temas de transferencia de tecnología y de recursos financieros e inversiones relacionados con ambas esferas. Se establecía de esta forma un proceso de dos años que debía servir para alcanzar un consenso sobre los complejos temas presentados y que dejaba, en principio, abierta todas las posibilidades. Expresamente se encuadraba el proceso en los principios de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados y de desarrollo sostenible, pero más allá de esta referencia general no se establecían otros límites a la capacidad negociadora. No se ponían, por tanto, condiciones al contenido del futuro acuerdo a desarrollar.

Además de este mandato general de negociación, lo fundamental del Plan de Bali es el establecimiento del procedimiento negociador en el que tenía que desarrollarse. En base a este texto se llevó a cabo la creación del Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo en el marco de la Convención (GTE-CLP), diseñado como un órgano subsidia-

---

<sup>17</sup> Ver Decisión 1/CP.13.

rio de la COP<sup>18</sup>. El GTE-CLP obtiene el mandato específico de llevar a cabo un proceso global de negociación sobre los compromisos en materia de clima que deben prolongarse más allá de 2012, y este proceso debía servir de base para alcanzar un acuerdo jurídico vinculante en la reunión de Copenhague.

Debe destacarse, en particular, que se señala expresamente que la COP «conviene en que el proceso se basará, entre otras cosas, en la mejor información científica disponible, en la experiencia en la aplicación de la Convención y su Protocolo de Kyoto y de los procesos en ellos previstos; en los resultados de otros procesos intergubernamentales pertinentes y en las aportaciones de los círculos empresariales, la comunidad de investigadores y la sociedad civil»<sup>19</sup>. De esta previsión pueden extraerse dos ideas claras que condicionan el proceso negociador. Por un lado, aunque no se establece mandato concreto alguno respecto al contenido, se hace una llamada sobre la pertinencia de utilizar la experiencia adquirida en el sistema establecido por el Protocolo de Kyoto. Cualquier régimen que pretenda establecer una continuidad con la estrategia desarrollada hasta 2012, tiene que atender a lo previsto en aquel instrumento y a la experiencia desarrollada en sus mecanismos de aplicación y cumplimiento.

En segundo lugar, la negociación no sólo es global desde el punto de vista de los sujetos implicados y que abarca a la totalidad de los Estados de la Comunidad Internacional. Debido a la complejidad de las diversas áreas de desarrollo implicadas en la regulación en materia de clima, se hace una llamada a la participación de actores no estatales en el proceso negociador. De esta forma se pretende incluir en el sistema de diálogo a agentes con información científica y socioeconómica que permitan abordar de forma eficaz los complejos temas planteados.

El GTE-CLP ha realizado sus trabajos a través de siete reuniones hasta llegar a la octava sesión desarrollada en Copenhague del 7 al 15 de diciembre de 2009<sup>20</sup>. En este caso el mandato para el desarrollo de su labor quedaba circunscrito a dos años, pero como en el ámbito del GTE-PK ha sido imposible alcanzar un texto de consenso en este periodo. El informe rela-

---

<sup>18</sup> Ver Decisión 1/CP.13, 2.

<sup>19</sup> Ver Decisión 1/CP.13, 11.

<sup>20</sup> El GTE-CLP ha celebrado las siguientes sesiones: Primera sesión en Bangkok (Tailandia) del 31 de marzo al 4 de abril de 2008; Segunda sesión en Bonn (Alemania) del 2 al 12 de junio de 2008; Tercera en Accra (Ghana) del 21 al 27 de agosto de 2008; Cuarta en Poznan (Polonia) del 1 al 10 de diciembre de 2008; Quinta en Bonn (Alemania) del 1 al 12 de junio de 2009; Sexta en Bonn (Alemania) del 1 al 12 de junio de 2009; y Séptima en Bangkok (Indonesia) del 28 de septiembre al 9 de octubre de 2009 y en Barcelona (España) del 2 al 6 de noviembre de 2009. Los informes relativos a cada sesión pueden consultarse en el sitio web de la Convención sobre Cambio Climático.

tivo a su octava sesión presentado en la COP-15, pone de manifiesto que ni siquiera ha sido posible delimitar un borrador en un único texto, por lo que incluye la referencia a los documentos de trabajo que en las sucesivas reuniones del Grupo han sido objeto de consenso y que se presentan a consideración del pleno de Estados Partes<sup>21</sup>.

Ante esta situación, la COP-15 ha decidido extender el mandato del Grupo para que presente un nuevo informe a la próxima reunión a celebrar en 2010 en México<sup>22</sup>. También aquí se abre un nuevo plazo para la negociación y se establece una nueva cita en la que tener la oportunidad de adoptar el siguiente y necesario paso en el desarrollo del régimen internacional sobre cambio climático.

El proceso negociador seguirá, por tanto, abierto y en este marco el cumplimiento del Acuerdo de Copenhague puede ser útil para consolidar el consenso en torno a algunas de las medidas que han sido objeto de negociación en el seno del GTE-CLP. En particular, en este acuerdo se establece la obligación de los Estados en vías de desarrollo de aplicar medidas de mitigación del cambio climático y de notificar la previsión de éstas antes del 31 de enero de 2010<sup>23</sup>. La información recabada mediante esta previsión podrá servir de base para buena parte de las negociaciones que no han podido ser culminadas con éxito en la cumbre de Copenhague. Asimismo, el acuerdo de financiación al que se comprometen los Estados desarrollados supondrá un punto de partida para las nuevas negociaciones en materia de ayuda financiera para la mitigación y la adaptación al cambio climático.

---

<sup>21</sup> Ver documento FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Rev.1. Asimismo los documentos conexos relativos a las siguientes decisiones: Intensificación de la labor relativa a la adaptación (FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.1); Intensificación de la labor relativa al suministro de recursos financieros y a la inversión (FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.2); Intensificación de la labor relativa al desarrollo y la transferencia de tecnología (FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.3); Intensificación de la labor relativa al fomento de la capacidad (FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.4); Medidas de mitigación apropiadas para cada país adoptadas por las Partes que son países en desarrollo: mecanismo para registrar las medidas de mitigación apropiadas para cada país y facilitar la prestación de apoyo y su registro (FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.5); Enfoques de política e incentivos positivos para las cuestiones relativas a la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo (FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.6); Intensificación de la labor nacional e internacional relativa a la mitigación del cambio climático: consecuencias económicas y sociales de las medidas de respuesta (FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.7); Diversos enfoques, incluidas las oportunidades de utilizar los mercados para mejorar la eficacia en función de los costos de las medidas de mitigación y promover esas medidas (FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.8); Enfoques sectoriales de cooperación y medidas específicas para el sector de la agricultura (FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.9).

