

Protocolo de Kioto y Compromisos de Reducción de Emisiones

Objetivo del grupo en términos de debate y producto

- Analizar los argumentos por los cuales el Entendimiento de Copenhague amenaza la continuidad del Protocolo de Kioto y el cumplimiento de los compromisos obligatorios de reducción de gases de efecto invernadero consensuados de los países desarrollados.
- Elaborar una propuesta de los compromisos necesarios a ser adoptados y cumplidos por los países desarrollados en el marco del Protocolo de Kioto para restablecer el equilibrio del sistema climático del planeta tierra.

Principales cuestiones a discutir por el grupo

- ¿Cuáles son los principales elementos de contraposiciones entre el Protocolo de Kioto y el Entendimiento de Copenhague, en cuanto a los compromisos de reducción de gases de efecto invernadero?
- ¿Por qué en las actuales circunstancias es necesario mantener el Protocolo de Kioto?
- ¿Cuáles deberían ser las metas de reducción globales de GEI de los países desarrollados para los próximos periodos del Protocolo de Kioto?

El Cambio Climático en el contexto internacional.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) fue adoptada en Nueva York, el 9 de mayo de 1992 y entró en vigor el 21 de marzo de 1994, siendo el objetivo principal conforme su artículo 2: “... **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...**”.

Los Gobiernos conscientes de que sus compromisos no serían suficientes para abordar los problemas del cambio climático, en diciembre de 1997 en la ciudad japonesa de Kioto en la tercera sesión de la Conferencia (CP 3) suscribieron el Protocolo de Kioto que recién entró en vigor en febrero de 2005. (<http://unfccc.int>).

Conforme el artículo 3.1. del Protocolo de Kioto, “**Las Partes incluidas en el anexo I se asegurarán, individual o conjuntamente, de que sus emisiones antropógenas agregadas, expresadas en dióxido de carbono equivalente, de los gases de efecto invernadero enumerados en el anexo A no excedan de las cantidades atribuidas a ellas, calculadas en función de los compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones consignados para ellas en el anexo B y de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, con miras a reducir el total de sus emisiones de esos gases a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990 en el período de compromiso comprendido entre el año 2008 y el 2012**”.

De acuerdo con el Anexo B del Protocolo de Kioto, los límites o acciones de reducción de emisiones incluyen 6 gases de efecto invernadero de origen humano: dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄) y óxido nitroso (N₂O), además de tres gases industriales fluorados: hidrofluorocarbonos (HFC), perfluorocarbonos (PFC) y hexafluoruro de azufre (SF₆).

Con la finalidad de garantizar la inexistencia de vacíos legales entre el primer y segundo período de los compromisos de reducciones de gases de efecto invernadero de los países Anexo 1 y en cumplimiento del artículo 3.9 del Protocolo de Kioto, que determina: ***“Los compromisos de las Partes incluidas en el anexo I para los períodos siguientes se establecerán en enmiendas al anexo B del presente Protocolo que se adoptarán de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo 21. La Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Protocolo comenzará a considerar esos compromisos al menos siete años antes del término del primer período de compromiso a que se refiere el párrafo 1 supra”***, se estableció el Grupo de Trabajo Especial sobre los Nuevos Compromisos de las partes con arreglo al Protocolo de Kioto, con sus siglas en inglés (AWG-KP), que se constituyó en diciembre de 2005 en la Conferencia de Montreal (COP11) mediante la Decisión 1/CMP1, determinando que la conclusión de su labor debía finalizar en el 2009, en la 15ava Conferencia de las Partes.

Al no producirse en la 15ª sesión de la CMNUCC (COP15), los resultados previstos del AWG-KP, la Conferencia de las Partes de la CMNUCC ha determinado la continuación de su trabajo, mediante el documento de la CMNUCC, Draft decision -/CMP.5 “Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Further commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol”.

El Protocolo, es el instrumento legal internacional jurídicamente vinculante que establece los objetivos cuantificados de compromisos para cada Parte del anexo I para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero. Existe un objetivo global, que todas las Partes del Anexo I deben cumplir en conjunto en un determinado período de compromiso y un objetivo individual para cada país. Estos objetivos deben cumplirse en un plazo de tiempo determinado, y existen medidas de cumplimiento internacional si las partes no cumplen con sus obligaciones conforme el calendario. El Protocolo de Kioto tiene muchos defectos, pero la perspectiva de perder el único tratado internacional que requiere de cantidades específicas de reducción de emisiones por Partes del anexo I, con un calendario vinculante y las medidas de cumplimiento es muy peligroso, sobre todo porque no hay otra alternativa mejor en el lugar y las perspectivas de lograr éste parecen cada vez más escasas. (Por qué tenemos que salvar el Protocolo de Kioto, por Lim Li Lin, Third World Network, <http://www.twinside.org.sg>).

Entendimiento de Copenhague.

