

# Cambio Climático y la cumbre de Bali

Miquel Muñoz\*

En este artículo se describe brevemente el principal resultado de la Conferencia de Naciones Unidas de Bali sobre el Cambio Climático y se examina si se satisficieron las expectativas generadas.

## INTRODUCCIÓN

En diciembre del 2007 se celebró la cumbre de Cambio Climático de Naciones Unidas en Bali, Indonesia. La cumbre incluyó varias reuniones formales de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC),<sup>1</sup> como la decimotercera Conferencia de las Partes (COP 13), la tercera Conferencia de las Partes sirviendo como Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto (COP/MOP 3), la vigésimo séptima sesión del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA 27) y del Órgano Subsidiario para la Implementación (SBI 27), y el cuarto encuentro del Grupo de Trabajo Especial sobre Futuros Compromisos (AWG 4). Además de las sesiones formales de la UNFCCC, la cumbre incluyó numerosos eventos y encuentros paralelos, una mini-cumbre de ministros de economía y finanzas, y



Fotografía de Leila Mead IISD/RS.

contó con la participación de miles de participantes de la sociedad civil y de más de cien ministros durante las reuniones de alto nivel.

El resultado de la Cumbre fue un conjunto de decisiones bautizado como «Hoja de ruta de Bali», cuyo principal elemento, el Plan de Acción de Bali (1/CP.13) se puede resumir como el establecimiento de un proceso para negociar un acuerdo que cubra el período conocido como post-Kyoto o post-2012, es decir, el período posterior al primer período de compromiso del Protocolo de Kyoto. Este proceso se formalizó con el establecimiento del Grupo de Trabajo Especial sobre la Acción Cooperativa a Largo Plazo (AWGLCA) que debe presentar sus resultados a la COP 15 en diciembre de 2009. Se ha estimado que para evitar una discontinuidad entre el primer período de compromiso y el instrumento que lo suceda se necesita un acuerdo como muy tarde en 2010, que permita suficiente tiempo para su ratificación y entrada en vigor.

## LA HOJA DE RUTA Y EL PLAN DE ACCIÓN DE BALI

La decisión más relevante de la hoja de ruta es el Plan de Acción de Bali, y dentro de éste, los aspectos de mitigación.

\* International Institute for Sustainable Development (IISD) - [miquel@iisd.org](mailto:miquel@iisd.org).

<sup>1</sup> En este artículo se utilizan los acrónimos en inglés.

La parte más relevante se divide en dos párrafos, uno para países desarrollados y otro para países en desarrollo:

**Países desarrollados:** compromisos o medidas de mitigación mensurables, notificables y verificables adecuados a cada país, incluidos objetivos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones, por todas las Partes que son países desarrollados, asegurando la comparabilidad de las actividades entre sí y teniendo en cuenta las diferencias en las circunstancias nacionales;

**Países en desarrollo:** medidas de mitigación adecuadas a cada país por las Partes que son países en desarrollo en el contexto del desarrollo sostenible, apoyadas y facilitadas por tecnologías, financiación y actividades de fomento de la capacidad, de manera mensurable, notificable y verificable;

Los puntos más importantes del acuerdo son: (1) se permiten acciones no vinculantes para los países desarrollados, abriendo la puerta a objetivos voluntarios (Narain, 2008); (2) por primera vez se habla de acciones de mitigación por parte de los países en desarrollo; y (3) esta acción es contingente a una ayuda mensurable y verificable por parte de los países desarrollados. Las palabras «mensurable y verificable» son probablemente el resultado clave de la cumbre. Por ejemplo, en el caso de transferencia de tecnología, la base de un futuro acuerdo queda ahora marcada por esas palabras. Medidas de transferencia de tecnología *mensurables y verificables* supondrían un salto cualitativo respecto a la fase actual, centrada en aspectos de evaluación de necesidades. Otro aspecto relevante es la referencia a países desarrollados y países en desarrollo, en vez del lenguaje habitual en UNFCCC de Anexo I (países desarrollados) y no-Anexo I (países en desarrollo). Como no se especifica en qué consiste exactamente un país desarrollado o en desarrollo, el lenguaje permite un enfoque más flexible y progresivo en la categorización y responsabilidades de los países en los acuerdos post-Kyoto.

La hoja de ruta también contiene decisiones sobre adaptación, mitigación, transferencia de tecnología y finanzas, los cuatro pilares para un futuro acuerdo post-2012.

Una decisión significativa fue el acuerdo en el Fondo para la Adaptación (1/CMP.3), por el que se establece una Junta del Fondo para la Adaptación bajo la autoridad directa del COP/MOP como la entidad operativa del fondo, se invita al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) y al Banco Mundial a servir de manera interina como secretaría y síndico respectivamente, y se permite a los países el acceso directo al fondo, sin necesidad de intermediarios como la UNEP, el UNDP o el Banco Mundial. La clave del acuerdo en adaptación radica en que es el COP (por tanto todos los países) y no el GEF (por tanto los países desarrollados) quien determina cómo se distribuye el dinero, satisfaciendo una de las principales demandas de los países en desarrollo.

