

**Un análisis de las negociaciones sobre Adaptación en el marco de la COP10.
¿Sur versus Sur?**

Alana Lomónaco Busto
Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales
FLACSO-UDESA.UB
2004-2005

30 de diciembre de 2008

“Climate change is humankind’s most recent global environmental problem and its most politically challenging” (HAAS 2001: 313.)

Índice

CAPÍTULO I: Introducción -----	5
CAPÍTULO II: Los regímenes multilaterales de protección del medioambiente. -----	12
II.1. Introducción -----	12
II.2. El ascenso de los problemas del medioambiente global en la agenda internacional -----	12
II.3. Regímenes internacionales: una aproximación conceptual -----	19
II.4. Regímenes internacionales de protección medioambiental -----	22
<i>II.4.a. Características del Derecho Ambiental</i> -----	22
<i>II.4.b. Características de las negociaciones sobre medioambiente</i> -----	33
<i>II.4.c. El modelo del Acuerdo Marco + Protocolo</i> -----	38
<i>II.4.d. El rol de las Conferencias de las Partes o COP en el desarrollo y evolución de los regímenes de protección ambiental</i> -----	40
CAPÍTULO III: El régimen internacional sobre Cambio Climático -----	47
III.1. Los antecedentes del Convenio Marco sobre Cambio Climático -----	47
III.2. Las negociaciones desde la firma del Convenio Marco sobre Cambio Climático hasta la COP10 -----	50
III.3. Grupos y Coaliciones: una aproximación teórica -----	56
III.3.a. Grupos y coaliciones que operan en el Régimen sobre Cambio Climático -----	58
CAPÍTULO IV: Las negociaciones sobre adaptación en la COP10 -----	62
IV 1. Introducción -----	62
IV. 2. Conceptos de Adaptación y mitigación -----	63
IV.2.a Mitigación -----	63
IV.2.b Adaptación -----	66
IV.2.c Vinculaciones entre el concepto de adaptación y de mitigación: -----	69
IV.3. El eje de discusión en la COP10: Adaptación a los efectos adversos del cambio climático e impactos adversos de las medidas de respuesta -----	71
IV.4. Antecedentes y marco normativo -----	73
IV.4.A Las disposiciones del Convenio y del Protocolo -----	74
IV.4.a Artículo 4.8 de la Convención -----	74
IV.4.b Artículos 2.3 y 3.14 del Protocolo de Kyoto -----	75
IV.4.B Las Decisiones de la COP -----	76

IV.4.a Decisión 3/CP3-----	76
IV.4.b Decisión 5/CP7-----	77
IV.5 Las presentaciones de las Partes ante los Órganos Subsidiarios -----	79
IV.5.a Presentaciones en el marco del OSI-----	80
IV.5.a.i. Implementación de los artículos 4.8 y 4.9 de la Convención y sobre el progreso de las actividades referidas en la Decisión 5/CP7-----	80
IV.5.a.ii. Desarrollo de modelos para evaluar los efectos adversos del cambio climático y el impacto sobre los países en desarrollo de las medidas de respuesta -----	82
IV.5.a.iii Progreso en la implementación de la Decisión 5/CP7-----	83
IV.5.b. Presentaciones en el marco del OSACT-----	86
IV.5.b.i Aspectos científicos, técnicos y socioeconómicos de los impactos de la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático así como de la mitigación -----	86
IV.5.b.ii Aspectos científicos técnicos y socio económicos de los impactos, la vulnerabilidad y la adaptación a cambio climático así como a los aspectos científicos, técnicos y socio económicos de la mitigación -----	88
IV.5.b.iii. Aplicación de métodos y modelos regionales y vínculos entre adaptación y desarrollo sustentable -----	90
IV.6 El desarrollo de las negociaciones en la COP10-----	92
IV.7. Las líneas de consenso y diseño-----	98
IV.7.a Los alcances del término adaptación: Adaptación al cambio climático ¿"y"? a los impactos de las medidas de respuesta. ¿"Adaptación económica"?--	98
IV.7.b La prioridad en las actividades contempladas en la Decisión 5/CP7 y la necesidad de un enfoque diferenciado para las cuestiones de la adaptación y las de los efectos de las medidas de respuesta-----	99
IV.7.c Las incertidumbres sobre los efectos adversos del impacto de las medidas de respuesta-----	101
IV.7.d Líneas de división intra "Sur"-----	102
IV.8. Los resultados de la COP10: la Decisión 1/CP10 "Programa de Buenos Aires sobre las medidas de Adaptación y de Respuesta"-----	102
 CAPÍTULO V: Conclusiones-----	 104
 BIBLIOGRAFÍA-----	 108
ANEXO : Cuadro de presentaciones nacionales-----	113

CUADROS

Cuadro No.1 “Tipos de adaptación”-----68

Cuadro No. 2 “Presentaciones nacionales”-----115

CAPÍTULO I : Introducción

Desde el inicio de las negociaciones multilaterales sobre medio ambiente, que dan comienzo en 1972 con la Conferencia de Naciones Unidas sobre Ambiente Humano (A/CONF.48/5) se han ido desarrollando diversos conceptos y principios que a su vez han sentado las bases y parámetros para posteriores negociaciones. Algunos de los más significativos son el de desarrollo sostenible, la noción de responsabilidades comunes pero diferenciadas y el principio precautorio, que dos décadas más tarde serían recogidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, conocida como la "Cumbre de la Tierra", celebrada en Río¹, (A/CONF 151/26/Rev 1 vol I (1993))²

Muchos de estos principios, así como gran parte de la doctrina sobre el tema reconocen la existencia de dos grandes categorías de países: los países industrializados, lo que suele denominarse "el Norte", y los países en desarrollo o aquellos países que se identifican con "el Sur" /independientemente de su posición geográfica).

En referencia a estas categorías cabe recordar que ya desde la década del 60, en las negociaciones que se desarrollaban dentro de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) y en la Asamblea General, especialmente en las relacionadas con la búsqueda de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) los países afroasiáticos y latinoamericanos fueron identificados por su propia historia y tradición como el "Sur", frente a los países industrializados y de economías de mercado, que conformaban el "Norte"³.

En materia medioambiental y específicamente en lo referente al cambio climático, existen diferencias importantes entre el "Norte" y el "Sur", en términos de responsabilidades, vulnerabilidades y capacidades. Téngase en cuenta que el primero es responsable de la mayor parte de las actividades que generan contaminación ambiental y que permite explicar al menos un 60% de las emisiones de CO₂-representando su población un número muy reducido sobre el total de los habitantes del planeta- en tanto que el segundo padece efectos de procesos que no ha generado y alberga a la mayor parte de la población mundial.

¹ Convocada por AGNU en su Resolución [44/228](#),

² Ver también Agenda 21 en página "Welcome to the UN. It's your world", [http:// www.un.org/esa/sustdev/agenda21chapter2.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21chapter2.htm)

³ Este debate "Norte-Sur", que se basaba en relaciones económicas mundiales, y en el que la URSS y sus aliados participaban sólo de modo marginal ha cambiado con la implosión del bloque soviético. Asimismo, algunos de sus términos están siendo replanteados con el acelerado avance económico de algunas zonas del "Sur".

En este sentido, el Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008 destaca que “la desigualdad en la capacidad para adaptarse al cambio climático está emergiendo como una fuerza de disparidades aún más graves en materia de riqueza, seguridad y oportunidades de desarrollo humano” y señala la existencia de una relación inversa entre las capacidades para afrontar las actividades de adaptación y la potencial vulnerabilidad al cambio climático. (UNDP 2007: 167).

Esta creciente disparidad tiene múltiples manifestaciones. Por ejemplo, en el plano de la información climática (uno de los componentes vitales de la planificación para la adaptación) África cuenta con la más baja densidad de estaciones meteorológicas del mundo (una estación cada 25460 km) mientras que un país como los Países Bajos cuenta con una de ellas cada 716 km.

Asimismo, esta desigualdad es clara en lo que respecta a la capacitación y educación sobre el tema: en América del Norte y Europa se producen más del 65% de los artículos publicados en dos de las publicaciones más importantes del mundo sobre meteorología; en África solo se produce el 4% del total; el presupuesto de Francia para control y análisis meteorológico supera el de toda África subsahariana; etc.

Es así como vemos que el mismo concepto de adaptación puede tener alcances muy diversos dependiendo del contexto socioeconómico en el cual se inserte. Así, en los países desarrollados (especialmente en aquellas zonas en las que el cambio climático puede tener mayores impactos negativos) ya se han comenzado a delinear programas de inversión en infraestructura que superan los miles de millones de dólares.

Un ejemplo llamativo es el del poblado de Maasbommel, al sur de los Países Bajos, zona vulnerable a la crecida del mar, donde no sólo se ha desarrollado un sistema de diques que regulan el flujo de agua, sino que los 37 hogares situados a la ribera del río cuentan con una particularidad: pueden flotar (cuentan con cimientos huecos que funcionan de manera similar a la quilla de una embarcación, lo que les permite flotar en el agua en el caso de que ocurra una inundación).

De esta manera, al pensar en “las casas flotantes de Maasbommel” encontramos un ejemplo sobre cómo una parte del mundo desarrollado se adapta al creciente riesgo de inundaciones que trae consigo el cambio climático. El contraste es claro si, por otra parte, pensamos en lo que sucede en muchos países del Sur, como por ejemplo en el delta del Mekong, en Vietnam, donde los agricultores han desarrollado una red de diques terrestres para contener las aguas, han comenzado a construir viviendas sobre pilotes de bambú y las autoridades implementan programas para capacitar a los habitantes de las zonas más vulnerables a aprender a nadar y les entregan chalecos salvavidas.

En otras palabras, mientras que las capacidades tecnológicas y financieras en los países desarrollados les permiten a las personas enfrentar la amenaza de inundaciones por medio de la adquisición de viviendas que flotan encima del agua, en muchos países del Sur la adaptación consiste en aprender a flotar en el agua.

En este marco, habida cuenta de las significativas diferencias entre Norte y Sur en materia de adaptación al cambio climático, cabría preguntarse si los países del **Sur** tienen una **posición cohesionada** frente a los del Norte.

En una primera instancia, el sentido común sugeriría una respuesta afirmativa. Además, algunos hechos corroborarían dicha respuesta y nos permitirían entender el porqué de que tantos autores aludan a las categorías de “el Norte” y “el Sur” al referirse a las problemáticas medioambientales.

Uno de ellos es que en la preparación de la Declaración de Río, en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, llevada a cabo en 1992 ([Resolución AGNU 44/228](#)), las negociaciones adquirieron un carácter esencialmente bipolar Norte-Sur, con la actuación de un Grupo 77 + China revitalizado y cauteloso respecto de los motivos que llevaban a los países del Norte a impulsar la agenda de negociación. Así, las coaliciones entre los estados se habrían configurado en torno de una sola línea divisoria (Norte/Sur), y consecuentemente muchas de las potenciales dicotomías y posibles alineaciones que no encajaban dentro de esta gran divisoria no habrían podido emerger. (SANDS: 23).

En este punto, conviene resaltar la gran diversidad de países que componen el Sur. No sólo se trata de reconocer el hecho de que no todos los países en desarrollo son meros objetos pasivos del stock de contaminación generado por el Norte, sino que cada vez se torna más evidente que el modo en el que muchos de ellos encaucen su crecimiento económico actual y potencial será fundamental para el estado del ecosistema global.

De hecho, si nos atenemos a los pronósticos que numerosos think tanks, consultoras y demás organizaciones⁴ están haciendo, se espera un cambio fundamental en la configuración de la economía global. Basta con reconocer que China ya es el segundo emisor de Gases de Efecto Invernadero, después de los EE UU, o por ejemplo

⁴ “The projected shift in economic weight from OECD countries to the non- OECD economies, as well as continued population growth in the latter, means that they will make an increasingly significant contribution to regional and global environmental problems (...) Given their relatively high GDO growth and the relatively energy intensity and CO2 intensity of that growth (compared to OECD countries) the non OECD countries and in particular the big five”...:(India, China, Brazil, Russia, Indonesia) ... “will be major contributors to the increase in global CO2 emissions over the next 25 years and beyond. Under the high growth scenario... the share of the non OECD countries of CO2 emissions would be two thirds of the total from roughly half at present . OECD: The World in 2020. pág. 82,83

considerar que los países que Goldman Sachs ha dado en llamar BRICS (Brasil, India, Rusia, China) podrían elevar su participación en el crecimiento económico mundial desde el 20% que tenía en 2003 a más del 45% en 2025. En cuanto a su peso total en la economía mundial este se elevaría desde un 10% que tenía en 2004 a más de 30% en 2025 (GOLDMAN SACHS: 2003).

Otro dato que puede ilustrarnos sobre esta cuestión es que dado el aumento de los precios del petróleo y de las necesidades energéticas a mediados de 2007 China se planteaba la construcción de 762 centrales eléctricas de carbón (cada central produce 500 MW) para el período de 2004-2015. En el caso de India y de Estados Unidos esa cifra ascendía a 112 y 126 respectivamente. (LE MONDE DIPLOMATIQUE:2008).

Objeto del trabajo

Teniendo este complejo panorama en cuenta, el presente trabajo se ha propuesto analizar si existió una posición cohesionada de los países del Sur en las negociaciones sobre adaptación en ocasión de la Décima Conferencia de partes (COP10) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), que tuvo lugar en diciembre de 2004 en Buenos Aires.

Vale decir que el criterio de elección en materia temática apuntó a identificar un punto de la agenda cuya negociación se relacionara con la aplicación de principios como el de responsabilidades comunes pero diferenciadas y de desarrollo sostenible, y que su vez involucrara activamente tanto a los países desarrollados (Norte) como a los países en desarrollo (Sur).

Sostenemos que esto es así dado que establecer criterios comunes sobre las medidas de adaptación implica acordar criterios que permitan evaluar a los Estados en función de su vulnerabilidad, responsabilidad, capacidad de financiamiento y/o transferencia de tecnología a fin de, entre otras cosas, fijar prioridades y criterios de asignación de recursos, crear fondos especiales y dotarlos de reglas de funcionamiento, determinar el tipo de relaciones que la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático debe mantener con otras conferencias intergubernamentales dedicadas a los desastres climáticos, etc..

Téngase en cuenta que utilizamos la palabra “adaptación” y no “adaptación a los efectos adversos del cambio climático”, porque queremos dejar deliberadamente abierta la posibilidad de tratar las negociaciones sobre lo que algunos estados han buscado denominar como “adaptación” a las medidas de respuesta al cambio climático.

En cuanto al corte temporal, cabe recordarse que la COP10 fue denominada “la COP de la Adaptación” y esto puede darnos una idea de las fuertes expectativas que

tuvieron los países en desarrollo en cuanto a los resultados que la Conferencia estaba llamada a producir. Así, dichas expectativas propiciaron que afloraran con más fuerza las diferencias que existían entre los mismos países en desarrollo sobre el término adaptación, sus alcances y sus relaciones con otro tipo de medidas. De hecho, estas diferencias se plasmaron en las presentaciones escritas que los estados realizaron, así como en sus intervenciones durante la Conferencia. Además, al analizar la Decisión 1/CP10 que resultó de la Conferencia (conocida como “Programa de trabajo de Buenos Aires sobre adaptación al cambio climático y medidas de respuesta”) pudimos ver cómo terminaron plasmándose estas posiciones.

Tampoco es un dato menor el hecho de que la COP10 fue la primera COP en la que se supo con certeza que la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto⁵ sería inminente. Esto, además de fortalecer al régimen, generó la sensación de que muchas de las discusiones generarían finalmente obligaciones para los Estados miembros y esta circunstancia elevó el estado de alerta de aquellas partes que consideraban que podrían verse perjudicadas por las medidas de respuesta (ya que estas comenzarían a tener mayor rigor con el Protocolo en vigor). Así estos estados reforzaron su voluntad de utilizar la vía que les proveía el artículo 4.8 de la Convención y las Decisiones 3/CP3 y 5/CP7 para defenderse de los posibles efectos perjudiciales de las medidas de respuesta (que ahora sí serían vinculantes). En este marco, se ampararon en términos como tales “adaptación a las medidas de respuesta” o “adaptación económica”, lo que generó fuertes reacciones de parte de otros estados en desarrollo que quisieron desvincular los dos asuntos a fin de poder lograr avances en la operacionalización de los mecanismos diseñados para asistir a los países en desarrollo en la adaptación al cambio climático

Objetivos del Trabajo

En este marco, teniendo en cuenta el corte temático y temporal mencionado, buscamos analizar si existieron líneas de división en las posiciones de los países del Sur. Además pretendimos indagar si la existencia de las mismas podía relacionarse con el papel que los mismos ocupaban en el mercado internacional de combustibles fósiles. Algunas de las preguntas que quisimos responder fueron: ¿Existieron divisiones en las posturas negociadoras de los países en desarrollo?. Más precisamente, ¿las categorías Norte-Sur resultaron realmente significativas al analizar las negociaciones sobre cambio climático en el eje adaptación o habría que prestar atención a factores económicos

5 La entrada en vigor del Protocolo de Kyoto data del 16 de febrero de 2005. Fue fundamental para ello la ratificación de la Federación de Rusia, efectuada el 28 de diciembre de 2004. Ver <http://maindb.unfccc.int/public/country.pl?country=RU>

vinculados con el mercado de combustibles fósiles como determinantes de las posturas frente a dichas negociaciones?.

Así, busquemos. cumplir los siguientes pasos:

-Detectar cuáles han sido en las COP10 los principales objetos de disenso y consenso en relación con el eje adaptación

-Identificar a los actores estatales ⁶ de mayor protagonismo⁷ en las negociaciones, sus argumentos/propuestas, y las coaliciones o posiciones comunes que los vinculan.

-Verificar si la configuración de actores, intereses y alianzas correspondió con una división en términos de Norte versus Sur o si se encontraron líneas de falla dentro de las coaliciones de países del Sur

-Explorar si es posible encontrar una relación significativa entre las coaliciones y posturas de los Estados y la participación de los mismos en el mercado internacional de combustibles fósiles.

Hipótesis

Las categorías Norte y Sur, usualmente utilizadas por la doctrina al referirse al posicionamiento de los estados frente a las problemáticas vinculadas con el cambio climático, son insuficientes para comprender las posturas que adoptaron los países en las negociaciones sobre adaptación y las posiciones que asumieron.

Específicamente, en la COP10 los países en desarrollo-o del "Sur"- no mantuvieron una postura unificada frente a los países industrializados-el "Norte"- y, de hecho, se verificaron posiciones divergentes en el seno de la coalición del G77 + China- Esta constatación se opone a la idea de que Sur y Norte operan como ejes cohesionados y/o necesariamente antagónicos.

Un factor explicativo del modo en que se conformaron las posiciones entre los países del Sur lo constituye el peso de factores económicos, tales como su posición en el mercado mundial de combustibles fósiles. Más concretamente, los países de la OPEP actuando dentro de coaliciones que representaban a los países en desarrollo (G77+China), persiguieron una agenda que otros países en desarrollo rechazaron abiertamente.

⁶ Es importante aclarar que sin desconocer la relevante y singular acción de los actores no estatales en las cuestiones relativas al medio ambiente, nuestro interés se centra en los actores con capacidad de decisión en la mesa de negociación. Por ello, al pretender identificar a los "actores de mayor peso" estaremos concentrando nuestra atención en los Estados.

⁷ Nótese que para estimar el protagonismo entendemos que es fundamental tener en cuenta la cantidad de intervenciones en las discusiones..

Metodología

Para corroborar nuestra hipótesis el método que hemos seguido fue el análisis documental de un set de 10 documentos que contenía un total de 44 presentaciones estatales referidas al eje de negociación "adaptación".

Además, recurrimos a entrevistas con diplomáticos argentinos y extranjeros. Consultamos el Boletín de Negociaciones de la Tierra (editado por el Instituto Internacional de Desarrollo Sustentable) que relata las negociaciones de la COP10 día por día, así como toda otra publicación local e internacional que se refirió al desarrollo de las negociaciones.

Utilizamos la información así reunida para seleccionar tres puntos sobre las negociaciones relativas a adaptación e identificar las líneas de consenso y disenso que existieron en torno de estos. Así, pudimos corroborar si habían existido divisiones entre los mismos países del Sur y si estas habían seguido el patrón sostenido en nuestra hipótesis.

CAPITULO II Los regímenes multilaterales de protección del medioambiente

II.1. Introducción

En el presente capítulo buscaremos responder a preguntas tales como: ¿Cómo es que los problemas del medioambiente global han logrado ascender en la agenda internacional? y ¿Qué es un régimen o sistema de gobernanza internacional⁸?

Continuaremos, tratando de definir qué es un régimen internacional de protección medioambiental y cuáles son los rasgos principales que lo caracterizan. . A tal fin se hará referencia a las características del derecho internacional ambiental, así como a sus principios rectores. Acto seguido, recordando que los regímenes multilaterales son siempre creados y mayormente operados mediante negociaciones multilaterales, aludiremos a algunas de las notas que afectan particularmente a las negociaciones multilaterales relativas a la protección del medioambiente.

Finalizaremos refiriéndonos a dos elementos clave de los regímenes multilaterales de medioambiente que son centrales en el Régimen sobre Cambio Climático. El primero es el modelo Acuerdo Marco + Protocolo, cuya funcionalidad trataremos de explicar. El segundo es el referido al rol de las Conferencias de las Partes o COP en el desarrollo y evolución de estos regímenes.

II. 2: El ascenso de los problemas del medioambiente global en la agenda internacional:

Para entender lo que algunos autores denominan como “the emergence of global environmental poliitcs” (CHASEK, DOWNIE), es conveniente empezar haciendo un poco de historia.

Así, podemos recordar que hasta los años 80 los problemas medioambientales globales ocupaban un lugar marginal en la agenda internacional y nacional de la mayor parte de los gobiernos⁹. De todos modos, es posible remontarnos a la década del '70

⁸ Téngase presente que en muchos casos encontraremos el término sistema de cooperación o régimen de cooperación internacional como sinónimo de lo que aquí definimos como régimen/sistema de gobernanza internacional.

⁹ Datos que nos permiten confirmar esta presunción, son, por ejemplo, en el área de cambio climático, que el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático o IPCC recién fue creado en 1988. Su creación fue establecida en forma conjunta por los gobiernos y organizaciones como la Organización Meteorológica Mundial u OMI, (WMO según sus siglas en ingles) y el Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA). En cuanto a otros problemas medioambientales globales los acuerdos y regímenes reflejan un patrón similar. De 14 instrumentos internacionales que Brownlie identifica como relacionados con el cuidado del medio ambiente y los recursos mundiales, tan solo uno es anterior a 1985 (La Convención de Ginebra

para encontrar el hito que marca el punto de partida desde el cual puede evaluarse la evolución de la gobernanza medioambiental global¹⁰. Se trata de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Ambiente Humano (CNUAH), que tuvo lugar en Estocolmo, en 1972¹¹. A esta conferencia se le reconoce, entre muchas otras cosas, el mérito de haber popularizado la problemática medioambiental y colocado el tema en la agenda internacional.

Nótese que antes de CNUAH se habían dado olas de activismo ambiental, sólo que estas se concentraban en problemas más puntuales, acotados, y relativamente más simples de abordar. Así, focalizaban en problemáticas que afectaban ciertas zonas en particular, o bien en la contaminación producida por derrames de sustancias contaminantes específicas, los desechos peligrosos, la protección de ciertas especies en peligro, etc. Algunos ejemplos de activismo ambiental focalizado en temas puntuales son el régimen relativo a la Conservación de Ballenas, iniciado con un acuerdo de 1946 sobre regulación de caza de ballenas (que para 1985 mutaba hacia uno de prohibición); el tratado Antártico de 1959; el régimen para la prevención de la polución marina causada por buques, conocida como MARPOL, (firmada en 1973; en vigor desde 1983); el régimen para la prevención de la contaminación marina producida por derrames de desechos (Convención de Londres de 1972); el primer régimen global para la conservación de especies en peligro: la Convención sobre comercio internacional de especies en peligro (CITES) firmada en 1973, etc. No obstante, debemos recordar que ya en 1979 asomaba la problemática del cambio climático como un tema digno de atención en un foro internacional, siendo tratado en la Primera Conferencia Mundial sobre el clima celebrada en Ginebra, con los auspicios de la Organización Meteorológica Mundial, el Programa de Naciones Unidas sobre el Medioambiente y la Comisión Internacional para la protección del Medioambiente. Es digno de mención destacar que esta última, creada en 1974 fue la primera organización intergubernamental dedicada a la protección del medioambiente.

Es importante destacar que la creciente preocupación por los problemas

sobre Polución transfronteriza de 1979,) , los siguientes tres instrumentos (relacionados con el agotamiento de la capa de ozono) datan de 1985, 1986, 1987, el siguiente sobre control de movimiento transfronterizo de desechos peligrosos es de 1989 y los ocho restantes son posteriores a 1990. BROWNLIE 2003:282)

¹⁰ Al respecto es importante tener en cuenta que, como señalan los expertos, "it is clear that while the system of global environmental governance has grown in size and scope, it has not been entirely effective in achieving its larger goal of actually improving the global environment, of achieving sustainable development, or even of reversing the major trends of degradation".(NAJAM A. , PAPA M., TAIYAB N. 2006:8)

¹¹ "Desde la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano de 1972, los gobiernos han firmado más de 130 tratados sobre el medio ambiente, con disposiciones reglamentarias cada vez más sustantivas". (BANCO MUNDIAL:90)

medioambientales globales no es casual. Su desarrollo obedece a las alteraciones que, en forma cada vez más evidente, han estado padeciendo los mayores componentes de la biosfera (la atmósfera, los océanos, los suelos, el sistema climático y una numerosa cantidad de especies animales y vegetales) (CHASEK P., DOWNIE D; también LOMONACO A.(2004). Muchos de los efectos colaterales o externalidades del crecimiento económico¹², tales como el uso de combustibles fósiles y químicos contaminantes, los procesos que generan emisiones de gases de efecto invernadero (como el dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O), etc.). (PROTOCOLO DE KYOTO FCCC/INFORMAL/83* Anexo A) la deforestación, los cambios en el uso del suelo, entre otros, han generado un efecto acumulativo que, desde las últimas décadas, comienza a ser cada vez más perceptible. Así, aun cuando persiste una dosis de incertidumbre acerca de las particularidades de este proceso, es claro que sus consecuencias podrían resultar irreversibles sino fatales para la vida humana en el planeta. En el mejor de los casos, las necesidades de adaptación a las nuevas condiciones ambientales se presentarán como inevitables (aunque como se señaló anteriormente los costos pueden llegar a ser muy altos y la distribución de los mismos muy desigual (IPCC 2007 Fourth Assessment Report http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf.)

Por otra parte, es importante destacar que las denominadas externalidades del crecimiento económico se enmarcan en los sistemas productivos y contables que han prevalecido hasta el momento pero no son una consecuencia necesaria de todo tipo de crecimiento económico. La degradación medioambiental genera un costo, en ciertos casos, difícil de cuantificar, pero no por ello menos real, y si se incluyera esta variable en las mediciones de crecimiento, los resultados podrían ser muy distintos. Más aún, cada

¹² Expertos señalan que “...the costs to the World economy of continued fossil fuel use are likely to rise to catastrophic levels over the next decades. Andrew Dlugolecki, a climate change specialist with CGNU, the sixth largest insurance company in the world, notes that while world economic growth is averaging three per cent a year, insurance losses because of extreme weather are increasing by an annual 10 per cent: “By 2065 the two growth graphs cross, the world economy can no longer sustain the losses, and collapse will follow.”(THE CORNERHOUSE 2001:17). “Because conventional economic theory is concerned with the allocation of scarce resources, and nature is not considered a constraining factor, this paradigm (neoclassical economics) considers the environment irrelevant to economics” Advocates of sustainable development have noted that GNP fails to reflect the real physical capability of an economy to provide material wealth in the future or to take into account the relative well being of the society in general. Thus a country could systematically deplete its natural resources, erode its soil, and pollute its waters without that loss of real wealth ever showing up in its income accounts”(CHASEK P., DOWNIE D 2006:27, 31). “With the potential for climate impacts that are both catastrophic and irreversible,(..) economic reasoning favors action in the near term to preserve options in the long term” (ALDY J., ASHTON,J., BARON, R....2003:3). Ver también BANCO MUNDIAL

vez aparece con mayor claridad que ignorarla puede resultar antieconómico.

Así las cosas, podríamos decir que la Conferencia de Estocolmo no sólo permitió colocar el tema de la degradación medioambiental en la agenda internacional sino que también condujo a que afloraran con mayor claridad las diferencias que los estados tenían en lo relativo a la forma de enfocar esta problemática. Los países industrializados mostraron que su principal motivo de preocupación era el de la polución industrial. Por su parte, los países en desarrollo dejaron en claro que sus prioridades se vinculaban con el uso y el control de sus recursos naturales, las necesidades de crecimiento y desarrollo económico. CNUAH marcó también un hito en relación con la participación de la sociedad civil en las conferencias intergubernamentales. Se trató de la primera conferencia de Naciones Unidas en la cual se estableció un foro paralelo de la sociedad civil. Se inauguraba así una nueva etapa en el involucramiento formal de las organizaciones de la sociedad civil (ONG) en la diplomacia de conferencias.

Además, de ella resultaron la Declaración de Estocolmo y el Plan de acción para el ambiente humano (UN Doc A/CONF 48/14 at 2.65, and Corr), que sentaron bases y principios para la adopción de futuros acuerdos multilaterales. Se creó también el Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente con sede en Nairobi, Kenia¹³. La relevancia de este suceso parece incuestionable, ya que es difícil negar que: “UNEP served as the United Nations conscience of the UN system for over twenty years” (HAAS 2001:311).

Durante las dos décadas siguientes, hasta la celebración, en 1992, de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo y Medioambiente (CNUMAD) en Río (UN Doc A/CONF 151/26/Rev. 1), la comunidad internacional continuó reapuntando su mirada hacia problemas medioambientales de mayor complejidad que los que se habían considerado hasta el momento. Se trataba de problemas de alcance global, que involucraban un mayor número de actividades y actores, que requerían acciones de más largo plazo, y cuyas consecuencias se presentaban como irreversibles.

De esta forma, no fue sino hasta mediados de los ´80 que los problemas medioambientales de mayor complejidad y alcance global lograron posicionarse en la agenda de la comunidad internacional. En este sentido, el descubrimiento del agujero de ozono y la publicación, en 1987, del Informe “Nuestro Futuro Común” (A/42/427), elaborado por la Comisión Mundial de Medioambiente y Desarrollo (comúnmente conocido como Informe Brundtland¹⁴) dieron gran ímpetu a esta tendencia. Uno de los

¹³ Era el primer programa de Naciones Unidas que tenía sede en un país en desarrollo

¹⁴ Fue popularmente conocido con ese nombre por ser su directora la ex Primer Ministro de Noruega, Go Harlem Brundtland. El informe había sido solicitado por la Asamblea General en su

aportes más significativos de este documento fue que presentó un nuevo paradigma para pensar la vinculación entre desarrollo y medioambiente. Proponía redefinir el término desarrollo y descartar una visión en la cual el crecimiento económico fuera a expensas del capital natural del planeta. Señalaba, entre otras cosas, que los sistemas naturales tienen capacidades finitas para soportar la producción y el consumo humanos, y que el mantenimiento de los patrones existentes ponía en riesgo de daño irreversible los sistemas naturales de los que depende la vida. Sostenía, en definitiva, que el desarrollo, para ser sustentable, debía ser consistente con las necesidades presentes y futuras. Este paradigma permitió superar un enfoque previo más bien “conservacionista”¹⁵ que sostenía que era necesario limitar el crecimiento económico y poblacional en el planeta a fin de conservar el medioambiente. Esta visión resultaba inaceptable para los países en desarrollo ya que implicaba la negación de su derecho a transitar un camino de crecimiento y desarrollo económico que les permitiera rescatar a sus poblaciones de la pobreza y elevar sus estándares de vida. De este modo, el paradigma del desarrollo sustentable permitió reconciliar la agenda de los países en desarrollo con la de quienes abogaban por la creación de regímenes internacionales de protección del medioambiente.

En 1992, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, conocida como la “Cumbre de la Tierra”, celebrada en Río, reforzó, popularizó y aumentó la credibilidad de este paradigma. Esta conferencia contó con la presencia de 110 Jefes de Estado, casi 10000 delegados de 150 países y miles de ONGs. Representó un esfuerzo de magnitudes inéditas de la comunidad internacional para alcanzar consenso sobre un conjunto de principios y un plan de largo plazo para alcanzar el desarrollo sustentable. Uno de los acuerdos básicos logrados fue que los países en desarrollo aceptarían poner en práctica políticas de desarrollo más atentas al cuidado del medioambiente en tanto y en cuanto los países industrializados facilitarían recursos financieros, técnicos, transferencia de tecnología, etc., que les permitirían, a los primeros, llevar a cabo dichas políticas.

En la conferencia se adoptaron dos declaraciones y un plan de acción. La Declaración de Río (UN Doc A/CONF 151/26/Rev. 1), con 27 principios que servirían de guía para el desarrollo de una política ambiental global, y la Declaración sobre bosques (31ILM 881). El plan de acción conocido como Agenda 21¹⁶, incluía recomendaciones

[Resolución 38/161](#)

¹⁵ Este enfoque era el sostenido por el informe “Los límites del crecimiento” elaborado por el Club de Roma y publicado en 1972.

¹⁶ Es interesante la opinión de un experto que sostiene que “Agenda 21 is much more than a list of thematic actions. It is designed to prepare the world for the challenges of the new century. It

específicas para los Estados, las Organizaciones Internacionales y la sociedad civil. Más abajo detallaremos algunos de los principios consagrados en estas declaraciones y plan de acción dado que forman parte del marco normativo y conceptual con el que se abordarían las negociaciones subsiguientes.

Es importante señalar que en ocasión de esta Cumbre, tuvo lugar la negociación de otros dos instrumentos internacionales. Se trata del Acuerdo Marco sobre Cambio Climático y el Acuerdo Marco sobre Biodiversidad, que quedaron abiertos a la firma en la Cumbre de la Tierra. Asimismo, la Conferencia creó la Comisión de Naciones Unidas para el Desarrollo Sustentable (CDS) cimentando el acuerdo tácito entre los países en desarrollo y los industrializados sobre la necesidad de concebir el desarrollo y el cuidado del medioambiente como asuntos complementarios.

La década posterior a la Conferencia de Río fue sumamente rica en activismo ambiental. Estuvo signada por el paulatino ascenso de las negociaciones y regímenes multilaterales sobre el medioambiente en el ranking de prioridades de la agenda internacional. Se pueden señalar la Convención de Helsinki sobre protección y uso de cursos de agua y lagos transfronterizos, de marzo de 1992; la Convención de Helsinki sobre los efectos transfronterizos de accidentes industriales, de marzo de 1992; el Convenio Marco sobre Cambio Climático (FCCC/INFORMAL/84), de mayo de 1992; el Convenio Marco sobre Biodiversidad, de junio de 1992 (No. 30619); el Protocolo de Oslo sobre reducciones de emisiones de sulfuro, de junio de 1994, la Convención de Naciones Unidas sobre la lucha contra la desertificación en los países que experimentan serios problemas de sequías y/o desertificación, particularmente en África (París, octubre de 1994); la Convención sobre el derecho que rige los cursos de agua internacionales no navegables (Nueva York, mayo de 1997); el Protocolo de Kyoto sobre cambio climático (diciembre, 1997). Podríamos agregar también el Protocolo de Cartagena sobre biodiversidad (2000) y la Convención sobre contaminantes orgánicos persistentes (Estocolmo, 2001).

Así las cosas, en 2002, otra conferencia internacional tendría lugar en Johannesburgo¹⁷, la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sustentable, cuya finalidad

addresses poverty, hunger, disease, illiteracy and environmental degradation as a set of interrelated issues. It represents the beginning of a global partnership for economically viable, socially just and environmentally sound development, not only for the present, but also for the future". (DOBIE 2000:9)

¹⁷ A modo ilustrativo podemos mencionar algunas de las metas y acuerdos enunciados en Johannesburgo: 1) Agua y sanidad: la meta es reducir la cantidad de personas sin acceso a servicios sanitarios a la mitad para el 2015. 2) Energía: nueve de las empresas más grandes de electricidad de los países del G7 firmaron un acuerdo con la ONU a fin de facilitar su cooperación técnica para proyectos de energía sustentable en países en desarrollo. 3) Salud: la meta es que para el 2020 los productos químicos deberán producirse de modo tal que no dañen la salud

sería revisar la implementación de la Agenda 21 y de otros acuerdos adoptados en la Conferencia de Río.

Así, es innegable que las señales de que el medioambiente se ha instalado en la agenda internacional son abundantes y provienen desde diversas direcciones. Por un lado, las acciones políticas, a nivel gubernamental, que además de manifestarse en las conferencias y tratados citados, ha quedado reflejada en la inclusión del tema del cambio climático en la agenda de la reunión del Grupo de los 8 celebrada en Heiligendamm, Alemania, en junio de 2007 y en junio de 2008 en Hokkaido. Por otro lado, las acciones de los actores no estatales. En este sentido, no sólo existe un gran número de ONG que abogan por regímenes y regulaciones medioambientales más estrictas, si no que, también, varios sectores de la industria y el comercio se han ido organizando en función de su perspectiva particular respecto de las diversas opciones que se evalúan en las negociaciones intergubernamentales sobre medioambiente. Así, por ejemplo, en las negociaciones sobre cambio climático la industria química ha conformado la coalición llamada "international climate change partnership" de la cual son miembros empresas como DUPONT, DOW, 3M, entre otras. Otra coalición sumamente poderosa es la conocida como "Global Climate Change Coalition" conformada por empresas muy importantes del sector energético. Para tener una idea de sus capacidades basta señalar que tiene un presupuesto anual de 2 millones de usd y que a la Tercera Conferencia de las Partes (COP 3) envió una delegación de 50 miembros, superando ampliamente en número a las delegaciones de muchos estados pequeños. En este sentido, otro ejemplo son los múltiples think tanks dedicados a impugnar el fenómeno del cambio climático y los abultados montos que empresas como Exxon Mobile brindan a dichas instituciones. (LE MONDE DIPLOMATIQUE)

Además, en los últimos años, no han sido pocos los dirigentes políticos, sociales y diversas personalidades que han logrado llamar la atención de la opinión pública a través de diferentes modos. Además, no deja de ser significativo que en menos de 3 años dos premios Nobel de la Paz fueran entregados a personas o grupos comprometidos con el cuidado del medioambiente. En 2004 se trató de la militante ecologista Wangari Maathai. En 2007 fueron el IPCC y Al Gore.

De este modo, muchos de los problemas relacionados con el medioambiente global han dejado de ser asuntos de interés exclusivo de científicos o ambientalistas, y han pasado a constituirse en tópicos de preocupación de una, cada vez más variada y numerosa, cantidad de personas en el mundo.

humana ni el medioambiente. 3) Metas para reducir las pérdidas de biodiversidad. 4) USA y la UE han prometido más fondos para la protección de medioambiente.

II.3. Regímenes internacionales: una aproximación conceptual.

En esta sección comenzaremos definiendo qué se entiende por regímenes internacionales.

Siguiendo a Krasner¹⁸, diremos que “un régimen internacional puede entenderse como un conjunto de principios, normas, reglas y procesos de toma de decisión.¹⁹ . En el marco de esta definición, los principios constituyen creencias acerca de hechos, sus relaciones causales, y sobre lo que es correcto o incorrecto; las normas son estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones; las reglas son prescripciones y/o proscripciones específicas; los procesos de toma de decisión son prácticas prevalecientes para alcanzar e implementar decisiones colectivas”. (KRASNER 1983:2). Es necesario tener en cuenta que en su acepción jurídica, *principios* también pueden constituir normas de conducta que reflejan valores.

“Otra posible definición de régimen internacional remite a un conjunto de objetivos, principios, reglas, procesos de toma de decisiones e instancias operativas que se esfuerzan por coordinar las acciones y políticas de los diferentes actores implicados en una problemática a fin de obtener resultados que beneficien a todas las partes implicadas” (BORN 2008:25)

En lo que respecta a este trabajo es muy importante destacar que los regímenes son siempre creados y operados mediante negociaciones multilaterales²⁰ (CHASEK P., DOWNIE D:19).

Es necesario distinguir algunas de las explicaciones sobre los regímenes internacionales que desarrollan los diversos enfoques teóricos de las relaciones internacionales (WALT (1998); DOUGHERTY, J., PFALTZGRAFF, R. (1993); WEAVER (1996)

En este sentido, un encuadre netamente realista (recordemos que el realismo parte de la premisa de que el sistema internacional es por naturaleza e invariablemente anárquico) entiende que la cooperación internacional es poco probable, o, en el mejor de

¹⁸ Esta es una de las definiciones más aceptadas por la literatura. No obstante, es sujeta a algunas críticas que apuntan a las dificultades que nos presenta una definición tan amplia cuando se trata de delimitar empíricamente cuándo nos encontramos frente a un régimen internacional y cuándo no. Ver ROWLANDS, Ian, (2001)

²⁰ Ver sección II.4.b

los casos, transitoria²¹. Asimismo, vale la pena destacar el aporte de los estudios de corte neo-realista, que han ampliado el campo de análisis para abarcar otros temas además de los propiamente referidos a la seguridad internacional. Así, autores como Kenneth Waltz, Gilpin, Grieco, Lake, entre otros, si bien conservan una mirada pesimista acerca de las posibilidades de cooperación internacional, admiten que en determinados campos (como el económico) es posible alcanzar ciertos grados de cooperación internacional. Esto será posible, argumentan, siempre y cuando exista un actor preponderante que tenga la capacidad y voluntad de utilizar su poder y recursos como garante de dicho régimen. Es decir, las posibilidades de alcanzar y mantener un cierto grado de gobernanza internacional están sujetas, en última instancia, a la existencia de un actor con la capacidad y voluntad de ocupar el rol de hegemonía en dicho régimen IKENBERRY, G. (2001)

Como consecuencia lógica, la estabilidad y permanencia del mismo estarán sujetas al destino del hegemonía. Asimismo, el régimen reflejará las preferencias y estándares de éste. Esta visión es conocida como el enfoque estructural o de "poder hegemónico".²²

En cuanto a los análisis que desarrollan autores afines al materialismo histórico o neo marxismo, es preciso señalar que estos centran su atención en las asimetrías de poder en términos económicos y en la capacidad del capital para determinar las reglas de juego en los ámbitos internacional y nacional. Así, siguiendo esta línea de razonamiento, para comprender los patrones de cooperación internacional lo más acertado es focalizar la mirada en las preferencias de los actores más poderosos en términos económicos y reconocer que, en muchos casos, las fronteras políticas no coinciden con la verdadera configuración de poder internacional

Por su parte, el institucionalismo liberal quizá sea una de las corrientes teóricas que ha puesto más dedicación en estudiar cuáles son las condiciones en que la cooperación internacional es factible, necesaria e incluso exitosa. Siguiendo a Oran Young, distinguiremos dos tipos de argumentos que son utilizados por esta corriente de pensamiento para explicar la cooperación internacional.

El primer tipo alude a la noción de utilidad y parte de la premisa de que los actores son capaces de conocer de antemano y con claridad sus respectivas identidades e intereses. Así, estos actores pueden sentirse motivados a crear arreglos institucionales y

²¹ "Any cooperation that might occur would most likely take the form of transitory alliances, which would serve to balance power among opposing blocs of states" (MORGENTHAU 1973)

²² "This approach suggests that strong international regimes are a function of a hegemonic state that can exercise leadership over weaker states and that the absence of such a hegemonic state is likely to frustrate regime formation" (CHASEK P., DOWNIE D... 2006:23).

cooperar cuando las ganancias que obtendrían por actuar en forma conjunta superan a las que obtendrán actuando en forma individual o separada; o bien, cuando el actuar en forma individual le reportaría pérdidas al conjunto. El segundo tipo de argumentos se refiere a la posibilidad de que las instituciones, lejos de ser o instrumentos neutrales e inocuos, puedan tener un rol significativo en la percepción y en la definición misma de los intereses e identidades de los actores²³.

Mencionaremos un cuarto enfoque, denominado cognitivo, que focaliza en el modo en que los agentes reciben, procesan, interpretan y se adaptan a nueva información en relación con su ambiente y con los demás actores. Así, para entender y explicar la cooperación internacional en áreas temáticas sujetas a elevados grados de incertidumbre y complejidad será sumamente importante dirigir nuestra mirada hacia aquellos sujetos y grupos que controlan, producen y difunden el conocimiento.

Es evidente, que este enfoque otorga un papel relevante a las comunidades epistémicas, es decir, a grupos transnacionales de expertos que mantienen encuentros esporádica o regularmente para compartir conocimiento y elaborar un discurso común. No está de más señalar que estos grupos, además de poseer un común entendimiento acerca de los fenómenos que estudian, comparten valores e inclinaciones. (HAAS P. 2001:324). Siguiendo esta línea, para entender la cooperación internacional será vital observar los modos en que dichas comunidades o sus miembros participan en los procesos de toma de decisión gubernamental. "Cognitive approaches suggest that transnational networks of scientists and policy makers would exert particularly strong influence during the development of international agreements"(ROWLANDS 2001:61).

Aquí merece destacarse que el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, o IPCC, es un claro ejemplo de comunidad epistémica. Asimismo, como veremos más adelante, será revelador acerca de la incidencia que estas pueden adquirir en el desarrollo y evolución de regímenes internacionales.

En este sentido, es interesante tener en cuenta la tendencia que señala Anne Mary Slaughter cuando se refiere a que cada vez con mayor frecuencia diversas partes o agencias técnicas de los gobiernos (cortes, agencias regulatorias, ejecutivas y legislaturas, entre otras) se están interconectando con sus contrapartes en el exterior, "creando una densa red de relaciones que constituyen una nueva forma de orden transgubernamental". Algunas de estas relaciones se materializan luego en acuerdos formales (como, por ejemplo, el Comité de Bancos Centrales de Basilea). Así, "estas redes,

²³ De este modo, las instituciones tendrían también un papel formativo en los patrones de interacción, tanto de los actores entre sí como de los actores con la institución (ROWLANDS 2001:55).

conjuntamente con otras de trabajo intergubernamental, están ayudando en una forma rápida, flexible y efectiva a llenar algunos de los vacíos regulatorios que las fuerzas de la globalización han dejado en evidencia". (SIMMONS P. J. & OUDRAAT 2001:712).

Habiendo realizado este breve repaso de cómo encuadran el problema de la cooperación y la gobernanza internacionales los distintos enfoques teóricos, podemos concluir que las preguntas que se plantean en este trabajo se vinculan mayormente con muchas de las cuestiones que trata el institucionalismo liberal (por ejemplo, al tema de la cooperación internacional, sus condicionantes y problemas; al rol de las instituciones internacionales en la percepción y definición de los intereses e identidades de los actores, al rol de entidades no estatales en la política internacional, entre otros).

II.4. Regímenes multilaterales de protección medioambiental

Siguiendo a Oran Young²⁴ definiremos los regímenes internacionales de protección ambiental como instituciones sociales que combinan elementos estructurales y procesos, y que son establecidas a fin de responder a las demandas de gobernanza necesaria para conseguir que las actividades humanas y la explotación de los recursos naturales sean realizados en un contexto que permita la preservación de los equilibrios ecológicos y del medio humano. Así, refiriéndose a los regímenes internacionales de protección medioambiental Young señala que "all of these agreements have a great deal in common. In virtually every case, they constitute initiatives on the part of states that are intended to solve well defined problems, by creating institutions-commonly known as regimes-that are rule and decision-making procedures that define social practices; assign roles to the participants in these practices and govern interactions" (YOUNG,1999:21).

II.4.a Características del Derecho Ambiental

Antes de referirnos a algunas de las características específicas del derecho internacional medioambiental, cabe que señalar que algunos autores se han mostrado reacios a aceptar el término "derecho internacional del medioambiente" señalando que no es correcto distinguir un cuerpo de normas referidas al medioambiente como uno que cuente con sus propias fuentes y métodos de creación de normas que deriven de principios peculiares o propios de las cuestiones medioambientales. En esta línea, se argumenta que las normas que se refieren al medioambiente derivan de la aplicación del

²⁴ "International regimes are social institutions created to respond to the demand for governance relating to specific issues arising in a social setting that is anarchical in the sense that it lacks a centralized public authority or a government in the ordinary meaning of the term" (YOUNG 2006:121).

derecho internacional clásico y de sus fuentes.

Otros autores sostienen que esta visión plantea problemas y que sí es posible distinguir un cuerpo de normas específicas destinadas a la protección del medioambiente. De ese modo, utilizan la expresión derecho internacional del medioambiente para aludir al corpus de normas relevantes que tratan el medioambiente, y reconocen que lo hacen del mismo modo en que se utilizan las expresiones “derecho del mar”, “derecho internacional de los derechos humanos”, sin por ello querer indicar la existencia de una nueva disciplina que pretenda basarse exclusivamente en perspectivas y estrategias del medioambiente (BIRNIE, BOYLE :1).

En línea con esta última visión, señalan algunos autores, la normativa de protección medioambiental “presenta unas características particulares que hay que destacar puesto que confieren al conjunto una fisonomía jurídica peculiar”. (JUSTE: 40). Entre estas características se destacan la funcionalidad (vinculada a una orientación eminentemente preventiva), la multidimensionalidad y el predominio del *soft law*.

Otros autores, al referirse a las características del derecho internacional ambiental, destacan como notas particulares: la creciente atención brindada a los problemas del medioambiente global, la incertidumbre científica en relación con las cuestiones medioambientales, la adopción de un enfoque anticipatorio, la relevancia de los derechos humanos y las relaciones entre el desarrollo económico y la protección ambiental, y los nuevos enfoques para la implementación de los acuerdos ambientales. (WEISS:13). Se ha señalado también como notas fundamentales la progresividad y flexibilidad de los compromisos en función del conocimiento científico (BELLO: 236)

Antes de pasar de lleno a tratar algunas de las características señaladas, cabe hacer mención del papel preponderante que tiene la fuente convencional en el derecho internacional de protección del medioambiente. En contraste, otras fuentes de derecho internacional, como los principios generales del derecho, tienen una gravitación relativamente menor. En lo que respecta a la costumbre, si bien puede no ser central, creemos que también tiene un espacio relevante en este conjunto jurídico. Nuestra afirmación se fundamenta en el hecho de que en muchos casos el contenido de normas de tipo *soft law* va siendo incorporado en este ordenamiento jurídico a través de la costumbre, bien porque se considera que éstas la expresan, bien porque se desarrolla a partir de ellas.

Retomando algunas de las características señaladas, cabe decir que la funcionalidad se deriva del hecho de que *se trata de un corpus jurídico nacido para satisfacer un objetivo perentorio de la comunidad internacional, consistente en lograr que el desarrollo de las actividades humanas y la explotación de los recursos naturales del*

planeta se lleven a cabo en un contexto de respeto al medio humano y preservación del equilibrio ecológico (JUSTE: 40). Esto no es un dato menor. Como se adelantó arriba, el elemento funcional impacta profundamente en la naturaleza de este corpus jurídico y se manifiesta en el hecho de que *la aplicación efectiva de las disposiciones adoptadas en este campo está en cierta medida subordinada a su utilidad, es decir a la manera en que corresponde a las necesidades y a las realidades económicas, sociales, científicas y políticas.* (JUSTE: 40). En relación con esto, hay que señalar que desde la perspectiva del derecho internacional el criterio para determinar qué situaciones suponen una amenaza a la preservación del equilibrio ecológico (es decir, en qué casos existe contaminación) no es ni más ni menos que el fijado de antemano por la norma. Así, desde la perspectiva jurídica constituye contaminación aquello que supera el umbral que la normativa ha fijado. De este modo, considerando el carácter funcional e instrumental o utilitario de este derecho, la readecuación de las normas que determinarán cuál es dicho umbral, qué actividades se consideran contaminantes y cuáles no, se vuelve una necesidad casi constante. Esto equivale a decir que para cumplir con su función el derecho internacional del medioambiente se ve impelido a evolucionar continuamente. Esta necesidad de adaptación y flexibilidad derivada del carácter funcional permitirá entender algunos rasgos característicos de este ordenamiento jurídico en lo que se refiere al tipo de normas, su forma y contenido, y a los esquemas institucionales que manejan.

Por otra parte, el elemento funcional se relaciona íntimamente con la orientación eminentemente preventiva de este corpus jurídico. Se trata de un derecho que busca ante todo proteger más que condenar y sancionar. Este enfoque parte de la base de que es mucho más efectivo prevenir la polución que remediarla. Así, es un derecho que en cierta forma mira hacia el futuro, y que reconoce que *unless the focus is on pollution prevention, it could happen that many of the costs of pollution will be shifted to other states or to future generations because they have no ability to bring polluting state to account for its actions* (BROWN WEISS:).

Es en este sentido que configura planes de acción, mecanismos de programación y planificación que le permitan lograr su objetivo primordial. Nótese que esta orientación hacia el futuro en muchos casos adopta la forma de un detallado calendario de actuaciones específicas. En nuestra opinión, lo dicho no menoscaba el hecho de que en muchos casos, además de mirar hacia el futuro, el derecho medioambiental incorpora la dimensión del pasado. Esto queda ejemplificado en los casos en que se trata de asignar obligaciones en función de las responsabilidades históricas que los estados han tenido en distintas esferas del deterioro medioambiental.

Así, esta atención a la dimensión de las responsabilidades históricas, combinada con la consideración de las capacidades y potencialidades futuras, muchas veces permite explicar el uso cada vez más frecuente de las técnicas de relativización y asimetría de los compromisos. Nótese que por relativización de los compromisos nos referimos a una técnica normativa en la cual los compromisos no son fijados en términos absolutos si no que toman la forma de valores porcentuales referidos a la situación concreta de los Estados en un momento determinado o año base. Asimismo, esta técnica implica que, en general, los Estados cuentan con ciertos plazos para cumplir los objetivos fijados.

Aquí cabe una aclaración: esta modalidad permite diseñar diversas fórmulas que, si bien pueden ser funcionales para el avance de las negociaciones, al mismo tiempo pueden poner en riesgo el verdadero impacto de los compromisos a asumir. Por ejemplo, dependiendo del año base que se fije pueden verse alterados el alcance y los costos de las medidas que las partes están llamadas a cumplir, y, lo que es más grave, el beneficio medioambiental neto.

Varios ejemplos de esta técnica los encontramos en los numerosos Protocolos que complementan el Convenio de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza de larga distancia. Así, en el Protocolo de Helsinki de 1985 se estableció una reducción del 30% de las emisiones nacionales del dióxido de azufre con respecto a los niveles de 1980, que debía llevarse a cabo antes del año 1993. En el Protocolo adoptado en 1991 sobre los compuestos orgánicos volátiles (en vigor desde 1997) la mayoría de las partes se comprometió a reducir sus emisiones en un 30%, con la salvedad de que cada una podría elegir el año base a utilizar (entre 1984 y 1990). (CHASEK:106). Igualmente el protocolo de Montreal de 1987 sobre las sustancias que agotan la capa de Ozono establece compromisos expresados en términos porcentuales, con un calendario detallado de fechas iniciales y finales para cada sustancia. Asimismo, el protocolo de Kyoto sobre cambio climático fija un período específico entre 2008 y 2012 para la reducción de emisiones de dióxido de carbono equivalente en no menos de un 5% con respecto al año base 1990.

En cuanto a la noción de compromisos asimétricos, esta técnica supone que los compromisos para las partes serán distintos en función de determinados criterios, tales como el grado de desarrollo, la posición que el Estado mantiene en relación con el problema medioambiental en cuestión, etc. El recurso a la asimetría en los derechos y obligaciones no es exclusivo de los tratados relativos a la protección medioambiental²⁵.

²⁵ Es clara su aceptación en el ámbito de los organismos financieros multilaterales que se rigen por un sistema de cuotas y voto ponderado, como el FMI y el Banco Mundial. También se encuentra presente en acuerdos relativos a cuestiones de seguridad como el Tratado de No

Sin embargo, en tanto que agrega otra excepción al tradicional principio de reciprocidad no deja de presentarse como problemático.

Un ejemplo lo encontramos en el octavo Protocolo al Convenio de Ginebra de 1979, adoptado en Gotemburgo, Suecia, en 1999, relativo a la reducción de la acidificación, de la eutrofización y del ozono en la tropósfera. Este instrumento (en vigor desde el año 2005) fijó que para 2010 Europa debería reducir en total un 63% sus emisiones de sulfuro, en un 41 % las de óxido de nitrógeno, en un 40% las de compuestos orgánicos volátiles y en un 17% las de amoníaco. Sin embargo, cada país tendría un techo de emisión específico relacionado con los impactos de las emisiones que generan, la vulnerabilidad del ambiente que contamina y los costos relativos de disminuir los niveles de emisión. En el caso de las emisiones de SO₂ estos techos, que figuran en la tabla No. 1 del anexo II del protocolo, incluyen cifras tan dispares como un 83% de reducción asignado al Reino Unido hasta un 25% asignado a Bielorrusia.

Otra consecuencia lógica del carácter funcional y del recurso a la planificación es el carácter instrumental de esta normativa. Así, dado que su objetivo esencial es establecer los mecanismos de reglamentación, administración y gestión de los recursos ambientales conforme a pautas jurídicas ecológicamente aceptables, la gestión adquiere un rol central. De esto también deriva la necesidad de estos regímenes de dotarse de algún tipo de mecanismo institucional que les permitan adaptarse a los nuevos conocimientos científicos y circunstancias económicas, políticas, sociales relativas al medioambiente. En este sentido se afirma que "Those who draft International legal instruments also have to be concerned increasingly with designing the instruments and implementation mechanisms with sufficient flexibility so that parties can adapt to changes in scientific understanding" (BROWN WEIS:20)

Asimismo, estos mecanismos institucionales están orientados a llevar a cabo las tareas de monitoreo necesarias para la gestión efectiva de los regímenes. El carácter administrativo de este conjunto jurídico se hace cada vez más claro y paralelamente se eleva el grado de complejidad de su contenido. En conclusión, la funcionalidad de este corpus jurídico lo convierte en un derecho instrumental, administrativo, preventivo, prospectivo. Las funciones del derecho internacional son legislativas, administrativas y adjudicativas

La multidimensionalidad del Derecho Internacional del medioambiente es otro elemento, en nuestra opinión, central en la configuración de los regímenes de protección medioambiental. Deriva, como señala Juste: *de la propia realidad indivisible del objeto del*

Proliferación de 1969. La misma Carta de las Naciones Unidas es el más claro exponente de esto, al determinar la composición y atribuciones del Consejo de Seguridad.

que se ocupa, el entorno global o medio humano, que constituye un ámbito multifacético en el que confluyen elementos, valores e intereses de signo diferente. (JUSTE :42). Así, ocupándose de un objeto tan amplio, en el cual se conjugan múltiples consideraciones (que van desde el plano moral hasta el más netamente económico) la configuración de este derecho no puede sino verse condicionada por fuerzas de diversa índole. Estas, a su vez, son desplegadas por numerosos y variados actores, cada uno con sus propias metodologías, tiempos, etc.. Todo esto no hace más que indicarnos la complejidad con que se nos presenta el abordaje de este derecho. En este sentido, cabe destacarse el fuerte condicionamiento que, en muchos casos, padece este ordenamiento jurídico a causa de necesidades de tipo económico. Por otra parte, es preciso reconocer una nota que, creemos, distingue a estos regímenes multilaterales respecto de aquellos referidos a otras áreas de la política internacional (como la seguridad, el comercio, las finanzas, las cuestiones culturales, etc.) y que es su fuerte vinculación con el avance del conocimiento científico²⁶.

En este contexto, debemos reconocer que el derecho internacional del medio ambiente está especialmente penetrado por la interacción de elementos de carácter científico y tecnológico. En efecto, se espera que sea la misma ciencia y tecnología que ha propiciado un desarrollo sin precedentes de la humanidad con el efecto colateral del grave deterioro para el entorno, la que brinde los medios técnicos que hagan posible continuar esa evolución histórica, y puedan detener la progresiva degradación del medio humano.

Por su parte, HAAS señala que: “environmental governance-the ever expanding network of legal obligations and formal institutions influencing states environmental policies-has evolved principally through the development of better scientific understanding about the behavior of the physical environment combined with a growing appreciation of the role that international institutions can play”(HAAS, P., 2001).

Es importante destacar que estos notables condicionamientos de tipo científico y económico revelan más palpablemente su *modus operandi* cuando observamos los regímenes desde la perspectiva de las negociaciones, permitiéndonos comprender lo que en la jerga se denomina *momentum*, los tiempos y ritmos en su evolución

Un elemento que también es importante destacar es el predominio del soft law. En este sentido, la presencia del *soft law* puede verse reflejada tanto en la dimensión normativa como en la aplicativa.

²⁶ Hay quienes se refieren a esta relación como una de dependencia: la dinámica de las negociaciones estaría sujeta al avance del conocimiento científico. Otros, más moderados señalan que “The importance of scientific evidence and scientific expertise in the politics of some key global environmental issues cannot be ignored.” (CHASEK P., DOWNIE D...2006:25)

Así, con respecto a la dimensión normativa, *los procesos normativos en cuya virtud se elabora este derecho responden a la flexibilidad y evolutividad que los caracterizan. Ambas son consecuencia del carácter funcional y multidimensional de los mismos, y se advierten “tanto en lo que se refiere a la forma de los instrumentos utilizados como en cuanto al contenido de las disposiciones adoptadas* (JUSTE 44). En relación con el primer punto (la forma de las normas) su contextura blanda, se percibe en que, en muchos casos, las normas que integran este derecho aparecen formuladas en instrumentos que no poseen per se fuerza jurídica vinculante. Estamos pensando en Resoluciones, Declaraciones, Programa, Estrategias, Códigos, Actas finales de conferencias, etc. Por otra parte, en cuanto al contenido de las normas, estas suelen, en muchos casos también, plantear obligaciones de comportamiento más que las de resultado. Se prevé el deber de Informar, consultar, controlar, negociar, etc.

No obstante, aquí cabe señalarse que cuando se trata de regímenes que se refieren a espacios comunes del planeta (como el alta mar, los fondos marinos y oceánicos, etc.) o a elementos comunes a todos los estados (como la atmósfera), es el mismo carácter funcional de este corpus jurídico el que genera una presión hacia el “endurecimiento” de ciertas normas. Así, en estos casos se torna más frecuente la inclusión de normas *hard*, (tanto por su forma: mediante un tratado, como por su contenido: con obligaciones de resultado). Es importante señalar, que aun en los casos en que se utilizan normas del tipo *hard*, las obligaciones de resultado que se incluyen pueden, en la práctica, resultar matizadas mediante las técnicas de relativización y tratamiento asimétrico de las obligaciones que se mencionó más arriba.

El hecho es que al tratarse de bienes públicos globales, en los que la imposibilidad de compartimentación y apropiación dificulta y desincentiva la acción individual, estos problemas sólo pueden ser abordados eficazmente desde una acción conjunta y coordinada. Para regular y garantizar este tipo de acción coordinada las normas de *hard law*, en muchas ocasiones, aparecen como necesarias.

En lo que se refiere a la dimensión aplicativa, los instrumentos internacionales relativos la protección del medio ambiente raramente establecen un aparato institucional muy desarrollado. En general, no cuentan con órganos o instancias dotados de poderes de decisión. Muchas veces el presupuesto y el personal que manejan son relativamente pequeños. Por ejemplo, el Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente tiene un presupuesto anual de solo 144 millones de dólares y su planta profesional asciende a 325 personas. Esto contrasta fuertemente con cifras como las que manejan otras organizaciones internacionales, como el Banco Mundial con más de 10000 empleados y un presupuesto de miles de millones de dólares.

El esquema organizativo que establecen los tratados de protección medioambiental, en general, suele dejar la mayor parte de las decisiones relativas al régimen en manos de los estados. Así, en la mayoría de los casos, éstos se reúnen en las llamadas Conferencias de las Partes, que se celebran con cierta periodicidad. Así, son las propias Partes quienes se encargan de resolver las cuestiones que suscita la aplicación de los regímenes a través de sus reuniones consultivas. Es notable que en muchos casos, además de reglamentar las obligaciones y derechos previstos en el tratado original, estas reuniones terminan desarrollando nuevos contenidos que luego se incluyen en instrumentos de distinto tipo (Decisiones, Protocolos, Enmiendas, etc.). Encontramos varios ejemplos de este esquema institucional. Uno de ellos es el Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, que, en su artículo 6, establece que “se celebrarán reuniones ordinarias de la Conferencia de las Partes a los intervalos regulares que determine la Conferencia en su primera reunión”. Lo mismo sucede con el régimen sobre cambio climático, que, en su artículo séptimo, establece “La Conferencia de las Partes, en su calidad de órgano supremo de la presente Convención, examinará regularmente la aplicación de la Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes y, conforme a su mandato, tomara las decisiones necesarias para promover la aplicación eficaz de la Convención”. Asimismo, la Convención Marco sobre Biodiversidad establece en su artículo 23 una Conferencia de las Partes, al igual que lo hace el Convenio de Basilea sobre el control de movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, en su artículo 15.

No obstante lo dicho acerca del esquema institucional poco desarrollado, es preciso destacar que la naturaleza funcional, multidimensional y evolutiva de este derecho ha hecho necesario el establecimiento de ciertos órganos como Secretarías u órganos subsidiarios que se reúnen con mayor frecuencia que las Conferencias de las Partes, o funcionan en forma permanente.

En nuestra opinión, su accionar puede tener un impacto considerable en los términos de la negociación que, luego, llevan a cabo las Partes en sus reuniones. Por ejemplo, en el caso del régimen sobre cambio climático estos órganos son los establecidos en los artículos 9 y 10 de la Convención Marco, a saber el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT o SBSTA según sus siglas en inglés) y el Órgano Subsidiario de Ejecución (OSE u OSI); en el caso del régimen de protección de la capa de ozono el mismo Convenio de Viena establecía una Secretaría, previendo que la misma se ocuparía entre otras cosas de “desempeñar las funciones que se le encomienden en los protocolos; y preparar informes acerca de las

actividades que realice en el desempeño de sus funciones con arreglo al presente Convenio y presentarlos a la Conferencia de las Partes.

Ahora bien, es tiempo de hacer un breve repaso de ciertos principios que han sido aceptados por la comunidad internacional como principios rectores en los regímenes sobre el medioambiente mundial²⁷ (JUSTE) y en cierta forma configuran el marco normativo general dentro del cual se negocian y desarrollan las normas específicas en cada régimen. No está de más señalar que los mismos guardan una estrecha relación entre sí y requieren que los entendamos en forma complementaria.

El primer principio que nos interesa destacar es el que sostiene que los estados tienen **responsabilidades comunes pero diferenciadas**. Esto quiere decir que todos los miembros de la comunidad internacional deben participar en la protección del medioambiente pero que no a todos les corresponden las mismas cargas. En este sentido, el principio 7 de la Declaración de Río establece que “en vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medioambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en consideración de las presiones que sus sociedades ejercen en el medioambiente mundial y de la tecnología y los recursos financieros de que disponen”.

Este principio ha sido recogido y operacionalizado en diversos instrumentos internacionales. En términos muy generales podríamos decir que todas las cláusulas que prevén que los países desarrollados brindarán a los países en desarrollo asistencia técnica y financiera, promoverán la transferencia de tecnología y la creación de capacidades, etc., están basadas en este principio. Lo mismo sucede con las cláusulas que otorgan a estos últimos mayores flexibilidades y plazos más extensos para cumplir sus compromisos. Por ejemplo, el Protocolo de Montreal sobre las sustancias que agotan la capa de Ozono y sus acuerdos complementarios contemplaban un tratamiento diferencial para los países en desarrollo y los países desarrollados (BANCO MUNDIAL:97). Asimismo, otro ejemplo lo constituye el Fondo para el Medioambiente Mundial o FMAM (GEF según sus siglas en inglés). Este fondo fue establecido en 1991 con la finalidad de otorgar subvenciones y proporcionar fondos en condiciones favorables para hacer frente a los gastos adicionales que se contraen cuando un proyecto de desarrollo tiene además objetivos relacionados con el medioambiente. Más adelante nos referiremos in extenso a sus funciones y capacidades, pero por el momento es suficiente

²⁷ Brownlie los denomina como principios legales emergentes. (BROWNLIE 2004: 274)

señalar que se trata de un instrumento que, en varias ocasiones, permitió llevar a la práctica el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas. En este sentido: “fue decisivo para la reducción gradual de la producción y utilización de sustancias que agotan el Ozono. Además “En un grupo de países del Caribe, un proyecto del FMAM respaldó la aplicación del Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, que incluyó una nueva legislación, la cooperación regional entre países y con líneas de cruceros y la mejora de los sistemas de gestión de desechos en los puertos” (BANCO MUNDIAL: 94). Por su parte, el Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (desde ahora UNFCCC) también recoge este principio en su preámbulo²⁸, y, tal como veremos en el capítulo siguiente, sus artículos y acuerdos complementarios estipulan distintos mecanismos para garantizar su implementación.