<sup>22</sup> Ver Decisión 1/CP.15.

<sup>23</sup> Ver Acuerdo de Copenhague, párrafo 5.

### III. El desarrollo de la negociación internacional en Copenhague

Las posturas estatales que pueden detectarse en la negociación internacional para la mitigación y la adaptación al cambio climático son muy diversas, ya que en este caso se unen condicionantes de carácter ambiental y técnico a múltiples variables socioeconómicas. El objetivo final del régimen en materia de clima es un cambio económico y energético global, que supere la dependencia actual del uso de combustibles fósiles. Este ambicioso objetivo supone un cambio de valores, usos y costumbres en las poblaciones de todos los Estados de la Comunidad Internacional, al margen de su nivel de desarrollo. Del régimen jurídico internacional en materia de clima se espera el consenso sobre las líneas maestras que deberían articular este cambio estructural a nivel global, y es en este marco de amplias expectativas en el que han negociado los Estados convocados en Copenhague y en el que se encuadran los futuros encuentros.

El éxito de un régimen jurídico internacional puede valorarse en función de la capacidad que muestre para articular el consenso de los principales Estados afectados en torno a las actuaciones a seguir. Desde este punto de vista, puede decirse que el régimen sobre clima ha conseguido establecer un sistema de cooperación permanente en la materia, así como la concreción de unos objetivos y principios generales que deben seguirse en la actuación internacional<sup>24</sup>. Sin embargo y más allá de este marco general, encuentra amplias dificultades para dar respuestas concretas, eficaces e inmediatas a los retos planteados por las evidencias científicas con las que se trabaja en los últimos años.

El principal eje de discusión en el sistema es la concreción del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados. Estamos ante un principio jurídico ambiental que ha sido expresamente reconocido en la Convención sobre Cambio Climático como uno de los rasgos más significativos del sistema que inaugura, y que ha encontrado su máximo exponente internacional en la normativa sobre reducción de emisiones recogida en el Protocolo de Kyoto.

El artículo 3 de la Convención, dedicado a los principios que deben guiar el logro de su objetivo y aplicación, reconoció en primer término el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, y precisó que «las Partes que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo

---

<sup>24</sup> Para un mayor análisis de la capacidad del régimen jurídico sobre cambio climático para generar un sistema permanente de negociación y desarrollo puede verse Rosa GILES CARNERO, «El Protocolo de Kioto como modelo de gestión ambiental global», en *El cambio climático en el derecho Internacional y Comunitario*, Antonio REMIRO BROTONS y Rosa M. FERNÁNDEZ EGEA (Editores), Fundación BBVA, Bilbao, 2009, pp. 27-60.

que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos». En consecuencia, el diseño jurídico de la Convención se basa en una atribución diferenciada de obligaciones a los Estados desarrollados, listados en el Anexo I, y al resto de Estados de la Comunidad Internacional. Esta aproximación fue el punto de partida para la negociación y la redacción del Protocolo de Kyoto y supone una de sus principales señas de identidad<sup>25</sup>. La solución para la mitigación y adaptación al cambio climático que adopta este texto, parte de la asunción de que los Estados desarrollados tienen una mejor capacidad y una responsabilidad histórica que les lleva a aceptar el protagonismo en las medidas de carácter obligatorio que se asuman en este ámbito. Conforme a este punto de vista, sólo los Estados del Anexo I son titulares de obligaciones específicas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, convirtiéndose esta previsión en la articulación más concreta y extrema del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados en el ámbito de la regulación internacional medioambiental.

La defensa de este modelo se ha hecho desde diversos puntos de vista que han incluido argumentos de equidad, responsabilidad histórica o capacidad socioeconómica. Sin embargo y frente a estos argumentos, la práctica ha mostrado que esta aproximación presenta importantes problemas de diversa naturaleza. Un simple vistazo a la situación actual lleva a la conclusión de que el sistema de Kyoto se ha desarrollado sin posibilidad de incluir obligaciones de reducción para los dos Estados con mayores emisiones de gases de efecto invernadero. La negativa de Estados Unidos a ratificar este instrumento se ha explicado habitualmente tanto por factores internos, como por una crítica a un sistema que no introduce ningún tipo de obligación de mitigación destinada a los Estados con economías emergentes. El hecho de que China se haya convertido en el primer emisor de gases de efecto invernadero y que el sistema de limitación de emisiones no prevea su inclusión, muestra cómo la aplicación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas puede ser atacada también desde un punto de vista de eficacia medioambiental. Parece que el sistema de Kyoto necesita de algunos replanteamientos en su nueva fase de aplicación, y esto es lo que se ha puesto de manifiesto durante la preparación de la COP-15 y la CMP-5; en las dos semanas de negociación; y en la última madrugada de negociaciones que después de una eterna discusión permitió alcanzar el Acuerdo de Copenhague.

---

<sup>25</sup> Los principios que inspiraron el desarrollo del sistema establecido por el Protocolo de Kyoto han sido analizados en la obra de Yves PETIT (Dir.), *Le Protocole de Kyoto. Mise en oeuvre et implications*, Presses Universitaires de Strasbourg, Estrasburgo, 2002.

Lo limitado de los resultados de este encuentro muestra que no ha sido posible generar el consenso en torno a la línea de actuación jurídica que debe adoptarse a la hora de delimitar la atribución de obligaciones en materia de clima. Las diferentes posturas negociadoras se basan en un complejo equilibrio entre la percepción de su vulnerabilidad a los efectos del cambio climático y sus circunstancias concretas de desarrollo socioeconómico. Esta realidad hace que aparezcan diferentes ejes de negociación que va más allá del enfrentamiento de posturas entre Estados desarrollados y en vías de desarrollo, y que crean posiciones negociadoras contradictorias dentro de estos dos grandes grupos. La percepción misma de los Estados que se han alzado como líderes en la negociación resulta compleja, ya que ha ido modificándose durante las fases de preparación y las posteriores reuniones en Copenhague.