## EXPECTATIVAS

La calificación de un evento como éxito o fracaso depende en gran parte de las expectativas previas generadas por éste. Para analizar el resultado de la cumbre de Bali es necesario entender las expectativas generadas por ésta, tanto en el dominio público como en el entorno más especializado en las negociaciones, que incluye gobiernos, agencias, sociedad civil y sector privado.

En 2007 el cambio climático tomó una relevancia pública sin precedentes. Eventos de alto perfil tales como el Cuarto Informe de Evaluación del IPCC; el Óscar a Al Gore por su *Verdad incómoda*, y el premio Nobel de la Paz a ambos, sirvieron para catalizar una opinión pública ya sensibilizada por campañas de concienciación, por eventos extremos como olas de calor, inundaciones o el huracán Katrina, y por la apreciación de los primeros efectos del cambio climático. La atención pública se tradujo en interés político y sobre todo mediático, que alimentó unas elevadas expectativas de cara a la Cumbre de Bali.

Pero mientras que el público general pudiera tener las esperanzas puestas en Bali para la conclusión de un acuerdo definitivo que reduzca las emisiones de gases de efecto invernadero, éste nunca fue el objetivo de la cumbre o de los negociadores. El progreso en derecho internacional medioambiental se rige por incrementos procesales (Sands,

2005). El UNFCCC es un claro ejemplo de este enfoque procesal, donde el avance se consigue mediante acuerdos incrementales sobre el proceso de negociación, en vez de acuerdos explícitos sobre los asuntos siendo negociados. De aquí el interés de las partes por aprobar en Bali un proceso para llegar a un acuerdo a largo plazo, en vez de negociar sobre el acuerdo en sí.

## CONCLUSIÓN

Pese a que la cumbre de Bali no satisfizo las expectativas públicas de acción urgente contra el cambio climático, se puede decir que la cumbre fue exitosa en cuanto a que esbozó el camino a seguir y estableció un plazo para llegar a un acuerdo para el período post-2012. Esto satisface o supera las expectativas de la mayoría de negociadores (Müller, 2008; Depledge, 2008), y significa un paso positivo e importante, impensable hace dos años (Kulovesi *et al.*, 2007), en el lento y complejo proceso que significa conseguir consenso entre los 192 países miembros del UNFCCC. El Plan de Acción de Bali es vago e impreciso en aspectos tan clave como el papel futuro de los países en desarrollo en la mitigación o las responsabilidades comunes pero diferenciadas de los países desarrollados. Esta vaguedad, una de las principales críticas a los resultados de Bali (Narain, 2008), también es una de sus mayores virtudes, ya que facilita un enfoque flexible y proporciona el margen necesario para un posible acuerdo en 2009 una vez que haya una nueva administración en EE UU (aunque ni mucho menos lo garantiza). Lo que parece claro es que, visto el trabajo que queda por hacer de aquí a la COP 15, un acuerdo detallado para el período post-2012 parece improbable en 2009. Lo más que cabe esperar es

que se consiga un acuerdo político de alto nivel (Spence *et al.*, 2008), dejando los detalles para más adelante, de manera similar a como los detalles del Protocolo de Kyoto no se formalizaron hasta años más tarde en los Acuerdos de Marrakech.

Vistos los plazos y el tiempo que han de transcurrir antes de alcanzar un acuerdo y acción significativa a nivel internacional, uno no puede dejar de preguntarse si el UNFCCC es el proceso adecuado o con la capacidad suficiente para dar respuestas al reto del cambio climático con la urgencia e intensidad necesarias para evitar daños mayores.<sup>2</sup> Sin embargo, ya dice el refrán que más vale malo conocido que bueno por conocer.

## REFERENCIAS

- 1/CP.13, *Bali Action Plan* (FCCC/CP/2007/L.7/Rev.1) 14 diciembre 2007.
- 1/CMP.13, *Adaptation Fund* (FCCC/KP/CMP/2007/9/Add.1), (FCCC/SBI/2007/L.30), 11 diciembre 2007.
- DEPLEDGE, J. «Crafting the Copenhagen Consensus», (en prensa), 17:2 *Review of European Community and International Environmental Law* (2008).
- KULOVESI, K., GUTIÉRREZ, M., DORAN, P. y MUÑOZ M., «UN 2006 Climate Change Conference: a confidence building step?». *Climate Policy* 7:3, (2007), pp. 255-261.
- MÜLLER, B. «Bali 2007: on the road again!», 20 enero 2008, *Oxford Energy Forum*: [www.oxfordclimatepolicy.org/publications/Bali2007Final.pdf](http://www.oxfordclimatepolicy.org/publications/Bali2007Final.pdf).
- NARAIN, S., «Bali: the mother of all no-deals», 18 Enero 2008, *Climate Justice*: <http://itsgettinghotinhere.org/2008/01/18/bali-the-mother-of-all-no-deals>.
- SANDS, P. «Lawless World. America and the Making and Breaking of Global Rules», (Penguin Books, 2005), pp. 91.
- SPENCE, C., KULOVESI, K., GUTIÉRREZ, M. y MUÑOZ, M., «Great expectations: understanding Bali and the climate change negotiations process», (aceptado) *Review of European Community and International Environmental Law*.

<sup>2</sup> O, si se prefiere la formulación oficial, impedir interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático.