

DCIDOB 98.
Canvi climàtic, camí al 2012.

LA POLÍTICA INTERNACIONAL DEL CLIMA

ELS ACTORS, LES NEGOCIACIONS I ELS ACORDS

Oriol Costa Professor de Relacions Internacionals, Universitat Autònoma de Barcelona

El canvi climàtic s'ha convertit en un tema rellevant en l'agenda de la política internacional, com demostren els milers i milers de negociadors i participants que acudeixen a les reunions monogràfiques que se celebren cada any. I, si hem de fer cas al Baròmetre del Real Instituto Elcano, també els ciutadans semblen percebre'l com un dels principals problemes de la societat internacional, considerant que l'identifiquen regularment com a la primera o la segona amenaça més important per als interessos vitals d'Espanya.

El conjunt de tractats, acords, normes i institucions que constitueixen l'actual règim internacional del canvi climàtic són el resultat de pràcticament dues dècades de negociacions, la pràctica totalitat de les quals s'ha donat sota els auspicis de les Nacions Unides. Aquest ha estat un procés llarg, complex, que ha provocat tots els graus possibles de l'eufòria i la frustració (inclosa la indiferència) i que hem de considerar encara inacabat.

Els inicis de les negociacions i el Conveni Marc de Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic

► Les primeres passes de les negociacions internacionals del clima van tenir lloc entre mitjan anys vuitanta i 1992, l'any de la Conferència de Nacions Unides sobre el Medi Ambient i el Desenvolupament (CNUMAD), celebrada a Rio de Janeiro. Aquesta va ser una etapa de progressiva politització del canvi climàtic i de formalització dels marcs negociadors. En efecte, fins a mitjan anys vuitanta l'interès en el canvi climàtic es reduïa als científics, i quan alguns actors polítics (principalment membres del sistema de Nacions Unides) intervenien en aquest assumpte, ho feien atenent a preocupacions de caràcter científic. Progressivament, doncs, l'escalfament global va anar introduint-se en l'arena governamental. Mencionarem tres reunions clau en aquest procés: la de Villach, Àustria (1985), que va marcar un primer canvi d'èmfasi; la Conferència de Toronto, Canadà (1988), que va reconèixer que “la humanitat està portant a terme un experiment involuntari, incontrolat i globalment generalitzat, les últimes conseqüències del qual només podrien ser pitjors en el cas d'una guerra nuclear”; i la Conferència Ministerial de l'Haia, Països Baixos (1989), que va evidenciar la “polarització gradual” de les posicions dels estats (Andresen, 1998: 10).

Durant aquests anys va tenir lloc també un procés de formalització creixent dels marcs de la negociació i de la investigació científica sobre el canvi climàtic. Així, el 1988, la Secretaria General de l'Organització Meteorològica Mundial i el Director Executiu del Programa de Nacions Unides per al Medi Ambient (PNUMA) van crear el Grup Intergovernamental d'Experts sobre el Canvi Climàtic (IPCC), cridat a convertir-se en el punt de referència científic de les negociacions. D'altra banda, el desembre de 1989 l'Assemblea General de Nacions Unides va adoptar dues resolucions que van permetre superar la multiplicació desordenada de conferències parcialment superposades. Primerament, la resolució 44/207 sobre la Protecció del Clima Global per a les Generacions Presentes i Futures va establir formalment l'objectiu d'acordar un conveni sobre el clima. En segon lloc, la resolució 44/228 va inserir el canvi climàtic a l'agenda de la Conferència de Rio, dotant així a la negociació d'un calendari i d'una major visibilitat. Entre 1990 i el juny de 1992, sis reunions del Comitè Intergovernamental de Negociació van servir per negociar el primer tractat internacional del clima, el Conveni Marc de Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic (CMNUCC).

Del Conveni Marc es poden destacar tres característiques principals. En primer lloc, no conté objectius quantificables de reducció de les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle, contràriament al que havia defensat la Comunitat Europea. En segon lloc, el Conveni genera un procés de negociació pràcticament permanent, que és el que ha permès la construcció gradual del règim internacional de lluita contra el canvi climàtic. Més concretament, estableix, entre d'altres, la celebració de reunions anuals dels estats que han ratificat el Conveni, conegudes com a Conferències de les Parts (COP). I, finalment, el Conveni estableix una diferenciació entre estats, de manera que, d'un cantó, hi ha els desenvolupats i, de l'altre, els