En las páginas siguientes se incluye el análisis de algunas de las posturas defendidas de forma previa y durante la negociación en la capital danesa. Por un lado, aparece el problema del liderazgo en la negociación internacional en materia de clima; mientras que, por otro, resulta interesante observar la contraposición de intereses y soluciones jurídicas defendidas en cada uno de los dos grandes grupos de Estados que la Convención Marco sobre Cambio Climático define al incluirlos o no en su Anexo I.

### *1. La cuestión del liderazgo internacional en materia de clima*

La práctica internacional de los últimos años muestra la importancia que para el éxito en el desarrollo y la aplicación de los regímenes internacionales medioambientales tiene la articulación de un liderazgo claro. En este aspecto, el sistema en materia de cambio climático muestra una historia de desencuentros que, en buena medida, explican el retraso en la negociación y la aplicación de medidas concretas de mitigación de este fenómeno ambiental.

No cabe duda de que Estados Unidos se configuró como el principal agente dinamizador en las negociaciones que llevaron a concluir la Convención sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto. El sistema de control de emisiones y buena parte de los sistemas de cumplimiento de este segundo texto están claramente inspirados en normativa estadounidense sobre calidad de aire, muestra del activismo de los grupos negociadores aportados por Estados Unidos. Pese a los resultados alcanzados en esta primera fase, finalmente Estados Unidos no ratificó el Protocolo de Kyoto y pasó a protagonizar un papel secundario en los siguientes encuentros internacionales en la materia.

Las razones argumentadas para explicar el cambio de postura de uno de los Estados más relevantes para la actuación internacional en materia de

cambio climático son diversas. José Juste Ruíz ha resumido la situación al señalar que «entre las razones que explican este rechazo cabe destacar las reticencias ante una aplicación que la administración americana considera exagerada del principio de responsabilidades diferenciadas, la voluntad de no dejar las decisiones sobre cuestiones que pueden afectar profundamente la política económica del país en manos de instancias internacionales que escapan a su control y la falta de confianza en el buen funcionamiento del sistema establecido (considerado como demasiado complejo y excesivamente burocratizado)»<sup>26</sup>.

Dadas estas circunstancias, se planteó una situación en la que el liderazgo de la Unión Europea aparecía como el único capaz de salvar un sistema que debía aplicarse sin la participación de su principal inspirador. En este caso, los factores internos favorecían una actuación internacional ambiciosa que defendiese la adopción de medidas contundentes en orden al control y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. El reparto intracomunitario de los derechos de emisión; el uso favorable de los mecanismos de cumplimiento; y la redefinición de una Política Comunitaria en materia de energía, abogaban por la oportunidad de una posición contundente a favor de la adopción de medidas de limitación de emisiones en el ámbito internacional.

La pretensión comunitaria de liderar la acción internacional en materia de clima quedó clara en la fase de preparación de la Reunión de Copenhague. En las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 y 19 de junio de 2009, se explicó que «la Unión Europea ha vuelto a hacer un llamamiento a todas las partes para que cooperen para llegar a un acuerdo ambicioso y completo en la Conferencia de Copenhague, y aceleren, con tal fin, el ritmo de las negociaciones. La Unión Europea ha destacado el importante papel de las reuniones internacionales de alto nivel en el avance de los debates y confía en que las próximas reuniones del Foro de las Principales Economías y del G8 contribuirán positivamente al proceso de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Para desarrollar este proceso mundial, la UE ha intensificado su diálogo bilateral sobre cambio climático con socios internacionales clave, por ejemplo en las recientes cumbres con Canadá, China, los Estados Unidos, Japón, la República de Corea y Rusia»<sup>27</sup>. Más adelante, al fijar la posición negociadora de la Unión Euro-

---

<sup>26</sup> Ver José JUSTE RUÍZ, «Nuevas técnicas jurídicas frente al cambio climático: los mecanismos de flexibilidad en el Protocolo de Kyoto», en *Hacia una política comunitaria europea en Cambio Climático y sus consecuencias para España* de Juan José MARTÍN ARRIBAS (Director), Universidad de Burgos, Burgos, 2009, pp. 169-195, p. 175.

<sup>27</sup> Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 18 y 19 de junio de 2009 [11225/2/09 REV 2, 10 de julio de 2009], par. 29.

pea en relación a este encuentro, el ánimo de liderazgo de las negociaciones quedó señalado de forma explícita. En las Conclusiones del Consejo Europeo de 29 y 30 de octubre de 2009, la Unión Europea se declaraba «más determinada que nunca a desempeñar un papel destacado y a contribuir a alcanzar un acuerdo mundial, ambicioso y global»<sup>28</sup>.

Sin embargo y pese a la actividad diplomática desplegada, la capacidad de liderazgo de la Unión Europea ha quedado puesta en entredicho ante el protagonismo alcanzado por la nueva administración de Barack Obama y la relevancia del eje de negociación establecido con China. El diálogo bilateral entre Estados Unidos y China en materia de clima se ha desarrollado en los meses previos al encuentro en Copenhague, y se ha escenificado particularmente en la visita del Presidente estadounidense al Estado asiático el pasado mes de noviembre de 2009. La búsqueda de un acercamiento de posturas entre ambos Estados mostraba con claridad la idea de que era en el acuerdo entre los dos principales emisores de gases de efecto invernadero donde podría definirse una estrategia efectiva para el periodo posterior a 2012.

La relevancia de la actuación estadounidense volvió a ponerse de manifiesto en la fase de alto nivel desarrollada los dos últimos días del encuentro en Copenhague, y que se alargó durante la última madrugada y primeras horas del 19 de diciembre. El desbloqueo de una situación que hacía prever que no habría acuerdo alguno en la capital danesa, se superó con reuniones a puerta cerrada entre la delegación estadounidense y representantes de los Estados con economías emergentes como Brasil, China, India y Sudáfrica.

Aunque buena parte del contenido que finalmente se plasmó en el Acuerdo de Copenhague había sido propuesto por la Unión Europea y, por lo tanto, era previsible su aceptación<sup>29</sup>, las negociaciones escenificaron una imagen pasiva de la organización. Frente al activismo de la delegación estadounidense y la relevancia del diálogo con los representantes de los Estados emergentes, las delegaciones europeas quedaron en un segundo plano limitado a la aceptación de las discusiones protagonizadas por otros.

