

La respuesta internacional al cambio climático antropogénico

En 1979, la Primera Conferencia Mundial sobre el Clima reconoció que el cambio climático a escala mundial inducido por las actividades humanas tenía el potencial de ser un grave problema. Esta reunión científica exploró también cómo podría el cambio climático afectar a su vez a las actividades humanas. Se emitió una declaración llamando a los gobiernos del mundo a "prever y prevenir los potenciales cambios de origen humano en el clima que podrían ser adversos para el bienestar de la humanidad". También respaldó los planes para establecer un Programa Mundial sobre el

Clima (PMC) bajo la responsabilidad conjunta de la OMM, el PNUMA y el CIUC.

Durante los años ochenta y principios de los noventa se mantuvieron una serie de conferencias intergubernamentales, junto con muchas conferencias de orientación nacional, centradas en el cambio climático. Estimuladas por la creciente comprensión científica del sistema climático mediante el Programa Mundial de Investigaciones Climáticas y el Programa Internacional Geosfera-Biosfera, estas conferencias ayudaron a aumentar la preocupación internacional

LA CONVENCIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se ha convertido en el fundamento de los esfuerzos mundiales para combatir el calentamiento mundial. Sus objetivos finales son "estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que evitaría más interferencia peligrosa antropogénica inducida por el ser humano con el sistema climático y revertir, en la medida de lo posible, cualquier daño ya realizado. Dicho nivel debería lograrse dentro de un marco temporal suficiente para permitir a los ecosistemas adaptarse naturalmente al cambio climático, para asegurar que la producción de alimentos no está amenazada y para posibilitar al desarrollo económico continuar de manera sostenible".

La Convención fija algunos principios de guía. El principio preventivo dice que la falta de una certeza científica total no debería utilizarse como excusa para posponer la acción cuando existe la amenaza de un daño grave e irreversible. El principio de "responsabilidades comunes pero diferenciadas" de los estados asigna el papel principal en el combate contra el cambio climático a los países desarrollados. Otros principios tratan de las necesidades especiales de los países en vías de desarrollo y de la importancia de promover un desarrollo sostenible.

Tanto los países desarrollados como aquellos en vías de desarrollo aceptan una serie de compromisos generales. Todas las Partes desarrollarán y remitirán "comunicaciones nacionales" que contengan el inventario de las emisiones de gases de efecto invernadero por fuentes y las eliminaciones de gas de efecto invernadero por "sumideros". Adoptarán programas nacionales para la mitigación del cambio climático y desarrollarán estrategias para la adaptación a sus impactos. También promoverán la transferencia de tecnología y la gestión, conservación y aumento sostenible de los sumideros y "depósitos" de gases de efecto invernadero (tales como los bosques y los océanos). Además, las Partes tendrán en cuenta el cambio climático en su política social, económica y medioambiental relevante; cooperarán en temas científicos, técnicos y educativos; y promoverán la educación, la concienciación social y el intercambio de información relacionada con el cambio climático.

Se requiere a los países industrializados que aborden varios compromisos específicos. La mayoría de los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) más los estados de Europa Central y Oriental —conocidos en su conjunto como países del Anexo I— se han comprometido a adoptar políticas y medidas dirigidas a devolver los niveles de emisiones de gases de efecto invernadero a los niveles de 1990 para el año 2000. También deben remitir comunicaciones nacionales regularmente, detallando sus estrategias de cambio climático. Varios estados pueden adoptar un objetivo de emisiones conjunto. A los países en transición a una economía de mercado se les concede un cierto grado de flexibilidad en la realización de sus compromisos.