Por último, quizá sea interesante tener en cuenta lo que Peter Haas señala acerca del desarrollo y aceptación de este principio. Argumenta que, a tal efecto, ha sido central el proceso de aprendizaje resultante de aquellas negociaciones que son llevadas a cabo dentro de marcos institucionales y con una fuerte impronta del aporte de comunidades epistémicas. Afirma que “social learning generates treaties with differentiated national obligations and substantive commitments based on expert consensus on causes and environmental effects”²⁹. (HAAS 2001:330)

Continuaremos haciendo una breve referencia a otro principio rector, que es el ya mencionado paradigma del **desarrollo sostenible**. Su eje central es que no cualquier tipo de desarrollo es aceptable. El verdadero desarrollo consiste en aquel que no pone en riesgo las posibilidades de bienestar de las generaciones presentes y futuras, y que

²⁸ “...Tomando nota de que, tanto históricamente como en la actualidad, la mayor parte de las emisiones de gases de efecto invernadero del mundo han tenido su origen en los países desarrollados, que las emisiones per cápita en los países en desarrollo son todavía relativamente reducidas y que la proporción del total de emisiones originada en esos países aumentará para permitirles satisfacer a sus necesidades sociales y de desarrollo” UNFCCC

²⁹ Haas realiza una tipología de los acuerdos y regímenes multilaterales de medioambiente en la cual distingue tres tipos Ver HAAS 2001:329. Estos son: los “social learning regimes”, los “institutional bargaining regimes” y “least-common-denominator results”. El criterio distintivo de cada tipo tiene en cuenta cuestiones tales como el patrón de participación política, de agenda setting y formulación de intereses, el grado de compromiso y el de resiliencia así como la configuración de actores e intereses que se dan en cada uno. Los del primer tipo son aquellos que se desarrollan con alto involucramiento de las comunidades epistémicas y en el marco de instituciones internacionales fuertes. Estos, según Haas son los que más probablemente lograrán generar resultados técnicamente óptimos y económicamente eficientes. “The most effective regimes are those in which strong norms, institutions and science have all been brought to bear” (HAAS 2001:330) Los segundos son aquellos que devienen principalmente de compromisos políticos y en los que las comunidades epistémicas no juegan un rol significativo. En general contienen compromisos uniformes. Los del tercer tipo son aquellos que reflejan la adopción del estándar más bajo en términos ambientales (race to the bottom). Ejemplos de estos suelen encontrarse en los acuerdos referidos a pesca.

abarca en forma integrada aspectos sociales, culturales, económicos y medioambientales.

Los principios 1 y 4 de la Declaración de Río expresan los aspectos esenciales de este concepto que queda configurado como un derecho humano: “los seres humanos(...). tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza” y que debe ser ejercido, como todo derecho, dentro de ciertos límites “ el derecho al desarrollo debe ejercerse de forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”.

No nos detendremos más en este principio, no debido a que lo consideremos falto de importancia, sino debido a que por su centralidad y generalidad constituye el eje rector a partir del cual se desprenden muchos otros. En cierta forma, los demás principios a los que aludimos aquí son consecuencia directa del principio de desarrollo sostenible y reflejan su potencialidad. Como señala Juste “las exigencias genéricas del desarrollo sostenible se plasman en una serie de principios más concretos, tales como el denominado principio de **precaución (principio 15)** , y el principio “**quien contamina paga**” (principio 16)” (JUSTE: 25).

Así, pasaremos a referirnos a estos últimos. El principio de precaución establece que ante amenazas que puedan generar un daño serio o irreversible al medioambiente, la falta de certeza científica no podrá ser utilizada como un argumento para evitar o retrasar la acción tendiente a prevenir dicho daño³⁰. En la redacción de este principio explícitamente se recoge la noción de responsabilidades comunes pero diferenciadas, al señalarse que el principio precautorio deberá ser aplicado por los Estados de acuerdo con sus capacidades. El principio de precaución fue incorporado en el Protocolo de Montreal. Fue la primera vez que se lo incluía en un convenio con tal grado de relevancia. El principio precautorio también está presente tanto en UNFCCC como en el Protocolo de Kyoto. Es importante señalar que este principio tiene su antecedente en el denominado de prevención. Según este último, ante la detección de un riesgo los estados debían actuar para prevenir sus consecuencias. En cambio, el principio de precaución sostiene que aun cuando no exista evidencia probada de un riesgo, si los potenciales daños son serios e irreversibles, los estados deberán tomar medidas³¹.

³⁰ Brownlie resalta que “there is no uniform understanding of the meaning of the precautionary principle among States and other members of the international community”. However, it receives clear support in the 1992 Río Declaration on Environment and Development. (...)The principle has received recognition in the Dissenting Opinion of Judge Weeramantry in the 1974 Nuclear Tests Case. BRONWLLIE :276

³¹ Extraído de las clases de la profesora Mar Campins, en el curso Derecho y Negociaciones Ambientales, (dictado entre el 10 y el 24 de agosto de 2005) , en el marco de de la Maestría sobre Relaciones y Negociaciones Internacionales. FLACSO-UDESA-UB.

El último principio a que haremos referencia es el principio conocido como *polluters pay* o “el que contamina paga”. El artículo 16 de la Declaración de Río señala que las autoridades nacionales deberían esforzarse en promover la internalización de los costos medioambientales y el uso de instrumentos económicos en vistas del interés público, evitando generar distorsiones en el comercio y la inversión. Esto deberá hacerse teniendo en cuenta que, en principio, a quien contamina corresponde hacerse cargo del costo que esa contaminación genera. Brownlie señala que, en su opinión, el contenido de este principio es algo vago pero “appears to involve strict liability”(BROWNLIE 277). En todo caso, es importante tener en cuenta que ante la presencia de un daño sobre otro estado se activa el instituto de la responsabilidad internacional sobre el causante. En la opinión de Pamela Chasek este principio busca asegurar que los costos económicos resultantes de las acciones referidas al medioambiente sean soportados por aquellos que crearon la necesidad de tales acciones. (CHASEK P., DOWNIE D :241)

II.4.b Características de las negociaciones internacionales sobre medioambiente

Como primer paso conviene que nos detengamos, al menos brevemente, en el concepto de negociación. Son múltiples las definiciones que nos brinda la literatura³². No obstante, en todas ellas es posible distinguir una serie de elementos clave: a saber, ante todo se trata de un proceso; dicho proceso se orienta a la toma de decisión, resultando ésta de la interacción de dos o más partes que poseen intereses en conflicto. De modo muy sintético, podríamos decir que la negociación no es más que un proceso de toma de decisión compartida en el cual “existe un conflicto de intereses entre dos o más partes (...) no existen procedimientos o reglas fijas para resolverlo; o bien, las partes prefieren operar más allá de aquellos procedimientos o reglas para desarrollar sus propias soluciones al conflicto” (ALSTCHUL:15)

Ahora bien, en este punto cabe hacer la distinción entre dos grandes tipos de negociación internacional: la bilateral y la multilateral³³.

³² “El único procesos de toma de decisiones que se sustenta en el intercambio (Kennedy), “La comunicación de idas y vueltas que aspira a alcanzar un acuerdo cuando diferentes partes tienen intereses parcialmente contrapuestos y otros parcialmente compartidos (Fisher y Ury), “Un intento de dos o más partes de encontrar un modo de acción conjunta que parecerá a ambas mejor que otras opciones” (Lax y Sebenius)... (...) Colaiácovo sugiere que es un proceso de aproximaciones sucesivas al punto de convergencia de intereses en el que concluirá” (ALTSCHUL, 2003: 15, 16). “Negotiation is joint decision making under circumstances of conflict and uncertainty, in which divergent positions are combined into a single outcome (...) Negotiation is only one of a family of approaches to the settlement of conflict (..) (ZARTMAN RUBIN 2002: 12)

³³ En torno de la posibilidad de incluir a la negociación plurilateral como una tercera categoría, señala Zartman “the distinction between plurilateral and multilateral negotiations turned out to be

Adentrándonos ahora en la negociación multilateral, debemos decir que su dato esencial es la complejidad. Así, en las negociaciones multilaterales la percepción inicial no es necesariamente de confrontación (la situación no está estructurada). No está claro quién o quienes pueden ser adversarios, aliados o miembros de una misma coalición. Además, esto puede variar de acuerdo al tema que se esté tratando. En una negociación bilateral la estructura está dada por definición, mientras que en una de tipo multilateral los participantes necesitan elaborar una estructura de negociación en función de los diversos actores y variados temas. Esto se logra a través del uso de roles.

Al respecto, consideraremos la caracterización de Sjöstedt, en la que menciona cuatro opciones centrales, a saber “drivers, conductors, defenders, cruisers” (Zartman:1994:5).

a. *Drivers* son aquellos que tratan de organizar a los participantes de modo tal que produzcan un resultado o “acuerdo”³⁴ que satisfaga los intereses del líder.

a. *Conductors/Managers* son aquellos que también abogan por la consecución de un “acuerdo” pero desde una postura neutral.

b. *Defenders* son aquellos actores cuyos intereses se encuentran más vinculados con un asunto puntual de la negociación que con el éxito de las negociaciones en su conjunto. En este punto, también resulta pertinente mencionar la caracterización de coalición de veto o bloqueo que hacen Chasek, Downie, Brown, al referirse a este como uno de los elementos propios de las negociaciones en materia medioambiental.

c. *Cruisers* son aquellos participantes que no poseen/perciben intereses propios vitales en juego y que, por lo tanto, tienen la disposición para actuar como seguidores.

En cuanto a los objetos de discusión en las negociaciones multilaterales, es cierto que, en principio, no suelen orientarse en primera instancia a la distribución de beneficios, sino que, antes que nada, se trata de armonizar definiciones, principios, criterios, metodologías, parámetros, legislación, etc. No obstante, no debemos perder de vista que dicha armonización puede tener (y de hecho en muchos casos tiene) implicancias en la consecuente asignación de recursos y/o beneficios que percibirán las partes como

unimportant, contrary to expectations. The reason for this lack of distinction is important, however: multilateral negotiations then take on plurilateral structure by being reduced to smaller number of leading parties-self selected for various reasons-with others playing a lesser, defensive or single issue role. Multilateral encounters are pluralized as part of the process of making their multilateral complexity manageable(..).” (ZARTMAN. 1994:213). En cuanto a la necesaria reducción de la complejidad o plurilateralización de las negociaciones multilaterales también puede verse WATKINS 2003:149-167. Ver también HAMPSON: 1999.

³⁴ Nótese que utilizamos el término acuerdo entre comillas debido a que este corresponde propiamente al ámbito de la negociación bilateral y, en general, sólo puede aplicarse a la multilateral por analogía. (ZARTMAN 1994)

consecuencia de dicho acuerdo³⁵. Esto nos ayuda a entender por qué a veces una frase o una palabra en una declaración o en un borrador de acuerdo pueden resultar tan problemáticas.

Finalmente, la característica más evidente de las negociaciones multilaterales es la formación de coaliciones³⁶. A través de ellas es posible manejar el problema del tamaño y reducir la complejidad que se deriva del elevado número (“multi-party”) a un punto en que sea posible desarrollar la negociación. Asimismo, la formación de coaliciones es esencial para el manejo de la complejidad derivada del elevado número de temas, estrategias y roles. “Packaging, linkages, and trade offs-the basic devices of the negotiation process-are all ways of making coalitions among issues, interests, and positions” (ZARTMAN:1994:6)

Ahora bien, en referencia a los rasgos que caracterizan a las negociaciones de los regímenes multilaterales de medioambiente, especialmente aquellos que son centrales en el régimen sobre cambio climático, el primer elemento, que ya hemos destacado anteriormente, es la fuerte vinculación que las negociaciones en el marco de estos regímenes mantienen con el avance del conocimiento científico³⁷. Esto se evidencia claramente en relación con el cambio climático, el agotamiento de la capa de Ozono y otras amenazas que no pueden ser detectadas, y menos aún comprendidas, sin los aportes de la investigación científica. Otra forma de expresar esto es decir que dado que este tipo de amenazas se presentan con elevados niveles de incertidumbre, determinar el diagnóstico, así como las respuestas adecuadas requiere procesos de estudio y observación de largo plazo y constante evolución. Así, según la opinión de algunos expertos, las negociaciones sobre estos asuntos “have been defined to an extent by the

³⁵ Pensemos por ejemplo en la PAC; en los criterios que existen en la OMC para diferenciar el nivel de desarrollo de los miembros y consecuentemente admitir mayores o menores flexibilidades; pensemos, en el marco de la organización de las Naciones Unidas, en las reglas que determinan los aportes que los miembros deben hacer para el sostenimiento de la misma; en la importancia que tienen los mecanismos de votación de diversas instituciones internacionales (OMC vis a vis Banco Mundial o FMI); en los criterios fijados en el seno de la UIT para la asignación de frecuencias, posiciones orbitales, etc.

³⁶ “Most multilateral negotiation exhibit the practice of coalition building, which serves to overcome the complexity of a multiparty bargaining environment” (HAMPSON, F. O. 1999: pp viii). Ver Capítulo III.3.a

³⁷ Hay quienes se refieren a esta relación como una de dependencia: la dinámica de las negociaciones estaría sujeta al avance del conocimiento científico. Otros, más moderados señalan que “The importance of scientific evidence and scientific expertise in the politics of some key global environmental issues cannot be ignored.” (CHASEK P., DOWNIE D...2006:25). Un claro ejemplo lo brindó Rajendra Pachauri, Presidente del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC), cuando en la COP10 sostuvo que “el informe de síntesis del Cuatro Informe de Evaluación del IPCC (AR4 estará disponible en octubre 2007, y sugirió que la COP-13 se prorrogue entonces tres o cuatro semanas para permitir que las Partes tengan tiempo de revisarlo” (BNT VOL 12 NO.258).

judgments of scientist" (CHASEK P., DOWNIE D.:25).

De este modo, vemos que no es casual que el Protocolo de Kyoto se firmara en 1997, luego de que el IPCC publicara su segundo informe. En éste se aseveraba que había ocurrido un aumento en la temperatura terrestre y que la acción humana tenía una influencia discernible sobre el clima. Otro ejemplo claro de esta relación entre avance científico y regímenes de protección medioambiental se encuentra en el caso de la firma en 1985 del Protocolo de Montreal sobre agotamiento de la capa de Ozono y la decisión de prohibir el uso de CFC en los 90. Es aceptado que ambas decisiones estuvieron fuertemente relacionadas con la evidencia científica que se logró por esos años acerca del estado de la capa de Ozono.

Otro de los elementos que caracterizan las negociaciones de regímenes multilaterales de protección del medioambiente es el rol significativo que juegan las coaliciones, especialmente las coaliciones o grupos de veto y/o bloqueo. Sucede que, generalmente, para cada asunto medioambiental global existe un estado o grupo de estados que, por diversos motivos, ocupa un lugar esencial para afrontar el problema. Así, su defección o no participación en el régimen en cuestión puede minar todas, o casi todas, las posibilidades de una acción internacional con impactos exitosos. Es claro el ejemplo que nos ofrece el caso del Protocolo de Kyoto: al no contar con la participación de los Estados Unidos y no prever compromisos cuantificados para los países en desarrollo (especialmente las grandes economías emergentes) deja fuera de su alcance una gran porción de las emisiones mundiales³⁸ de CO2 equivalente³⁹. Al respecto una publicación del Pew Center on Global Climate Change, recoge un testimonio de un negociador de un Estado industrializado atestiguando que tan solo 12 miembros (contabilizando a la Unión Europea como uno solo) permitían explicar el 80% de las

³⁸ Téngase en cuenta que las emisiones de Estados Unidos alcanzan un 25% de las globales, y que actualmente un país en desarrollo como China, ocupa el segundo puesto mundial en emisiones, medidas en términos absolutos. Un dato significativo es que, de acuerdo a datos de la CEPAL, en 2003 China fue el principal importador mundial de algodón, cobre y soja y el cuarto importador mundial y el segundo consumidor mundial de petróleo (BLÁZQUEZ-LIDAY, Jorge; RODRÍGUEZ Javier; SANTISO, Javier :2006) Le Monde Diplomatique en artículos titulados "El futuro de China también se juega en China" y "Leviatán energético" señala que si los nuevos ricos chinos adquirieran los mismos hábitos de consumo que los estadounidenses, el país absorbería el equivalente al 67% del trigo y al 76% de la carne producidas en el mundo. Si bien su nivel de emisiones per cápita es aproximadamente un 10% del nivel de los EE UU (en 2002 China emitía aprox 2,3 toneladas de CO2 /habitante mientras que EE UU emitía 20 ton./habitante) en términos absolutos es el 2° país emisor de CO2, después de EE UU y el tercero si contabilizamos las emisiones de la UE (1° EE UU, 2° UE, 3° China). Para mayor detalle en cuanto a las proyecciones ver OECD: 1997 y WILSON, D.; PURUSHOTHANAN R.

³⁹ Nos referimos a CO2 equivalente ya que el Protocolo establece un sistema de contabilidad por el cual los cinco gases restantes se expresan en su equivalente de CO2.

emisiones globales de CO₂”, pero que la oposición del Grupo de los 77⁴⁰ (G77) evitaba cualquier enfoque que no respondiera a la clásica división entre países desarrollados y países en desarrollo. (DIRINGER E.: 6)

Otra característica vital es que, en muchos casos, las posturas que adoptan los estados se encuentran relacionadas con su posición en el comercio y producción mundiales de ciertos productos. Esto es claro en regímenes como los que buscan evitar el comercio ilícito de especies en peligro (por ejemplo, CITES), o bien en aquellos relacionados con el comercio internacional de sustancias y desechos peligrosos. Una vez más, las negociaciones sobre cambio climático nos ofrecerán un ejemplo palpable de esto cuando analicemos el rol que ciertos países exportadores de petróleo han tenido, y buscan tener, en su configuración.

“So many negotiations are in progress at any one time, however, that it is virtually impossible for any but the most wealthy States to maintain effective, and consistent, negotiating positions” (SANDS: xxxi)

Por otra parte, como consecuencia del papel relevante que tiene el poder económico en la toma de posición por parte de los estados, es fácil entender por qué numerosos actores no gubernamentales (especialmente empresas) adquieren un rol tan importante en las negociaciones sobre medioambiente. Es que, si bien los acuerdos internacionales son negociados y firmados por Estados, la mayoría de las veces, es el sector privado el que resulta afectado por los estándares acordados. Es también el sector privado, el encargado de aplicar dichos estándares en sus respectivas áreas de actividad, y, en general, de asumir los costos de la reconversión.

Asimismo, dado que los problemas medioambientales impactan directamente sobre los sistemas naturales y las condiciones de vida de grupos de personas (su impacto no es “mediado” por instituciones del Estado como en otros casos), es frecuentemente la sociedad civil quien lleva la voz cantante en las iniciativas y reclamos por la defensa del medioambiente.

Vemos entonces que una de las características centrales de los regímenes multilaterales del medioambiente es la transversalidad y complejidad en el tipo y número de actores y actividades implicados (funcionarios gubernamentales, empresas, ONGs, comunidades epistémicas) con capacidad para alterar las percepciones de los participantes. Esta multiplicidad de actores y diversidad de lógicas e intereses atraviesan tanto las causas como los efectos de las problemáticas que los regímenes buscan atender (HAAS ,Peter 2001).

⁴⁰ Grupo que reúne a un gran número de los países en desarrollo y del que nos ocuparemos más adelante.

El último punto que nos interesa destacar aquí es que, a diferencia de lo que ocurre en muchas otras áreas de las relaciones internacionales, el poder militar no juega un papel significativo en la conformación de los regímenes internacionales de medioambiente.

Ahora bien, habiendo intentado definir y caracterizar lo que es un régimen de protección ambiental, abriremos el siguiente apartado de este capítulo buscando responder los siguientes interrogantes: ¿Cómo entender el esquema del Acuerdo Marco + Protocolo? ¿Cuál es su funcionalidad en la formación de los regímenes internacionales sobre el medioambiente?

II.4.c. El modelo del Acuerdo Marco + Protocolo

En este apartado comenzaremos refiriéndonos a dos elementos presentes en muchos de los regímenes multilaterales de medioambiente, que son de particular relevancia en el régimen sobre cambio climático. El primero es el modelo Acuerdo Marco + Protocolo, cuya funcionalidad trataremos de explicar. El segundo es el referido al rol de las Conferencias de las Partes o COP en el desarrollo y evolución de estos regímenes.

Cuando nos referimos al modelo “Acuerdo Marco + Protocolo” estamos aludiendo un formato de régimen que se configura y evoluciona paulatinamente a partir de una primera piedra fundacional que es, justamente, el Acuerdo Marco. Este, si bien es producto de una etapa previa de negociación, establece una nueva base de negociación sobre la cual sus miembros podrán seguir delineando la configuración y funcionamiento del régimen en cuestión.

La funcionalidad de este modelo, es decir, la razón de ser y el papel que desempeña este tipo de arquitectura institucional, resulta, a nuestro juicio, evidente si se tienen en cuenta algunas de las notas ya mencionadas sobre la conformación y evolución de los regímenes internacionales de protección medioambiental. Entre ellas, vale la pena recordar la fuerte vinculación que estos regímenes mantienen con el avance del conocimiento científico; los, en muchos casos, considerables niveles de incertidumbre; la necesidad de incluir al mayor número posible de actores (especialmente a aquellos que resultan más relevantes en la problemática en cuestión); la necesidad de buscar fórmulas que permitan sortear los efectos de los grupos de veto y/o bloqueo; la transversalidad y complejidad en el tipo y número de actores y actividades implicados; etc.

Asimismo, la funcionalidad de este esquema se refleja en el hecho de que permite crear procesos de negociación en los que es posible posponer el tratamiento de las cuestiones más complicadas, pero al mismo tiempo mantenerlas en agenda. Como

señala una experta "The "framework-protocol" model has established itself as the MEA approach that is most commonly used to foster conditions under which common understanding of the problem can be developed. The framework approach is designed to postpone difficult negotiating issues, but to keep at them". (BRUNNÉE 2002:7-8)

Por otra parte, este esquema permite generar un marco institucional en el que se desarrollan procesos de interacción periódicos, generalmente abiertos a influjos de tipo científico, económico y social, haciendo posible que se alteren algunas de las posiciones iniciales. En este punto, cabe recordar algunas de las ideas señaladas en el primer capítulo sobre cómo el factor tiempo y las perspectivas de continuidad en el proceso de negociaciones pueden afectar el cálculo de los costos presentes en función de ciertos resultados que los actores aspiran a lograr en el futuro.

Otra idea que entra en juego aquí la de las estrategias de ajuste incremental, es decir, que aún cuando haya partes que decidan no formar parte de los consensos logrados, las mismas pueden ir sumándose al mismo con el correr del tiempo. Asimismo, en relación con el contenido del consenso, incluso cuando éste sea tan sólo un mínimo denominador común, existen posibilidades de que se pueda ir profundizando y refinando en la medida en que las negociaciones continúen.

Así, se torna factible que paulatinamente pueda alcanzarse una profundización de los compromisos, aun cuando en una primera instancia de negociación esto hubiera parecido impensable. Un ejemplo de esto surge al analizar las negociaciones posteriores a la firma de la Convención de Viena de 1985 sobre sustancias que agotan la capa de ozono. Como señalan Chasek, Downie, Welsh, en un principio la coalición que lideraba los esfuerzos por fortalecer el régimen estaba conformada por países como EE. UU., Canadá, Suiza, Suecia, Finlandia, Noruega, mientras que la coalición de veto la conformaban países de la Comunidad Económica Europea (CEE), Japón, y la Unión Soviética, que eran más reacios a un esquema de prohibición de los gases conocidos como CFC. Paulatinamente, tras la firma del Protocolo de Montreal en 1987, y mediando una serie de acuerdos de la comunidad científica acerca de la vinculación entre las concentraciones de CFC y el agotamiento de la capa de ozono, finalmente para el año 1993 las posiciones se habían invertido.

En palabras de los autores, "the EC and United States completed a near reversal of their respective roles during the regime's development in the 1970 and 1980. In 1993 EC argued for the importance of eliminating all threats to the ozone layer as soon as possible...". En tanto, para ese año la coalición de veto estaba conformada por países como EE. UU y Australia, que argumentaban que mayores restricciones en ciertas sustancias (HCFC) no reducirían tanto los efectos dañinos sobre la capa de ozono como

para justificar el costo adicional que tendrían dichas medidas. (CHASEK, DOWNIE,: 111).

De este modo, el marco multilateral abre la posibilidad de que los actores reestructuren, dentro de ciertos parámetros, sus roles en la negociación. Recordando lo señalado en el primer capítulo, esto sucede en las negociaciones multilaterales, en las que, a diferencia de las bilaterales, los participantes no enfrentan una situación pre-estructurada. Son los mismos actores los que estructuran la negociación⁴¹, a través de los roles y estrategias variables que van asumiendo, de acuerdo con su percepción de acerca de los intereses propios y ajenos en los múltiples temas en cuestión. Desde este punto de vista, el esquema acuerdo marco+protocolo brinda la ventaja de proveer un ámbito multilateral de negociación en el cual las asimetrías de poder e intereses pueden ser matizadas o al menos relativizadas mediante diversas estrategias de negociación y formación de coaliciones.

Por último, creemos que este esquema es conducente a crear los procesos y condiciones que, encarnados en las Conferencias de las Partes, permiten a las partes desarrollar un entendimiento compartido del problema. En este sentido, "The framework-protocol approach can help initiate and guide these processes, as is currently the case in the climate change regime. In this context, the COP plays an important role as a forum for these processes and for ongoing dialogue. Its ability to facilitate the emergence of genuine shared understanding is enhanced by the fact that various technical or legal dialogues occurring in subsidiary bodies of the COP feed into its activities and may become mutually reinforcing". (BRUNNÉE 2002:39)

En síntesis, a nuestro juicio, el esquema del "acuerdo marco+protocolo" brinda la posibilidad de lograr un mínimo denominador común a la vez que permite abrir un proceso multilateral (con todo lo que esto implica en términos de dinámica multilateral de negociación, frente a lo que en su defecto sería una de tipo bilateral); desarrollar procesos de aprendizaje conjuntos; incrementar el intercambio de información y la búsqueda de soluciones creativas que permitan sortear situaciones de bloqueo; contar con un considerable grado de flexibilidad para adaptarse a nuevas pautas de tipo científico, económico, social.

II.4.d. El rol de las Conferencias de las Partes o COP en el desarrollo y evolución de estos regímenes.

¿Por qué estudiar lo negociado para y en las CdP o COPs, ¿Cuál es su relevancia

⁴¹ Ver Capítulo II.4.b.

en relación con los regímenes internacionales de medioambiente? ¿Cómo se plantean estos interrogantes en el caso del régimen sobre cambio climático?

Existen motivos de diversa índole que tornan relevante el análisis de las Conferencias de las Partes o CdP. Estos abarcan desde argumentos más bien jurídicos hasta los más propiamente políticos.

Desde una perspectiva jurídica es interesante tener en cuenta que hoy en día gran parte de las normas internacionales sobre medioambiente se desarrollan en el marco de regímenes internacionales que tienen como centro un acuerdo multilateral de medioambiente o AMUMA (MEA según sus siglas en inglés). En general, encontramos que la mayor parte de los AMUMA celebrados en los últimos 25 años prevé la creación de CdPs o COPs que funcionan como la columna institucional del tratado⁴². Así, uno de los rasgos distintivos de los procesos de creación de normas internacionales sobre el medioambiente es el hecho de que tienen lugar en el marco de este núcleo institucional, la Conferencia de las Partes. Suele suceder que la letra del acuerdo indica que las funciones de la CdP consisten en la adopción de textos que luego deberán ser ratificados por los Estados parte. Sin embargo, en algunos casos los acuerdos confieren facultades a la CdP para lo que podría considerarse una forma más autónoma de creación de normas.⁴³

En el caso específico del régimen internacional sobre cambio climático la CdP aparece como el punto focal del proceso de creación de normas.⁴⁴ Por ejemplo, el Protocolo de Kyoto (PK) encomienda a la Conferencia de las Partes reunidas en calidad de partes del protocolo (COP/MP) la tarea de elaborar guías y reglas de procedimiento que son necesarias para poder implementar varias de las cláusulas del Protocolo⁴⁵. Por si

⁴² Ver ejemplos citados en la primera sección.

⁴³ Examples of COP decisions with direct legal, or at least de facto ramifications include the many cases where COPs have adopted interpretations of the underlying treaty. To the extent they can be seen as the parties subsequent agreement regarding the interpretation of the treaty or the application of its provisions, or as constituting their subsequent practice in the application of the treaty in a way that establishes agreement regarding its interpretation, the decisions would merely clarify what was originally intended. Once again, however the boundaries are fluid and it will often be difficult to distinguish interpretation from modifications to the terms of the treaty that would normally require and amendment. (BRUNNÉE 2002: 31)

⁴⁴ En este sentido Bruneé advierte que "...it is timely to ask whether the UNFCCC COP, and similar treaty based bodies, are evolving, to paraphrase the New Zealand statement, into specific issue "equivalents of global legislatures" (BRUNNÉE 2002: 4)

⁴⁵ The Kyoto Protocol charges the UNFCCC COP and its protocol counterpart, the COP/MOP, with elaborating the terms that are needed to flesh out several of the Protocol's key provisions and make the Protocol operational. Notably examples are Articles 6.2, 12.7 and 17, which call upon the COP/MOP to adopt guidelines, rules or procedures for the Kyoto Mechanisms (joint implementation, clean development mechanism, international emissions trading) and Article 18 which calls upon the COP/MOP to approve "procedures and mechanisms to determine and address cases of non compliance" with the Protocol. Much of what the Kyoto protocol delegates to

no pareciera suficiente, señala Brunen  “Much of what the Kyoto protocol delegates to COP’s decisions is the sort of detail that has tended to be the stuff of protocols, amendments or annexes. (BRUNNÉE 2002: 23). Es importante aquí señalar que en el marco de la Convención las partes se reúnen en lo que se denomina Conferencia de las Partes (COP o CP). En el marco del Protocolo, la reunión de las partes que son miembros del Protocolo se denomina Conferencia de las partes miembros del Protocolo (COP/MOP), Si bien dichas reuniones se celebran en simultáneo son dos ámbitos de negociación distintos.

Es importante tener en cuenta que en este caso, así como en otros con similar grado de complejidad, la necesidad prominente de contar con un sistema de creación de normas dinámico y eficiente resulta crucial para entender los fundamentos de tal delegación a este tipo de  rganos. Así, desde la perspectiva formal o jurídica, las Conferencias de las Partes tienen un papel central en el modelo del acuerdo marco+protocolo, ya que est  previsto que una parte importante de las obligaciones que asumirán los estados que participan en dicho régimen será negociada y delineada progresivamente en ellas.

En cuanto a los argumentos que apuntan a describir la dinámica política, nos referimos a los procesos que muchas veces exceden aquellos ámbitos formalizados tales como plenarios u otras reuniones formales, y donde se desarrollan las verdaderas negociaciones. Estos argumentos destacan el papel central que, en la dinámica negociadora, tienen los grupos y coaliciones, las reuniones y documentos informales, incluso algunas cuestiones que aparentemente tienen menor trascendencia como las normas de procedimiento, la interacción en los pasillos, los eventos paralelos, las actividades de agenda *setting*, *timing* o el *momentum* para el tratamiento de ciertas cuestiones⁴⁶.

Lo señalado queda en evidencia cuando leemos manuales destinados a los negociadores, tales como el publicado recientemente por el Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente (UNEP) (2007) “MEAs- Negotiators Handbook” , o bien el titulado “Negotiators Survival Kit . A Survival Guide for Developing Country Climate Negotiators” de Joyeeta Gupta (2000). Ambos rescatan estos elementos como datos

COP’s decisions is the sort of detail that as tended to be the stuff of protocols, amendments or annexes. (BRUNNÉE 2002: 23)

⁴⁶ “Interviewees have, over the years, argued that they find the international negotiation process not very transparent. “What happens inside the negotiation norms determines very little. Late night meeting in smoke-filled rooms, late calls home, corridor discussions, lunches, individual agreements outside the plenary are then sold to the plenary” (...) “The development of consensus is not a logical consequence of the negotiating process” “ Nobody knows why we agreed to a 5.2% reduction” (...)“There is no open and transparent debate ”decisions appear to be taken during informal lunches, in the corridors, by powerful groups”(GUPTA 18)

centrales en el proceso negociador⁴⁷. Llamando la atención sobre las no siempre percibidas implicancias políticas que las reglas de procedimiento pueden tener no dejan de resaltar que las discusiones abiertas son antes la excepción que la regla: “Many may not even be aware of the influence of the rules on the process, as open discussion is often avoided among negotiators for various reasons. Yet even when no reference is made to the rules, and they do not appear to be at issue, they have a profound influence on the multilateral process and its outcomes”. Esto es así aun en los casos en que se contempla la toma de decisiones por votación, ya que por lo general se trata de evitar tener que llegar a dicha instancia. No obstante, el hecho de que exista la posibilidad de una votación influye, en cierta medida, en el contenido del consenso que se podrá alcanzar. En otras palabras, éste se vincula con una determinada concepción acerca de cómo habrían votado las partes en caso de tener que hacerlo. (UNEP 2007:56). Como señalan reconocidos analistas: “A theoretical explanation for the formation of global environmental regimes must also leave room for the importance of the rules of the negotiating forum and the linkages between the negotiations on regimes and the wider relationships among the negotiating parties.”. (CHASEK P., DOWNIE D:26)

Así, la importancia de estudiar las Conferencias de las Partes desde su aspecto político reside en poder captar procesos que subyacen a los aspectos más formalizados, y que son en los cuales despliegan su juego las coaliciones, los actores adoptan roles⁴⁸ y realizan el trabajo de construir/bloquear consensos.