del Sud, amb l'objectiu de diferenciar també el tipus de compromisos que s'esperen dels uns i dels altres (Bodanski, 1994). El Conveni va entrar en vigor el març de 1994 i al cap d'un any es va celebrar, a Berlín, la primera Conferència de les Parts. Aquesta reunió va donar lloc a l'anomenat Mandat de Berlín¹, en virtut del qual els estats acordaven establir objectius vinculants i quantificats de reducció de les emissions de gasos d'efecte hivernacle dels països del Nord, i fixaven també la tercera COP, a celebrar l'any 1997 a Kyoto, com a data final de les negociacions. Aquest acord, doncs, constituïa un full de ruta per a la redacció d'un "instrument jurídic" que havia de complementar el Conveni Marc de 1992.

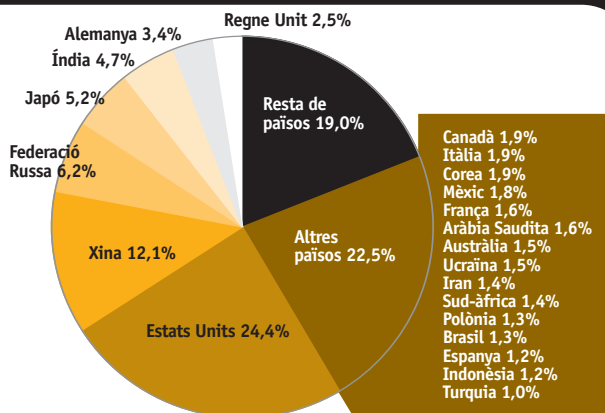
De Rio a Kyoto ▶ Els dos anys de negociació van donar lloc al Protocol de Kyoto, que s'ha convertit en el més conegut dels tractats internacionals de protecció del medi ambient. En destacarem tres aspectes principals. Primerament, el Protocol estableix l'objectiu de reduir com a mínim en un 5% (respecte dels nivells de l'any base, el 1990²) les emissions de gasos d'efecte hivernacle dels països desenvolupats, la qual cosa hauria d'ocórrer durant el període 2008-2012. No obstant això, aquest objectiu conjunt es distribueix de manera desigual entre els estats, de manera que, per exemple, Austràlia pot augmentar les seves emissions un 8% i Islàndia un 10%, mentre que Estats Units ha de reduir-les un 7% i el conjunt dels països de la UE (en la seva composició de llavors, amb només quinze països) ha de fer-ho un 8% (i aquest compromís també va ser redistribuït i diferenciat entre els Estats Membres)³.

En segon lloc, les negociacions van conduir a la creació de tres *mecanismes de flexibilitat*, per tal de facilitar (i abaratir) el compliment del Protocol de Kyoto, i que s'han convertit en el centre mateix del règim. Aquests mecanismes, coneguts amb els noms de *comerç d'emissions*, *implementació conjunta* i *mecanisme de desenvolupament net*, han conformat a més una part important de l'agenda negociadora de l'etapa post-Kyoto, ja que la seva operacionalització ha estat sempre plena de dificultats. Finalment, assenyalarem que l'entrada en vigor del Protocol de Kyoto requereix que el ratifiquin 55 estats que suposin, com a mínim, el 55% de les emissions dels països del Nord en els nivells de 1990. Aquesta és una xifra clau, ja que permet vetar l'entrada en vigor del Protocol amb la suma dels Estats Units, més qualsevol dels altres grans emissors de gasos amb efecte d'hivernacle: la UE, la Federació Russa o Japó. Reprendrem aquest fil més endavant.

Les negociacions post-1997 ▶ Durant els anys previs i posteriors a Kyoto es van consolidar un seguit d'aliances entre els estats, que continuen operant avui en dia, encara que algunes semblen haver entrat en crisi. Així, d'una banda, el grup JUS-CANZ (format per Japó, Estats Units, Canadà, Austràlia i Nova Zelanda, i ampliat sovint a l'anomenat Grup Paragües, que inclou també la Federació Russa i Ucraïna, entre d'altres) ha mantingut una actitud reticent davant les polítiques internacionals del clima, sense que això hagi impedit l'existència de