El 19 de diciembre de 2009, la 15ª sesión de la CMNUCC (COP15) adoptó una decisión que "toma nota del Entendimiento de Copenhague del 18 de diciembre de 2009". Esto significa que, en conformidad con la práctica de las Naciones Unidas, la Conferencia de las Partes no aprueba ni desaprueba el Entendimiento de Copenhague, por lo tanto no es un resultado oficial de la COP15, sino más bien es un documento externo, cuya existencia es sólo "notado" por la COP. En esta última sesión y conforme el debate intenso que se produjo en la misma a momento de presentar el Entendimiento, las distintas delegaciones han manifestado que se cometieron vulneraciones al proceso legal instituido conforme las normas de procedimiento de la Convención. (Borrador de Análisis de la Red del Tercer Mundo sobre el Entendimiento de Copenhague y; en http://www.unfccc.int/webcast/documentation/_and_videos).

El Entendimiento de Copenhague, sienta las bases para debilitar el Protocolo de Kioto, como tratado multilateral y como instrumento legal para que los países desarrollados cumplan sus compromisos vinculantes de reducción de emisiones. Los países Anexo 1, conforme el artículo 3.1 del Protocolo de Kioto, tienen un acuerdo para alcanzar conjuntamente un objetivo total de reducción de emisiones mediante las respectivas cuotas de los países, alcanzando una cifra agregada, generándose de esta manera un sistema de cumplimiento, dentro de un marco legalmente

vinculante. El Entendimiento, acaba con esta metodología sustituyéndola por un mecanismo que no establece ningún tipo de compromiso vinculante y cuantificable, porque deja a los países desarrollados hacer su voluntad en términos de objetivos de reducción de emisiones. Ahora las consecuencias adversas de este nuevo sistema conlleva la plena libertad de presentar su propio objetivo nacional de reducción de emisiones, propuestas que no son sometidas a la aprobación de todas las Partes de la Convención, de esta manera se alientan a los niveles bajos de la ambición nacional de mitigación ocasionando que no existe un número agregado vinculante que se debe alcanzar. (South Centre Informal Note 52, 18 January 2010).

El 31 de enero finalizó el plazo para que los diferentes países firmantes del Entendimiento de Copenhague presentaran sus objetivos de reducción de emisiones. La evaluación efectuada por Climate Action Tracker, indica que la suma de los compromisos que integran el Entendimiento, representa un aumento de la temperatura global de más de 3 grados C, no cumpliendo con el objetivo básico que se había marcado en el mismo Entendimiento. Los objetivos presentados hasta la fecha oscilan sólo entre el 11% y el 19% de reducción respecto a 1990, en contraposición incluso de lo establecido por el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC), que determina una necesidad de reducción de al menos un 40% para mantener los 2°C. (climateactiontracker@ecofys.com y Entendimiento de Copenhague, FCCC/CP/2009/L.7,18/12/2009).

El análisis científico titulado Target atmospheric CO₂: where should humanity aim?, establece que la cantidad de dióxido de carbono es ya de 385 ppm y aumenta unas 2 ppm por año, el reiterado objetivo de mantener el calentamiento global por debajo de 2° Celsius atenta la salvación del Planeta. Estas conclusiones se basan en datos paleoclimáticos que muestran cómo respondió la Tierra en el pasado a las concentraciones de gases de efecto invernadero, y en observaciones que muestran cómo está respondiendo el mundo hoy día a la acumulación de dióxido de carbono. (<http://arxiv.org/abs/0804.1126> y <http://arxiv.org/abs/0804.1135>).

Los compromisos presentados el 31 de enero, evidencian que el Entendimiento no es un mecanismo efectivo para impulsar a los países con mayores emisiones de GEI a reducirlas más allá de lo que ya se habían comprometido antes de la creación de este instrumento. Más aún, cuando se toma en cuenta que estas reducciones pueden ser efectuadas mediante mecanismos de flexibilidad y otros mecanismos de compensación resultando que las reducciones reales puedan ser aún menores que las que figuran como totales de los países, por cuanto no implican acciones domésticas puras. Particularmente en las propuestas de la Unión Europea habrá que observar la coincidencia entre el año base de 1990 con las reducciones drásticas que se ha producido en Europa Central y Oriental, tras el colapso del bloque soviético implicando este hecho un margen de ventaja en los compromisos que han asumido desde la adopción del Protocolo de Kioto. (El tercer grado, documento de información, Greenpeace Internacional, 1° de febrero de 201 y; www.climateactiontracker.org.)

Las diferentes propuestas.

El nivel de ambición de los grandes países que se exponen en el Entendimiento de Copenhague, evidencia la falta de cambio en comparación con el nivel propuesto en diciembre en Copenhague.

¹ **Copenhagen Accord, Numeral 1.** “We underline that climate change is one of the greatest challenges of our time. We emphasise our strong political will to urgently combat climate change in accordance with the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities. To achieve the ultimate objective of the Convention to stabilize greenhouse gas concentration in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system, we shall, recognizing the scientific view that the increase in global temperature should be below 2 degrees Celsius, on the basis of equity and in the context of sustainable development, enhance our long-term cooperative action to combat climate change. We recognize the critical impacts of climate change and the potential impacts of response measures on countries particularly vulnerable to its adverse effects and stress the need to establish a comprehensive adaptation programme including international support”.

De los países desarrollados Rusia incrementó ligeramente su nivel de ambición, Canadá disminuyó su nivel de ambición, por primera vez Kazajstán propuso un objetivo de reducción. (Ambition of only two developed countries sufficiently stringent for 2°C, climateactiontracker@ecofys.com; y <http://unfccc.int>.)

La Alianza de los Pequeños Estados de las Islas (AOSIS) y los Países Menos Desarrollados (LDCs), incluyeron en sus decretos políticos la necesidad de adoptar un objetivo mucho más exigente que los que se están debatiendo actualmente y, la necesidad de apoyar el objetivo de 350 ppm, toda vez que para ellos establecer un objetivo de 2° C, no supone un nivel seguro para los estados de las pequeñas islas. Para la mayoría de estos países, esto sería como una sentencia de muerte a largo plazo. (Posición oficial enviada por el Grupo de Integración AOSIS ante la CMNUCC, <http://unfccc.int/documentation>).

Bolivia, conjuntamente un bloque de países ha establecido que la enmienda del protocolo de Kioto debe estar precedida por al menos 49% de reducciones domésticas de GEI, y estar sobre la base del año de 1990. En cuanto la duración del segundo periodo de compromisos establece que el mismo debe computarse desde 2013 al 2017. Esta propuesta considera la contribución a las causas y consecuencias del cambio climático incluyendo criterios como el de la responsabilidad histórica de los países desarrollados sobre las concentraciones atmosféricas actuales, las emisiones per cápita históricas y actuales de los países desarrollados, la proporción de las emisiones globales que requieren los países en desarrollo para lograr sus prioridades primeras de desarrollo social, económico y de erradicación de la pobreza, así como los derechos de la Madre Tierra. Cualquier solución justa y efectiva para determinar las futuras reducciones de GEI de los países desarrollados deben considerar criterios que permitan efectivamente estabilizar el sistema climático, considerar la responsabilidad histórica de los países, la liberación del espacio atmosférico que los países desarrollados necesitan para el desarrollo, el daño ocasionado a la Madre Tierra, los beneficios cesantes que significa para los países en desarrollo ya no contar con su porción justa de atmosfera para el desarrollo social y económico y para la erradicación de la pobreza y sobre todo para vivir en armonía con la Madre Tierra².

La Asamblea General de las Naciones Unidas posee experiencia en la realización de exámenes de los objetivos o adelantos alcanzados por estos compromisos multilaterales evaluando en qué medida han respondido los países, las organizaciones internacionales y la sociedad civil a los retos sometidos, llevando a cabo evaluaciones de base amplia en todos los planos, desde el local hasta el internacional, como una evaluación de las determinaciones establecidas identificando los cumplimientos e incumplimientos que se han obtenido para proponer a la vez soluciones y medidas correctivas. Estos exámenes pueden promover la asociación mundial necesaria para alcanzar el cumplimiento de las obligaciones para lograr objetivos últimos. (Documentos de la ONU, Recolección de un Cuerpo de Acuerdos Globales, Informe de la Comisión mundial sobre Medio Ambiente)

Referentes Bibliográficos.

- (1) Convención marco de Naciones unidas sobre Cambio Climático de 1992.
- (2) Protocolo de Kioto de 1997.
- (3) Entendimiento de Copenhague, FCCC/CP/2009/L.7,18/12/2009).
- (4) Target Atmospheric CO₂: Where Should Humanity Aim?, James Hansen, Makiko Sato, PushkerKharecha, David Beerling, Robert Berner, Valerie Masson-Delmotte, Mark Pagani, Maureen Raymo, Dana L. Royer, James C. Zachos, de 2008.
- (5) Informe de la Comisión mundial sobre Medio Ambiente, Publicado por el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, DPI/1868/SD -- Febrero 1997.

² FCCC/KP/AWG/2009/10/Add.1/Rev2.

- (6) Evaluación preliminar de las promesas hechas por el Anexo 1 de las Partes y acciones voluntarias y de los objetivos de la política anunciada por un número de no-Anexo 1 de las Partes.
<http://www.greenpeace.org/international/press/reports/unfccc-secretariat-pledges-ass>.
- (7) Comments on the Copenhagen Accord: Summary, South Centre Informal Note 52, 18 January 2010.
- (8) Borrador de Análisis de la Red del Tercer Mundo sobre el Entendimiento de Copenhague, Enero 2010.
- (9) Briefing Paper: Copenhagen Climate Deal - how to close the gap?
http://www.climateactiontracker.org/briefing_paper.pdf.
- (10) NASA Jet Propulsion Laboratory; Global Climate Change, NASA's Eyes on the Earth
<http://climate.jpl.nasa.gov>.