Estados Unidos parece haberse convertido en el gran artífice de la aceptación mayoritaria del Acuerdo de Copenhague, de forma que su posición parece alcanzar un nuevo relieve de cara al transcurso de las negociaciones el próximo año. Junto a esto, debe destacarse el papel jugado por determinados Estados con economías emergentes, que se han alzado como in-

---

<sup>28</sup> Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 29 y 30 de octubre de 2009 [15265/09 REV 1, 1 de diciembre de 2009], par. 5.

<sup>29</sup> En este sentido pueden compararse el Acuerdo de Copenhague con las Conclusiones del Consejo Europeo de 29 y 30 de octubre de 2009 [15265/09 REV 1, 1 de diciembre de 2009] y del Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2009 [EUCO 6/09 CO EUR 6 CONCL 4, 11 de diciembre de 2009].



terlocutores prioritarios en la negociación internacional. El papel relevante de China resulta ambiental y políticamente indudable, al señalarse como el principal emisor global de gases de efecto invernadero. Sin embargo, también la posición alcanzada por otros Estados va a resultar de interés en el futuro más próximo.

Brasil, en particular, parece haberse configurado como el principal interlocutor de América Latina y esto no ha sido bien acogido por otros Estados de la región. En este sentido puede destacarse las declaraciones en la rueda de prensa final de los Presidentes de Venezuela y Bolivia, en las que se ponía en tela de juicio la legitimidad del proceso de negociación del Acuerdo de Copenhague y se anunciaba su oposición a este texto. En este caso, la escenografía de la Reunión de Copenhague ha mostrado un liderazgo asumido por un grupo de Estados no incluidos en el Anexo I y que ha sido contestado dentro del propio sistema de negociación. La solución finalmente adoptada ha sido incluir el listado de Estados que expresamente aceptan el Acuerdo de Copenhague al inicio del documento, salvando de esta forma su adopción frente a la oposición en los debates de Bolivia, Cuba, Nicaragua, Sudán y Venezuela.

## *2. Las diferentes posiciones de negociación de los Estados del Anexo I*

La Convención sobre Cambio Climático incluyó un listado de Estados desarrollados en su Anexo I, y los configuró como los principales sujetos obligados a adoptar medidas concretas y eficaces para la mitigación y adaptación al cambio climático<sup>30</sup>. Desde el momento que estos Estados están llamados a convertirse en los principales destinatarios del coste de aplicar el régimen internacional en materia de clima, las posiciones que han adoptado en la negociación internacional pasan a adquirir un importante relieve.

Lejos de poder encontrar un enfoque unívoco al problema del cambio climático entre los Estados del Anexo I, puede observarse una importante fisura en orden a la interpretación de los límites del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y esto ha llevado a que aparecieran claramente dos opciones a la hora de enfrentar la nueva estrategia a aplicar a partir de 2012. Como ya se ha señalado en apartados anteriores, la expresión institucional de estas dos alternativas ha sido la creación de dos Grupos de Trabajo que han servido de foros de negociación de una y otra posición. La Unión Europea y Estados Unidos aparecen, respectivamente, como

---

<sup>30</sup> La versión original del Anexo I fue modificada por la Decisión 4/CP.3 adoptado por la COP-3 para incluir a Croacia; Eslovaquia; Eslovenia; Mónaco y la República Checa; y nuevamente por la Decisión 2/CP.15 de la COP-15 para incluir a Malta.

los principales defensores de cada una de las dos opciones de negociación que, en mayor o menor grado, son defendidas por el resto de los Estados del Anexo I.

Como no podría ser de otra forma, la postura internacional de la Unión Europea viene condicionada por las decisiones adoptadas en el marco del sistema comunitario. La Unión Europea de los 15 miembros que ratificaron el Protocolo de Kyoto se comprometieron a una reducción conjunta de emisiones de gases de efecto invernadero de un 8% respecto a los registros de 1990<sup>31</sup>, pero el reparto por Estados de la carga de esta reducción se llevaría a cabo mediante la aplicación de los criterios recogidos en la Decisión 2002/358/CE, de 25 de abril de 2002<sup>32</sup>. La normativa comunitaria ha supuesto, por tanto, una redistribución en el esfuerzo ambiental de los Estados partes mediante el que se pretende favorecer el cumplimiento global de las obligaciones adquiridas. A esta característica esencial del sistema comunitario, debe añadirse la consideración de la acción contra el cambio climático como uno de los objetivos prioritarios incluidos en el VI Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente y, en consecuencia, en gran parte de la política medioambiental y energética desarrollada en los últimos años<sup>33</sup>.

Este desarrollo del sistema comunitario ha favorecido la capacidad de la Unión Europea para defender la oportunidad de medidas contundentes en materia de clima en el ámbito internacional. En particular, en las Conclusiones del Consejo Europeo de 29 y 30 de octubre de 2009, se defendió que el objetivo de la acción internacional debía ser mantener el incremento de la temperatura global por debajo de los dos grados centígrados, para lo cual sería necesario que las reducciones de emisiones alcanzasen un mínimo de

---

<sup>31</sup> Conforme al artículo 5.4 del Protocolo de Kyoto se establece que las modificaciones posteriores en la composición de la organización no afectarían a los compromisos adquiridos. Por lo tanto, el cumplimiento conjunto afecta a los quince Estados miembros del momento que asumen conjunta y solidariamente el compromiso de reducción del 8% para el primer periodo de cumplimiento. Para sucesivos periodos nada se establece sobre la posibilidad de incluir a los Estados de nueva adhesión. En el momento actual, los Estados del Anexo I que se han adherido al sistema comunitario mantienen sus compromisos individuales, mientras que Chipre no tiene obligaciones de reducción al no estar incluido en el Anexo I. El caso de Malta es particular, ya que solicitó la enmienda de la Convención para su inclusión en el Anexo I y ésta ha sido aceptado por la COP-15.

<sup>32</sup> Ver Decisión del Consejo de 25 de abril de 2002 relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo (2002/358/CE). DO L 130, de 15,5, 2002, p. 1.