En este sentido, el MEA Negotiators Handbook destaca: “While formally it is for a COP to determine how an issue is to be addressed and disposed of, in practice it is never easy to address issues, often difficult ones, in plenary meetings attended by scores of Parties along with many observers. This is also true of open-ended subsidiary bodies. This is why matters are routinely referred to various groups not provided for in the Convention or in decisions.” (UNEP 2007: 29).

Antes de proseguir vale la pena remarcar la distinción entre los Órganos subsidiarios (OSE/OSI y OSACT/SBSTA) y los grupos de contacto o de trabajo. Los primeros son aquellos creados por la Convención y tienen carácter permanente, sus competencias y objetivos se encuentran fijados en la Convención, mientras que los segundos tienen una naturaleza muy distinta. En general son ad hoc y sus competencias

⁴⁷ Entre las numerosas recomendaciones que incluyen al respecto, se encuentran tales como: “Identify the sub-group to which you belong; and find dinner or corridor opportunities to see what they are pushing forward” (GUPTA 38).

⁴⁸ Ver Capítulo II.4.b

y objetivos varían de acuerdo a lo que las mismas partes van decidiendo en el ámbito de la COP o bien en los Órganos subsidiarios.

De todos modos, conviene destacar el papel que tienen las consultas y grupos que establece el Presidente de la Conferencia o del Órgano subsidiario de que se trate, que a veces adquiere un marco formal y otras veces se da en un contexto informal. En principio, la finalidad es que el trabajo de estos pequeños grupos (que preparan, enmarcan, redefinen y refinan el proceso de negociación) permita lograr consensos, lo que de otra forma sería sumamente dificultoso. En muchos casos, el Presidente nombra a ciertos individuos para que presidan estas reuniones o instancias.

Como se señaló recientemente, por lo general los mecanismos formales cuentan con ciertas reglas de procedimiento y un considerable grado de transparencia. La mayoría de las veces, hay servicios de traducción para los idiomas oficiales de Naciones Unidas y pueden acceder a ellas todas las partes y observadores acreditados. En contraste, las reuniones informales muchas veces tienen lugar en forma simultánea (lo cual es una desventaja para los países cuyas delegaciones son menos numerosas, que muchas veces deben elegir a cuál de ellas asistirán); se desarrollan en inglés, agregando dificultades a quienes no dominen ese idioma; y no necesariamente son llevadas a cabo en forma transparente.

Estas reuniones informales, son, no obstante, sumamente influyentes. El acuerdo logrado en las mismas suele trasladarse al plenario, siendo muy difícil de revertir lo acordado en estos pequeños grupos. De este modo, se destaca su importancia en el proceso de negociación y en la conformación de los contenidos que luego reciben el aval formal en el plenario de la Conferencia o de los Órganos.

Del seguimiento y observación de las negociaciones de las CdP se desprende que gran parte del tiempo es destinado a reuniones informales⁴⁹. También se verá que muchas veces un mismo asunto puede ser tratado bajo distintas denominaciones en distintos ámbitos, por diversas vías y en relación con diversos artículos de la Convención y/o el Protocolo. Por ejemplo, como se verá en el capítulo IV las discusiones y presentaciones atinentes al tema de la adaptación y a los efectos de las medidas de respuesta que desembocan en la Decisión 1/CP10 se daban en distintos ámbitos y bajo diversas denominaciones. En el OSI se trataban como el ítem 8 a) de la agenda provisional, denominado “implementación del artículo 4.8 y 4.9 de la Convención y progreso de las actividades bajo la Decisión 5/CP7”; mientras que en el ámbito del

⁴⁹ Por ejemplo, en la Conferencia de las Partes realizada en Bali (CdP13), que se extendió entre el lunes 3 y el 15 de diciembre 5 días enteros (el jueves 6, viernes 7, sábado 8, lunes 10 y martes 11 durante el día) se dedicaron reuniones de grupos de contacto y consultas informales.

OSACT las discusiones se encuadraban dentro del ítem 7 y 8 de la agenda provisional. El ítem 7 se denominaba “Aspectos científicos, tecnológicos y socioeconómicos de los impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático”; el 8, “Aspectos científicos, tecnológico y socioeconómicos de la mitigación”.

Esto agrega complejidad a las ya de por sí intrincadas negociaciones multilaterales, y en algunos casos, lleva a duplicar tareas y a dificultar la comprensión de su desarrollo.

Así, podríamos decir, muchas de las reuniones de grupos formales e informales son algo así como la “cocina” de lo que luego se sirve en el plenario, cuando ya casi se hace imposible cambiar el menú.

Algunas de las modalidades o formas que adquieren los grupos mencionados son:

a) **Amigos del Presidente:** se conforma cuando el Presidente de la Conferencia invita a algunos negociadores avezados a fin de que integren un grupo que permita, informalmente, desarrollar consensos. “The group is often comprised of a relatively small number of delegates selected to represent regional groupings, to explore strategies for achieving consensus. Those that are invited are often the Parties that have most actively intervened on relevant issues...(.)... Inclusion in such groups may be a sensitive issue with some Parties or groups, and it is often preferable to include any Party with strong views in order to avoid protracted discussion in the subsidiary body in question” (UNEP: 89).

b) **Grupos de Trabajo:** Estos grupos pueden ser erigidos por las Conferencias de las Partes o los Órganos Subsidiarios para trabajar en cuestiones clave. No necesariamente se trata de grupos informales, sino que muchas veces adquieren carácter formal. El Presidente o los Co-Presidentes de estos grupos son nombrados por el Presidente de la Conferencia o del Órgano de que se trate. Su composición es abierta a todos los miembros del acuerdo. En general su conformación procede luego de que se ha introducido un tema en el plenario y las partes han tenido la oportunidad de exponer sus posiciones. Entonces, el Presidente puede sugerir por iniciativa propia o a pedido de una o más partes, que el asunto sea considerado con mayor detenimiento en un grupo de trabajo. Así, es posible que el asunto sea estudiado en detalle por el grupo de Estados que más interés tiene en el asunto, y que el Presidente puede avanzar hacia el próximo ítem de la agenda (sabiendo que, más tarde, una vez que el grupo de trabajo pueda reportar a la Conferencia o al Órgano subsidiario se volverá a tratar el asunto en cuestión). (UNEP:85). En ciertos casos, si la índole de los temas o participantes lo justifican dos Grupos de Trabajo puede trabajar en forma conjunta, conformando un Grupo de Trabajo Conjunto. En algunos foros se han desarrollado algunas directrices

para su conformación. En particular, en el ámbito de la Convención Marco de NN UU sobre Cambio Climático, se trata de que no sesionen más de dos grupos de trabajo al mismo tiempo, a fin de que las delegaciones menos numerosas no se vean perjudicadas. Si bien se crean varios de estos grupos, se trata de que sus encuentros se realicen en días y horarios distintos.

c) **Grupos de Contacto:** Se trata, en general, de un grupo que se conforma en una situación de relativa urgencia, cuando es necesario resolver un punto sobre el que existe desacuerdo. En principio su composición es abierta, pero en la práctica suelen conformarlos aquellos miembros invitados especialmente por el Presidente (en razón de sus diversos puntos de vista). Pueden ser establecidos por el Presidente de la Conferencia, de algún Órgano o incluso de algún Grupo de Trabajo. (UNEP: 2007). Es posible, al igual que con los grupos de trabajo, que dos o más grupos de contacto sean llamados a trabajar en forma conjunta si fuera necesario.

d) **Grupos Informales:** Son aquellos que se conforman cuando una o más partes llaman a consultas informales sobre algún tema.

e) **Non-Groups:** En ciertas circunstancias, cuando las partes son muy reacias a negociar ciertas cuestiones, estos "no-grupos" pueden ser convocados por el Presidente a fin de alentar el intercambio de información y las comunicaciones sin la presión de encontrarse negociando. (GUPTA:16)

CAPÍTULO III: El régimen internacional sobre Cambio Climático

III.1. Los antecedentes del Convenio Marco sobre Cambio Climático

Grupos y Coaliciones

La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) FCCC/INFORMAL/84 constituye la piedra fundacional del régimen internacional que busca responder al fenómeno del cambio climático. Su objetivo es estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero a niveles en los que no se pongan en riesgo las condiciones para la supervivencia humana.

En la génesis o antecedentes de este régimen es posible distinguir cuatro períodos. El fundacional (en el cual se desarrolló la preocupación científica sobre el cambio climático), el período de *agenda setting*, desde 1985 a 1988, en el cual el fenómeno pasó de ser un tema puramente científico a un tema también político; una etapa de prenegociación desde 1988 a 1990, en la cual los gobiernos se involucraron activamente en el proceso; y la fase de negociaciones formales, que llevó a la adopción de la Convención Marco en mayo de 1992.

En referencia al primer período, cabe destacar que ya en 1960 mediciones científicas realizadas desde diversos observatorios permitieron arribar a la conclusión de que las concentraciones de CO₂ en la atmósfera estaban aumentando⁵⁰. En los 70 y 80 el desarrollo de la informática brindó una nueva capacidad para procesar datos y aplicar modelos más sofisticados que llevaron a algunos científicos a predecir el efecto de calentamiento global como resultado de este aumento de las concentraciones atmosféricas de CO₂. Finalmente, una evaluación cuidadosa de la evolución de la temperatura promedio confirmó que ésta ha venido aumentando desde mediados de siglo.

En el segundo período, el mayor conocimiento científico sentó las bases para atraer el interés del público y de líderes políticos. Entre los factores que catalizaron directamente la atención gubernamental debe mencionarse la acción de un grupo pequeño y centralizado de científicos occidentales, incluyendo a quien luego sería el Presidente del IPCC (el sueco Bert Bolin), que trabajó activamente para promover la inclusión del cambio climático en la agenda internacional. Así, proliferaron las

⁵⁰ La curva de Keeling que permite ver este aumento, uno de los pocos datos no discutidos en el debate sobre el cambio climático, fue un impulso que acrecentó la atención científica brindada al tema.

publicaciones en Journals y se estableció un Grupo de Consulta sobre Gases de Efecto Invernadero bajo los auspicios conjuntos de la Organización Meteorológica Mundial y el PNUMA. También vale decir que al tiempo que la comunidad científica se dedicaba cada vez más de lleno al tema, el clima se encargaba por sí mismo de avivar las conciencias de los ciudadanos con olas de calor y sequía en América del Norte. Así, las cosas, en junio de 1988 Canadá organizó una Conferencia en Toronto que se pronunciaba a favor de una reducción de las emisiones de CO₂ en el orden del 20% para 2005, del desarrollo de un marco multilateral para la protección de la atmósfera y del establecimiento de un fondo para la atmósfera financiado en parte con un impuesto a los combustibles fósiles.

De este modo, en los años siguientes (1988 a 1990) se comenzaron a gestar algunas de las primeras respuestas internacionales. El año 1988 marcó un punto de inflexión: hasta esa fecha la cuestión del cambio climático había estado básicamente dominada por actores no estatales (en particular asociaciones de científicos vinculados a estudios medioambientales). A partir de ese año, cuando se creó el IPCC bajo los auspicios de la OMM y PNUMA, el cambio climático pasó a ser cuestión de índole intergubernamental. Cabe señalar que esta organización surgió a instancias de los gobiernos que pretendían recuperar parte de la iniciativa y control en el manejo de la información sobre el cambio climático. No obstante esta intencionalidad, el primer Informe sobre Calentamiento Global reflejó en mayor medida los postulados de la comunidad científica que los de los gobiernos. De ahí quizá la insistencia de algunos de ellos en resaltar que el informe reflejaba antes que nada una evaluación técnica, y no necesariamente las posiciones de los gobiernos⁵¹.

Podríamos decir entonces que el período de 1988 a 1990 se caracterizó por ser de transición. Los gobiernos comenzaron a ocupar un lugar más amplio aunque los actores no estatales retenían un papel importante.

Algunos hitos fundamentales a destacar en esta fase son la celebración en 1989 de la Conferencia de la Haya, a la cual asistieron 17 Jefes de Estados y en la que se hizo un llamado a desarrollar una nueva autoridad institucional para la preservación de la atmósfera y el combate contra el cambio climático; el mismo año se produjo un encuentro ministerial en Noordwijk, que fue la primera reunión de alto nivel dedicada exclusivamente al tema del cambio climático; en mayo de 1990, en el marco de las preparaciones para la UNCED (Río 1992), tuvo lugar la Conferencia Ministerial de Bergen sobre desarrollo sustentable, y unos meses más tarde, en noviembre, se llevó a cabo la Segunda Conferencia Mundial sobre Clima; finalmente el IPCC publica su Primer Informe,

⁵¹ Brasil fue uno de ellos.

en el que afirmaba que la temperatura promedio global había crecido entre 0.3 y 0.6° Celsius desde 1980.

Así las cosas, cabe destacar que hasta 1990 los estados industrializados habían sido los más interesados en el cambio climático. Esto es comprensible si consideramos que en estos se había producido la mayor parte de la evidencia científica sobre el fenómeno, que contaban con los más activos grupos de la sociedad civil y que disponían de ministerios o agencias gubernamentales dedicadas al medioambiente.

De todos modos, ya para 1990, en la Conferencia de Noordwijk, se dio una primera división dentro de los países industrializados. Por una parte, la mayoría de los países europeos más Canadá, Australia y Nueva Zelanda (el conocido grupo CANZ) apoyaba el enfoque que se había utilizado en el marco de la lluvia ácida y la capa de ozono. Este consistía en establecer limitaciones cuantitativas de emisión de acuerdo a un calendario (targets and timeables) a fin de estabilizar inicialmente los niveles de emisión de CO₂. Por la otra parte, EE UU, apoyados por Japón y URSS, se resistían, argumentando que este esquema iba a ser demasiado rígido, que no daría cuenta de las distintas circunstancias nacionales, y que sus efectos serían ante todo, y exclusivamente, simbólicos. Durante los años siguientes, las diferencias entre EE UU y los países europeos se profundizaron y esto continuó obstaculizando la adopción de objetivos cuantificados y calendarios⁵².

En este marco, vale destacar que en la Segunda Conferencia Mundial sobre el clima comenzó a esbozarse una línea de división entre los países del Norte y del Sur. El principal eje de controversia se relacionaba con la percepción que tenían estos últimos de los costos económicos y las necesidades de financiamiento que iban a tener que afrontar en el futuro régimen. Además pesaba su deseo de llevar la negociación a un ámbito donde se encontraran más fuertemente representados. Así, presionaron para que el cambio climático fuera visto en forma conjunta con la cuestión del desarrollo y para que las negociaciones del futuro régimen fueran llevadas a cabo en el marco de la AGNU en

⁵² Si nos preguntamos acerca de las razones para esta primera línea de división interna en el Norte, BODANSKY señala que hasta cierto punto es posible pensar en razones de naturaleza económica. EE UU contaba con amplias reservas de carbón barato (alto nivel de emisión de CO₂) en tanto que, por ejemplo, Alemania subsidiaba la producción de carbón y un eventual cambio al gas natural podía producir ahorros. (BODANSKY 2001: 24-29). Asimismo, el autor sugiere que también pueden explicar estas divisiones el hecho de que el tema del cambio climático estuviera a cargo de ministerios o agencias de diversa índole en cada país. Así, en EEUU eran dominantes en el manejo de esta cuestión el Departamento de Energía, la Oficina de Administración y Presupuesto y el Consejo de Consejeros Económicos (que hacían hincapié en los costos económicos que tendrían las medidas de mitigación). Contrastando con esto, en Canadá, los Países Bajos y Alemania el tema del cambio climático estuvieron bajo la órbita de los Ministerios de medioambiente y de Relaciones Exteriores durante mucho más tiempo.

lugar del IPCC, en el que dado su carácter altamente técnico les resultaba más difícil participar efectivamente. Así, en diciembre de 1990 la AGNU, dictó una resolución autorizando el inicio de las negociaciones.

Como señala BODANSKY, es interesante destacar que “developing countries displayed little more unity among themselves than did the developed countries. They agreed on the need for financial assistance and technology transfers-but on little else” (BODANSKY 30). Así, en uno de los extremos se encontraba la Alianza de Pequeños Estados Insulares (conformada en 1990), que abogaba por un régimen lo más estricto posible, con compromisos cuantificados y cronogramas incluso para los países en desarrollo. En el otro extremo se encontraban los países productores de petróleo que hacían todo lo posible por sembrar incertidumbre respecto de la ciencia del cambio climático y boicotear el futuro régimen. En la franja intermedia se encontraba una serie de países emergentes como China, India, Brasil, etc., que apoyaban las medidas para combatir el cambio climático siempre que ello no implicara una renuncia a sus derechos soberanos al desarrollo. Estos países hacían fuerte énfasis en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

III.2. Las negociaciones desde la firma del Convenio Marco sobre Cambio Climático hasta la COP10.

Una vez definida la necesidad de negociar un instrumento para la creación de un régimen sobre cambio climático, las negociaciones formales comenzaron en Diciembre de 1990 cuando AGNU estableció el Comité de Negociación Intergubernamental (CNI) para una Convención Marco sobre Cambio Climático (A/45/49 (1990), cuyo mandato incluía negociar un acuerdo para que pudiese ser firmado en junio de 1992, durante la Conferencia de Río (CNUMAD).

Las negociaciones que se desarrollaron en el CNI desde diciembre de 1990 a junio de 1992 comenzaron de forma lenta aunque finalmente se logró una rápida salida al estancamiento inicial.

En general, con la excepción de Estados Unidos y la URSS y los grandes productores y exportadores de petróleo, los estados estaban de acuerdo en que debían discutirse ciertos contenidos mínimos tales como cronogramas y metas, asistencia financiera y transferencia de tecnología e instituciones y mecanismos para la Implementación.

Finlandia, Suecia, Países Bajos y Noruega pretendían que las negociaciones del acuerdo marco tuvieran un proceso paralelo de negociación de un protocolo que estableciera calendarios y objetivos cuantificados, con miras a que estuviese en vigor lo

antes posible. Sin embargo, Estados Unidos solamente aceptó negociar el acuerdo marco.

Así, los países de la Unión Europea y la Asociación de los Pequeños Estados Insulares (APEI) estaban a favor de incluir cronogramas y metas cuantificadas que establecieran límites a las emisiones, mientras que EE UU y los países productores de petróleo se oponían a esta posibilidad. Un tercer grupo de estados en desarrollo se manifestaban a favor de metas y cronogramas que se aplicaran exclusivamente a los países desarrollados.

En esta línea, Chasek opina que el modo en que los participantes se posicionaron en las negociaciones se vinculó antes que nada con los costos que percibían que el régimen podría imponerles antes que con los riesgos que el cambio climático significaba para ellos. Así, la experiencia histórica de la relación entre los combustibles fósiles y el crecimiento económico, o bien la “cultura energética”, de cada país habría tenido una fuerte incidencia en la magnitud de estos costos percibidos.

De este modo, se configuraron tres grupos. El de aquellos que habían sido mayormente dependientes de las importaciones de energía y que, a fuerza de aumentar su eficiencia energética, habían logrado desacoplar el aumento de sus niveles de vida con el del uso de combustibles fósiles. En este grupo se encuentran la mayor parte de los estados europeos y Japón. Un segundo grupo de estados que disponían de recursos energéticos abundantes y de bajo costo y que habían desarrollado patrones de consumo y producción con bajo nivel de eficiencia energética. En este se encontraban países como China, Brasil, Rusia, México, y los Estados Unidos. Finalmente un tercer grupo conformado por aquellos países cuyos ingresos habían sido y continuaban siendo altamente dependientes de sus exportaciones de petróleo, tales como los estados árabes, Australia, Noruega, y en las etapas iniciales también el Reino Unido.(CHASEK:118)

De este modo, la pertenencia a una coalición de veto o a una favorable al establecimiento del régimen habría estado fuertemente condicionada por esta relación entre el desempeño de su economía y los combustibles fósiles.

En las negociaciones, el tema del financiamiento y la transferencia de tecnología fue uno de los temas más controvertido. Los países en desarrollo pretendían el establecimiento de un nuevo fondo, en tanto que los países desarrollados querían mantener el tema bajo la órbita del Fondo para el Medioambiente Mundial (FMAM), que había sido establecido en 1991 como iniciativa conjunta del Banco Mundial, el Programa de NN UU para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Programa de NN UU para el Desarrollo (PNUD). Además los países en desarrollo, liderados por India, querían que los países

desarrollados comprometieran fondos nuevos y adicionales para asistir a los países en desarrollo a implementar la Convención. Se trataba de que fueran fondos adicionales a los que ya se estaban brindando como ayuda oficial al desarrollo.

En relación con las instituciones y mecanismos para la implementación, en general los países desarrollados estaban de acuerdo en la necesidad de dotar al régimen de una sólida base institucional que incluyera reuniones regulares de las partes (las denominadas Conferencias de las Partes COP o CdP), un órgano científico y tecnológico, otro que se concentrara en las cuestiones relativas a la implementación, un sistema de reporte y un mecanismo de *non-compliance*. Los países en desarrollo tenían una postura más reticente respecto de crear una fuerte estructura institucional que pudiese representar una potencial interferencia en ámbitos de su soberanía.

El proyecto de Convención al que se arribó finalmente establecía una fórmula de compromiso que lograba equilibrar estas posiciones, en muchos casos mediante una redacción ambigua, o incluso dejando su resolución a cargo de la primera conferencia.

Aquí conviene señalar que en la Convención (FCCC/INFORMAL/84) se prevé el funcionamiento de 5 órganos o agencias:

- La Conferencia de las Partes (COP o CdP). Es el órgano supremo de la Convención y se compone de negociadores de los Estados que la han ratificado. Se reúne una vez por año a fin de examinar regularmente la aplicación de la Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la COP así como de tomar las decisiones necesarias para promover su aplicación eficaz. (art 7), de revisar la implementación y tomar decisiones sobre el modo de mejorar el proceso e implementación. "The most recent decisions supersede any previous decision although in practice, usually decisions are interpreted to be mutually supportive, where possible" (UNEP (2007)

- Una Secretaría, a cargo de llevar a cabo las tareas cotidianas relativas a la coordinación de la implementación, así como de hacer los arreglos necesarios para la organización de las reuniones anuales de la COP y de los órganos subsidiarios, prestándole los servicios necesarios. (art 8)

- Un Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT o SBSTA) encargado de proporcionar a la COP y a sus demás órganos subsidiarios, información y asesoramiento sobre los aspectos científicos y tecnológicos relacionados con la Convención. (Art 9)

- Un Órgano subsidiario de Ejecución (OSE) (OSI según sus siglas en inglés) que provee asistencia en la evaluación y examen del cumplimiento efectivo de la Convención. (Art 10)

La Convención también identificó al Fondo para el Medioambiente Mundial como una entidad operativa interina para el suministro de recursos financieros a título de subvención o en condiciones de favor para, entre otras cosas, la transferencia de tecnología. (Arts. 11 y 21 inc 3)

Ahora bien, continuando con la evolución del régimen, en la fase siguiente se llevó a cabo la negociación del Protocolo de Kyoto (PK/INFORMAL/83). La primera COP (Conferencia de las partes de la Convención) se realizó en Berlín en 1995, un año después de la entrada en vigor del Acuerdo (que fue en marzo de 1994), y allí se acordó establecer un comité para negociar un Protocolo u otro instrumento legal para el año 1997, que contendría compromisos adicionales para los países desarrollados para un período posterior al año 2000. Esto fue luego conocido como el “mandato de Berlín”, y dio lugar a la conformación del Comité Ad Hoc para el cumplimiento del Mandato de Berlín. La Unión Europea abogó porque el protocolo incluyera reducciones sustanciales pero el grupo denominado JUSCANZ (Japón, EE UU, Canadá, Australia y Nueva Zelanda), se opuso a cualquier disminución de emisiones anteriores a esa fecha (2000).

Joyner señala que las negociaciones que llevaron a la firma del protocolo pusieron en evidencia la crítica grieta abierta entre Estados Unidos y los países en desarrollo respecto de qué tipo de participación tendrían estos en el régimen. Indica que el G77 y la Asociación de Pequeños Estados Insulares propusieron que los estados del Norte (industrializados) redujeran un 35% su nivel de emisiones respecto de 1990, de modo que no fuera necesario que los países en desarrollo tuviesen que hacer reducciones, lo que fue rechazado de plano.(JOYNER:370). EE UU argumentaba que de no haber obligaciones cuantificadas para países como China, India, Brasil o México, el protocolo sería ineficaz, pero su propuesta de que los países en desarrollo controlaran y eventualmente redujeran sus emisiones fue dejada de lado cuando China, India y otros países en desarrollo dieron una rotunda negativa. Incluso, la posibilidad de que existiera una cláusula para que los países en desarrollo que lo desearan pudieran asumir voluntariamente compromisos vinculantes fue vetada por las delegaciones de estos países.

Así, las cosas, el comité se reunió ocho veces entre agosto de 1995 y diciembre de 1997. Cabe destacar que durante ese período, en diciembre de 1995, se conoció el Segundo Informe del IPCC (<http://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-1995/ipcc-2nd-assessment/2nd-assessment-sp.pdf>) que afirmó que en las causas del aumento de la temperatura que se había verificado (de entre 0.3 y 0.6° C.) había una discernible influencia humana. Además predecía que de mantenerse la tendencia en las

concentraciones de CO₂, en el próximo siglo podría darse un aumento de entre 2 y 6° C, lo cual reforzó el ímpetu negociador y el sentido de urgencia.

Ante esta perspectiva, EE UU propuso que se incluyera el comercio de emisiones como mecanismo de flexibilidad. Esto fue aceptado por la Unión Europea, que sin embargo, presionó porque se establecieran criterios o reglas adecuadas para su uso. Australia, por su parte, abogó porque se fijaran objetivos diferenciados por país, lo cual finalmente fue aceptado. Por otra parte, además del comercio de emisiones se diseñaron otros mecanismos de flexibilidad. Así, para asistir a las Partes del Anexo I en el logro de sus objetivos nacionales se agregó la implementación conjunta (JI) de proyectos de reducción de emisiones entre Partes del Anexo I, y para alentar proyectos en las Partes que no pertenecen al Anexo I (países en desarrollo) se acordó el Mecanismo de Desarrollo Limpio (CDM).

De este modo, en diciembre de 1997, los delegados se reunieron en la COP-3 en Kyoto, Japón, y firmaron el Protocolo de Kyoto(FCCC/INFORMAL/83*)⁵³ que estableció objetivos cuantificados de reducción de emisiones a los países desarrollados y a los países en transición hacia una economía de mercado.

Estos países, conocidos dentro de la UNFCCC como Partes del Anexo I, se comprometieron a reducir su emisión total de seis gases hasta al menos un 5,2 % en promedio por debajo de los niveles de emisión de 1990 durante el período 2008-2012 (el primer período de compromisos), con objetivos específicos para cada país. Estos van desde un aumento de hasta un 10% para Islandia, y un 8% para Australia hasta una disminución de un 8% para la Unión Europea y para muchos países de Europa del este. En el caso de EE U se trató de una disminución del 7%. Algunos países como Nueva Zelanda, Ucrania o Rusia debían mantenerse sin variaciones en los niveles de 1990. Esto creó lo que algunos denominaron “aire caliente”, ya que gracias a los mecanismos de flexibilidad que se establecieron, países como Rusia o Ucrania podían comercializar derechos de emisión sin tener que tomar ninguna medida en especial. El proceso de desindustrialización que acompañó la caída de la URSS simplemente había disminuido hasta un 30% el nivel de emisiones respecto del que tenían en 1990.

En las siguientes reuniones, las Partes negociaron la mayor parte de las reglas y detalles para hacer operativos los mecanismos de flexibilidad y los modos en que los países reducirían sus emisiones. Si bien ya se había firmado el Protocolo y la mayor

⁵³ En cuanto a la estructura institucional, el protocolo de Kyoto estableció que se serviría de la Secretaría y los órganos subsidiarios establecidos en la Convención. La Conferencia de Partes de la Convención, brindaría el marco para la reunión de las partes del Protocolo, actuando como CdP/RdP.

parte de los estados en desarrollo y los pequeños estados insulares lo ratificaron inmediatamente, en general muchos de los países del Anexo I esperaron, con la intención de seguir negociando en las COPs subsiguientes los alcances de lo firmado en Kyoto y buscar términos más favorables para cuando lo ratificaran.

También se negociaron los criterios con los que se medirían y evaluarían la reducción de emisiones. En este marco, en 1998, se negoció el Plan de Buenos Aires que fijó el año 2000 (cuando se reuniría la COP6) como fecha tope para alcanzar un acuerdo sobre los detalles operativos del Protocolo y para fortalecer la implementación de la Convención.

Las cuestiones más conflictivas en relación con el Protocolo se relacionaban con las reglas que regirían el uso de los mecanismos de flexibilidad, el régimen de evaluación del cumplimiento de las Partes, los métodos de contabilidad para las emisiones nacionales y la reducción de emisiones, entre otras. En cuanto a los mecanismos de flexibilidad era fuertemente discutido el tema de la adicionalidad, es decir, que los mecanismos pudieran ser usados sólo hasta determinado punto, como medidas suplementarias a las tomadas en forma doméstica para reducir las emisiones. Los sumideros de carbono también fueron un tema de ardua negociación. La UE confrontaba con los Estados Unidos y con un grupo denominado Paraguas (Rusia, Japón, Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Noruega, Islandia y Ucrania) al exigir que debían existir topes para el uso de los sumideros de carbono.

En cuanto a la Convención, se trataban temas como la creación de capacidades, el desarrollo y la transferencia de tecnologías, la asistencia a aquellos países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático o a las acciones impulsadas por los países industrializados para combatir el cambio climático.

Esta cargada agenda no pudo ser completada en noviembre de 2000 y las Partes, reunidas en la COP6, en La Haya, no pudieron concluir las negociaciones. De este modo, la COP6 fue aplazada hasta julio de 2001, y se reunió en Bonn, Alemania.

Tras arduas negociaciones se logró un acuerdo político conocido como el Acuerdo de Bonn. El mismo contenía un paquete de decisiones que la COP 6 debía adoptar. Sin embargo, como las Partes no pudieron llegar a un acuerdo acerca de los mecanismos flexibilidad, el cumplimiento y el uso de la tierra, los cambios en el uso de la tierra y silvicultura, todos los proyectos de decisiones fueron reenviados a la COP7 que se realizaría en Marrakech, Marruecos. Allí se continuó debatiendo el Acuerdo de Bonn, entre fines de octubre y comienzos de noviembre de 2001.

Tras extensas negociaciones se lograron acordar los detalles que darían operatividad a los mecanismos. En este marco, ante el anuncio por parte de EE UU de su negativa a ratificar el Protocolo, los delegados estados como Canadá Australia, Rusia y Japón pudieron ejercer mayor presión⁵⁴. Así, fueron debilitados algunos aspectos de las reglas de cumplimiento, criterios de elegibilidad de proyectos para los mecanismos de flexibilidad y menores exigencias de información relacionadas con los sumideros de carbono. En este marco, se adoptaron los Entendimientos de Marrakech, que han servido de base para las negociaciones subsiguientes. Vale destacar que los entendimientos de Marrakech establecieron también cuestiones relacionadas con el apoyo a los países en desarrollo (tales como la creación de capacidades, la transferencia de tecnologías, la respuesta a los efectos adversos del cambio climático, y el establecimiento de tres fondos – el de los Países menos desarrollados, el Especial del Cambio Climático (SCCF), y el de Adaptación-.

De este modo, en las COP 8 y COP 9 que tuvieron lugar en noviembre de 2002 y diciembre de 2003 respectivamente, se terminaron de acordar cuestiones tales como las reglas y procedimientos del Consejo Ejecutivo del Mecanismo para el Desarrollo Limpio, el órgano designado para su supervisión, las modalidades y procedimientos de las actividades de forestación y reforestación que podrían ser incluidos en este, etc. Asimismo, se discutió sobre la forma en que debería integrarse el Tercer Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC) en el trabajo de la Convención y se acordaron nuevos ítems de agenda sobre adaptación y mitigación.

A pesar de esto, no siendo pocos los avances logrados entre 1997 y 2003, seguía pendiente la cuestión de la entrada en vigor del Protocolo, que no lograba alcanzar el 55% del total de emisiones que era requerido por el artículo 25. Finalmente, a el 18 de noviembre de 2004 Rusia lo ratificó y para diciembre de ese año, la fecha en que se realizó la COP10 129 Partes habían ratificado el Protocolo --entre ellas 36 Partes del Anexo I, que representaban el 61,6% de las emisiones del Anexo I en 1990-- con lo cual ya se habían cumplido los requisitos para su entrada en vigor, que tendría lugar el 16 de febrero de 2005.

54 Recuérdese que para entrar en vigor requería de la "ratificación, aceptación, aprobación o adhesión no menos de 55 Partes en la Convención, entre las que se cuenten Partes del anexo I cuyas emisiones totales representen por lo menos el 55% del total de las emisiones de dióxido de carbono de las Partes del anexo I correspondiente a 1990". (art 25).

III.3. Grupos y Coaliciones: una aproximación teórica

Para comenzar, tomaremos la definición de Sullivan: las coaliciones consisten en esfuerzos cooperativos con miras a objetivos puntuales (en cuanto a materia, contexto y alcance) (SULLIVAN en ZARTMAN 1994: 148.).

. Hampson nos señala que: “coalitions are defined as the unification of the power or resources (or both) of two or more parties so that they stand a better chance of obtaining a desired outcome or of controlling others not included in the coalition” (HAMPSON 1999: 29)

En lo que respecta a su permanencia y duración, y siguiendo el razonamiento de los modelos inspirados en teoría de los juegos, en la estabilidad o resiliencia de las coaliciones está constantemente presente la evaluación de la conveniencia que representa para cada actor permanecer en la misma. Así, el modelo de Shapley señala que “shifts in coalitions are explained by the interplay of actors constantly comparing the actual benefits they derive from present membership in a coalition to what they could obtain in alternative opportunities” (DUPONT en ZARTMAN 1994 151).

Esto se puede matizar ya que como señala GUPTA en ciertos casos no resulta tan fácil cambiar de grupo, aún cuando las acciones del mismo estén jugando en contra de los intereses de algunos de sus miembros. “Coalitions can be power-based, issue-specific, institutionalized or formal, political or constructed, The disadvantages of coalitions is that although in theory one has the flexibility to manoeuvre in different groups, in practice it is very difficult to move out of a specific coalition”.(GUPTA: 33).