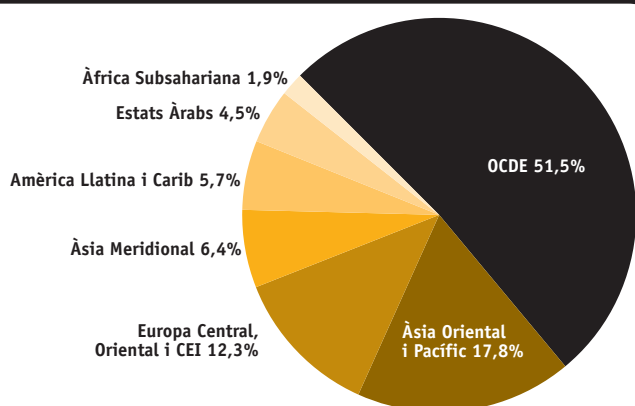


Principals països emissors de CO₂ (2000)
(% de participació mundial)



► Elaboració pròpia. PNUD, 2005

Participació regional en les emissions mundials de CO₂ (2000)
(% de participació mundial)



► Elaboració pròpia. PNUD, 2005

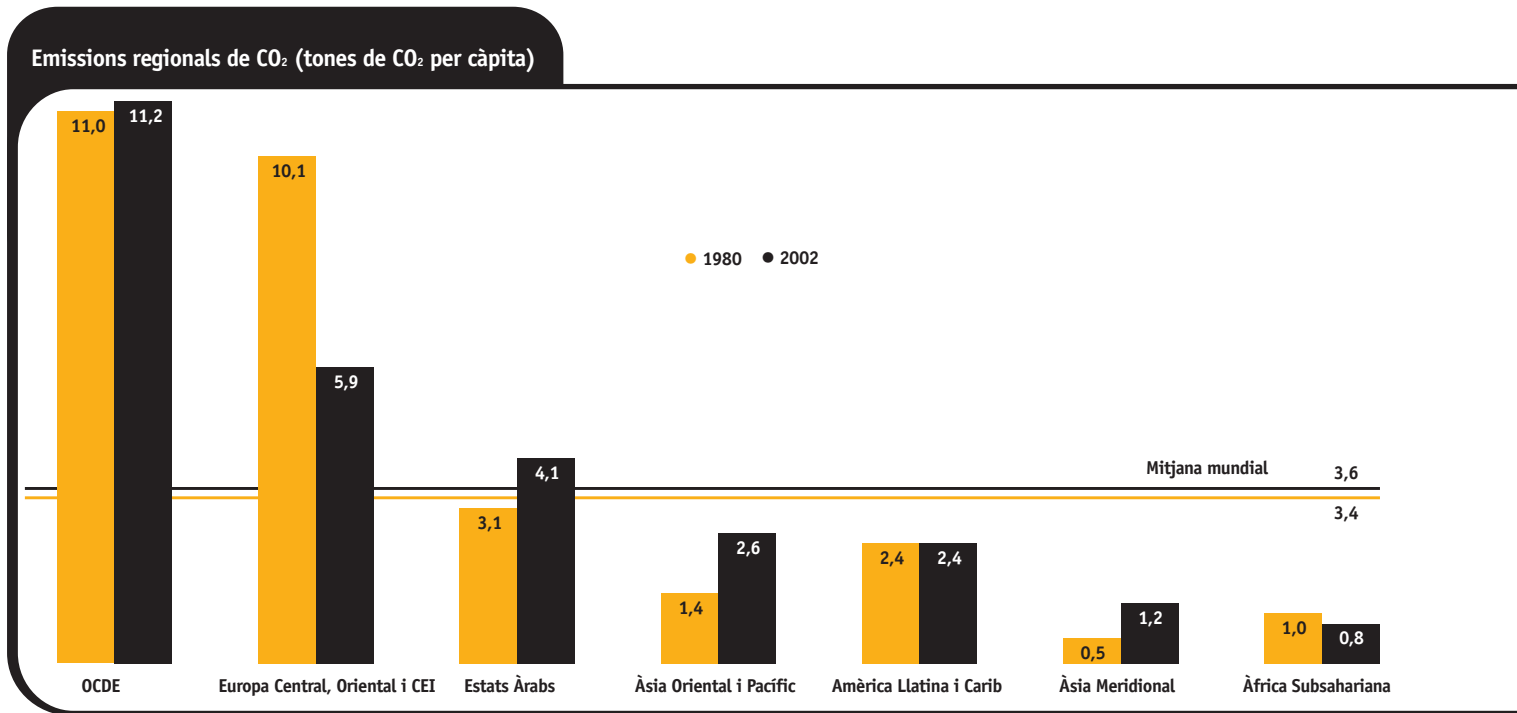
divergències creixents entre els seus membres. D'aquesta manera, JUSCANZ ha optat per defensar compromisos poc ambiciosos o no vinculants de reducció o limitació de les emissions i per un ús extensiu dels mecanismes de flexibilitat i dels embornals (els "magatzems" naturals de carboni). En segon lloc hi ha la UE, juntament amb alguns altres estats, en particular els antics candidats a ser-ne membres, partidària d'una major ambició i inicialment més reticent davant de la flexibilitat, donades les incerteses que l'envolten. De fet, el Protocol de Kyoto és mencionat amb freqüència com un dels assumptes que separen la UE dels Estats Units, i fins i tot com una prova de l'existència d'una aproximació pròpiament europea a la gestió dels assumptes globals. Finalment, el Grup dels 77 més Xina (la coalició de països del Sud a Nacions Unides) ha sostingut posicions comunes pel que fa a la demanda de transferència de recursos i tecnologia del Nord cap al Sud, però ha presentat una gran diversitat en tota la resta d'assumptes. Citarem, per ser els dos casos més extrems, l'AOSIS (Aliança dels Petits Estats Insulars), que és extremadament vulnerable al canvi climàtic i