<sup>33</sup> Decisión n.º 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de julio de 2002 por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente. DO L 242 de 10 de septiembre de 2002.

un 50% sobre las de 1990 en el año 2050. Para facilitar el cumplimiento de este objetivo, la Unión Europea ofrecía una reducción de sus emisiones en un 30% para 2020, en relación a los niveles de 1990<sup>34</sup>.

La estrategia de la Unión Europea para alcanzar los objetivos propuestos se ha desarrollado prioritariamente en el contexto creado por el Protocolo de Kyoto y, para avanzar en esta línea, presentó una propuesta de enmienda de este texto para su consideración, primero, en el GTE-PK y, después, en la CMP-5<sup>35</sup>. El documento presentado pretendía ser una propuesta de negociación mediante la que asegurar la continuidad del sistema establecido en Kyoto más allá de su primera fase de cumplimiento, e incluía importantes medidas para fortalecer las estructuras de control y limitación de emisiones de gases de efecto desarrolladas en base a este instrumento.

Aunque la posición de la Unión Europea siempre se ha basado en la idea de la continuidad del sistema diseñado por el Protocolo de Kyoto, su posición ha ido incluyendo una cierta corrección del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados tal y como se aplicaba en aquel texto. En las Conclusiones del Consejo Europeo de 29 y 30 de octubre de 2009, puede observarse esta nueva consideración de forma que mientras apoya unos compromisos ambiciosos de reducción de emisiones por parte de los Estados desarrollados, también considera necesario que los Estados en vías de desarrollo adquieran compromisos en materia de mitigación. Junto a estos acuerdos y complementándolos, aparecerían todo un elenco de obligaciones referidas a los ámbitos de la transferencia de tecnología y la financiación internacional<sup>36</sup>. De esta forma, la Unión Europea admitía la posibilidad de que el siguiente paso en la lucha contra el cambio climático pudiera conllevar la adopción de un nuevo Protocolo en el que se atribuyeran a los Estados no incluidos en el Anexo I compromisos concretos de mitigación.

En relación a este ámbito, quizás la aportación comunitaria más interesante es la relativa al desarrollo de las medidas de financiación internacional que serían necesarias para la puesta en marcha de acciones de mitigación y adaptación por parte de los Estados en vías de desarrollo. De nuevo en las Conclusiones del Consejo Europeo de 29 y 30 de octubre de 2009, se declaraba que el coste de las medidas adicionales de mitigación y adaptación en los países en vías de desarrollo se cubriría «mediante una combinación de sus propios esfuerzos, el mercado internacional del carbono y la financiación pública internacional» y, para dar cumplimiento a esta previsión,

---

<sup>34</sup> Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 29 y 30 de octubre de 2009 [15265/09 REV 1, 1 de diciembre de 2009], pars. 7 a 9.

<sup>35</sup> Ver FCCC/KP/CMP/2009/2, de 11 de junio de 2009.

<sup>36</sup> Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 29 y 30 de octubre de 2009 [15265/09 REV 1, 1 de diciembre de 2009], par. 5.

se desarrollaba toda una serie de directrices que debían presentarse como propuesta a negociar en el encuentro de Copenhague<sup>37</sup>. En las Conclusiones del Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2009, quedarían completada esta oferta al declararse la necesidad de la actuación inmediata en este ámbito y ofrecer una aportación de 2.400 millones de euros anuales para el periodo de 2010 a 2012<sup>38</sup>.

Frente a la posición comunitaria de defensa del sistema del Protocolo de Kyoto, Estados Unidos ha defendido la pertinencia de optar por la negociación de un nuevo acuerdo internacional en el marco de la Convención sobre Cambio Climático. Por un lado, esta solución supondría una airosa salida al problema de una adhesión a un sistema como el de Kyoto que ha sido rechazado durante años por considerar que presentaba importantes carencias; pero, por otro, se permitiría abrir nuevas posibilidades a la negociación de compromisos por parte de los Estados con economías emergentes que, de alguna forma, equilibraran la carga que supone el sistema de reducción de emisiones diseñado en el Protocolo de Kyoto.

Conforme a este planteamiento general, Estados Unidos presentó una propuesta de protocolo a la Convención sobre Cambio Climático para su consideración, primero en el GTE-CLP, y después en la COP-15<sup>39</sup>. La propuesta se enmarca expresamente en el ámbito de aplicación de la Convención, señalándose que guarda relación únicamente con este texto y no con el Protocolo de Kyoto ni con los efectos que pudieran derivarse de aquel. Debe interpretarse, por tanto, que aquella propuesta pretendía la negociación de un instrumento totalmente aparte y desvinculado del sistema de actuación frente al cambio climático vigente hasta 2012.

A este primer punto fundamental para la fijar el contexto de la propuesta, se añade que el nuevo sistema tendría que incluir acciones nacionales contundentes de todos los Estados que tengan emisiones de gases de efecto invernadero significativas. Conforme a esta idea, en el texto se afirma con claridad que todos los Estados deben asumir obligaciones precisas de mitigación del cambio climático. Si bien se reconoce la diversidad de circunstancias nacionales, se insiste en la necesidad de que todos las Partes asuman compromisos específicos en la lucha contra el cambio climático y esto se subraya respecto de aquellos Estados en vías de desarrollo con una mejor capacidad económica<sup>40</sup>. Como contrapartida a estos nuevos compro-

---

<sup>37</sup> *Ibíd.*, par. 13 y siguientes y Anexo II relativo a las «Directrices para la posición de la UE sobre la financiación internacional de la lucha contra el cambio climático».

<sup>38</sup> Ver Conclusiones del Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2009 [EUCO 6/09 CO EUR 6 CONCL 4, 11 de diciembre de 2009], par. 37.

<sup>39</sup> Ver FCCC/CP/2009/7, de 6 de junio 2009.

<sup>40</sup> Ver artículos 1 y 2 de la propuesta.

misos que asumirían los Estados no incluidos en el Anexo I, se reconoce la necesidad de asegurar financiación adicional que sufrague los costes en los que se incurra y se avanzan algunas propuestas para articular el sistema de ayuda financiera internacional<sup>41</sup>.

La actividad diplomática desplegada por Estados Unidos antes y durante la celebración del encuentro de Copenhague ha seguido la misma línea planteada en su propuesta de protocolo. En particular, el diálogo con China ha tenido siempre como objetivo lograr que el Estado asiático aceptase compromisos concretos y cuantificables de mitigación del cambio climático. En la rueda de prensa de clausura de la Reunión de Copenhague, el presidente estadounidense reiteraba la disposición de su país de lograr acuerdos jurídicos vinculantes en materia de clima, pero volvía a supeditar esta cuestión a la asunción de responsabilidades por parte de los Estados con economías emergentes. La aceptación de la creación y puesta en marcha inmediata de un sistema de financiación conforme al Acuerdo de Copenhague, supone una muestra de la disposición estadounidense a asumir una mayor implicación en la siguiente fase de la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, la petición de un cierto grado de reciprocidad por parte de los Estados en vías de desarrollo sigue siendo el principal elemento a debatir el próximo año.

El resto de Estados incluidos en el Anexo I han adoptado posiciones que, en buena medida, recogían alguno de los elementos esenciales señalados en los párrafos anteriores. Así, por ejemplo, Japón ha coincidido con la Unión Europea en la necesidad de fijar el objetivo de una reducción drástica de emisiones a cumplir antes de 2050, pero ha elegido el mismo escenario de negociación que Estados Unidos al presentar una propuesta de protocolo al GTE-CLP y a la COP-15<sup>42</sup>. En este documento se apuesta por un sistema en el que todos los Estados Partes asumen compromisos concretos de mitigación del cambio climático, aunque estos quedan ponderados en función de sus circunstancias nacionales<sup>43</sup>. En particular, se prevé que las Partes del Anexo I asuman límites concretos en sus emisiones, aunque no se fijan los porcentajes de cada parte ni el año de finalización del periodo; por su parte, los Estados en vías de desarrollo deberán elaborar un Plan de Acción Nacional en el que se incluirán medidas y políticas de mitigación<sup>44</sup>.

Una opción algo diferente es la adoptada por Australia, que ha presentado tanto una propuesta de protocolo como otra de enmienda al Protocolo

<sup>41</sup> Ver Sección 4 de la propuesta.

<sup>42</sup> Ver FCCC/CP/2009/3, de 13 de mayo de 2009.

<sup>43</sup> Ver artículo 2 de la propuesta.

<sup>44</sup> Ver artículo 3 y Anexo C de la propuesta.

de Kyoto<sup>45</sup>. En el Preámbulo de la propuesta de protocolo queda explicada esta estrategia de doble vía, de forma que recuerda tanto los avances logrados por el Protocolo de Kyoto como los cambios en las circunstancias de muchas Partes desde que fue aprobado. Conforme a esta filosofía, se asegura la continuidad del sistema establecido en Kyoto y, en particular, de los sistemas de cumplimiento y, al mismo tiempo, se diseña una estrategia alternativa para ampliar el sistema de compromisos incluyendo a los Estados en vías de desarrollo.

Para lograr la adecuada implicación de los Estados no incluidos en el Anexo I en el sistema, en la propuesta de protocolo se utiliza la técnica de la elaboración de un Plan Rector Nacional que se convierte en el eje central de la propuesta. Este instrumento supone un programa-contrato en el que se concretan las obligaciones de mitigación del cambio climático de cada Estado en función de sus circunstancias. Los planes rectores nacionales deben incluirse como Anexo A al Protocolo y formarán parte de este texto<sup>46</sup>.

Las propuestas presentadas seguirán siendo objeto de discusión en el seno de los Grupos de Trabajo, con el fin de lograr un texto de consenso a presentar en la próxima reunión de los órganos plenarios de las Partes. En este nuevo camino, el contenido del Acuerdo de Copenhague puede utilizarse de referente de la aceptación lograda en torno a tres ideas fundamentales. En primer lugar, parece admitirse que el objetivo general debe ser que el incremento de la temperatura global no supere los dos grados centígrados<sup>47</sup>. En segundo término, se ha aceptado que la negociación debe quedar abierta a la determinación de compromisos por parte de todos los Estados y no únicamente por los incluidos en el Anexo I<sup>48</sup>. Por último, se asegura un sistema de financiación adicional para las medidas de mitigación y adaptación asumidas por los Estados en vías de desarrollo que tendrá una aplicación inmediata desde el año 2010<sup>49</sup>.

### *3. Los principales elementos de discusión planteados por los Estados no incluidos en el Anexo I*

El eje central de la discusión en torno a la situación de los Estados en vías de desarrollo es si deben asumir responsabilidades concretas y verifi-

---

<sup>45</sup> Ver FCCC/CP/2009/5, de 6 de junio de 2009 y FCCC/KP/CMP/2009/10, de 15 de junio de 2009 respectivamente.

<sup>46</sup> Ver artículo 4 de la propuesta.

<sup>47</sup> Ver Acuerdo de Copenhague, párrafo 1.

<sup>48</sup> Ver Acuerdo de Copenhague, párrafos 4 y 5.

<sup>49</sup> Ver Acuerdo de Copenhague, párrafo 8.

cables de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. En este ámbito se enfrentan consideraciones ambientales con otras de ponderación de diversos principios jurídicos. Por un lado, no cabe duda de que la eficacia de la acción internacional en materia de clima parece abogar por incluir a algunos de estos Estados en el sistema de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. La amplitud de la calificación de Estados no incluidos en el Anexo I lleva a la presencia en este grupo de Estados con muy diverso nivel de desarrollo. La necesidad de establecer algún tipo de medidas respecto a las emisiones de los Estados con economías emergentes parece indudable desde el punto de vista medioambiental, ya que su ausencia podría comprometer el éxito de cualquier sistema de prevención ambiental climática.

El debate jurídico se centra en la ponderación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados y del derecho al desarrollo sostenible. De la articulación de ambos conceptos se derivó en 1997 el enfoque asumido por el Protocolo de Kyoto pero, como ya se ha señalado, la práctica ha mostrado los límites de su efectividad. El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados puede ser matizado si atendemos a razones de equidad que permitan no sólo un sistema diferenciado de compromisos entre los Estados incluidos o no en el Anexo I, sino que incluya una mayor gradación en base al diferente nivel de desarrollo entre los Estados en vías de desarrollo. Por otra parte, la defensa del derecho al desarrollo puede ser salvada con la creación de sistemas adecuados y eficaces de financiación adicional para la mitigación y adaptación al cambio climático. El amplio interés de los Estados en vías de desarrollo por participar en el mecanismo de desarrollo limpio, creado por el Protocolo de Kyoto, parece mostrar la efectividad de sistemas de cooperación ambiental que puedan producir beneficios adicionales en los sistemas estatales receptores.