En lo que respecta al caso que estudiamos en este trabajo, conviene tener en cuenta que las negociaciones sobre cambio climático tienen lugar entre más de 190 estados de modo tal que es prácticamente imposible negociar con cada país en forma individual. Como señala GUPTA “This means that countries try to develop coalitions with other countries. Such coalitions are necessary to make the negotiations manageable, to reduce the complexity of the issues and the numbers of negotiating groups. Further, such coalitions can reduce transaction costs for countries by helping them to pool their resources and increase their negotiation leverage. Coalitions can be used to put issues on the agenda, to negotiate a point of view, and to modify or break a consensus”. (GUPTA: 33)

Por otra parte, constituir coaliciones minoritarias defensivas puede ser altamente funcional al propósito de frenar o evitar ciertos resultados potenciales (quizá justamente aquellos buscados por coaliciones más numerosas.)

Del mismo modo, además de las diversas motivaciones, propósitos y objetivos

que explican la conformación y comportamiento de las coaliciones, conviene tener en cuenta las diversas modalidades o tácticas de negociación que éstas pueden ejercer. En ciertos casos su comportamiento podrá ser explícito (por ejemplo, mediante la presentación de propuestas, ofertas, demandas y contraofertas), pero también es posible que desarrollen una acción algo más velada o tácita, centrada en el manejo ambiguo de la información⁵⁵. Es de esperar que las tácticas que utilicen las coaliciones guarden una estrecha relación con el modo en que se desarrollen las negociaciones multilaterales.

III.3.a. Grupos y Coaliciones que operan en el Régimen sobre Cambio Climático

Conviene comenzar señalando que para ciertas cuestiones, como la elección del *Bureau*, se sigue la tradición de Naciones Unidas que distingue 5 grupos regionales (los estados africanos, el grupo de estados asiáticos, estados de América Latina y el Caribe, estados de Europa del Este, estados de Europa Occidental) y otros estados (que incluyen a Japón, Australia, Canadá, Islandia, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza y EE UU). Sin embargo, por lo general estos grupos regionales no suelen ser los portavoces de intereses sustantivos.

De hecho, las coaliciones que operan de modo sustantivo en las negociaciones sobre cambio climático se han ido conformando en torno de diversos criterios. Están aquellas basadas en el poder relativo de los países (Grupo 77 versus No G 77); también hay algunas que se erigen en torno de intereses específicos (como la Alianza de los Pequeños Estados Insulares). Pueden ser formalizadas (como la Unión Europea) o no formalizadas (como JUSSCANNZ). La desventaja de las coaliciones es que, si bien en teoría los estados tienen la posibilidad de maniobrar entre distintos grupos y coaliciones, muchas veces, en la práctica termina siendo muy difícil apartarse de una determinada coalición.

En las negociaciones sobre cambio climático la primera divisoria de aguas entre países aparece en el texto mismo de la Convención y del Protocolo. Se trata de, por un lado, las partes **Anexo I/B** y las partes Anexo II, y, por otro, las partes **no Anexo I**. La mayor parte de los miembros no Anexo I son parte del G77.

No obstante, **dentro de las partes Anexo I** existen diferentes grupos. El más permanente y uno de los más cohesionados es la **Unión Europea**, cuyos 27 miembros negocian internamente y asumen una posición común. El país que ejerce la presidencia

⁵⁵ Participants should be aware of falsified documentation, including fliers bearing the UNFCCC logo, that have been circulated around the conference facilities over the last few days. These materials have been destroyed" DAILY PROGRAMME No. 11 17 December 2007. (FCCC/CP/2004/OD/11)

de la UE representa a la Comunidad y a sus 27 estados miembro. Sin perjuicio de que la Comunidad Económica Europea es un miembro de la Convención no posee un voto separado del de sus estados miembro.

Los países con economías en transición no se han organizado como coalición negociadora. Algunos de los que aspiran a ser miembros de la UE buscan alinearse con las posiciones de esta región.

EE UU y otros países del Anexo I ocasionalmente operan en un grupo llamado **JUSSCANNZ** (Japón, EE UU, Suiza, Canadá, Australia, Noruega, Nueva Zelanda). También existe un **grupo llamado “paraguas”** que se conforma por Japón, EE UU, Islandia, Canadá, Australia, Noruega, Nueva Zelanda, Federación Rusa, Ucrania. Este grupo se caracteriza por su interés en maximizar las oportunidades de participar en los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kyoto. (GUPTA: 34)

Los países **no parte del Anexo I** también operan a través de diversas coaliciones y grupos, conformados en torno de lazos históricos, económicos y/o geográficos.

El más numeroso y tradicionalmente representativo de los países en desarrollo es el **G77**⁵⁶. Está compuesto por 130 estados y fue creado en 1964 en el contexto de las Conferencias de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Comercio. Desde entonces ha venido interviniendo activamente en muchas áreas y debates de las Naciones Unidas. El G77 + China tiene una fuerte participación en las negociaciones sobre cambio climático, sin embargo, al ser tan variada su composición algunos países u otros grupos más pequeños expresan sus posiciones individualmente. El G77 reúne países miembros de AOSIS, de OPEP, SIDS, etc.

⁵⁶ Afganistán ,Argelia, Angola, Antigua y Barbuda, Argentina ,Bahamas ,Bahrain ,Bangladesh ,Barbados ,Belize ,Benin ,Bhutan ,Bolivia ,Bosnia-Herzegovina ,Botswana ,Brasil ,Brunei Darussalam ,Burkina Faso ,Burundi, Camboya ,Camerún ,Cabo Verde, República Centroafricana, Chad ,Chile ,China ,Colombia ,Comoros ,Congo ,Costa Rica ,Côte d'Ivoire ,Cuba, Republica Democrática de Corea, República Democrática del Congo, Djibouti ,Dominica Republica Dominicana ,Ecuador, Egipto ,El Salvador, Guinea Ecuatorial ,Eritrea ,Etiopia ,Fiji, Gabon, Gambia ,Ghana ,Grenada, Guatemala ,Guinea, Guinea-Bissau, Guyana ,Haiti ,Honduras India ,Indonesia Iran, Irak, Jamaica ,Jordania, Kenia, Kuwait, República Democrática de Laos, Líbano, Lesotho, Liberia, Libia, Madagascar, Malawi, Malasia, Maldivias, Mali, Marshall Islands, Mauritania, Mauricio, Estados Federados de Micronesia ,Mongolia, Marruecos, Mozambique, Myanmar, Namibia, Nepal, Nicaragua, Níger, Nigeria, Omán, Pakistán, Palestina, Panamá, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Filipinas, Qatar, Rwanda, Saint Kitts & Nevis, St. Lucia, Saint Vincent y Granadinas, Samoa, Sao Tome & Príncipe, Arabia Saudita ,Senegal, Seychelles, Sierra Leone, Singapur, Islas Solomon, Somalia, Sudáfrica, Sri Lanka, Sudan, Suriname, Swazilandia, República Árabe Siria, Tailandia, Timor-Leste, Togo,Tonga, Trinidad & Tobago, Tunisia, Turkmenistan, Uganda, Emiratos Árabes Unidos, Tanzania, Uruguay, Vanuatu, Venezuela, Vietnam, Yemen, Zambia, Zimbabwe
<http://www.g77.org/doc/members.html>

El **Grupo Africano** está compuesto por 53 países. Su atención se centra mayormente en los impactos del cambio climático. El Grupo de países de Latinoamérica y el Caribe (**GRULAC**) consta de 33 países. Vale decir que no suele coordinar posiciones.

Asia no cuenta con un grupo regional activo, aunque muchos de Estados comparten el interés de evitar la inclusión de objetivos cuantitativos vinculantes o cualquier medida que pueda significar un tope a las posibilidades de crecimiento económico. Es muy importante el rol que juega la Alianza de Pequeños Estados Insulares (**APEI**)⁵⁷, que se compone de 43 miembros (4 de los cuales no son Estados independientes y 5 son países no miembros del G77). Este grupo comparte el interés urgente que representa el aumento del nivel del mar como amenaza para su supervivencia como Estados.

La Organización de Países Exportadores de Petróleo (**OPEP**)⁵⁸ cuenta con 13 miembros de Asia, África y América Latina. En el marco de las negociaciones sobre cambio climático, este grupo comparte la preocupación por las consecuencias perjudiciales que podría tener una disminución en el uso de combustibles fósiles sobre sus economías (altamente dependientes de la exportación de los mismos). También existe una agrupación informal cuyos miembros son países de América Latina, denominada **GRILA**. El interés fundamental que vincula a sus miembros es expandir la utilización del Mecanismo de Desarrollo Limpio, lograr la inclusión de proyectos de sumidero en dicho mecanismo, y aprovechar al máximo las oportunidades de avanzar en el desarrollo sostenible. Hay 23 países no Anexo 1 que no son miembros del G77.

Un grupo que se ha vuelto crecientemente activo en las negociaciones es el de los Países Menos Desarrollados (PMD o LDC), que coordina posiciones en muchos ámbitos de Naciones Unidas. Este grupo se compone de 49 países⁵⁹ y tiene particular interés en

⁵⁷ Sus miembros son Antigua y Barbuda, Bahama,s Barabdos, Belice, Cabo verde, Comoros. Islas Cook, Cuba, Chipre, Dominica, República Dominicana, Fidji, Estados Federados de Micronesia, Grenada, Guinea Biseau, Guyana, Haiti, Jamaica, Kiribati, Maldivias, Islas Marshall. Mauricio, Nauru, Niue, Palau, Papua Nueva Guinea, Samoa, Singapur, Seychelles, Sa Tome y Principe, Islas Solomon, St. Kits y Nevis, Sta. Lucía, St, Vicent y Grenadinas, Surinam, Tonga, Trinida y Tobago, Tuvalu, Vanuatu

⁵⁸ Argelia, Angola, Ecuador, Indonesia, Irán, Irak, Kuwait, Libia, Nigeria, Qatar, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Venezuela..Ver <http://www.opec.org/aboutus/>

⁵⁹ Sus miembros son: Afganistán, Madagascar, Angola, Malawi, Bangladesh, Maldivias, Benin, Mali, Bhutan, Mauritania, Burkina Faso, Mozambique, Burundi, Myanmar, Cambodia, Nepal, Cabo Verde, Niger, Republica Centro Africana, Rwanda, Chad, Samoa , Comoros , São Tomé and Príncipe Republica Democrática del Congo, Senegal, Djibouti, Sierra Leone-Equatorial Guinea, Solomon Islands, Eritrea, Somalia, Ethiopia, Sudan, Gambia, Timor-Lesté, Guinea, Togo, Guinea-Bissau, Tuvalu, Haiti, Uganda, Kiribati , Tanzania, República Democrática de Lao , Vanuatu, Lesotho, Yemen, Liberia , Zambia. Ver <http://www.un.org/special-rep/ohrlls/ldc/default.htm>

los temas de vulnerabilidad y adaptación. Lo mismo sucede con el grupo de Pequeños Estados Insulares en Desarrollo⁶⁰ (conocido como SIDS), que incluye a muchos de los PMD.

En junio de 2000 se conformó un nuevo grupo, que atraviesa las categorías mencionadas supra (Anexo I/ no Anexo I). Se trata del Grupo de Integridad Ambiental, compuesto por México, la República de Corea y Suiza. Estos países comparten el interés de asegurar la integridad ambiental dentro del Protocolo de Kyoto.

Para ilustrar hasta qué punto la actividad de los grupos y subgrupos regionales-o bien temáticos-es central en las negociaciones es interesante tener en cuenta que la agenda diaria de la COP tiene una primer sección en la que se refiere a las sesiones oficiales (de la misma COP y/o de sus órganos subsidiarios), una segunda sección en donde se consignan las reuniones de los grupos informales de la Convención (grupos de contacto) y una tercer sección en la que se alude a las reuniones que no son parte de la Convención "Groups other than the Convention bodies". (closed meetings) Así por ejemplo, el programa de viernes 17 de diciembre de 2004 preveía encuentros del Grupo Africano, Alianza de Pequeños Estados Insulares, Grupo 77 + China, GRULAC, Grupo Andino, Ministros de SADC⁶¹, CAMCA⁶², Organización de Estados Árabes Exportadores de Petróleo, Organización de Estados Exportadores de Petróleo, Grupo de Estados Centroamericanos, Países Menos Adelantados.

⁶⁰ Antigua y Barbuda, Bahamas, Bahrain, Barbados, Belice, Cabo verde, Comoros, Cuba, Dominica, República Dominicana, Fidji, Estados Federados de Micronesia, Grenada, Guinea Biseau, Guyana, Haití, Jamaica, Kiribati, Maldivias, Islas Marshall. Mauricio, Nauru, Niue, Palau, Papua Nueva Guinea, Samoa, Singapur, Seychelles, Islas Solomon, St. Kits y Nevis, Sta. Lucía, St, Vicent y Granadinas, Surinam, Tonga, Timor del Este, Trinidad y Tobago, Tuvalu, Vanuatu. Ver <http://www.un.org/special-rep/ohrls/sid/list.htm>

⁶¹ Comunidad de Estados de África del Sur

⁶² Países de Asia Central y el Cáucaso

CAPÍTULO IV: Las negociaciones sobre adaptación en la COP10

IV. 1. Introducción

En los capítulos anteriores hemos intentado describir las principales características de los regímenes y negociaciones internacionales sobre medioambiente, centrándonos especialmente en el régimen sobre cambio climático. Se buscó resaltar la importancia de las Conferencias de las Partes (CdP) como ámbito dentro del cual se desarrolla y evoluciona dicho régimen. Pudimos ver que las CdPs, tanto por las decisiones que toman como por los protocolos a que dan lugar, tienen un papel no desdeñable desde el punto de vista jurídico en la progresiva especificación de los contenidos establecidos en los acuerdos marco.

Por otra parte, se pretendió resaltar la dinámica política de las CdPs. Hicimos mención de los múltiples mecanismos, estrategias y roles con que actúan los actores y negociadores con miras a elaborar una decisión que cuente con el consenso de las partes y que, al mismo tiempo, permita avanzar en el logro de los objetivos establecidos por el acuerdo marco. Se destacó el fenómeno de las coaliciones como dato fundamental en dichos procesos de negociación. Señalamos la variedad de grupos e instancias de consultas formales e informales, así como el tiempo y la energía que les dedican los negociadores.

En línea con las ideas centrales del marco general trazado, retomaremos ahora el centro de nuestra preocupación en relación con el caso que nos ocupa. Nos interesa indagar hasta qué punto las categorías Norte-Sur, tan utilizadas en la literatura, son significativas a la hora de enmarcar las posiciones que los estados asumen en la negociación del eje que hemos escogido (adaptación). Recuérdese que nuestra hipótesis es que la categorización Norte/Sur no refleja acabadamente la línea divisoria en las posiciones. Creemos que existen divisiones entre los países del Sur vinculadas a otras variables, especialmente derivadas de los intereses que tienen en el mercado internacional de combustibles fósiles.

Entonces, en este capítulo comenzaremos por identificar los conceptos de mitigación y de adaptación, que son claves en el régimen de cambio climático, así como las vinculaciones que existen entre ambos. Continuaremos señalando cuál es el eje de la negociación que nos interesa analizar y sus tres principales puntos. Luego explicaremos los antecedentes y el marco normativo que refieren a dicho eje de negociaciones. El paso siguiente será considerar las presentaciones que los estados realizaron en el marco de los Órganos subsidiarios (OSI/OSE y SBSTA/OSACT) en reuniones previas y en la misma COP10 en torno de este eje-ya que estas serían centrales en las negociaciones

que analizamos-. Acto seguido, relataremos el desarrollo de las negociaciones durante la COP10, dando cuenta de las principales intervenciones de los Estados en los Órganos, Grupos de trabajo y reuniones donde se trataron temas vinculados con este eje. Seguidamente resaltaremos las líneas de disenso y consenso que nos fue posible identificar al analizar las presentaciones de los estados y el desarrollo de las negociaciones durante la Conferencia. Finalmente, nos referiremos a los resultados de la COP10 en relación con este eje, y en particular a la Decisión final (Decision 1/CP10) conocida como el “Programa de trabajo de Buenos Aires sobre las medidas de adaptación y de respuesta” que se aprobó en la misma.

IV .2. Concepto de Adaptación y mitigación.

Los conceptos de adaptación y mitigación son elementos centrales en el régimen sobre cambio climático. Se trata de los instrumentos principales con que cuenta el mismo para lograr los objetivos que aparecen planteados en el artículo 2 de la Convención, a saber:

“lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible”. (art. 2 FCCC/INFORMAL/84).

En este apartado definiremos uno y otro y aclararemos algunas de las relaciones entre ellos. Precisar el alcance de estos conceptos será crucial para las negociaciones que analizaremos a continuación.

IV.2.a. Concepto de Mitigación

La mitigación consiste en la intervención antropogénica destinada a reducir las fuentes que liberan gases de efecto invernadero así como a mejorar o potenciar los sumideros que absorben dichos gases. (IPCC, 2001^a <http://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-2001/synthesis-spm/synthesis-spm-es.pdf>). Así, las acciones asociadas a la mitigación se agrupan en dos áreas: la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la captura, fijación o secuestro de carbono. Dentro de las primeras, por ejemplo, encontramos las destinadas a:

- disminuir el consumo de energía y en especial el uso de combustibles fósiles,

- reemplazar el uso de estas fuentes energéticas por el de otras fuentes de energía renovable (como la eólica, solar, etc.) o que no genere emisiones de CO2 (como la nuclear).

- aumentar la eficiencia energética en los sistemas productivos, de transporte, habitacionales, etc. de modo de disminuir la demanda de energía.

A grandes rasgos podríamos decir que este tipo de medidas apuntan a desacoplar el aumento de la actividad económica y los estándares de vida del aumento en el consumo energético de fuentes no renovables y e intensivas en emisiones de CO2. El caso dinamarqués, cuya economía creció un 27% en la última década y mantuvo su nivel de emisiones casi constante, es una muestra de que este desacople no sólo es deseable sino posible.

Dentro del segundo grupo de acciones están aquellas que apuntan a incrementar la capacidad de los sistemas naturales para absorber gases de efecto invernadero mediante un adecuado uso del suelo, la forestación y la reforestación. Vale decir aquí que un sumidero de carbono es cualquier sustrato que secuestre y prevenga el escape de gases de efecto invernadero (GEI) a la atmósfera. Las medidas utilizadas en el contexto de esta estrategia pretenden aumentar el almacenamiento de los GEI por medio de "sumideros". El aumento de la capacidad de almacenaje de estos gases se puede lograr por medio de la agricultura sustentable, un adecuado uso del suelo, la reducción de la deforestación, la reforestación y la conservación de la naturaleza⁶³. Vale destacar que la deforestación y los cambios en el uso del suelo dan cuenta actualmente de un 20% de las emisiones de gases de efectos invernadero. (UNDP 2007)

Como resulta evidente, todas estas acciones destinadas a lograr la reconversión energética, a generar cambios en los patrones de producción, consumo y transporte, a reservar ciertas áreas naturales y/o propender a su expansión, en fin, casi toda medida que persiga lograr la estabilización de emisiones de GEI a nivel global generará algún costo económico neto al menos en el corto plazo. No obstante, hay que reconocer que el balance de costos-ganancias en el largo plazo puede ser muy distinto.

Así, el régimen creado por la Convención Marco sobre Cambio Climático ha fijado mecanismos de flexibilidad para implementar las acciones de mitigación con el menor costo y la mayor eficiencia posibles. La idea fundamental en que se apoyan estos mecanismos es que más allá de dónde se produzca la reducción de emisión de GEI, lo importante es que la misma tenga lugar.

⁶³ Entre los sumideros más importantes se encuentran los bosques y plantaciones, ya que los árboles remueven carbono de la atmósfera (por medio de la absorción de CO2) y lo secuestran en su madera y sus raíces. (INTERNATIONAL RELATIONS CENTER, 2007)

Otro fundamento de los mecanismos de flexibilidad consiste en reconocer que mitigación puede ser fomentada con diversas estrategias, aplicadas en forma alternativa o complementaria. Así, instrumentos basados en el funcionamiento del mercado pueden jugar un rol crucial al crear incentivos que indiquen a los empresarios y consumidores que reducir las emisiones genera valor. Para ello es necesario crear un precio para las emisiones de CO₂, lo que puede generarse colocando un impuesto a las emisiones o bien estableciendo un nivel máximo de emisión y permitiendo el comercio de derechos de emisión. En el caso de los mecanismos de flexibilidad establecidos en el régimen sobre Cambio Climático se ha elegido la última opción.

Otra estrategia que merece bastante atención es la vinculada con los cambios en el comportamiento que se pueden generar a partir de la educación, la información y el fomento de la toma de conciencia. Mediante los cambios de hábitos de las personas, los inversores y consumidores- puede aumentar la demanda de productos y servicios de baja intensidad en emisiones de CO₂ y enviar nuevas señales al mercado, generando un círculo virtuoso.

Por otra parte, dado el carácter transfronterizo y global del fenómeno resulta imprescindible recurrir a la estrategia de la cooperación internacional. En particular, son cruciales las iniciativas de los estados desarrollados, de quienes se espera lideren el proceso mediante el ejemplo y la cooperación con los países en desarrollo. La finalidad es que todos puedan, algunos antes y otros después, desacoplar el crecimiento y desarrollo económico del aumento de emisiones de GEI.

Antes de concluir este apartado conviene hacer una aclaración: en la terminología del régimen sobre cambio climático muchas de las medidas de mitigación son también denominadas “medidas de respuesta” (y así se refleja en el artículo 4.8 de la Convención). Esto deviene de que son medidas de respuesta al cambio climático, medidas para mitigar sus causas.

Así, conjuntamente con las discusiones sobre qué estrategias utilizar y quiénes deberían asumir los costos de la reducción de emisiones de CO₂ a nivel global, se ha abierto un debate sobre los posibles efectos adversos de las medidas de respuesta. Esto ha dado lugar al reclamo por parte de algunos países para obtener ayuda internacional que les permita limitar los efectos adversos que dichas medidas de respuesta podrían ocasionarles. Estos países han aludido al hecho de que las medidas de respuesta pueden generar una carga desproporcionada sobre algunos estados en particular, lo que debería ser considerado y compensado de alguna forma en el régimen. De hecho, el mismo sitio oficial de la Convención reconoce que “the impact of the implementation of response measures generally refers to the negative side effects resulting from the

implementation of climate change mitigation activities. The Convention and its Kyoto Protocol commit Parties to minimize adverse economic, social and environmental impacts on developing countries when responding to climate change”(http://unfccc.int/cooperation_and_support/items/2664.php)

Ahora bien, es muy importante señalar que los impactos de las acciones de mitigación no son ni serán de ninguna manera inmediatos. Así, el IPCC en su IV informe (http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf) señala que dados los niveles de compromisos de mitigación vigentes no será posible estabilizar los niveles de concentración de CO₂ y que los impactos del cambio climático ya se están evidenciando. De esta forma, debido a los plazos que los expertos estiman sobre el tiempo que tomará para que las acciones de mitigación permitan estabilizar el nivel de gases de efecto invernadero en la atmósfera se ha tornado imprescindible planear e implementar acciones de adaptación. (IPCC 2007: (WGIIAR4: <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg1/ar4-wg1-spm.pdf>),

IV.2.b Concepto de Adaptación

El IPCC define a la adaptación como “...los ajustes en sistemas ecológicos, sociales o económicos que se dan en respuesta a los estímulos climáticos actuales o esperados y sus efectos o impactos. Se refiere a los cambios en los procesos, prácticas y estructuras para moderar los daños potenciales o para beneficiarse de las oportunidades asociadas al cambio climático.” Estos daños involucran por ejemplo la escasez de agua o alimentos, el aumento de las tormentas tropicales, las inundaciones en las zonas costeras o de baja altitud, la propagación de enfermedades o de sus vectores. Todos estos fenómenos podrían generar serias consecuencias para las condiciones de vida de millones de personas y es claro que los países en desarrollo que menos recursos poseen son aquellos que se verán mayormente incapacitados para proteger a sus habitantes. La Convención sobre Cambio Climático se refiere a la adaptación en su artículo 2, el artículo 4 (puntos 1 incisos b,e,f así como en los artículos 4.8 y 4.9.

Vale señalar que teniendo esto presente los estados parte de la Convención establecieron que ayudarían a los estados menos desarrollados a elaborar sus Planes Nacionales de Adaptación. Así, a lo largo de los años se han ido creando fondos para apoyar las actividades de adaptación. Por ejemplo, se creó en 2001 el Fondo Especial para el Cambio Climático, también un Fondo para los países menos adelantados, y en la órbita del Protocolo de Kyoto se estableció un Fondo de Adaptación para apoyar la implementación de proyectos y programas de adaptación.

Es interesante destacar que la atención brindada a la adaptación se incrementó notablemente en los últimos años. De hecho, en los inicios del régimen sobre cambio climático, la adaptación era vista como una opción secundaria y de más largo plazo. Se la consideraba como una alternativa ante la cual se recurriría si los esfuerzos de la mitigación eran insuficientes. En franco contraste, hoy en día la adaptación es considerada una prioridad, ya que es claro que los esfuerzos de mitigación no serán suficientes. Así, si bien inicialmente (de 1992 a 2001) el énfasis se había focalizado en las acciones de mitigación, esta tendencia empezó a cambiar a partir de la publicación del Tercer Informe del IPCC en el que se hizo expreso reconocimiento de que las acciones de adaptación eran de interés global. En este marco, la Declaración Ministerial de Delhi en el marco de la COP8 señaló que “la adaptación a los efectos adversos al cambio climático merece atención urgente y la acción de la comunidad internacional”.

En este punto hay que decir que pueden distinguirse varios tipos de adaptación, incluyendo anticipatoria y reactiva, privada y pública, autónoma y planeada, los cuales se producen en dos clases de sistemas : los naturales y los humanos.

Así, la adaptación que tiene lugar en los sistemas naturales es autónoma y reactiva (nunca anticipatoria) y consiste en los modos en que las especies y comunidades responden a los cambios en las condiciones de su ambiente. En consecuencia, la evaluación de este tipo de adaptación se identifica con la del impacto del cambio climático en los sistemas naturales.

En los sistemas humanos, la adaptación puede producirse en función del interés privado o público, de acuerdo a quién realice la acción. La adaptación privada es la que realizan los individuos, los hogares y las empresas. Por otra parte, la adaptación pública implica la acción gubernamental en cualquiera de sus niveles. Vale tener en cuenta que si bien actores privados y públicos desempeñan diversos roles, estos no están desvinculados.

La adaptación planeada generalmente se asocia con la que resulta de una política deliberada decidida por alguna autoridad pública. En contraste, la adaptación autónoma resulta de iniciativas privadas, generalmente vinculadas con cambios en el mercado o en el estilo de vida a causa del cambio climático vigente o previsto. Como ilustra el cuadro No. 1 tanto la adaptación pública como la privada pueden ser de tipo reactivo o anticipatorio.

(IPCC 4th Assesment Chapter 18 <http://www.ipcc.ch/ipccreports/tar/wg2/645.htm>)

Cuadro No.1: Tipos de Adaptación

		Anticipatoria	Reactiva
Sistemas Naturales			<ul style="list-style-type: none"> • Cambios en la duración de la estación de crecimiento • Cambios en la composición de los ecosistemas • Migración de los humedales
Sistemas Humanos	Privada	<ul style="list-style-type: none"> • Compra de pólizas de Seguros • Construcción de casas sobre pilotes • Nuevo diseño de plataformas petrolíferas 	<ul style="list-style-type: none"> • Cambios en las prácticas agrícolas • Cambios en las pólizas de seguros • Compra de equipos de acondicionamiento de aire
	Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de alerta temprana • Nuevos códigos de edificación y normas de diseño • Incentivos para la reubicación 	<ul style="list-style-type: none"> • Pagos de indemnizaciones, subvenciones • Observancia de los códigos de edificación • Mantenimiento de las playas

(Fuente: Tercer Informe de Evaluación Cambio Climático 2001, "Impactos, adaptación y vulnerabilidad" <http://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-2001/impact-adaptation-vulnerability/impact-spm-ts-sp.pdf> :pag 64)

Asimismo, vale decir que la adaptación supone tanto inversiones en infraestructura básica de protección climática como capacitación para las personas a fin de que puedan afrontar los riesgos climáticos sin sufrir retrocesos en su desarrollo humano. (UNDP 2007:168); implica también la integración de la evaluación de los riesgos del cambio climático a todos los aspectos de la planificación de políticas públicas. Algunos de sus componentes vitales son: información, infraestructura, seguros para la gestión de riesgo social, instituciones de gestión de riesgo.

Por otra parte, conviene recordar que dos enfoques se han desarrollado para abordar los problemas de adaptación. El primero, cronológicamente anterior y denominado de primera generación o *top down*, se caracteriza por trabajar a partir de escenarios climáticos derivados de modelos generales de circulación (GMCs, según sus siglas en inglés). Este enfoque es particularmente útil para identificar y cuantificar los aspectos biofísicos de ciertos impactos y sus interacciones dinámicas, pero no resulta de gran utilidad a la hora de dar cuenta de las interacciones humanas y las capacidades locales para la adaptación.

El segundo enfoque es el denominado *bottom up* o de segunda generación. Se orienta a identificar la vulnerabilidad localizada. Se centra en las vulnerabilidades

actuales frente a factores climáticos (variabilidad climática, sequías, inundaciones, eventos extremos, etc.) y no climáticos (falta de recursos, instituciones inadecuadas y pobreza) y en examinar las prácticas actuales de adaptación. También incluye la evaluación de la vulnerabilidad ante futuros riesgos climáticos y eventualmente lleva a la formulación de políticas para fomentar las capacidades de adaptación. Este enfoque está más orientado a los contextos económicos, institucionales y de productividad en el ámbito local. (FCCC/SBSTA/2004/INF.13)

IV.2.c Vinculaciones entre el concepto de adaptación y de mitigación:

Ahora bien, como se señaló anteriormente hay acuerdo respecto de que los impactos de las acciones de mitigación no son ni serán de ninguna manera inmediatos. El IPCC en su IV informe señala que dados los niveles de compromisos de mitigación vigentes no será posible estabilizar los niveles de concentración de CO₂ y que los impactos del cambio climático ya se están evidenciando. El Tercer Informe del IPCC por su parte demostró que el grado de impacto del cambio climático y si este alcanzará magnitudes peligrosas para la vida humana, estará determinado tanto por los esfuerzos de mitigación como los de adaptación.

Dicho de otro modo, si bien existen diferencias considerables entre los dos tipos de acciones, al mismo tiempo hay vínculos fuertes entre ellas. Así, la adaptación puede ser vista como la prevención directa de daños mientras que la mitigación sería un modo de prevención de daños indirecto. Ambas pueden ser implementadas a nivel local, regional o global y responder a motivos distintos en las diversas escalas.

La mitigación provee beneficios globales (y en forma secundaria también locales) aunque para producir impactos requiere de la participación de los grandes actores (países y sectores con mayor nivel de emisiones de GEI). En lo que respecta a la adaptación, generalmente se plasma en la escala local o regional, aunque también es posible que genere impactos positivos transfronterizos.

Una de las grandes diferencias entre las acciones de mitigación y adaptación consiste en que al poder ser medidas las reducciones de emisiones de GEI (como toneladas de CO₂ equivalente) es posible comparar, en términos de efectividad y costos, diversas opciones y estrategias de mitigación. Sin embargo, en lo que respecta a las medidas de adaptación es mucho más difícil precisar o medir la relación entre costos-beneficios de una u otra medida.

Vale destacar que en ambas cuestiones es central el tema del financiamiento (quién va a pagar qué y para qué). Así, como señalara recientemente el negociador de la

Unión Europea para asuntos ambientales, Maas Goote⁶⁴, en el caso de la mitigación es posible generar mecanismos o utilizar incentivos de mercado para atraer inversión en este tipo de actividades. Sin embargo, las actividades de adaptación no poseen el mismo atractivo para la inversión privada en tanto y en cuanto no se realizan operaciones de mercado vinculadas a la misma. Esto significa que en actividades de adaptación a los efectos adversos al cambio climático la fuente de financiamiento proviene casi exclusivamente del sector público o bien de actores privados con fuertes intereses locales.

Por otra parte, dada su índole predominantemente local, los beneficios de las diversas medidas de adaptación serán evaluadas de acuerdo con el contexto social, político y económico en los que tengan lugar.

Además, en materia de plazos es sabido que las acciones de mitigación demorarán unos cuantos años sino décadas en poder percibirse, mientras que muchas medidas de adaptación pueden comenzar a producir impactos casi inmediatamente.

Finalmente, si nos atenemos a las definiciones de uno y otro tipo de acciones, las de mitigación tienen como consecuencia el reducir todos los impactos del cambio climático en tanto que las de adaptación se plantean con un enfoque selectivo, que busca reducir los impactos negativos y aprovechar los positivos del cambio climático.

Dicho todo esto, aun así hay muchas formas en que los esfuerzos de mitigación y adaptación se encuentran relacionados. Por ejemplo, aquellos esfuerzos vinculados a eliminar distorsiones de mercados tales como los subsidios a los combustibles fósiles pueden fortalecer las capacidades de adaptación al revelar los verdaderos costos de muchas opciones. (IPCC 4th Assessment Report http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_spm.pdf):.

Del mismo modo, se afirma que mitigación y adaptación deben ser entendidas como acciones necesariamente complementarias, porque no será hasta dentro de varias décadas que los efectos de las medidas de mitigación podrán comenzar a percibirse y durante ese plazo las únicas que pueden alterar el impacto del cambio climático peligroso (matizarlo) son las de adaptación. Se dice que hasta entonces serán “la única alternativa” (UNDP 2008: 168).

En esta línea, se ha señalado que “traditional climate policy tend to isolate adaptation and mitigation and assumes that one chooses from a portfolio of independent adaptation and mitigation options. It is argued that adaptation benefits are felt locally in time and space, whereas mitigation benefits (as opposed to the direct benefits of energy

⁶⁴ Opinión que expresara en el Seminario “Cambio Climático: el camino a Copenhagen /2009” brindado el 19 de septiembre de 2008 en la Universidad Católica Argentina

provision) are felt distant in time and on a global scale. (DREXHAGE 5). No obstante, la posición más aceptada actualmente es que carece de sentido presentar mitigación y adaptación como opciones alternativas o desconectadas ya que quizá se trate de políticas cuyos efectos tienen distinto *timing*, pero ambas forman (o deberían formar) parte de un esfuerzo integral para evitar el cambio climático peligroso y disminuir sus efectos perjudiciales sobre los ecosistemas y la vida humana⁶⁵. Además se sostiene que “la mitigación limitada o tardía elevará los costos de la adaptación” (UNDP 2008: 169).

Por último, téngase en cuenta el último informe del IPCC que destaca que existen limitaciones y barreras para la implementación de medidas de adaptación pero que, aun si estas fueran removidas, de todos modos sería imposible dejar de lado las medidas de mitigación. Así, si no son acompañadas por medidas de mitigación las medidas de adaptación en el largo plazo dejarán de ser factibles o efectivas, dados sus costos sociales, económicos y medioambientales. El IPCC “It is therefore no longer a question of whether to mitigate climate change or to adapt to it. Both adaptation and mitigation are now essential in reducing the expected impacts of climate change on humans and their environment (IPCC 4th Assessment: 748 <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg2/ar4-wg2-chapter18.pdf>)

IV 3. El eje de discusión sobre adaptación en las negociaciones de la COP10

Sostenemos que un eje central de discusión en la COP10 respecto del tema adaptación consistió en definir qué nivel de prioridad debía darse al tratamiento de las acciones de adaptación a los efectos adversos del cambio climático frente al del tratamiento de las acciones orientadas a responder a los posibles efectos adversos de las medidas de respuesta (medidas de mitigación).

Es importante recordar que por acciones orientadas a responder a los posibles efectos adversos de las medidas de respuesta nos referimos a aquellas que buscan apoyar la diversificación económica y la creación de capacidades en ciertos países con el fin de que puedan afrontar el posible efecto perjudicial de la implementación de las medidas de respuesta al cambio climático (especialmente de aquellas medidas de

⁶⁵ Adaptation measures and mitigation measures are both indispensable for the sustainable development, and the quantity and quality of one measure affect the other. Therefore the global climate change can only be addressed by implementing both adaptation and mitigation measures as an integrated whole, and it is beneficial to share information about the relation between adaptation and mitigation. Integration of mitigation and adaptation is one of the cross-cutting themes in the Fourth Assessment Report (AR4) of the IPCC. The crux of the discussion is on how to harmonize mitigation measures and adaptation measures that will be implemented at different time scale, and with different scope (FCCC/SBSTA/2004/MISC.12 pag 10)

mitigación destinadas a reducir las emisiones y el uso de combustibles fósiles)⁶⁶.

Dicho de otro modo, el eje de discusiones que analizaremos en la COP10 es el referido a las negociaciones que se dieron sobre:

- 1) los alcances que debían darse al término adaptación
- 2) la conveniencia de tratar el tema de la adaptación al cambio climático y el de las acciones para enfrentar los efectos adversos de las medidas de respuesta en forma conjunta o de, por el contrario, establecer un esquema donde cada tema recibiera un tratamiento separado y diferenciado.
- 3) el grado de incertidumbre que existía en torno de los efectos adversos de las medidas de respuesta y el nivel de desarrollo de los modelos para evaluar o predecir dichos efectos.

En referencia con el punto 1) cabe señalar que lo que estaba en cuestión era cuál debía ser el alcance del término adaptación-qué objetivos y actividades podían ser incluidas bajo esa denominación- y si, como algunos países sugirieron, era posible sostener que el concepto adaptación abarcaba también la “adaptación económica” (que aludía los efectos de las medidas de respuesta)

En cuanto al punto 2), éste se refiere a qué tipo de vinculación debía existir en el tratamiento de las medidas de adaptación orientadas a responder al impacto del cambio climático respecto del de aquellas dirigidas a minimizar los efectos perjudiciales de las medidas de respuesta. Se trataba de dilucidar si era necesario tratar estos dos temas en forma conjunta o si, por el contrario-como algunos países sugerían-era necesario tratarlos por separado a fin de poder focalizar los recursos y tiempos de forma adecuada.

Por último, el punto 3 se refiere al nivel de incertidumbre que existía sobre los efectos de las medidas de respuesta y a la necesidad de avanzar en el desarrollo de modelos que permitieran evaluarlos y predecirlos. Este punto era importante ya que de acuerdo con cuál fuera el grado de certidumbre/incertidumbre sobre los impactos de las medidas de respuesta iba a ser posible avanzar con mayor o menor rapidez en el diseño de políticas destinadas a atender las preocupaciones que ciertos países tenían al respecto.

Es importante señalar que estas tres no son cuestiones menores ya que en función de cuál sea el alcance del término adaptación, qué tan prioritario sea un tipo de

⁶⁶ Parties have recognized the possible impacts of mitigation measures on the economies of developing countries, especially those dependent on energy exports. They have emphasized the need to create conditions for investment that contribute to economic diversification and promote non-energy uses of hydrocarbons, less GHG-emitting sources, advanced fossil fuel technologies and technologies for carbon capture and storage” (FCCC/CP/2004/4: 5)

acciones respecto de otro y con cuánta certidumbre se manejen los datos, es de esperar que los mecanismos de financiamiento y cooperación previstos asignen a cada uno de estos temas una proporción determinada de recursos económicos. Nótese que estos recursos, que por definición son escasos, lo son más aún en el caso de los países en desarrollo, cuya brecha entre necesidades y capacidades los obliga a depender en muchos casos del financiamiento de los países desarrollados (del Norte).

Además, como se señaló anteriormente, el que prácticamente no existan incentivos de mercado para la inversión privada en adaptación al cambio climático agrega tensiones a la cuestión del financiamiento. Dicho de otro modo, ante la escasez de recursos para atender las inmensas necesidades de adaptación, no resulta indiferente que se restrinja la atención en una clase de objetivos o que persista un enfoque más amplio que cubra un mayor número y tipo de acciones..

IV.4 Antecedentes y Marco Normativo

Ahora bien, a fin de poder encuadrar el tratamiento que recibieron en la COP10 las cuestiones de los puntos 1, 2 y 3 señaladas en el apartado anterior, es preciso detallar los antecedentes y fundamentos que proveen al respecto ciertos artículos de la Convención y el Protocolo, así como determinadas Decisiones de las COP sobre estas cuestiones.

La conveniencia de analizar estos antecedentes es clara si se considera que dichas normas y Decisiones brindaron el marco conceptual de las negociaciones que se desarrollaron en la COP10 y que dieron lugar a la Decisión CP1/CP10 conocida como el Programa de trabajo de Buenos Aires sobre las medidas de adaptación y de respuesta (cuyo contenido especificaremos más adelante).

Por otra parte, vale señalar que en nuestra opinión, son ciertas características o imprecisiones de este marco conceptual las que parecen estar en los orígenes del disenso que se evidenció en la COP10 en torno de los puntos 1, 2 y 3 que señalamos en el apartado anterior.

Así, nótese que algunas de las ideas que adelantamos respecto de las diversas agendas de los países y grupos del llamado “Sur” se podrán advertir en los artículos y Decisiones que analizaremos. En otras palabras, tal como veremos, dado que la adaptación al cambio climático y los posibles efectos perjudiciales del impacto de las medidas de respuesta han estado tratados desde un principio en forma conjunta en la Convención que dio inicio al régimen y se mantuvieron así vinculados en la evolución del mismo, se podría decir que desde entonces quedó sembrado el germen de las

divergencias que en la COP10 aflorarían con más fuerza y que revelarían las diversas interpretaciones sobre la prioridad que merecía una u otra problemática.

IV.4.A Las disposiciones del Convenio y del Protocolo

IV.4.a Artículo 4.8 de la Convención

Así comenzando por la Convención, es posible detectar que ya desde un principio, en la misma redacción de esta, los temas de la adaptación y del impacto de las medidas de respuesta fueron colocados dentro de un mismo artículo (el 4.8) que se refiere a las preocupaciones específicas de las Partes que son países en desarrollo. Así, este artículo señala que las partes tomarán medidas destinadas a atender las necesidades de los países en desarrollo derivadas de los efectos adversos del cambio climático o del impacto de la aplicación de medidas de respuesta. De esta forma, más allá de cuál sea la lógica que se pueda encontrar en esta vinculación entre efectos adversos del cambio climático e impacto de las medidas de respuesta, el hecho es que ambas cuestiones aparecieron tratadas en forma conjunta desde la génesis del régimen..

Además, el artículo señala que las medidas que se contemplan para dar respuesta a las preocupaciones de los países en desarrollo vinculadas con los efectos adversos del cambio climático o del impacto de la aplicación de medidas de respuesta son las relacionadas con la financiación, los seguros y la transferencia de tecnología. Así es como el artículo refiere a un mismo conjunto de medidas para atender dos problemas tan diversos como son el de los impactos negativos del cambio climático y el de los posibles efectos adversos de las medidas de respuesta sobre las economías de ciertos países.

Vale mencionar que este artículo también especifica claramente las categorías de países que habrían de ser los beneficiarios de dicho set de medidas que en estas áreas (financiación, seguros y transferencia de tecnologías) que las Partes están llamadas a tomar. Así, en sus incisos a), b) c) d), e) f) y g) el artículo 4.8 de la Convención se refiere a países cuyas condiciones geográficas o ambientales los tornan especialmente vulnerables a los efectos negativos del cambio climático. Sin embargo, en el inciso h) de este mismo artículo se refiere a países cuyas economías serían vulnerables no ya a los efectos del cambio climático sino a los impactos de las medidas de respuesta (las medidas de mitigación) que implicarían una disminución significativa en el uso de combustibles fósiles. En cuanto a la categoría de países señalada en el inciso i) no nos resulta claro el criterio utilizado aunque podríamos pensar que se trata de países que se

verían afectados fundamentalmente por un posible aumento en los costos del transporte derivado de las medidas de mitigación. Así, nos resulta llamativo constatar que la enumeración que se realiza en este artículo responde a criterios de clasificación bien distintos y en la misma quedan agrupadas una serie de problemáticas de diversa naturaleza.

Más específicamente, este artículo 4.8 indica que deberán atenderse las preocupaciones específicas de los países en desarrollo, en especial de:

- a) Los países insulares pequeños;
- b) Los países con zonas costeras bajas;
- c) Los países con zonas áridas y semiáridas, zonas con cobertura forestal y zonas expuestas al deterioro forestal;
- d) Los países con zonas propensas a los desastres naturales;
- e) Los países con zonas expuestas a la sequía y a la desertificación;
- f) Los países con zonas de alta contaminación atmosférica urbana;
- g) Los países con zonas de ecosistemas frágiles, incluidos los ecosistemas montañosos;
- h) Los países cuyas economías dependen en gran medida de los ingresos generados por la producción, el procesamiento y la exportación de combustibles fósiles y productos asociados de energía intensiva, o de su consumo;
- i) Los países sin litoral y los países de tránsito.”

En nuestra opinión lo importante es resaltar que el hecho de que estas diversas problemáticas hayan aparecido tratadas en el mismo artículo es uno de los antecedentes que dieron lugar a la necesidad de que las partes debieran continuar negociando el lugar y la atención que cada una merecía y si era conveniente que siguieran figurando juntas o era mejor que se trataran en forma separada.

IV.4.b Artículos 2.3 y 3.14 del Protocolo de Kyoto

Es importante analizar también cómo fueron tratadas dichas problemáticas en el Protocolo de Kyoto, por lo que deberemos referirnos a los artículos 2.3 y 3.14 de este instrumento.

Así, vemos que en el artículo 2.3 del Protocolo se señala que las Partes del Anexo I deberán buscar aplicar las políticas y medidas de mitigación de modo tal de reducir los efectos adversos derivados del cambio climático como también los que tienen efectos en el comercio internacional y repercusiones sociales, ambientales y económicas

para otras Partes, especialmente las mencionadas en los artículos 4.8 y 4.9 de la Convención.

Nos parece claro , entonces, que al aludir a los efectos adversos de forma tan general se mantiene la línea de vinculación planteada entre los efectos adversos del cambio climático y los de las medidas de respuesta tal como aparecía presentada en el artículo 4.8 de la Convención.

Por otra parte, aun más revelador resulta el artículo 3.14 del Protocolo de Kyoto que indica que la Conferencia de las Partes reunida en calidad de reunión de las Partes del Protocolo (COP/MP) estudiará las medidas vinculadas con la financiación, los seguros y la transferencia de tecnología que sea necesario tomar para reducir al mínimo los efectos adversos del cambio climático y/o el impacto de la aplicación de medidas de respuesta para las partes identificadas en los artículos 4.8 y 4.9 de la Convención.

Así, en este artículo 3.14 del Protocolo vemos que nuevamente el impacto de la aplicación de las medidas de respuesta y de los efectos adversos del cambio climático aparecen señalados en forma conjunta (nótese la conjunción “y/o”) como problemáticas cuyo tratamiento puede dar lugar a un mismo set de medidas (a saber las vinculadas con la financiación, los seguros y la transferencia de tecnología).

IV.4.B Las Decisiones de la COP

IV.4.c Decisión 3/CP3 de la COP

Para poder apreciar cómo persistió esta vinculación en la evolución del régimen a través de las Decisiones que se fueron tomaron en las diversas COP al respecto, conviene señalar la Decisión 3/CP3 (FCCC/CP/1997/7/Add.1). Como se verá, esta Decisión mantuvo el mismo esquema de tratamiento conjunto a ambas problemáticas. Así, la Decisión señalaba que debían estudiarse en un mismo ámbito (OSI) las acciones necesarias para cubrir las necesidades de los países en desarrollo resultantes de ambos tipos de problemas (efectos adversos del cambio climático y efectos adversos de las medidas de respuesta) y reiteraba el mismo set de opciones (financiamiento, seguros, transferencia de tecnología) para dar respuesta a ambos tipos de problemas. Así, la Decisión 3/CP3 en sus considerandos citaba, entre otros, al artículo 4.8 de la Convención, y solicitaba al OSE/OSI que iniciara un proceso destinado a identificar y determinar las acciones necesarias para cubrir las necesidades específicas de los países

en desarrollo, especialmente los mencionados en el artículo 4.8 y 4.9 de la Convención, resultantes de los efectos adversos del cambio climático y/o del impacto de la implementación de las medidas de respuesta.

Finalmente pedía al OSI/OSE que reportara a la COP e invitaba a esta a que en su cuarta sesión tomara una decisión al respecto.(FCCC/CP/1997/7/Add.1).

Al analizar esta Decisión queda en claro que la vinculación entre efectos adversos del cambio climático e impacto de implementación de medidas de respuesta había logrado mantenerse.

IV.4.d Decisión 5/CP7 de la COP

Finalmente, conviene señalar el contenido de la Decisión 5/CP7, sobre todo teniendo en cuenta que esta Decisión 5/CP7 (FCCC/CP/2001/13/Add.1) aparece citada en la Decisión que se tomaría finalmente en la COP10 (CP1/COP10 conocida como el “Programa de trabajo de Buenos Aires sobre las medidas de adaptación y de respuesta”). Vale decir también que la Decisión 5/CP7 se refería a la implementación del artículo 4 párrafos 8 y 9 de la Convención, así como a la Decisión 3/CP3 de la COP y a los artículos 2.3 y 3.14 del Protocolo de Kyoto.

Al leer esta Decisión 5/CP7 es posible detectar que se habían logrado colocar casi en posición de igualdad las preocupaciones de aquellos países particularmente vulnerables a los efectos del cambio climático junto con las de aquellos que se verían en la necesidad de afrontar lo que se denominaba una **carga desproporcionada y fuera de lo normal como resultado de la Convención**

Así, en su primera parte la Decisión 5/CP7 aludía conjuntamente a la particular vulnerabilidad a que están sujetos ciertos países debido a condiciones geográficas (pequeños estados insulares, países de baja altitud, etc.) y a las dificultades específicas de los estados cuyas economías son particularmente dependientes de la producción de combustibles fósiles, su uso y exportación, como consecuencia de la acción tomada para limitar las emisiones de GEI.

En su parte resolutive, la Decisión 5/CP7 se dividía en 4 capítulos: el primero se refería a los efectos adversos del cambio climático; el segundo, a la implementación del artículo 4 párrafos 8 y 9 de la Convención (en este se establecía un Fondo para los países menos adelantados); el tercer capítulo se denominaba “Impacto de la implementación de las medidas de respuesta”; en tanto que el cuarto capítulo se dedicaba a las acciones adicionales multilaterales relacionadas con la implementación del artículo 4, párrafos 8 y 9 de la Convención.

Creemos interesante destacar parte del contenido del tercer capítulo de esta

Decisión 5/CP7, que es el referido al “Impacto de la implementación de las medidas de respuesta”. Así, el párrafo 25 de la Decisión 5/CP7 alentaba a las Partes a la cooperación tecnológica para el desarrollo del uso no energético de combustibles fósiles y requería que los países Anexo II proveyeran ayuda a los PED y el párrafo 19 detallaba que ese tipo de actividades sería financiada por el FMAM y el Fondo Especial para el Cambio Climático, así como por fuentes bilaterales y multilaterales. Además, en sus párrafos 22 y 23 la Decisión 5/CP7 alentaba a los países Anexo I y no Anexo I a cooperar en la creación de condiciones favorables para la inversión en sectores que pudieran contribuir a la diversificación de las economías y solicitaba a los países del Anexo II a que asistieran a los países en desarrollo vulnerables a los impactos de las medidas de respuesta a afrontar sus necesidades de construcción de capacidades. También la Decisión 5/CP7 (párrafos 26 y 27) se encargaba de hacer un llamado a las Partes a cooperar en el desarrollo, difusión y transferencia de tecnologías de menor emisión de GEI y de captura y almacenaje de GEI y urgía a las Partes del Anexo II a que promovieran apoyo financiero y tecnológico para el fortalecimiento de las capacidades de los países en desarrollo identificados en el art 4 .8 y 4 .9 para mejorar la eficiencia en actividades iniciales y finales relacionadas con los combustibles fósiles.

Asimismo, nos parece necesario señalar que el cuarto capítulo de la Decisión 5/CP7, que se refería a acciones adicionales multilaterales relacionadas con la implementación de artículo 4, párrafos 8 y 9 de la Convención, entre otras cosas, solicitaba a la Secretaría la organización de varios talleres de trabajo o Workshops y llamaba a organizar un taller sobre las necesidades y opciones de los países no Anexo I para la diversificación económica y sobre el apoyo que pudieran brindar los países Anexo II para enfrentar estas necesidades (párrafo 37). Por otra parte, también solicitaba a la Secretaría que organizara un Seminario sobre acciones vinculadas con los seguros para afrontar las necesidades específicas y preocupaciones de los PED que resultaran de los efectos adversos del cambio climático y del impacto de las medidas de respuesta y que informara los resultados de este taller en la CP 8.

Del análisis de esta Decisión surge entonces que la atención brindada a los efectos de las medidas de respuesta se mantuvo en forma simultánea y conjunta con la que se le dio a la adaptación al cambio climático. Es decir, que conjuntamente con la atención que recibía la problemática de la adaptación al cambio climático, se iban concretando diversas iniciativas para estudiar y considerar acciones para minimizar los impactos adversos de las medidas de respuesta: se ordenaban una serie de talleres y Workshops sobre seguros y diversificación económica, se establecía que el FMAM podría brindar financiamiento para actividades vinculadas con este tipo de preocupaciones; se

solicitaba a los países Anexo II que asistieran a los países en desarrollo vulnerables a los impactos de las medidas de respuestas en la construcción de capacidades, etc..

De este modo, el esquema de tratamiento conjunto se mantenía y comenzaban a verse algunos resultados concretos que demostraban el nivel de atención que lograba recibir el tema de los efectos adversos de las medidas de respuesta.

Para finalizar este apartado vale decir que con estas referencias a artículos de la Convención y del Protocolo y a Decisiones de las COP intentamos brindar elementos que permitan comprender los antecedentes de las negociaciones que se desarrollaron en la COP10 sobre el eje adaptación y que resultaron en la Decisión 1/CP10. Intentamos mostrar que, como se señaló al principio de este apartado, el tratamiento conjunto de las preocupaciones vinculadas a la adaptación al cambio climático con las de los países cuyas economías son altamente dependientes del comercio de combustibles fósiles fue una constante desde los inicios del régimen (ejemplificado en el artículo 4.8 de la Convención), que se mantuvo y profundizó con la evolución del mismo (como lo revelan los artículos 2.3 y 3.13 del Protocolo así como las Decisiones 3/CP3 Y 5/CP7 de las COPS).

Así, en este marco veremos, que en la COP10 algunos estados buscaron separar el tratamiento de dichas cuestiones mientras que otros insistieron en que debían mantenerse el tratamiento conjunto de ambas.

IV.5.Las presentaciones de las partes ante los Órganos subsidiarios previamente a la COP10.

Ahora bien, lo primero que debemos considerar son las presentaciones que las Partes realizaron ante los Órganos subsidiarios en vinculación con el eje de negociación que estamos analizando. Dichas presentaciones fueron realizadas previamente a las negociaciones que tuvieron lugar en la COP10 y son fundamentales pues revelan quiénes fueron los Estados con mayor protagonismo en los debates, cuáles fueron sus posiciones y argumentos y qué líneas de disenso y consenso se manifestaron.

Por otra parte, considerando que 9 de estos documentos fueron citados en el preámbulo de la Decisión 1/CP10, es evidentemente que lo manifestado en ellos fue relevante en el proceso que llevó a la aprobación de dicha Decisión.

Conviene tener en cuenta que las presentaciones contenidas en estos documentos son reproducidas sin ningún tipo de edición, simplemente son recogidas y publicadas en las condiciones e idioma en que fueron presentadas por las Partes.

Comenzaremos refiriéndonos a los 9 documentos que aparecen citados en la Decisión 1/CP10. Estos son los denominados FCCC/SBI/2004/MISC.2 y Add.1 y 2, FCCC/SBI/2002/MISC.3 y Add.1, FCCC/SBSTA/2004/MISC.12 y Add.1, FCCC/SBSTA/2004/MISC.6, FCCC/SBSTA/2003/MISC.11. También aludiremos a otro documento denominado como FCCC/SBI/2003/MISC3 que si bien no está citado en la Decisión contiene presentaciones que se refieren al mismo eje de discusión.

Como primera aproximación vale destacar que **los 11 documentos que analizamos (9 de ellos citados en la Decisión 1/CP10)**, contienen un total de 47 presentaciones estatales⁶⁷. **Japón y la UE** dan cuenta del porcentaje más alto con 6 presentaciones cada uno (13% del total respectivamente); luego lo sigue **Arabia Saudita** con 5 presentaciones (10,6% del total de presentaciones); cerca se ubican Australia Nueva Zelanda y Canadá, cada uno con cuatro presentaciones (8,5 % del total respectivamente) los siguientes son **China y EE UU** con 3 presentaciones cada uno (dando cuenta de un 6 % aproximadamente sobre el total de presentaciones); más abajo se colocan **Malasia, y Uzbekistán** con 2 presentaciones cada uno, que representan respectivamente un 4,26% del total; finalmente se ubican **Micronesia, Marruecos, Myanmar, Sudán, Azerbaijan, Uzbekistan, Argentina, México y Perú**, cada uno con una presentación (dando cuenta sólo del 2,13% del total respectivamente). Para mayor detalle se recomienda ver el Anexo 1.

Así, es llamativo encontrarnos con que curiosamente en las discusiones sobre adaptación (una de las áreas que mayor interés supone para los países en desarrollo) los que mayor número de presentaciones hicieron fueron países desarrollados u organizaciones regionales de estados desarrollados, y en segundo lugar se encontró Arabia Saudita, que -si bien se posiciona como un estado en desarrollo- es uno de los países que presenta ciertas características peculiares que lo distinguen de muchos otros países en desarrollo en términos de intereses primordiales en el régimen sobre cambio climático.

Por otra parte, se puede constatar que con excepción de China, el resto de los países en desarrollo fueron los que menos cantidad de presentaciones hicieron en forma individual (no superando en ningún caso las dos presentaciones y en su mayoría contando con una sola).

IV.5.a Presentaciones en el marco del OSI

IV.5.a.i Implementación de los artículos 4.8 y 4.9 de la Convención y sobre el progreso de las actividades referidas en la Decisión 5/CP7.

⁶⁷ Se incluyen las presentaciones realizadas por estados europeos en nombre de la CE y sus estados miembros. Las mismas se computan como una sola.

Ahora comenzaremos por analizar los documentos FCCC/SBI/2004/MISC.2 y Add.1 y 2, que se refieren a lo tratado en el OSI/OSE bajo la denominación del ítem 8 a) de la agenda provisional sobre la implementación de los artículos 4.8 y 4.9 de la Convención y sobre el progreso de las actividades referidas en la Decisión 5/CP7. Vale destacar que el documento se publicó en ocasión de la reunión del OSI/OSE que tuviera lugar en Bonn entre el 16 y el 25 de junio de 2004.

El documento inicial FCCC/SBI/2004/MISC.2 (sin los agregados o *Addendum*) contenía presentaciones de Australia, Nueva Zelanda, Arabia Saudita e Irlanda (en nombre de la Comunidad Europea), También recogía las presentaciones realizadas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la UNESCO y la Organización Meteorológica Mundial⁶⁸. En el *Addendum 1* se recogían presentaciones de Japón, China y la Estrategia Mundial de Prevención de Desastres, en tanto que en el *Addendum 2* se agregaba una presentación del Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente.

Del documento FCCC/SBI/2004/MISC.2 y Add.1, que incluye presentaciones de China, Japón y de la Estrategia Mundial para la prevención de desastres, a los efectos de esta investigación, merece la pena destacar la presentación de China, en la cual este país se pronunciaba a favor de que en los planes nacionales de adaptación se incluyera una más amplia variedad de asuntos, entre ellos los efectos adversos del cambio climático y los de las medidas de respuesta. China, sostenía que el FMAM debía financiar este tipo de actividades (FCCC/SBI/2004/MISC.2 y Add.1). Así, manifestaba “China strongly calls upon that the work programmes of NAPAs should extend to all developing countries and cover more fields in addressing the adverse impacts of climate change on developing countries and the related response measures. China believes that GEF and other additional resources should be ready to provide funding for these activities”.

Podemos notar el contraste con la presentación de Japón que sostenía que las actividades contempladas en la Decisión 5/CP7 abarcaban un amplio rango de áreas relacionadas con los efectos adversos del cambio climático, la agricultura, la seguridad alimentaria, etc. y que indicaba que adicionalmente se había discutido el impacto de las medidas de respuesta, pero que persistía una fuerte dosis de incertidumbre al respecto tal como había quedado en evidencia en diversos talleres y negociaciones previas. Así,

⁶⁸ En relación con el documento FCCC/SBI/2004/MISC.2, vale decir que si bien nos fue posible conocer el detalle de los estados y Organizaciones internacionales que habían realizado presentaciones, debido a problemas con el archivo en el sitio de la Convención no nos fue posible acceder a su contenido. Afortunadamente, no se verificó dicho problema con los Addendum 1 y 2, cuyo contenido se analiza.

señalaba “Activities under 5/CP.7 range over various areas: adverse effects on climate change; agriculture; food security; medicine; water resource management; etc. **Additionally**, we have been discussing the impact of response measures, noting that many persistent uncertainties have been highlighted by workshops and previous negotiations”. FCCC/SBI/2004/MISC.2 y Add.1

Al comparar dichas presentaciones surge claramente que China parece estar a favor de tratar el problema de las medidas de respuesta como una cuestión integrante del las acciones de adaptación (al sugerir que los planes nacionales de adaptación debían incluir las medidas para hacer frente a los efectos adversos de las medidas de respuesta) en tanto que Japón marcaba una clara línea divisoria entre los dos tipos de problemáticas, al utilizar el término “adicionalmente”. Por otra parte, Japón enfatizaba las incertidumbres y desacuerdos que persistían sobre los posibles efectos adversos del impacto de las medidas de respuesta

IV.5.a.ii Desarrollo de modelos para evaluar los efectos adversos del cambio climático y el impacto sobre los países en desarrollo de las medidas de respuesta

En cuanto al documento FCCC/SBI/2002/MISC.3 y Add.1, este recogía las presentaciones de las Partes sobre su visión respecto del desarrollo de modelos para evaluar los efectos adversos del cambio climático y el impacto sobre los países en desarrollo de las medidas de respuesta que ya habían sido implementadas. Asimismo, contemplaba presentaciones sobre el progreso en la implementación de la Decisión 5/CP7. Vale decir que el documento correspondía a la reunión vigésimo séptima del OSE que había tenido lugar entre el 23 y el 29 de octubre de 2002. En el mismo se consignaban presentaciones de Canadá, Uzbekistán, Dinamarca (en nombre de la UE y de Croacia, República Checa, Lituania, Hungría, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia) y de Myanmar.

Vale destacar que Canadá señalaba que a pesar de la creciente sofisticación de los modelos económicos que buscaban dar orientaciones precisas para la formulación de políticas, el desarrollo de los mismos todavía era incipiente, por lo cual la realización de futuros talleres respecto de los impactos de las medidas de respuesta debían esperar hasta que se contara con modelos más desarrollados. Decía ““Economic modelling is designed to provide insight into policy assessment. In spite of increased sophistication in economic modelling, models, for example CGE models, remain at an early stage of development” y por lo tanto sugería que los talleres sobre el impacto de las medidas de respuesta se pospusieran hasta tanto “the work evolves and further progress is made in

modeling “. Esto nos permitía ver que Canadá de algún modo concordaba con lo expuesto por Japón en la presentación consignada en el documento FCCC/SBI/2004/MISC.2 y Add.1 (señalado en el apartado anterior) respecto de los niveles de incertidumbre que rodeaban el problema de los impactos de las medidas de respuesta. Asimismo demuestra que no era considerado un tema urgente, sino que por el contrario, se creía que convenía esperar hasta que se contase con mejores herramientas de análisis para volver a dedicarle atención.

Por su parte, Dinamarca expresaba que las estrategias de adaptación para ser efectivas debían ser integradas en forma prioritaria como parte de las estrategias nacionales de desarrollo sustentable, así como en estrategias para la reducción de la pobreza y la prevención de los desastres naturales. Por otra parte, señalaba que si bien se habían realizado algunos avances en los modelos económicos todavía persistía una fuerte dosis de incertidumbre respecto de los impactos de las medidas de respuesta. Señalaba, en coincidencia con Canadá, que otro taller de trabajo en ese área solo debía ser realizado una vez que se hubiera avanzado en el desarrollo de estos modelos. “We note that even though some progress has been made, additional advances in modelling will be needed to provide sufficient insight into the impact of implemented response measures. We are thus of the view that another UNFCCC workshop in this area might be more useful after these advances have materialized”.

Finalmente hacía un reconocimiento explícito sobre las diversas necesidades de los países en desarrollo respecto de los efectos adversos del cambio climático y/o del impacto de la implementación de las medidas de respuesta. Decía que existían claras diferencias entre las necesidades de los países menos desarrollados y las de un grupo de países exportadores de petróleo. Aclaraba así que: “for example, there are distinctively different needs between many least developed countries and a range of fossil fuel exporting countries”. Sugería que era necesario que estas diferencias se vieran plasmadas en la organización de los talleres, que debían estar dirigidos a tratar temas de particular relevancia para grupos de países seleccionados según sus necesidades específicas. Así, se pronunciaba a favor de un enfoque más preciso o diferenciado donde se distinguieran mejor las problemáticas particulares. Así, señalaba: “This more focused approach would also be in line with an earlier recommended development of specialised sectoral/ regional centres which would serve as focal points for designated information networks (ref. FCCC/SBI/2000/ MISC.2).

Vale señalar entonces que las presentaciones de Canadá y de Dinamarca aludían claramente a la necesidad de diferenciar ambas problemáticas y de tratar a cada una en forma separada. Las dos presentaciones además enfatizaban el grado de incertidumbre

que rodeaba aun a la cuestión de los efectos adversos de las medidas de respuesta y proponían demorar su tratamiento hasta tanto se contase con mejores herramientas de análisis.

IV.5.a.iii Progreso en la implementación de la Decisión 5/CP7

En cuanto al documento FCCC/SBI/2003/MISC.3⁶⁹, correspondiente al período de reuniones del OSE desarrollado entre el 4 y el 13 de junio de 2003, en su versión inicial recogía dos presentaciones de Arabia Saudita, una de EE UU y una de Grecia en nombre de la UE. Posteriormente, en su *Addendum* 1 se agregaba una presentación de Japón. Al igual que en los documentos anteriormente señalados contenía presentaciones respecto del progreso en la implementación de la Decisión 5/CP7.

Vale destacar que en las presentaciones de Arabia Saudita se sostenía que una nueva Decisión debía ser tomada en la COP9 respecto del progreso en la implementación de la Decisión 5/CP7 y que la misma debía referirse a cuestiones tales como: las acciones que debería ejecutar la COP en materia de seguros para atender las necesidades específicas de los países en desarrollo resultantes de los efectos adversos del cambio climático y del impacto de la implementación de las medidas de respuesta. Esta Decisión, se sostenía, debía abarcar también el tema de las acciones que la misma COP podría tomar respecto de las necesidades de diversificación económica de los países en desarrollo resultantes de los efectos de las medidas de respuesta.

La presentación saudita detallaba un listado de acciones que debían tomar al respecto la COP, el OSE, el OSACT y la Junta del Mecanismo de Desarrollo Limpio. En el ámbito del OSE se sugería que debían ejecutarse acciones relacionadas con las comunicaciones, el financiamiento y la transferencia de tecnología (puntos 1.1, 1.2 y 1.3 de la presentación). En el OSACT, decía, debían tratarse las cuestiones de las metodologías, las políticas y medidas y la cooperación con otras organizaciones internacionales (puntos 2.1 2.2, 2.3 de la presentación).

Vale destacar que en cuanto al financiamiento, Arabia Saudita solicitaba explícitamente que ciertas actividades mencionadas en la Decisión 5/CP7 podrían ser financiadas mediante el Fondo Especial. Entre ellas, especificaba, la cooperación de las partes del Anexo I y las no Anexo I para crear condiciones favorables a la inversión en sectores que pudieran contribuir a la diversificación económica y la asistencia que los

⁶⁹ (que no aparece citado en la Decisión 1/CP10) pero que vale la pena señalar dado que se refiere al eje de negociación que estamos analizando)

países del Anexo II deberían brindar a aquellos países más vulnerables a los impactos de las medidas de respuesta.

Con respecto a las acciones que debía desarrollar el OSACT, se afirmaba que debían realizarse dos talleres lo más pronto posible. Uno sobre seguros para atender las necesidades y preocupaciones de las partes que son países en desarrollo resultantes del impacto de las medidas de respuesta y el otro sobre la diversificación económica destinado también a dar respuesta a las preocupaciones de dichos países.