defensa un règim internacional de màxims, i l'OPEP (Organització de Països Exportadors de Petrol), que no està gens interessada en una reducció del consum de petroli i manté una actitud obertament obstruccionista (Andresen, 2002).

El Protocol de Kyoto, en qualsevol cas, va deixar una llarga llista d'aspectes que calia concretar i acabar de negociar. Una agenda negociadora densa i complexa, a la resolució de la qual els principals estats van vincular la seva decisió de ratificar o no el Protocol. En primer lloc, calia fixar les normes que regirien la comptabilització de les emissions reduïdes mitjançant els mecanismes de flexibilitat i decidir fins a quin punt aquests mecanismes podien substituir els esforços domèstics de reducció de les emissions. D'altra banda, era necessari establir un sistema de compliment del Protocol de Kyoto, i més concretament, definir les conseqüències de l'incompliment (les sancions) i prendre una decisió sobre el seu caràcter vinculant. Finalment, el tractament dels embornals va ser, probablement, l'assumpte més polèmic, en particular la comptabilització de les emissions estalviades mitjançant la gestió del sòl, les pràctiques agrícoles, la gestió dels boscos i algunes altres activitats.

Les diferències respecte d'aquests aspectes es van revelar, finalment, insuperables. La sisena Conferència de les Parts, celebrada a l'Haia l'any 2000, que havia de permetre la finalització d'aquestes negociacions, va acabar amb el més rotund dels fracassos. I uns mesos més tard, el març de 2001, George W. Bush va anunciar que els Estats Units no ratificarien el Protocol de Kyoto. Aquest gest va condicionar molt poderosament la continuació de les negociacions internacionals del clima, tant pel fet que els Estats Units són el primer emissor mundial de gasos amb efecte d'hivernacle, com perquè la seva absència dificultava que els ratificants del Protocol arribessin al llindar del 55%. Paradoxalment, doncs, la retirada nord-americana va atorgar un valuós poder de vet a la Federació Russa i al Japó, el concurs dels quals esdevenia ara imprescindible. A més, en tant que principal comprador en potència de drets d'emissió, la sortida dels Estats Units del mercat creat pel Protocol de Kyoto va desequilibrar la relació entre oferta i demanda (Buchner, 2002).

Tanmateix, l'anunci de la retirada dels Estats Units va provocar també un augment de l'interès dels altres estats per assegurar la supervivència del Protocol de Kyoto. En altres paraules, George W. Bush va proporcionar una dimensió més política a un procés que s'havia tecnificat fins a l'avorriment. Així doncs, la segona part de la sisena Conferència de les Parts, celebrada el juliol de 2001 a Bonn, i la setena COP, celebrada a Marràqueix el novembre del mateix any, van permetre enllestir la negociació dels aspectes pendents i esmentats anteriorment (Rodrigo, 2001). Segons molts estudiosos, al llarg d'aquestes trobades es va aigualir de manera ben considerable l'eficàcia ambiental del Protocol de Kyoto (que alguns consideraven insuficient ja el 1997), a causa de la creixent flexibilització de les formes concretes de compliment dels seus objectius⁴. Certament, la UE va haver de substituir l'objectiu d'aconseguir un bon acord per operacionalitzar el Protocol de Kyoto pel d'arribar a qualsevol acord que permetés mantenir el Protocol en vida.



► Elaboració pròpia. PNUD, 2005

L'entrada en vigor i perspectives de futur ► L'anunci per part de la Federació Russa, després de moltes vacil·lacions, que ratificaria el Protocol de Kyoto va permetre que aquest entrés en vigor el febrer de 2005. I aquesta data marca l'inici de la darrera etapa en la construcció del règim internacional de lluita contra el canvi climàtic. S'inicià aleshores, primer de manera més informal i després de forma més explícita, la complicada negociació dels compromisos per després de 2012, any en què acabarà el primer període de compliment.

Aquesta és una fase clau, que ha començat malgrat les reticències dels Estats Units. Tot i que ens trobem encara en un moment inicial del procés, ja sabem que els reptes d'aquesta etapa són extraordinaris. Hi ha en joc l'ambició a mig termini dels objectius de limitació de les emissions dels països industrialitzats, la manera en què els països del Sud participaran dels compromisos comuns contra l'escalfament global (particularment els grans estats en procés d'industrialització, com ara la Xina, Índia i Brasil) i, finalment, com s'hauria de produir, eventualment, la incorporació dels Estats Units, creixentment pressionats d'una manera interna i externa. En definitiva, hi ha en joc l'arquitectura mateixa de la política internacional del clima.

A diferència del que succeïa a finals dels anys vuitanta i principis dels noranta, a hores d'ara ja ningú no creu que les negociacions internacionals del clima siguin comparables amb cap altre precedent. L'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle té relació amb la utilització de combustibles fòssils, és a dir, amb el model energètic de les societats industrialitzades o en procés d'industrialització. I no hi ha cap manera de substituir aquest model per un altre que no requereixi temps i moltes dosis de voluntat política.

Notes ►

1. Decisió 1/CP.1, "El Mandat de Berlín: examen de l'adequació dels incisos a) i b) del paràgraf 2 de l'article 4 de la Convenció, incloses propostes relatives a un protocol i decisions sobre seguiment", FCCC/CP/1995/7/Add.1, 7 d'abril de 1995.
2. El Protocol de Kyoto regula sis gasos, CO₂, CH₄, N₂O, HFCs, PFCs i SF₆. Els tres primers, que conformen el gruix dels gasos d'efecte hivernacle, prenen com a any base el 1990. Pel que fa als tres darrers, els estats poden utilitzar com a any base el 1995. I els anomenats països amb economies en transició encara en poden utilitzar d'altres per als seus càlculs de les emissions.
3. Vegeu la decisió del Consell de la UE, *Estratègia comunitària relativa al canvi climàtic. Conclusions del Consell*, 09402/98, Brussel·les, 16 de juny
http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/envir/011g0009.htm
4. Vegeu, per exemple, Elzen, Michael G.J. den i Moor, André P.G. de (2001), *Evaluating the Bonn agreement and some key issues*, RIVM rapport 728001016/2001, trobat a la web www.rivm.nl/bibliotheek/rapporter/728001016.pdf. I també Elzen, Michael G.J. den i Moor, André P.G. de (2001b), *The Bonn agreement and Marrakesh accords: an updated analysis*, RIVM rapport 728001017/2001, trobat a la web www.arch.rivm.nl/ieweb/reports/rep728001017_marrakech.pdf.

Referències bibliogràfiques ►

ANDRESEN, Steiner. "The Development of the Climate Regime: Positions, Evaluation and Lessons". *Working Paper Fridtjof Nansen Institute* (1998). (lloc web <http://ciaonet.org/wps/ans01/>).

ANDRESEN, Steiner i AGRAWALA, Shardul. "Leaders, pushers and laggards in the making of the climate change". *Global Environmental Change*, 12: 41-51 (2002).

BODANSKY, Daniel. "Prologue to the Climate Change Convention". A: Mintzer, Irving M. i Leonard, Amber J., eds., *Negotiating the climate change: the inside story of the Rio Convention*. Cambridge: Cambridge University Press/Stockholm Environment Institute, 1994.

BUCHNER, Barbara, CARRARO, Carlo i CERSOSIMO, Igor. "Economic consequences of the US withdrawal from the Kyoto/Bonn Protocol". *Climate Policy*, 2: 273-292 (2002).

GRUBB, Michael, VROLIJK, Christiaan, i BRACK, Duncan. *The Kyoto Protocol. A guide and assessment*. Londres: Royal Institute of International Affairs/Earthscan, 1999.

RODRIGO HERNÁNDEZ, Ángel J. "Los acuerdos de Marrakesh en la séptima reunión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático". *Revista Española de Derecho Internacional*. LIII: 331-342 (2001).