Como ejemplo de la diversidad de situaciones e intereses presentes en este grupo, puede hacerse referencia a tres Estados que han mostrado particularmente activos en las negociaciones como son China, Costa Rica y Tuvalu.

El Estado asiático ostenta en la actualidad el título de primer emisor global de gases de efecto invernadero, lo que le convierte en uno de los actores más relevantes en la negociación internacional sobre clima. La posición de China ha evolucionado desde una negativa categórica a asumir compromisos cuantificables de reducción de emisiones, a admitir esta posibilidad si viene respaldada por una financiación internacional que asegure que no obstaculizarán su crecimiento económico. El enfrentamiento con la posición estadounidense ha sido uno de los ejes esenciales de la negociación antes y durante la reunión de Copenhague. El acuerdo de mínimos que

supone el Acuerdo de Copenhague permite atisbar cierto optimismo respecto a la flexibilización de la postura china, ya que no solamente se ha recogido la previsión de que los Estados en vías de desarrollo asuman medidas de mitigación, sino que se establece la posibilidad de su verificación e información internacional<sup>50</sup>. La cuestión de la transferencia de datos había sido uno de los principales puntos de desencuentro en las negociaciones, aunque el diálogo bilateral con Estados Unidos había abierto nuevas vías para la cooperación en este ámbito y había generado el acuerdo de ayuda para incrementar la capacidad de China en las mediciones de emisiones de efecto invernadero que pretenden convertir en más fiables sus inventarios<sup>51</sup>.

En la aportación de Costa Rica a las negociaciones, resulta particularmente interesante la elaboración y puesta a disposición de un proyecto de protocolo a la Convención sobre Cambio Climático que, en buena medida, resume las principales posturas de los países en desarrollo<sup>52</sup>. Se trata de un texto que pretendía recoger las diversas opiniones expuestas por los Estados negociadores y ser un documento que agilizase el trabajo en Copenhague. El objetivo general del nuevo instrumento se enuncia en su artículo 2 y precisa que «las medidas adoptadas en virtud del presente Protocolo contribuirán de manera importante a lograr que la concentración global de gases de efecto invernadero en la atmósfera se estabilice en el menor nivel posible por debajo de 350 ppmv de CO<sub>2</sub> eq, y que el aumento de la temperatura se limite al mínimo posible por debajo de 1,5 °C en relación con los niveles preindustriales. Las medidas adoptadas en virtud del presente Protocolo ayudarán considerablemente a llevar a cabo la transición hacia una sociedad con bajas emisiones de gases de efecto invernadero que sea compatible con los objetivos del desarrollo sostenible y acorde con el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las respectivas capacidades».

Para el logro de este objetivo se diseña un sistema en el que la aplicación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas conlleva que sean los Estados desarrollados los que asuman principalmente las obligaciones de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, y quienes aporten la ayuda financiera y tecnológica necesaria para permitir la necesaria adaptación al cambio climático. El derecho al desarrollo sostenible queda subrayado en relación a los Estados en vías de desarrollo que presentan una especial vulnerabilidad ante el cambio climático y que, por ello, ostentan

---

<sup>50</sup> Ver Acuerdo de Copenhague, parágrafo 5.

<sup>51</sup> El principal resultado en materia de clima del viaje del Presidente estadounidense a China, celebrado en noviembre de 2009, fue el acuerdo para incrementar la capacidad de este segundo Estado en las mediciones de emisiones de efecto invernadero. Sobre la labor de apoyo estadounidense en este ámbito ver [www.epa.gov/oia/air/chineair.html](http://www.epa.gov/oia/air/chineair.html).

<sup>52</sup> Ver FCCC/CP/2009/6, de 8 de junio de 2009.



una mayor necesidad de asistencia internacional. La posibilidad de incluir un sistema de compromiso de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero destinado a los Estados no incluidos en el Anexo I, sólo se acepta si viene acompañado de la ayuda financiera y tecnológica apropiada.

De esta forma, las principales reivindicaciones de los Estados en vías de desarrollo quedan condensadas en un único documento que, sobre todo, se basa en la defensa del derecho al desarrollo. En este mismo sentido resultan interesantes las propuestas presentadas por Tuvalu, en las que se presta un especial interés por la situación de los Estados más vulnerables. Como ocurría con Australia, Tuvalu ha optado por la doble estrategia de presentar una propuesta de protocolo a la Convención sobre Cambio Climático y de enmienda al Protocolo de Kyoto<sup>53</sup>.

Este Estado ha sido especialmente activo en la llamada de atención sobre la necesidad de tomar medidas contundentes que traten de paliar la difícil situación de aquellos Estados especialmente vulnerables al cambio climático, así como de requerir un sistema institucional y financiero de adaptación. La posición de Tuvalu se ha desarrollado a través de los dos documentos que ha presentado, en los que destaca el amplio estudio de soluciones institucionales que somete a la consideración de los Estados Partes. A la vista de sus propuestas, adquiere especial significado sus declaraciones en relación al Acuerdo de Copenhague, ya que aunque anunció que aceptaría el texto, esto sólo sería por considerar que era la única alternativa posible para un Estado en una especial situación de vulnerabilidad. Las declaraciones de Tuvalu recordaban la situación perentoria de algunos miembros de la Comunidad Internacional, que han visto aplazada la toma de decisiones vinculantes al transcurso de otro año de negociaciones.

#### IV. Conclusiones

A la vista del resultado de las negociaciones en Copenhague, un apartado de conclusiones sólo puede comenzarse con un claro tono negativo. La información medioambiental que está en las mesas de negociación debería promover una mayor capacidad de decisión internacional, pero a esto hay que añadir el problema jurídico e institucional que se provocará si no hay acuerdo alguno que pueda ser aplicado a partir del 1 de enero de 2013. Una simple prórroga del sistema del Protocolo de Kyoto hace necesaria la enmienda de este texto conforme al procedimiento fijado, y esto conlleva

---

<sup>53</sup> Ver FCCC/CP/2009/4, de 5 de junio de 2009 y FCCC/KP/CMP/2009/4, de 12 de junio de 2009 respectivamente.

abrir un nuevo periodo de ratificaciones por los Estados que ya difícilmente parece posible que pueda concluirse en el periodo de los tres años que restan. El pesimismo se extiende no sólo sobre los resultados de este encuentro, sino sobre la capacidad de pervivencia misma de un sistema internacional de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

La explicación a esta situación resulta simple pese a lo complejo de la diversidad de situaciones que subyacen, no ha sido posible generar un consenso en la Comunidad Internacional que permita una articulación adecuada del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados. No obstante, quizás el principal problema venga del tipo de expectativas que se han depositado en la capacidad del régimen internacional sobre clima para generar este consenso. En estos momentos se exige del ordenamiento jurídico internacional que diseñe las grandes soluciones que trasladen al sistema económico e industrial global a un escenario de menor dependencia de los combustibles fósiles, pese a que esta evolución no se ha producido en ninguno de los sistemas estatales. La pregunta que subyace es si pueden generarse unas normas en el nivel internacional que no son acordes con los sistemas de desarrollo de los Estados, es decir si el Derecho Internacional puede convertirse en un instrumento eficaz para un cambio en el tipo de vida y de crecimiento tanto de las sociedades industrializadas como de las en vías de desarrollo.

La pregunta no tiene fácil respuesta, como no lo tiene el reto al que se enfrenta, de nuevo, el régimen sobre clima el próximo año. Entre los datos positivos que pueden recordarse a la hora de encarar las siguientes negociaciones, puede recordarse la experiencia misma del Protocolo de Kyoto. Aunque las carencias de este texto han sido puestas de manifiesto a lo largo del presente trabajo, no cabe duda de que ha supuesto la creación de un sistema de gestión global de las emisiones de gases de efecto invernadero que ha introducido importantes cambios de aproximación y metodológicos en muchos de los sistemas nacionales. En el seno de los Estados del Anexo I, incluyendo el Derecho Comunitario, se ha desarrollado todo un vuelco en el tratamiento jurídico de las emisiones de gases de efecto invernadero que ha generado un nuevo enfoque en el problema, y a esto hay que sumar los esfuerzos en el mismo sentido protagonizados por los Estados en vías de desarrollo que pretenden hacer uso del mecanismo de desarrollo limpio. El Derecho Internacional ha demostrado así su capacidad para generar cambios, y la valoración ambiental de estos al finalizar la primera fase de cumplimiento del Protocolo de Kyoto podrá dar una idea real de los beneficios que esto ha comportado en la gestión global del problema del cambio climático.

También pueden ser llamadas al optimismo el retorno a un mayor activismo en el sistema de Estados Unidos, y las últimas cesiones de los Esta-

dos con economías emergentes en relación con su disponibilidad a asumir compromisos concretos y verificables de mitigación del cambio climático. El Acuerdo de Copenhague ha aplazado la toma de decisión tanto respecto del establecimiento o incremento de obligaciones de reducción de emisiones para los Estados desarrollados, como de las medidas que tendrán que adoptar los en vías de desarrollo, pero, al menos, establece un plazo concreto para que ambos tipos de Estados notifiquen el tipo de medidas que están dispuestos a aceptar en el futuro próximo. Si se produce el cumplimiento adecuado de este acuerdo, al menos se habrán establecido unos plazos en los que conocer de forma clara y precisa los niveles exactos de compromiso que cada Estado está dispuesto a asumir.

Si se produce el adecuado cumplimiento de las previsiones de financiación incluidas en el Acuerdo de Copenhague, de nuevo podrá barajarse un nuevo elemento que llame a un acuerdo en la próxima sesión de los órganos plenarios. La puesta en marcha de la ayuda financiera para la mitigación y la adaptación es el único compromiso inmediato recogido en aquel texto de mínimos. En el periodo de 2010 a 2012 tienen que ponerse a disposición de esta previsión 30 billones de dólares, lo que supone una obligación precisa a la que tendrán que hacer frente los Estados desarrollados. Con este mecanismo puede paliarse, al menos, algunos de los efectos más acuciantes que el cambio climático está generando en los Estados más vulnerables y con menos capacidad de desarrollo. Estamos ante una medida de urgencia que tendrá que ir acompañada de una actuación más global, pero al menos y como se puso de manifiesto en los últimos días de Copenhague, resulta necesaria para paliar determinadas situaciones que ya han adquirido la categoría de urgente.

Para terminar este apartado, cabe hacer algunas consideraciones particulares respecto a la posición de la Unión Europea de cara a las próximas negociaciones a desarrollar. Para el sistema comunitario el cambio de los parámetros energéticos tradicionales supone no sólo un reto medioambiental, sino también relacionado con su competitividad internacional y con la seguridad del abastecimiento. Se conforma de esta forma una oportunidad importante para hacer coincidir los beneficios medioambientales con otros de carácter económico y político. Estas circunstancias hacen prever que la posición de la Unión Europea seguirá siendo la de promocionar el consenso en torno a compromisos ambiciosos de reducción de gases de efecto invernadero, y de promover la ayuda económica y tecnológica para las medidas de mitigación adoptadas por los Estados con economías emergentes. Esta posición dotará a la organización de un especial protagonismo en los siguientes encuentros, pero además debería permitir la consolidación de una mayor imagen de liderazgo en el desarrollo del régimen internacional en materia de clima. La figura negociadora de la Unión Europea tendría que

adquirir un mayor realce en el triángulo de la negociación que debe incluir en sus vértices a Estados Unidos y los Estados con economías emergentes.

El próximo año abre un nuevo escenario para la negociación internacional en materia de clima. El Acuerdo de Copenhague fija una primera fecha, el 31 de enero de 2010, para conocer las comunicaciones de los Estados respecto a sus compromisos de reducción de emisiones y de mitigación del cambio climático. La agenda climática para 2010 continuará con las reuniones de los grupos de trabajo del 31 de mayo al 11 de junio y concluirá con la celebración de la COP-16 y la CMP-6 en México del 29 de noviembre al 10 diciembre. En cada uno de estos encuentros tendrá que volver a hacerse un repaso de las valoraciones incluidas en este trabajo y, en cada uno, volver a evaluarse la capacidad del régimen internacional en materia de clima para hacer frente a las principales causas y consecuencias de este reto medioambiental.