En lo referente a las metodologías afirmaba que "There is urgency for methodologies to assist developing countries to examine their vulnerability to terms of trade and socio-economic impacts. This should benefit and improve the effectiveness of current activities for assessing the impact of implemented response measures".

En cuanto a la cooperación con organizaciones internacionales sugería que el IPCC debía dedicar un capítulo completo al tema de los modelos para evaluar los impactos de las medidas de respuesta ("a specific chapter in the fourth assessment report of the IPCC must be dedicated to modeling the impacts of response measures on developing countries").

Finalmente vale destacar que sostenía que la Junta Ejecutiva del Mecanismo de Desarrollo Limpio debía recibir una recomendación de la COP, mientras se desarrollaban las metodologías y proyectos, para brindar medios para apoyar a los países en desarrollo en sus esfuerzos por minimizar los efectos negativos de las medidas de respuesta.

Así, se decía en el punto 3. "There should be a recommendation by the COP to the executive board while developing methodologies and project reviews to address ways and means to support developing countries in their efforts to minimize the negative impacts of response measures". Además, se refería también a la inminente entrada en vigor del protocolo, y decía que esto debía elevar el estado de alerta de los estados que consideraban que podrían verse perjudicados por las medidas de respuesta. Textualmente "the Kyoto Protocol may enter into force soon and many policies and measures will have negative impacts on many developing countries". (FCCC/SBI/2003/MISC.3)

Antes de continuar creemos que vale la pena destacar varios puntos de la presentación de Arabia Saudita. En primer lugar el carácter urgente con que se califica la necesidad de tomar acciones por parte de los órganos de la Convención dirigidas a atender las preocupaciones de los países en desarrollo derivadas de los efectos de las medidas de respuesta. Por otra parte, si bien se insiste en la necesidad de continuar desarrollando los modelos para evaluar dichos impactos, en ningún momento se pone en

duda que los mismos serán negativos. De hecho, la frase que transcribimos en el párrafo dice claramente “negative impacts”.

Vale la pena señalar que la cuestión de la adaptación a los efectos perjudiciales del cambio climático prácticamente ni se mencionaba en la presentación, lo cual parece indicar que en la visión de este estado la cuestión de los progresos en la implementación de la Decisión 5/CP7 parecía ser casi de forma exclusiva referida a los impactos de las medidas de respuesta.

Como se podrá notar a esta altura, esta visión contrasta abiertamente con la expuesta por países como Canadá, y la UE en el documento **FCCC/SBI/2002/MISC.3 y Add 1** así como con la de Japón expuesta en el documento FCCC/SBI/2004/MISC.2 y Add.1). Sin embargo, si la comparamos con la presentación de China, veremos que hay mayores puntos de contacto, al menos en lo que respecta a calificar el tema de los efectos adversos de las medidas de respuesta como un asunto que debía ser incluido dentro de los Planes Nacionales de Adaptación.

Vale destacar que la presentación de Grecia, en nombre de la Comunidad Europea en ningún momento mencionaba ni siquiera el término medidas de respuesta. Por su parte, EE UU sí se refería a los impactos de las medidas de respuesta pero de forma tangencial y aclarando que todavía subsistía un alto grado de incertidumbre, tal como ellos mismos habían destacado en el taller sobre el desarrollo de modelos para la evaluación de los efectos adversos del cambio climático y de las medidas de respuesta que se había desarrollado en 2002.

IV.5.b. Presentaciones en el marco del OSACT

IV.5.b.i Aspectos científicos, técnicos y socioeconómicos de los impactos de la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático así como de la mitigación

. En cuanto a lo tratado en el OSACT, comenzaremos por analizar el los documento FCCC/SBSTA/2004/MISC.6, que recogía presentaciones sobre los aspectos científicos, técnicos y socioeconómicos de los impactos de la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático así como de la mitigación. Este documento correspondía a la reunión del OSACT que había tenido lugar entre el 16 y el 25 de junio de 2004, en Bonn. Contenía presentaciones de Australia, Nueva Zelanda, Malasia, China, Arabia Saudita, EE UU, Canadá e Irlanda en representación de la UE.

Primero que nada vale resaltar que este documento no mencionaba explícitamente el artículo 4.8 de la Convención y que aun así, dos estados, Malasia y Arabia Saudita, utilizaron el término “medidas de respuesta” en sus presentaciones. Sin

embargo, también hay que decir que ambos lo utilizaron en líneas argumentales muy distintas.

Mientras Malasia se refería a la necesidad de aumentar el intercambio de información y experiencias prácticas con el fin de mejorar el conocimiento científico sobre el clima, el cambio climático y las medidas de respuesta requeridas, Arabia Saudita, por su parte, sostenía que estaba muy preocupada por lo que denominaba la “adaptación económica” a los impactos de las medidas de respuesta. La presentación saudita afirmaba que “A clear process is needed to advance solutions and opportunities to contribute to sustainable development through economic adaptation to the impact of response measures. Hence, any program of work needs to incorporate economic diversification as a mean to adapt economies of vulnerable countries to respond to the impact of response measures”. La presentación saudita recomendaba también que el programa de trabajo se debía focalizar en la creación de capacidades y la transferencia de tecnologías de avanzada para la “adaptación” destinada a atender a cuestiones tales como evaluar opciones que incluyeran la construcción de capacidades y transferencia de tecnología para contribuir al desarrollo sustentable en el área de la adaptación al cambio climático y al impacto de las medidas de respuesta (“in the area of adaptation to climate change and adaptation to the impact of response measures”), enfatizar la diversificación económica como parte del desarrollo sustentable; promover el intercambio de información y lecciones aprendidas sobre diversificación económica.

De este documento nos interesa resaltar como Arabia Saudita colocaba en igualdad de nivel la adaptación al cambio climático y al impacto de las medidas de respuesta. De hecho, parecería estar sugiriendo que la denominada “adaptación a las medidas de respuesta” era un tipo más de adaptación (una especie dentro del género), y a la vez un componente del desarrollo sustentable. Además, vale destacar el uso del término “adaptación económica”. Resultaría difícil pensar que este fuera inocente o casual en tanto que era capaz de generar una confusión respecto de los alcances del verdadero concepto de adaptación (que se refiere a los efectos adversos del cambio climático y no a los de las medidas de respuesta).

Respecto del Addendum 1 de este documento (FCCC/SBSTA/2004/MISC.6 Add.1) Japón era el único estado que realizaba una presentación. Vale destacar que en ninguna parte de la misma se mencionaba el término “medidas de respuesta”. Japón, de hecho, se refería exhaustivamente a la adaptación y delimitaba claramente su alcance como atinente a los efectos adversos del cambio climático (en ninguna parte aludía a las necesidades o preocupaciones de los países en desarrollo derivadas de las medidas de respuesta). Así, señalaba que “since adaptation is comprised of regional measures taken

in response to the risk of the adverse impact of climate change, it is imperative that adaptation measures be appropriate in terms of characteristics particular to the region, including the geography, climate and degree of vulnerability”.

Nuevamente encontramos un contraste importante en los alcances que Arabia Saudita brindaba al término adaptación y en las actividades que aparecían en sus presentaciones como prioritarias, respecto de lo que postulaba el resto de los estados, especialmente Japón, Canadá y los estados europeos. En las presentaciones de estos últimos el foco estaba puesto en la adaptación al cambio climático y no a las medidas de respuesta. Incluso son notorias las diferencias de las presentaciones de Arabia Saudita con la de otro país en desarrollo como Malasia-que si bien utilizaba el término “medidas de respuesta”-lo hacía en un marco argumental muy distinto al que utilizaban los sauditas..

IV.5.b.ii Aspectos científicos técnicos y socio económicos de los impactos, la vulnerabilidad y la adaptación a cambio climático así como a los aspectos científicos, técnicos y socio económicos de la mitigación

Pasaremos ahora a analizar el documento denominado FCCC/SBSTA/2003/MISC.11, correspondiente a la reunión del OSACT que tuvo lugar entre el 9 y el 13 de diciembre de 2003. De éste cabe resaltar que contenía presentaciones de Argentina, Australia, Azerbaijan, Canadá, China, Italia (en nombre de la Comunidad Europea así como de Estonia, Lituania, Eslovenia, Eslovaquia), Japón, Malasia, México y Sudán. Las mismas eran referidas a los aspectos científicos técnicos y socio económicos de los impactos, la vulnerabilidad y la adaptación a cambio climático así como a los aspectos científicos, técnicos y socio económicos de la mitigación. Vale resaltar que las referencias a las medidas de respuesta fueron escasas. Solamente Sudán, México y Malasia utilizaron este término pero es claro que en sus presentaciones el énfasis estaba puesto en la adaptación al cambio climático y en la necesidad de buscar mecanismos para potenciar las capacidades de adaptación de los países en desarrollo.

En la presentación de Sudán solamente uno de los puntos finales se refería a la conveniencia de evaluar los costos y beneficios de las medidas de mitigación y de evaluar los efectos de las medidas de respuesta. Asimismo en ninguna parte Sudán postulaba que fuera claro que las mismas tendrían necesariamente consecuencias perjudiciales para los países en desarrollo.

Si atendemos a las presentaciones del resto de los estados, veremos que el foco se colocaba en la problemática de la adaptación al cambio climático y en las relaciones

entre mitigación y adaptación como acciones complementarias. En esta línea se pronunciaba Argentina, por ejemplo, que sostenía que: “The most sensible response to a wide range of possible threats is a combination of interventions, including damage avoidance, or mitigation and adaptation, and in a globalized world adaptation does not only have local and regional but also worldwide effects with definite global environmental and socio-economic implications” (FCCC/SBSTA/2003/MISC.11)

En el mismo sentido se pronunciaba Australia que enfatizaba las afirmaciones del Tercer Informe del IPCC sobre la importancia de tratar en forma integrada las acciones de adaptación y mitigación y de no verlas como opciones alternativas sino complementarias, buscando explotar las sinergias posibles. De hecho, el anexo que se adjuntaba en la presentación australiana claramente focalizaba la atención en los programas de trabajo para avanzar en materia de adaptación (con cuatro propuestas concretas) y también aludía a la mitigación y las posibles sinergias entre ambas. Vale destacar que al referirse al estudio de los efectos de las medidas de mitigación lo hacía en términos de “studies on the ancillary benefits of mitigation policies and measures” (FCCC/SBSTA/2003/MISC.11) sin referirse en ningún momento a potenciales efectos adversos de las medidas de mitigación, sino más bien a los beneficios de estas.

Por su parte, en su presentación Canadá decía que algunos ítems de la agenda debían ser tratados con más rapidez que otros, y que uno de los temas importantes debía ser las metodologías para evaluar con mayor precisión las vulnerabilidades actuales y futuras y las capacidades de adaptación y mitigación. En ningún momento se refería a la necesidad de estudiar los efectos adversos de las medidas de respuesta.

La presentación china, por su parte ponía el foco en las necesidades de los países en desarrollo en materia de adaptación al cambio climático y en la prioridad que debía darse a cuestiones vinculadas al financiamiento, la transferencia de tecnología y la cooperación que los países desarrollados deberían brindar a los países en desarrollo a tal efecto. Sugería la posibilidad de elaborar un documento vinculante a nivel global sobre adaptación al cambio climático. Afirmaba que era consciente de la importancia y urgencia de la adaptación en los países en desarrollo y sugería que “SBSTA should initiate activities proposed above as early as possible” (FCCC/SBSTA/2003/MISC.11)

Vale decir que en cuanto a mitigación, China manifestaba que era necesario tener en cuenta cuestiones tales como la mitigación y el desarrollo sustentable y clarificar la prioridad que deberían tener los objetivos de desarrollo en los diversos países. Sostenía que era necesario: garantizar la seguridad energética en los países en desarrollo y evaluar los efectos de las actividades que se desarrollaban en los países desarrollados, las relaciones entre equidad y mitigación y el derecho al desarrollo. Sostenía que era

importante realizar una evaluación sobre los impactos sociales y económicos de las medidas de mitigación y los impactos sociales, económicos y medioambientales de la implementación del Protocolo de Kyoto.. Reiteraba que era necesario evaluar los aspectos sociales del impacto de las medidas de mitigación.

Por su parte, Japón, cuando se refería al concepto de adaptación reafirmaba los alcances restringidos del término al decir que la adaptación era en esencia para responder a los efectos adversos del cambio climático. (“Adaptation is in nature to address adverse effect of climate change at local/ regional level” (FCCC/SBSTA/2003/MISC.11...)). También colocaba el énfasis en avanzar en modelos de estudio sobre los mejores modos de aumentar las capacidades de adaptación y de reforzar la complementariedad con las medidas de mitigación, que consideraba imprescindibles. Admitía que debían explorarse los vínculos entre mitigación y desarrollo sustentable, pero no sostenía que debieran esperarse efectos adversos de las medidas de mitigación.

IV.5.b.iii Aplicación de métodos y modelos regionales y vínculos entre adaptación y desarrollo sustentable

Finalmente pasaremos a analizar el documento denominado FCCC/SBSTA/2004/MISC.12 y Add.1, que correspondía a la reunión del OSACT que tuvo lugar entre el 6 y el 14 de diciembre de 2004. En su versión inicial se consignaron presentaciones de Australia, Canadá, China, Japón, Marruecos, Países Bajos en nombre de la Comunidad Europea, Nueva Zelanda, Perú, Arabia Saudita, EE UU y Uzbekistán. En el Addendum 1 se recibió la presentación de Micronesia.

Hay que resaltar que las partes estaban llamadas a realizar presentaciones sobre a) la aplicación de métodos y modelos regionales para evaluar los impactos, la vulnerabilidad y la adaptación, v b) los vínculos entre adaptación y desarrollo sustentable. Este dato es muy revelador ya que a pesar de que en dichos ítems no aparecían los términos “efectos socio-económicos de mitigación” ni, “medidas de respuesta”, ni se mencionaba explícitamente el artículo 4.8 de la Convención, Arabia Saudita consideró pertinente referirse a los efectos de las medidas de respuesta.

Así, mientras en el resto de la presentaciones no se encuentra ni una sola mención del término “medidas de respuesta” (ni siquiera China en este caso lo mencionaba), en la presentación de Arabia Saudita se lo utilizaba 9 veces.

Por otra parte, todos los demás estados aludían recurrentemente al término adaptación-con el sentido restringido de adaptación a los efectos adversos del cambio

climático- pero Arabia Saudita solamente utilizaba este vocablo acompañado del adjetivo “económica”, aludiendo a los impactos de las medidas de respuesta.

Así, en nuestra opinión, el hecho de que Arabia Saudita mencionara este punto daba cuenta de la perspectiva de este estado sobre los amplios alcances del término adaptación. De hecho, decía ““economic adaptation to the impacts of response measures is a crucial contribution segment of the sustainable development” y “A clear process is needed to advance solutions and opportunities to contribute to sustainable development through economic adaptation to the impact of response measures”. Además proseguía con algunas afirmaciones que no pueden dejar de llamarnos la atención: “The subsidization of coal and nuclear production as well as the relatively high taxation on petroleum products are both environmentally unfriendly and have adverse impacts on economic growth of developing countries, in particular oil exporting countries, which contradicts the aim of assisting economic development and world sustainable growth and contravenes the requirements of Article 4, paragraph 8 of the Convention”. (FCCC/SBSTA/2004/MISC 12).

De este modo, parecía confundirse el lugar que le cabía a la adaptación al cambio climático como parte del desarrollo sustentable con el que, de acuerdo a los argumentos sauditas, le correspondía al concepto adaptación económica. En resumidas cuentas, se propendía a crear confusión o bien a introducir el tema de los supuestos efectos adversos de las medidas de respuesta como si se tratara de un tema central de la adaptación y del desarrollo sostenible.

Además, hay que resaltar que amparándose en el artículo 4.8 (que como ya se aclaró no formaba parte de los temas que las partes debían tratar en este documento) Arabia Saudita encontraba el fundamento para referirse a las medidas de respuesta y reiteraba su idea de que la “adaptación económica” merecía ser concebida como parte integral del desarrollo sustentable⁷⁰. En sus propios términos “Saudi Arabia would like to emphasize that any Exchange of information and sharing of experiences and views, and lessons learned on practical opportunities and Solutions for this agenda item must be within the context of Article 4 of the Convention, where commitments for Annex I and non-Annex I have been clearly outlined and identified”.

Así, vemos como, para incluir el tema de las medidas de respuesta en las discusiones sobre adaptación, Arabia Saudita directamente utilizaba el término

⁷⁰ Vale reiterarse (a fin de evitar confusiones) que la gran mayoría de expertos y negociadores reconocían que el término adaptación tenía un alcance limitado, exclusivamente dirigido a los efectos del cambio climático y no a los de las medidas de respuesta (testimonio de un funcionario de la Cancillería argentina)

“adaptación económica” e instaba a las partes a evaluar qué acciones eran requeridas bajo la Convención, las que debían de incluir aquellas relacionadas con la diversificación económica, el financiamiento, los seguros y las transferencias de tecnología a fin de responder a las necesidades específicas de los países en desarrollo que resultaran de los efectos adversos del cambio climático y/o de la implementación de las medidas de respuesta. Aprovechaba también, sin dar mayores fundamentos, para alertar sobre los supuestos efectos perversos en términos de desarrollo que podían significar los impuestos a los combustibles fósiles.

Para concluir esta sección vale destacar finalmente, que el documento FCCC/SBSTA/2004/MISC.12 Add 1 contenía una única presentación, de Micronesia. Su contenido, en franco contraste con lo antedicho por Arabia Saudita, es altamente relevante e ilustrativo a los efectos del eje de negociación que estamos analizando, puesto que Micronesia sostenía la necesidad de focalizar la atención en sólo dos cuestiones: a) la aplicación de métodos, incluidos modelos regionales para evaluar impactos, vulnerabilidades y adaptación y b) las vinculaciones entre adaptación y desarrollo sustentable. Afirmaba que agregar otras cuestiones sólo diluiría el foco y contribuiría a retrasar el avance de la operacionalización de las acciones de adaptación. FCCC/SBSTA/2004/MISC.12 Add 1.

Aquí se ve claramente que para países insulares como Micronesia la atención debía centrarse en la adaptación a los efectos del cambio climático y que incluir otros temas (como el de los impactos de las medidas de respuesta) no sólo no contribuía sino que perjudicaba el avance en esta materia. Así, rechazaba la idea de continuar tratando en forma conjunta aspectos que no fueran los específicamente vinculados con las necesidades de adaptación al cambio climático de los países en desarrollo .

IV.6. El desarrollo de las negociaciones sobre adaptación en la COP10⁷¹

Vale comenzar resaltando cuáles han sido las coaliciones más activas en torno de este eje de negociación. Así, por parte del denominado “Sur”, estas han sido: el

⁷¹ La información que manejamos surge de contar con reseñas de los intercambios diarios entre las partes en los diversos ámbitos de negociación. Una de las principales fuentes utilizadas fue el Boletín de Negociaciones de la Tierra, que es considerada una publicación neutral por los mismos negociadores, quienes la usan como método para informarse acerca de lo acontecido el día anterior (tanto en las distintas mesas de negociación como en los pasillos). Para algunas de las reuniones nos fue posible acceder a notas y minutas de miembros de una delegación estatal, y en ciertos casos tuvimos acceso a proyectos de position paper del G77.

G77/China, APEI, GRUPO AFRICANO, PEID o SIDS, PMD, OPEP. A nivel de estados se destacó la participación en el debate de países como Arabia Saudita, Qatar (que casualmente presidía el G77), Omán, Kuwait, Nigeria, Islas Cook, Barbados, Tuvalu, Fidji, Micronesia, Kiribati, China, Argentina, México, Perú. Como se vio en el apartado anterior varios de estos estados habían realizado presentaciones escritas sobre el tema.

En lo que hace al “Norte”, cabe destacar el papel del Grupo Paraguay y de la UE. A nivel de estados fue prominente la participación de Japón, Australia, Nueva Zelanda de EE UU, Canadá, Irlanda, Grecia, Holanda (estos últimos en representación de la UE y sus estados miembro).

En lo que respecta al desarrollo de las negociaciones debemos comenzar por decir que existen numerosos indicios que nos ilustran acerca la intención por parte de ciertos países de la OPEP⁷² de colocar el impacto de las medidas de respuesta y la asistencia para la diversificación de sus economías como un asunto de alta prioridad (no inferior a las acciones de adaptación al cambio climático)⁷³ y de las tensiones que habrían surgido en el seno del G77 a raíz de esto. Así, cabe señalar que en el discurso de apertura brindando por el Presidente del G77, Jassim Al Maslamani, de Qatar, el 6 de diciembre, se decía: “Adaptation to climate change and response measures is extremely important and needs to proceed effectively with the appropriate mechanism including mobilization of financial resources.”

Reforzando estas ideas hay que tener en cuenta el testimonio de un miembro de la delegación argentina, que revelaba haber sido informado por sus superiores de que el margen de la Conferencia se iba extender entre dos extremos: el de máxima (que sería la postura de la UE) y el de mínima (que representaría la de la OPEP). Así, según se le había indicado en sus instrucciones, su delegación debía trabajar en forma constructiva

⁷² Conviene señalar que, según el testimonio de una negociadora argentina, Venezuela no mantenía un alto perfil en estas discusiones y, antes que mostrarse afín a la postura de estos países de la OPEP, tenía una actitud más bien de apoyo a las de los países latinoamericanos. De todos modos, cabe recordar que el GRULA no coordina posiciones.

⁷³ Podríamos comenzar citando el position paper presentado en la COP10 por WWF, titulado “The Fox in the Hen House? Balancing OPEC interests within G77”. Este documento -que fue circulado en la COP10- se ocupaba de analizar el rol de los países árabes de la OPEP dentro del bloque del G77. Sostenía que muchos de los esfuerzos de estos países estaban orientados a proteger ciertos intereses defensivos vinculados con la industria del petróleo antes que a las problemáticas de los países en desarrollo en la lucha contra el cambio climático⁷³. En esta línea, se destacaba la llamativa influencia de los países de la OPEP en el G77 y señalaba que se habían ubicado estratégicamente en dicha coalición (justamente Qatar se encontraba ejerciendo la presidencia del grupo). Afirmaba que gracias a su insistencia en la necesidad de incluir medidas para compensar a los estados por las pérdidas en las ganancias provenientes del petróleo como consecuencia de la reducción de las emisiones, se había retrasado el establecimiento del Fondo Especial para el Cambio Climático

en la franja intermedia, apoyando especialmente a APEI para que tuviera un rol más activo. Asimismo, se le alertaba de que la OPEP buscaría lograr el apoyo de los países del G77 y se le señalaban las diferencias existentes entre el bloque del G77 y algunos de sus miembros (entre ellos su propia delegación) respecto la posibilidad de adoptar nuevos compromisos.

Ahora bien, en cuanto a las intervenciones de las delegaciones en los distintos ámbitos (plenario de la COP, plenarios de los órganos subsidiarios, grupos de contacto), cabe destacar que en ocasión de la reunión del OSE (el lunes 6 de diciembre de 2004) donde se abordó el tema de la implementación del artículo 4.8 y 4.9 de la Convención, (también reconocido como “progreso en la implementación de actividades bajo la decisión 5/CP.7”) **Arabia Saudita y Nigeria** pusieron énfasis en la necesidad de tratar tanto los impactos del cambio climático como los de las medidas de respuesta.

Por otra parte, por lo que se rumoreaba en los pasillos, varios participantes confesaron advertir que las discusiones sobre adaptación podrían llegar a ser una cuestión altamente conflictiva. (BNT Vol. 12 No. 250)

Por otra parte, conviene tener en cuenta las negociaciones que tuvieron lugar el martes 7 de diciembre, en el grupo de contacto establecido por la Presidenta del OSI para referirse al progreso alcanzado en la implementación de las actividades bajo la decisión 5/CP.7 (efectos adversos) y lo discutido en torno del Fondo Especial para el Cambio Climático (o SCCF). En dicha ocasión la **UE** señaló que se habían obtenido promesas por US\$ 3.5 millones en una reunión reciente con potenciales donantes para el SCCF. En tanto, **Arabia Saudita** mantuvo que **ninguna actividad debía ser priorizada sobre el resto**. (BNT Vol. 12 No. 251)

Asimismo, una muestra de falta de consenso en el G77 se dio el mismo día en el grupo de contacto sobre Efectos Adversos, co-presidido por Paul Watkinson (Francia) y Samuel Adejuwon (Nigeria). El grupo revisó el proyecto de decisión del OSI-20, identificando a quienes proponían cada párrafo y cuáles eran las cuestiones sobresalientes, y, en lo atinente al párrafo sobre vulnerabilidad y adaptación se hizo un llamado a mantener *subsequent sessions* por falta de acuerdo del G77. Contamos con una minuta de lo sucedido que da cuenta de que las diferencias se dieron principalmente entre la UE y Arabia Saudita y que el G-77/CHINA señaló la necesidad de llevar a cabo discusiones dentro del Grupo.

Corroborando el párrafo precedente, el Boletín de Negociaciones de la Tierra informaba: “empantanado parece estar el grupo de contacto sobre efectos adversos, cuyos delegados señalaron que, como han habido pocos cambios en las posiciones

desde el SB-20, serán necesarias importantes consultas informales para que se logre acordar una decisión en la COP-10". (BNT vol 12 No. 251. pag 2).

Al día siguiente, el miércoles 8, **Arabia Saudita** seguía resaltando la importancia de la adaptación a los impactos de las medidas de respuesta. En tanto, las **Islas Cook** hacían hincapié en la necesidad de tratar la adaptación en una escala más amplia y señalaban las dificultades que padece la gente en los países vulnerables para obtener un seguro apropiado⁷⁴.

En lo que respecta a lo sucedido en el OSACT, el 9 de diciembre, **Argentina** manifestó que su posición era que si sobre mitigación no se podía avanzar al menos era imprescindible que hubiera algún avance en materia de adaptación. **Brasil** apoyó a la Argentina. **Japón** manifestó que no quería que hubiera referencia a "response measures" pero que **Arabia Saudita** presionaba para que estuviera en todos los párrafos. En cuanto a adaptación **Micronesia e Islas Cook** reclamaban un lenguaje más orientado a la acción. Finalmente el presidente del grupo de contacto habría tenido que aclarar enfáticamente "esto es sobre adaptación, no sobre response measures. El item 3 es adaptación al cambio climático" (minuta provista por fuentes diplomáticas)

Por otra parte, vale señalar que el día 10 de diciembre **Micronesia** -en representación de APEI- manifestó que "**adaptation**" debía ser tratado solamente y no en conjunto con "response measures" y que su delegación no podía ser parte de una posición del G77 que tomara ambas cosas en conjunto. Al respecto existió una propuesta de Argentina de separar los temas que fue apoyada por **Jamaica** y **Sudáfrica** pero que recibió la oposición de **Arabia Saudita y Libia**. Por su parte **Oman**, manifestó que quería "support the proposal of including adaptation to response measures", en tanto que **Tuvalu**

⁷⁴ En este marco, los artículos publicados en ECO fueron de un tono crítico altisonante con títulos como "OPEC Puts Self Interest Ahead of G77 Solidarity". Señalaba esta publicación que: "it was still undecided if G77&China would keep one of the most irrational links in climate policy – least developing countries (LDCs) being held hostage to the self interest of some of the richest countries in the world which masquerade as developing countries. (ECO 9/12). Aludía a cómo "OPEC has tricked G77&China members into supporting its vested interests" (...). "whilst LDCs continue to seek further financial and technical support to cope with the adverse effects of climate change (under negotiations on progress of the implementation of activities under decision 5/CP7), OPEC countries continue to block any progress by calling for equal treatment of the impact of the implementation of response measures. (...). Why should a global issue such as adaptation be held hostage to an issue which is of interest to only 11 countries whose economies are dependent upon oil". (ECO 9 DIC 2004).. Retomando una de las ideas iniciales acerca de las repercusiones que puede tener sobre la disponibilidad de financiamiento el asignar o no prioridades cabe destacar lo que señalaba un artículo, a saber: "New and additional funds are needed. Hard negotiations within G77&China on implementing 5/CP7, and on prioritising the use of funding under the Special Climate Change Fund now need to take place to achieve real progress, especially considering that it will be difficult to obtain consensus following inputs by Saudi Arabia and Nigeria". (ECO 9 DIC 2004)

abogó por centrar el foco “on adaptation to the impact of climate change” (información extraída de minuta de negociación provista por fuentes diplomáticas)

Resulta asimismo significativo tener en cuenta las intervenciones en los paneles que se realizaron el 15 de diciembre. En el primer panel denominado: “La UNFCCC después de 10 años: Logros y futuros desafíos: **Barbados** pidió a los delegados que estuvieran atentos al Artículo 4.8 (efectos adversos) y brindaran apoyo a los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo. **Micronesia** enfatizó que **las urgentes necesidades de adaptación de los Pequeños Estados Insulares en desarrollo SIDS no debían mezclarse con las de los países productores de petróleo.**

No obstante, el *position paper* del G77 declaraba: “The pressing needs of the developing countries to adapt to the climate change impact [as well as the impact of their response measures] and to develop preparedness capabilities to respond to climate change issues, depend primarily on the implementation by Annex 1 countries of their full commitments]. [The developing countries must not have new commitments...]”. De acuerdo con un fuente de la diplomacia argentina, se sabe que en las negociaciones intra G77, **Argentina** sostuvo que la frase entre corchetes “as well as the impact of their response measures” no era consistente con la Convención, y que propuso que se reemplazara por la siguiente fórmula: “The needs of developing countries in addressing and adapting the impact of measures taken to reduce emissions are also very important. Es claro que en la primera versión, se trataban los dos tipos de acciones como *pressing needs*, mientras que en la propuesta por la Argentina se agregaba en forma separada una mención a las *needs*, a secas, de los países respecto de los impactos de las medidas de respuesta.

En cuanto al panel denominado “Impactos del Cambio Climático, Medidas de Adaptación y Desarrollo sostenible”, este fue moderado por el Embajador Enele Sopoaga, **de Tuvalu**. Sopoaga dijo que **la acción sobre la adaptación estaba estancada por su vínculo con la acción sobre las medidas de respuesta**. Por su parte, Alberto Cárdenas Jiménez, Secretario de Ambiente y Recursos Naturales de **México**, sostuvo que la adaptación había sido tratada, en el proceso climático, de un modo fragmentado y apoyó la propuesta argentina de un programa de trabajo sobre adaptación. **Tanzania** dijo que la adaptación al cambio climático era una cuestión de igualdad, señalando los impactos desproporcionados que tiene el cambio climático en los países menos desarrollados. **Sudáfrica** pidió apoyo financiero sostenido para que los países en vías de desarrollo pudieran implementar planes de adaptación y, con **Indonesia**, dijo que dicho apoyo debería estar integrado a planes de desarrollo **Micronesia** enfatizó **que el criterio de elegibilidad para los fondos de adaptación**

debía ser ajustado. Omán y Qatar subrayaron la importancia de la **implementación del Artículo 4.8 de la UNFCCC (efectos adversos) con respecto a las medidas de respuesta**. Kiribati y Fidji hicieron hincapié en que las **medidas de adaptación debían responder sólo a los impactos adversos del cambio climático y no a los impactos adversos de las medidas de mitigación**. Fidji pidió a la comunidad internacional que se solidarizara con las necesidades de los Pequeños Estados Insulares

En el panel sobre Mitigación del Cambio Climático: Políticas y sus impactos”, Ali al-Naimi, **Ministro de Petróleo y Recursos Naturales de Arabia Saudita**, recordó a los delegados que el **costo de las medidas de respuesta se impondría en los países productores de petróleo**. Kuwait también saludó el **debate** sobre el segundo período de compromisos y dijo que éste debía estar **guiado por el Artículo 2.3 (efectos adversos de políticas y medidas) y 3.14 (minimización de los efectos adversos) del Protocolo**.

Trascendió que un grupo de “Amigos del Presidente” se reunió durante la tarde y la noche para tratar de resolver las cuestiones pendientes y que los delegados que participaron de estas reuniones mostraron su desilusión por la lentitud de las negociaciones sobre el período posterior al 2012 y que expresaron su preocupación por **los esfuerzos que hacían los países productores de Petróleo y algunas Partes que no pertenecían al Protocolo para eliminar cualquier intento por ocuparse de las acciones futuras y la adaptación**, con el objetivo de proteger a sus industrias. Así, “las caras más largas venían de los Países menos desarrollados y los Estados Insulares en Desarrollo, que sentían que no habían obtenido lo que buscaban en esa COP” (BNT Vol. 12 No. 259)

Vale la pena destacar el testimonio de una diplomática argentina que acreditaba que el G77 funcionaba en la práctica con un número muy inferior al de sus miembros. Así, se refería a un mini G77 donde se preparaba lo que se trataría en las sesiones formales. En éstas no más de 15 países tomaban la palabra.

La funcionario resaltaba que países como **Arabia Saudita, Qatar, Kuwait** siempre estaban presentes y su participación era altamente coherente y cohesionada. Refiriéndose al primero de estos estados, señalaba que su equipo de negociadores era de al menos 10 funcionarios especializados y con alta permanencia, lo cual les daba ciertas ventajas frente a sus contrapartes de otros países en desarrollo.

Además relataba que este cuerpo casi permanente de negociadores experimentados pertenecía al Ministerio de Petróleo, estaba directamente vinculado con la empresa ARAMCO y que su objetivo principal era bloquear cualquier avance en el régimen que implicara un cambio en los patrones de consumo y producción imperantes .

Esto los colocaba en una alianza velada con EEUU, que era altamente renuente a asumir compromisos vinculantes.

Alertaba así que esta alianza velada podía resultar perjudicial para muchos de los miembros del G77+China, comentando que en muchas ocasiones la información de lo negociado en el G77 se filtraba por esta vía y se ventilaban anticipadamente las cuestiones internas del grupo, lo que luego le quitaba poder de negociación frente a los países desarrollados. Además, la negociadora destacaba el contraste con los equipos de negociadores de muchos países en desarrollo, que tenían menos continuidad y *expertise* en el tema y eran muy inferiores en número. Vale aquí resaltar que muchos de los países en desarrollo directamente se apoyaban en la labor y expertise de ONGs antes que en sus propios cuerpos de funcionarios diplomáticos.

En línea con lo que hasta aquí se ha podido ver otras publicaciones locales daban cuenta de que había: "Divisiones en el Grupo de los 77. El Grupo de los 77 que reúne a los países en desarrollo no presentó, según los negociadores expertos, una posición unificada. Mientras que los Pequeños Estados Insulares buscan una mayor protección antes el cambio climático, las naciones productoras de petróleo, como Arabia Saudita, que acaba de ratificar el protocolo, actúan como un lastre en el proceso. Argumentan que lo cambios requeridos para cumplir con las metas de Kyoto afectarán su economía; y por lo tanto reclaman dentro del financiamiento previsto para las medidas de adaptación se incluyan fondos para los efectos económicos adversos derivados del pasaje a modos de producción más limpia. Otros países que complican las negociaciones son China, India y Brasil. Ellos presentaron en la COP 10 sus primeras comunicaciones nacionales (informes sobre sus emisiones y acciones de respuesta) y a pesar de que son conscientes de que deberían tomar medidas de mitigación cuanto antes, dilatan esas acciones". (TECNOIL 2005, pag 50.)

IV.7. Las líneas de consenso y disenso

IV.7.a Los alcances del término adaptación adaptación al cambio climático ¿"y"? a las medidas de respuesta. ¿"adaptación económica"?

Vale destacar que al analizar las presentaciones y el desarrollo de las negociaciones en la COP10 se ha logrado identificar una gama de posturas que van desde la posición extrema de Arabia Saudita según la cual es posible colocar las medidas de apoyo a la diversificación económica bajo el paraguas del término adaptación recurriendo al término "adaptación económica", a otras posturas intermedias como la de China, que plantea incluir una variedad de asuntos en los planes nacionales de

adaptación (entre ellos los efectos adversos al cambio climático) ver documento FCCC/SBI/2004/MISC2 Add 1 hasta posiciones como las de Japón y los estados insulares apoyados por Argentina y otros estados en desarrollo que sostienen que el término adaptación está asociado únicamente a los efectos adversos del cambio climático.

Dicho de otro modo, podemos identificar tres visiones o líneas de disenso.

1) Según una visión el término adaptación es un género amplio que abarca entre otras cosas “la adaptación a las medidas de respuesta” y la “adaptación económica”. Esta visión ha sido detectada claramente en las presentaciones de Arabia Saudita (FCCC/SBSTA/2004/MISC.6; FCCC/SBSTA/2004/MISC.12) y en las intervenciones de países como Omán, Qatar, Libia, Kuwait durante las negociaciones en la COP10. De este modo, se sigue que siempre que se trate la problemática de la adaptación debería también tratarse estos asuntos en particular.

2) Según otra visión, que comparte ciertos puntos con la anterior aunque no muestra el mismo énfasis o insistencia, dentro de las actividades de adaptación que deberían figurar en los Programas Nacionales de Adaptación podrían incluirse las acciones destinadas a responder a los impactos adversos de las medidas de respuesta. Esta es la postura que pudimos detectar en las presentaciones escritas de China (FCCC/SBI/2004/MISC.2 Add.1).

3) Según una tercera visión el término adaptación se refiere exclusivamente a los efectos del cambio climático y no está dentro de sus alcances la cuestión del impacto de las medidas de respuesta (que es otra problemática distinta y de menor prioridad). Esta es la postura sostenida por países como Japón, Canadá, los países europeos, Argentina y otros países latinoamericanos, y los Estados Insulares en desarrollo (según se desprende de sus presentaciones escritas contenidas en los documentos FCCC/SBI/2004/MISC.2 Add.1; FCCC/SBI/2002/MISC.3 Add.1; FCCC/SBSTA/2004/MISC.6 Add.1; FCCC/SBSTA/2004/MISC 12). Respecto de las negociaciones en la COP10, de las intervenciones de los pequeños estados insulares en desarrollo y de países como Argentina, Perú, Jamaica y Brasil en los diversos grupos de trabajo y en especial en los paneles realizados el día 15 de diciembre se desprende claramente que sostenían esta visión.

IV.7.b La prioridad en las actividades contempladas en la Decisión 5/CP7 y la necesidad de un enfoque diferenciado para las cuestiones de la adaptación y las de los efectos de las medidas de respuesta

Al observar las presentaciones escritas que realizaron los estados en forma previa y en la COP10, así como el desarrollo de las negociaciones durante la Conferencia, es posible afirmar que existieron dos visiones contrapuestas:

1) La perspectiva de los países del Sur con mayor vulnerabilidad a los efectos del cambio climático, muchos de ellos integrantes del G77-y a la vez de APEI-que sostuvieron la necesidad de priorizar las acciones de adaptación al cambio climático y que resaltaron que la vinculación de este asunto con el del impacto de las medidas de respuesta sólo retrasaba y dificultaba el avance en la operacionalización de las acciones de adaptación al cambio climático.

2) La visión de otros países que, actuando en el seno de las coaliciones que representan a los países en desarrollo-especialmente el G77 + China-, defendieron una visión en la que debían tratarse conjuntamente estos temas y la acciones en materia de adaptación debían incluir recursos destinados a apoyar a aquellos países cuyas economías fueran dependientes de las exportaciones de petróleo.

La primera visión fue apoyada por grupos como PEID, APEI, el Grupo Africano y ciertos estados latinoamericanos. Vale decir que también recibió apoyo de países desarrollados que habían expresado que, en su opinión, las medidas de respuesta constituían un tema que se había estado tratando en forma adicional (por ejemplo Japón en FCCC/SBI/2004/MISC.2 Add.1,) y le asignaron menor prioridad. Asimismo algunos expresaron que era muy importante diferenciar las diversas problemáticas y necesidades de los países en desarrollo. La frase “there are distinctive needs between many least developed countries and a range of fossil fuel exporting countries” (presentación de Dinamarca en FCCC/SBI/2002/MISC.3 y Add,1) era una clara muestra de este reconocimiento.

Por otra parte, el hecho de que en las presentaciones analizadas prácticamente casi todos los estados (con excepción de uno) se abstuvieran de utilizar la frase “impactos adversos de las medidas de respuesta” nos da una idea del bajo grado de prioridad con que este asunto era considerado. Además, vale tener en cuenta que la mayor parte de los países cuando se refirieron al tema de los impactos de la adaptación y la mitigación (especialmente en el documento FCCC/SBSTA/2003.MISC.11) lo hicieron resaltando las posibles sinergias y complementariedad entre ambos tipos de acciones y no postularon que la adaptación debiera ser “adaptación a las medidas de respuesta”, sino que indicaron y que era posible establecer un proceso virtuoso de retroalimentación entre mitigación del y adaptación al cambio climático.

En cuanto a la segunda visión, fue sostenida por Arabia Saudita y otros países en desarrollo productores de petróleo que en diversas instancias y presentaciones, insistieron en mantener en agenda conjuntamente con la adaptación el tema del impacto de las medidas de respuesta y buscaron que como mínimo se equiparase el tratamiento que debían recibir a ambas cuestiones. Los principales exponentes de esta visión fueron Arabia Saudita, Omán, Qatar, Kuwait, Libia.

Vale decir que de las presentaciones de China se desprende que hasta cierto punto avalaba esta visión, ya que manifestaba admitir que el tratamiento del tema adaptación se vinculara con el del impacto de las medidas de respuesta, y por otra parte, enfatizaba su interés en que se prestara atención a estudiar los impactos socioeconómicos de las medidas de mitigación (FCCC/SBSTA/2003/MISC.11).

IV.7.c Las incertidumbres sobre los efectos adversos del impacto de las medidas de respuesta y la urgencia de llevar a cabo nuevos talleres sobre el efecto de las medidas de respuesta

Como se desprende de las presentaciones de los estados se puede afirmar que en torno de este punto existió un relativo consenso sobre la necesidad de mejorar los modelos y técnicas de evaluación de los posibles impactos de las medidas de respuesta. Así, la mayor parte de los países que en alguna de sus presentaciones se refiriera a las medidas de respuesta (Arabia Saudita, Japón, Canadá, y los estados europeos en representación de la UE) se pronunciaron todos a favor de promover el desarrollo de técnicas de análisis y modelos que permitieran reducir el nivel de incertidumbre sobre los impactos de las medidas de respuesta.

Sin embargo, las presentaciones analizadas también revelan que existieron dos posturas:

1) Una representada por Canadá, Japón y los países europeos, que sostenía que antes de realizar nuevos talleres o Workshops sobre medidas destinada a atender los efectos adversos de las medidas de respuesta era necesario contar con herramientas de análisis y modelos de evaluación más sofisticados. (FCCC/SBI/2002/MISC.3 y Add.1)

2) Una postura que reclamaba que no debía demorarse la acción y de hecho reclamaba acciones específicas por parte de la COP, los Órganos Subsidiarios, la Secretaría y la Junta del Mecanismo de Desarrollo Limpio. Esta postura había sido claramente desarrollada por Arabia Saudita en su presentación contenida en FCCC/SBI/2003/MISC.3.

IV.7. d Líneas de división intra Sur

Para finalizar esta sección vale destacar que en los puntos mencionados en los apartados IV.7.a y IV.7.b se vislumbraron claras líneas de división intra “Sur” y que estas resultaron de las intenciones contrapuestas de algunas partes respecto del tratamiento conjunto del tema de la adaptación (acciones destinadas a prevenir y contrarrestar los efectos adversos del cambio climático) con el tema del impacto de las medidas de respuesta así como de los alcances del término adaptación.

Como pudimos ver, las presentaciones de Arabia Saudita, especialmente las consignadas en los documentos FCCC/SBI/2003/MISC.3 y FCCC/SBSTA/204/MISC.12 contrastaban fuertemente con la de Micronesia en este último documento. Asimismo, las negociaciones de los días 9 y 10 de diciembre en el OSACT y las posturas expresadas en el panel denominado “Impactos del Cambio Climático. Medidas de Adaptación y Desarrollo sostenible” realizado el 15 de diciembre de 2004 revelaron la oposición entre, por una parte, Micronesia, Tuvalu, Barbados e Islas Cook con el apoyo de Argentina, Jamaica y Sudáfrica, que pidieron mantener un enfoque restringido a la adaptación y dirigido a la acción y, por la otra, Arabia Saudita, Libia, Kuwait, Omán que insistieron en incluir lo que denominaban “adaptation to response measures”. Los intercambios en los demás paneles del día 15 de diciembre también revelaron esta clara división.

IV.8 Los resultados de la COP10: la Decisión 1/CP10 “Programa de Acción sobre las medidas de adaptación y de respuesta”.

No se puede finalizar este capítulo sin referirnos a la **Decisión 1 de la COP 10 (FCCC/CP/2004/10/Add.1)** que se tomó finalmente en la COP10 en relación con este tema de negociación.

Habrá que comenzar diciendo que la presión por mantener vinculados el tema de la adaptación al cambio climático con el de efectos de las medidas de respuesta quedó plasmada en la Decisión 1/CP10. Esta mantiene una estructura bastante similar a la de la Decisión 5/CP7 que analizamos anteriormente. Consta de cuatro capítulos, de los cuales uno se dedica completamente a los efectos de la aplicación de las medidas de respuesta.

Así, el primero es sobre Efectos adversos del cambio climático; el segundo es sobre Efectos de la aplicación de medidas de respuesta. El tercero se refiere a otras tareas multilaterales relacionadas con las actividades previstas en la decisión 5/CP.7 y el cuarto al Programa de trabajo del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico sobre los efectos, la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático.

Los puntos relevantes que hay que destacar son los siguientes:

- la Decisión se refiere al financiamiento que deberá producirse mediante mecanismos como el FMAM o el Fondo Especial para el Cambio Climático orientados a cubrir las necesidades de los países en desarrollo que resulten del impacto de las medidas de respuesta.

- encarga a la Secretaría y al OSACT una serie de actividades de seguimiento de los progresos en los mecanismos para evaluar y medir y hacer frente dichos impactos.

- establece la convocatoria de dos reuniones de expertos para 2005 y 2006 en el ámbito del OSE:

- el primero sobre la modelización de los efectos socioeconómicos de las medidas de respuesta y

- el segundo sobre diversificación económica como parte integrante de estrategias de desarrollo sostenible y sobre la asistencia técnica para desarrollar capacidad institucional que facilite los esfuerzos de diversificación económica.

Si tenemos en cuenta las diversas posiciones que se identificaron en el debate, es claro que logró predominar la que abogaba por mantener los asuntos de adaptación al cambio climático y los impactos de las medidas de respuesta en un mismo ámbito. Asimismo, la propuesta de postergar la convocatoria a talleres sobre los efectos de las medidas de respuesta tampoco logró prevalecer. Finalmente, en materia de financiamiento, se logró establecer que el FMAM y el Fondo Especial para el Cambio Climático deberían atender actividades tales como la cooperación para la creación de condiciones favorables para la inversión en sectores que puedan contribuir a la diversificación económica y para la ayuda a los países más vulnerables a los efectos de la aplicación de las medidas de respuesta, etc.

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES

El centro de preocupación de este trabajo fue indagar hasta qué punto las categorías Norte-Sur, tan utilizadas por los autores, fueron significativas a la hora de entender las posiciones que los estados en desarrollo asumieron durante la COP10 en la negociación del eje que hemos escogido (adaptación al cambio climático).

Habida cuenta de las significativas diferencias entre Norte y Sur⁷⁵ en materia de adaptación al cambio climático, quisimos investigar si los países del **Sur** mantuvieron una **posición cohesionada** frente a los del Norte. Recuérdese que nuestra hipótesis fue que la categorización Norte/Sur no reflejaba acabadamente la línea divisoria en las posiciones. Sostuvimos que al menos en este eje de negociación existieron fuertes divisiones entre los países del Sur que se vinculaban a los intereses de algunos de ellos en el mercado internacional de combustibles fósiles. Así, argumentamos que los países de la OPEP actuando dentro de coaliciones que representaban a los países en desarrollo, persiguieron una agenda que otros países en desarrollo rechazaron abiertamente.

Por otra parte, al analizar el tratamiento que había tenido el tema de la adaptación en la Convención, en el Protocolo y en posteriores Decisiones, vimos que en la redacción del artículo 4.8 de la Convención, en los artículos 2.3 y 3.14 del Protocolo de Kyoto así como las Decisiones 3/CP3 y 5/CP7 se habían tratado conjuntamente, como problemáticas propias de los países en desarrollo, dos cuestiones diametralmente distintas. Estas eran, por una parte, la adaptación al cambio climático, y por la otra, los posibles efectos perjudiciales de las medidas de respuesta para ciertas economías especialmente dependientes de las exportaciones de combustibles fósiles.

Así, entendimos que este tratamiento conjunto había dejado la puerta abierta para un potencial conflicto entre los países en desarrollo y que el mismo afloró en la COP10 con bastante fuerza no sólo por el hecho de que esta fuera denominada “la COP de la Adaptación” (y esto indicaba las expectativas que existían al respecto), sino también porque ante la inminente entrada en vigor del protocolo de Kyoto ciertos estados elevaron su grado de alerta. Así, estos reforzaron su voluntad de utilizar la vía que había abierto el artículo 4.8 de la Convención para defenderse de los posibles efectos perjudiciales de las medidas de respuesta (que ahora sí serían vinculantes) y reivindicaron la aplicación de términos como tales “adaptación a las medidas de respuesta” o “adaptación económica” .

⁷⁵ Ver Introducción.

Así, el análisis de los documentos y de las negociaciones realizado en el capítulo IV nos permitió llegar a las siguientes conclusiones:

- El G77 no realizó ninguna presentación escrita en nombre del grupo. Por el contrario, fueron pocos los estados en desarrollo que realizaron más de dos presentaciones sobre un total de 47 contenidas en los 10 documentos analizados.

No deja de resultar llamativo que si bien la cooperación internacional en materia de adaptación es un tema de interés vital para los estados en desarrollo, en numerosas instancias estos no pudieron actuar en conjunto. Además, las Partes que mayor número de presentaciones escritas realizaron fueron países desarrollados u organizaciones regionales de estados desarrollados y el Estado que ocupó el segundo lugar fue Arabia Saudita. Esto da una idea de quiénes fueron los protagonistas en el proceso que, a través de presentaciones escritas, fijó parámetros al debate sobre adaptación. Si bien en el desarrollo de las negociaciones los países de APEI tuvieron un protagonismo muy marcado, lo cierto es que el G77 como coalición adoleció de divisiones internas que probablemente le restaron fuerza en sus reclamos a los países desarrollados.

- Se constataron las profundas diferencias entre las visiones de países en desarrollo miembros del G77, tales como Arabia Saudita, Omán, Kuwait, Libia y otros, por una parte y Micronesia, Tuvalu, Vanuatu, Barbados, Argentina, y otros países en desarrollo por la otra.

Estas diferencias estuvieron motivadas en la búsqueda persistente por parte del primer grupo de que el impacto de las medidas de respuesta fuese tratado conjuntamente con el tema de la adaptación. Así, esta intención fue confrontada por otros países en desarrollo en el G77-muchos de ellos integrantes de APEI, PEID, del Grupo Africano y ciertos estados latinoamericanos -que sostuvieron la necesidad de priorizar las acciones de adaptación al cambio climático y que además resaltaron que la vinculación entre este asunto con el de los impactos de las medidas de respuesta sólo retrasaba y dificultaba el avance en la operacionalización de las acciones de asistencia para la adaptación al cambio climático. Aquí también vale decir que se verificaron coincidencias en las posiciones de algunos países desarrollados (Japón, Canadá, los países europeos) con los de estos países en desarrollo en relación con los alcances del término adaptación y con la prioridad que debía tener este tema *vis a vis* el del impacto de las medidas de respuesta.

- Nos resultó llamativo que China se refiriera en más de una ocasión a “response measures”.

Entendemos que su posición se mantuvo en una suerte de línea intermedia lo cual sugiere que podría haber puntos de coincidencia entre la posición que lideraba Arabia

Saudita y la de ciertos países en desarrollo (en particular países de alto crecimiento económico como China) que eran fuertemente reacios a admitir nuevos compromisos.

- Un punto interesante que surgió de la lectura de las presentaciones y declaraciones sauditas fue el hecho de que en sus discursos y argumentaciones Arabia Saudita se refería a si mismo como país en desarrollo, colocándose en cierta forma la bandera de promotor de los intereses de estos.

En definitiva, estos hallazgos nos permitieron corroborar nuestra hipótesis, al verificar que en torno del eje adaptación, en la COP10, existieron fuertes divergencia entre los mismos países en desarrollo, es decir, dentro del mismo Sur y que éstas estuvieron motorizadas por la acción de ciertos países con alto protagonismo en el mercado internacional de combustibles fósiles (varios integrantes de la OPEP).

Quizá sea posible argumentar que la categoría países en desarrollo o “Sur” es demasiado amplia, ya que al menos en materia medioambiental son muy distintas las realidades y condiciones de países de rápido crecimiento económico tales como los denominados BRICs y otros frente a la de estados altamente dependientes del comercio de combustibles fósiles, o bien, frente a la de otros que por sus condiciones geográficas ya se encuentran sufriendo las consecuencias del cambio climático.

Concluiremos entonces que como hemos visto, en el contexto de las negociaciones sobre adaptación, pensar en el “Sur” como un todo monolítico enfrentado con los países del Norte quizá sirva más para oscurecer que para aclarar la verdadera dinámica de las negociaciones.

Finalmente cabe preguntarse si uno de los motivos por los cuales algunos estados se mostraron especialmente insistentes en la necesidad de tratar bajo el mismo marco ambos temas (adaptación e impacto de las medidas de respuesta) es el hecho de que de considerarse por separado probablemente el tema de los impactos de las medidas de respuesta no recibiría tanta atención. Esto resulta verosímil ya que si se analiza la diversa naturaleza de uno y otro problema es clara la mayor urgencia y prioridad que requieren las preocupaciones de los países en desarrollo que son más vulnerables a los efectos adversos del cambio climático y que necesitan apoyo internacional para desarrollar acciones de adaptación.

De hecho, la postura de que los posibles efectos adversos de las medidas de respuesta sobre las economías de ciertos países requiere atención prioritaria revela un enfoque precautorio que supera en gran medida el que durante mucho tiempo fuera considerado adecuado para enfocar los mismos problemas medioambientales. Nótese que los efectos adversos del cambio climático ya están teniendo lugar y que aun cuando

se adopten medidas de mitigación más ambiciosas y sólidas el tiempo que tomará para que los niveles de GEI se estabilicen ya permite saber con seguridad que serán necesarias mayores acciones de adaptación.

Sin embargo, en lo que respecta a los posibles efectos adversos de las medidas de respuesta, realmente no existen evidencias de cuáles puedan ser las magnitudes de tales efectos o bien las probabilidades reales de que los mismos tengan lugar. En todo caso, vale pensar que la comunidad internacional sí tiene una responsabilidad ante aquellos países que son más vulnerables a los efectos del cambio climático, ya que estos padecen más fuertemente, por causas ajenas a su voluntad o que superan su capacidad de acción, los efectos de procesos que no han generado en forma endógena. Pero cabe preguntarse hasta qué punto sería justo o conveniente que la comunidad internacional se coloque sobre sus hombros la responsabilidad de ayudar a financiar la diversificación económica de países cuyas arcas se han estado llenando de Dólares durante los últimos años de precios del petróleo históricamente altos.

Bibliografía
LIBROS Y ARTÍCULOS

ALDY J., ASHTON,J., BARON, R....(2003) *Beyond Kyoto Advancing the international effort against climate change*. Prepared for the Pew Center on Global Climate Change. December 2003

ALTSCHUL, Carlos (2003) *Dinámica de la Negociación Estratégica*. Granica, Buenos Aires.

BANCO MUNDIAL (2001) "Protección de patrimonio común de la humanidad". *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1999/2000*.

BLÁZQUEZ-LIDAY, Jorge; RODRÍGUEZ Javier; SANTISO, Javier (2006) "Ángel o demonio? Los efectos del comercio chino en los países de América Latina. Revista de la CEPAL 90, Diciembre 2006

BIRNIE, Patricia, BOYLE Alan "International Law & The Environment" Clarendon Press Oxford 1992.

BODANSKY DANIEL (2001) *The History of the Global Change Regime en International Relations and Global Climate Change (Global Environmental Accord: Strategies for Sustainability and Institutional Innovation)* editado por Lurterbacher Urs, Detlef F., Sprinz, MIT Press, Massachusetts

BORN Rubens Regímenes internacionales y políticas medioambientales en *El Clima visto desde el Sur. El calentamiento global visto desde los países emergentes*. Le Monde Diplomatique. Capital Intelectual 2008.

BROWLIE IAN (2003) *Principles of Public International Law*. Oxford University Press, New York.

BRUNNÉÉ, JUTA (2002) "Coping with consent: Law Making Under Multilateral Environmental Agreements". Leiden Journal of International Law 2002 pp 1-52.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE (1995) *Our Global Neighborhood*. Oxford University Press. Oxford:U.K.

CHASEK P., DOWNIE D., WELSH BROWN, J. (2006) *Global Environmental Politics*. Westview Press, Colorado.

CONCA, Ken (1998): *The environment-security trap* (Dissent; New York; Summer 1998

COX, Robert C., "Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method", en Stephen Gill (ed.), *Historical Materialism and International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge

DREXHAGE, John 2008 "Climate Change and Global Governance" International Institute for Sustainable Development. Disponible en www.isd.org

DIRINGER E., 2003 "Overview Climate crossroads" en ALDY J., ASHTON, J., BARON, R....2003 *Beyond Kyoto Advancing the international effort against climate change*. Prepared for the Pew Center on Global Climate Change. December 2003

DIXIT, A. K. y NALEBUFF, B. J.(1991) *Pensar estratégicamente. Un arma decisiva en los negocios, la política y la vida diaria*. Barcelona: Antoni Bosch.

DOBIE Philip (2000) "Approaches to sustainability" *Models for National Strategies: Building Capacity for Sustainable Development*. UNDP

DOUGHERTY, James E., y PFALTZGRAFF, Robert L. (1993) *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

LE MONDE DIPLOMATIQUE. *El Atlas del medioambiente, Amenazas y Soluciones..* Capital Intelectual, Buenos Aires.2008

FAURE GUY OLIVER (1997) "Cultura y Negociación Internacional" en *Jornadas sobre requerimientos y tendencias actuales en la negociación internacional*, compilado por Beltramino, Juan Carlos CARI Buenos Aires pag 65 a 89

GEIGEL LOPE-BELL, Nelson, *Derecho Ambiental Internacional*. Tesis. Equinoccio.

GOLDMAN SACHS: 2003: *Dreaming with BRICs: The Path to 2050*

GUPTA Joyeeta (2000) *Negotiators Survival Kit. A Survival Guide for Developing Country Climate Negotiators*. Institute for Environmental Studies Vrije Universiteit Amsterdam

HAMPSON, F. O. (1999), *Multilateral negotiations: Lessons from arms control, trade and the environment*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press,

HAAS Peter (2001) "Environment: Pollution" en *Managing Global Issues, Lessons Learned*, editado por Simmons P.J & Oudraat Chantal de Jorge. Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC.

IKENBERRY, G. John (2001), *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and Building of Order After Major Wars*, Princeton: Princeton University Press, 2001

International Relations Center, 2007 en http://americas.irc-online.org/reports/2005/sp_0506carbon.html

IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007 "Summary for Policy Makers" en http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf

IPCC 2007: [Working Group I Report "The Physical Science Basis"](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg1/ar4-wg1-spm.pdf) en <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg1/ar4-wg1-spm.pdf>,

IPCC 1995 "Segunda Evaluación : Cambio Climático" en

<http://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-1995/ipcc-2nd-assessment/2nd-assessment-sp.pdf>

IPCC 2001 Third Assessment Report: Climate Change 2001 en <http://www.ipcc.ch/ipccreports/assessments-reports.htm>

IPCC 2001 "Tercer Informe de Evaluación Cambio Climático 2001: Impactos, adaptación y vulnerabilidad" en <http://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-2001/impact-adaptation-vulnerability/impact-spm-ts-sp.pdf>

JOYNER, Christopher C. (2001) "Global Commons" en *Managing Global Issues, Lessons Learned*,

JUSTE JOSÉ (1999) *Derecho Internacional del Medio Ambiente*. Madrid, 1999.

KRASNER Stephen D (1983) Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. En *International Regimes*, editado por S. D. Krasner, Ithaca: Cornell University Press.

LOMÓNACO Alana (2002) "México y su ingreso al NAFTA. Experiencias para las negociaciones comerciales de Argentina. "Revista de Política Internacional", Fundación Novum Millenium, Año IV - No. 18 , en www.fnm.org.ar

LOMONACO Alana. (2004), Problemas medioambientales globales, en *Los conflictos de Seguridad y Defensa en el mundo de principios de siglo (con ojos del Sur)*, publicado por EDUCA, Buenos Aires.

LUTERBACHER Urs, DETLEF F. , SPRINZ (Ed) (2001) *International Relations and Global Climate Change (Global Environmental Accord: Strategies for Sustainability and Institutional Innovation)*. MIT Press, Massachusetts.

NAJAM Adil , PAPA Mihaela, TAIYAB Nadaa 2006 *Global Environmental Governance. A reform Agenda*. International Institute for Sustainable Development Canadá, <http://www.iisd.org>

OECD: *The World in 2020: Towards a global age*. OECD, 1997

PUTNAM, Robert; "Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel", en *Las Fuentes Internacionales de las Políticas Domésticas*, editado por Olga GIL y Luis Sanz (comps), , Zona Abierta, N. 74, España, 1996.

ROSNEAU, James (1999) "Toward and Ontology for Global Governance" in Martin Hewson and Timothy Sinclair, eds. *Approaches to Global Governance Theory* State University of New York Press. Albany: NY

ROWLANDS, Ian (2001) "Classical Theories of International Relations". En Op Cit LUTERBACHER Urs, DETLEF F. , SPRINZ (Ed).

SHERK, George William (1999) : "The Fifth Horseman: The coming resource and water wars". *Defense & Foreign Affairs Policy*; Alexandria; apr 1999.

- SANDS Philippe. "Greening International Law", The New Press, New York, 1994
- SIMMONS P.J & OUDRAAT Chantal de Jorge (2001) "From Accord to Action". En *Managing Global Issues, Lessons Learned*, editado por Simmons P.J & Oudraat Chantal de Jorge. Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC.
- THE CORNERHOUSE (2001) "Democracy or Carbocracy?" Briefing 24. October 2001.
- UNDP 2007 "Human Development Report 2007/2008. Fighting climate change: Human solidarity in a divided world".
- UNEP (2007) "MEAs- Negotiators handbook" University of Joensuu – UNEP Course Series 5, Publisher University of Joensuu Department of Law)
- WALT Stephen (1998) "One World, Many theories" *Foreign Policy*, Washington; Spring.
- WATKINS Michael (2003) "Strategic Simplification: Toward a Theory of Modular Designing in Negotiation". *International Negotiation* No. 8, Kluwer Law International, printed in Neatherlands. pp 149-167.
- WEAVER, Ole (1996) "The Rise and Fall of the Inter-Paradigm Debate" en K. Booth, S. Smith y M. Zalewski (ed.) *International Theory: POSItivism and Beyond*. Cambridge University Press. Págs. 149-155
- WEISS BROWN Edith "Environmental Change and International Law" United Nations University Press, 1992
- WILSON, Dominic; PURUSHOTHANAN Roopa (2003) "Dreaming with BRICs: The Path to 2050" *Global Economics Paper No. 99*. October 2003. Goldman Sachs .Global Economics Website <https://www.gs.com>
- YOUNG Oran, ZÜRN Michael(2006) "The International Regimes Database: Designing and Using a Sophisticated Tool for Institutional Analysis" en BREITMEIER, Helmut, YOUNG, Oran R. and ZÜRN Michael, *Analyzing International Environmental Regimes: From Case Study to Database*, Cambridge, MA: MIT Press,
- ZARTMAN William y RUBIN Jeffrey (Eds.) (2002) *Power and Negotiation*,. University of Michigan.
- ZARTMAN William (1994) *International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity* Jossey Bass Conflict Resolution Series.
- ZARTMAN I .W. (Ed.) (1978) "The Negotiation Process: Theories and Applications". Newbury Park. Calif.:Sage.

DOCUMENTOS

Documentación disponible en <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/docs.htm>:

- Declaración de Estocolmo y el Plan de acción para el ambiente humano (UN Doc A/CONF 48/14 at 2.65, and Corr)
- AGENDA 21. (1992) UNCED [A/CONF.151/26/Rev.1)
- REPORT OF THE GLOBAL CONFERENCE ON THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF SMALL ISLAND DEVELOPING STATES A/CONF.167/9

Documentación disponible en

<http://unfccc.int/documentation/documents/items/3595.php>

- PROTOCOLO DE KYOTO FCCC/INFORMAL/83*
- UNFCCC FCCC/INFORMAL/84*
- UNFCCC COP 10 BUENOS AIRES ACTION ON ADAPTATION: 2004-09-01
- FCCC/CP/2004/4
- FCCC/CP/2004/10/Add.1
- FCCC/CP/2004/10/Add.2
- FCCC/SBSTA/2004/L.27
- FCCC/SBSTA/2004/L.31
- FCCC/CP/1997/7/Add.1
- FCCC/CP/2001/13/Add.1
- FCCC/SBSTA/2004/INF.13
- FCCC/SBI/2004/MISC.2 y Add.1 y 2,
- FCCC/SBI/2002/MISC.3 y Add.1
- FCCC/SBI/2003/MISC.3

- FCCC/SBSTA/2004/MISC.12 y Add.1,
- FCCC/SBSTA/2004/MISC.6,
- FCCC/SBSTA/2003/MISC.11.
- FCCC/CP/2004/OD/1
- FCCC/CP/2004/OD/2
- FCCC/CP/2004/OD/4
- FCCC/CP/2004/OD/5
- FCCC/CP/2004/OD/6
- FCCC/CP/2004/OD/8
- FCCC/CP/2004/OD/11

Otras publicaciones

CAN "ECO" (COP1001 a COP1011)

IISD "Boletín de Negociaciones de la Tierra" (Vol 12226 a 12260)

TECNOIL "Asignatura pendiente: Incorporar a Estados Unidos al Protocolo de Kyoto" TECNOIL, 265, 2005.

INTERNET

<http://www.ambiente.gov.ar/default.asp?idseccion=205>

http://americas.irc-online.org/reports/2005/sp_0506carbon.html

<http://www.cfr.org/publication/14862>

<http://www.climnet.org/>

<http://www.ipcc.ch/index.htm>

<http://www.climatenetwork.org/eco/index.html>

<http://www.g77.org/doc/members.html>

<http://www.gefweb.org/>

<http://www.sidsnet.org/aosis/members.html>

<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/docs.htm>

http://unfccc.int/documentation/documents/document_lists/items/2960.php

http://www.un.org/esa/sustdev/documents/docs_ga_ecosoc.htm

<http://www.un.org/special-rep/ohrls/ldc/default.htm>

Anexo I
Cuadro de presentaciones estatales

Cuadro No. 2 Presentaciones Nacionales

Con formato: Centrado

			Australia	Micronesia	Nueva Zelanda	Myanmar	Malasia	Marruecos	Sudán	Azerbaijan	Uzbekistán	Japón	China	Saudita Arabia	EE UU	Canadá	Argentina	Perú	México	Italia	Países Bajos		UE	Irlanda	Dinamarca	Grecia	Cant.total Presentaciones estatales	
FCCC/SBI	2004	misc.2	1		1									1									1	1				
FCCC/SBI	2004	misc.2 y Add 1										1	1															
FCCC/SBI	2004	misc.2 y Add 2																										
FCCC/SBI	2002	misc.3				1						1				1							1			1		
FCCC/SBI	2002	misc.3 y Add 1										1																
FCCC/SBI	2003	misc.3									1			2	1								1				1	
FCCC/SBSTA	2004	misc.6	1		1		1						1	1	1	1							1		1			
FCCC/SBSTA	2004	misc.6 y Add 1										1																
FCCC/SBSTA	2004	misc.11	1		1		1		1	1		1				1	1		1	1			1					
FCCC/SBSTA	2004	misc.12	1		1			1			1	1	1	1	1	1			1			1	1					
FCCC/SBSTA	2004	misc.12 y Add 1			1																							
11 documentos			4	1	4	1	2	1	1	1	2	6	3	5	3	4		1	1	1			6					47
Porcentajes			9	2,1	9	2,1	4	2	2	2	4	13	6	11	6	8,5		2	2	2,13	0		13					100

Fuente: elaboración propia.