Los países más ricos deberán proporcionar "recursos financieros nuevos y adicionales" y facilitar la transferencia de tecnología. Estos llamados países del Anexo II (esencialmente la OCDE) financiarán el

sobre el tema, con una participación cada vez mayor de los políticos, científicos, especialistas en medio ambiente y, recientemente, de la industria. Las reuniones internacionales empezaron de forma particularizada a dirigirse a los temas tanto científicos como políticos que requerirían una acción mundial. Los principales eventos internacionales fueron la Conferencia de Villach (octubre de 1985), la Conferencia de Toronto (junio de 1988), la Conferencia de Ottawa (febrero de 1989), la Conferencia de Tata (febrero de 1989), la Conferencia y Declaración de La Haya (marzo de 1989), la Conferencia Ministerial de Noordwijk (noviembre de 1989), el Pacto de El Cairo (diciembre de 1989), la Conferencia de Bergen (mayo de 1990), y la Segunda Conferencia Mundial sobre el Clima (noviembre de 1990).

En 1988, la OMM y el PNUMA establecieron el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). Se le dio al Grupo de Expertos la comisión de evaluar el estado del conocimiento existente acerca del sistema climático y el cambio climático; los impactos medioambientales, económicos y sociales del cambio climático; y las posibles estrategias de respuesta. Aprobado después de una minuciosa y atenta revisión, el Primer Informe de Evaluación del Grupo de Expertos en 1990 confirmó las evidencias científicas del potencial de las actividades humanas para causar un cambio climático a escala mundial. Este resultado tuvo un poderoso efecto tanto sobre los políticos como sobre el público en general, y proporcionó la base de las negociaciones para empezar a formular una convención sobre cambio climático.

LA CONVENCIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

"coste total acordado" en que incurran los países en vías de desarrollo para remitir sus comunicaciones nacionales. Estos fondos deben ser "nuevos y adicionales", más que redirigidos de fondos de ayuda al desarrollo existentes. Los países del Anexo II ayudarán también a financiar otros proyectos relacionados con la Convención, y promoverán y financiarán la transferencia de, o el acceso a, tecnologías válidas desde el punto de vista medioambiental, particularmente para las Partes de los países en vías de desarrollo. La Convención reconoce que la extensión en la cual los países en desarrollo ejecutarán sus compromisos dependerá de la asistencia financiera y técnica de los países desarrollados.

El organismo supremo de la Convención, la Conferencia de las Partes (COP), comprende todos los estados que han ratificado o accedido a la Convención (más de 175 en mayo de 1999). El papel de la COP es promover y revisar la realización de la Convención, incluyendo los compromisos existentes, a la luz de los nuevos descubrimientos científicos, y la eficacia de los programas de cambio climático nacionales. La COP puede adoptar nuevos compromisos mediante enmiendas y protocolos de la Convención, tales como el protocolo de Kioto adoptado en la COP-4 en diciembre de 1997.

La Convención estableció también dos organismos subsidiarios. El Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT) proporciona a la COP información puntual y asesoramiento sobre materias científicas y tecnológicas relativas a la Convención. El Órgano Subsidiario de Ejecución (SBI) ayuda a la evaluación y revisión de la ejecución de la Convención.

Un mecanismo financiero proporciona fondos a base de subvenciones o concesiones. La Convención afirma que este mecanismo estará guiado, y tiene que rendir cuentas a la Conferencia de las Partes, que decidirá sobre su política, prioridades del programa y criterios de elegibilidad. Deberá haber una representación igualitaria y equilibrada de todas las Partes dentro de un sistema transparente de gobierno. La operación del mecanismo financiero puede confiarse a una o más entidades internacionales. La Convención asignó este papel al Fondo para el Medio Ambiental Mundial (FMAM) de forma interina y, en 1999, la COP decidió confiar al FMAM la responsabilidad de forma continua y revisar el mecanismo financiero cada cuatro años.

La COP y sus organismos subsidiarios están oficiados por un secretariado. El secretariado interino que funcionó durante la negociación de la Convención se convirtió en secretariado permanente en enero de 1996. Con sede en Bonn, Alemania, prepara las sesiones de la COP y de sus organismos subsidiarios, redacta documentos oficiales, organiza reuniones y recopila y transmite los informes recibidos en ellas. El secretariado facilita también asistencia a las Partes para la recopilación y comunicación de información, se coordina con los secretariados de otros organismos internacionales relevantes e informa sobre sus actividades en la COP.

En diciembre de 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el inicio de las negociaciones del tratado. El Comité Intergubernamental de Negociación para una Convención Marco sobre el Cambio Climático (CIN/CMCC) se reunió en cinco sesiones entre febrero de 1991 y mayo de 1992. Al enfrentarse a una estricta fecha límite por la próxima “Cumbre de la Tierra” de Río, en junio de 1992, los negociadores de 150 países finalizaron un borrador de la Convención en sólo quince meses. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992 fue firmada, como se esperaba, por 154 países (más la Comunidad Europea) en Río de Janeiro.

La Convención entró en vigor el 21 de marzo de 1994, 90 días después de la recepción del quincuagésimo instrumento de ratificación. Un requisito inicial de la Convención para los países desarrollados era empezar a remitir comunicaciones nacionales describiendo sus estrategias de cambio climático. Mientras tanto, el CIN siguió con su trabajo preparatorio, reuniéndose durante otras seis sesiones para discutir los temas relacionados con los compromisos, disposiciones para el mecanismo de financiación, soporte técnico y financiero a los países en vías de desarrollo y asuntos de procedimiento e institucionales. El CIN se disolvió después de su undécima sesión en febrero de 1995, convirtiéndose la Conferencia de las Partes (COP) en la autoridad más importante de la Convención.

La Conferencia de las Partes tuvo su primera reunión en Berlín, del 28 de marzo al 7 de abril de 1995. Participaron en la COP-1 delegados de 117 países y de 53 estados observadores, así como más de 2 000 observadores y periodistas. Se acordó que los compromisos contenidos en la Convención para los países desarrollados eran inadecuados y se lanzaron las conversaciones del “Mandato de Berlín” sobre compromisos adicionales. Se revisó también la primera ronda de las comunicaciones nacionales y se terminó con gran parte de la maquinaria institucional y financiera necesaria para apoyar la acción de la Convención en los años venideros.

El IPCC, con un esfuerzo monumental, completó su Segundo Informe de Evaluación en diciembre de 1995. Publicado a tiempo para la COP-2 de la CMCCNU, que tuvo lugar en el Palacio de las Naciones de Ginebra, del 8 al 19 de junio de 1996, el Segundo Informe de Evaluación fue redactado y revisado por 2 000 científicos y expertos de todo el mundo. Pronto fue ampliamente conocido a causa de la afirmación crucial de su Grupo de Trabajo sobre evaluación de los conocimientos científicos acerca del cambio climático: “el balance de las evidencias sugiere que existe una influencia humana evidente sobre el clima mundial”. Sin embargo,

el Informe consiguió mucho más: confirmó, por ejemplo, la viabilidad de las llamadas opciones de no arrepentimiento y otras estrategias eficaces de costes para el combate contra el cambio climático. El IPCC generará su Tercer Informe de Evaluación a finales de este año, el cual se espera que acentúe sus descubrimientos anteriores.

El Protocolo de Kioto fue adoptado en la COP-3 en diciembre de 1997. Participaron unos 10 000 delegados, observadores y periodistas en este destacado evento. Según el Protocolo, que fue adoptado por consenso, los países industrializados adheridos tendrán un compromiso legalmente vinculante de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero al menos en un 5 por ciento, comparado con los niveles de 1990, durante el período 2008-2012. Se propuso que el Protocolo debería entrar en vigor 90 días después de que se hubiera ratificado por al menos 55 Partes de la Convención, incluyendo los países desarrollados que representaban al menos el 55 por ciento de las emisiones de CO₂ total de este grupo en 1990.

La Cuarta Conferencia de las Partes, celebrada en Buenos Aires en noviembre de 1998, adoptó un Plan de Acción de dos años que fijó las directrices para finalizar los detalles destacados del Protocolo de Kioto, esperando que el acuerdo se convirtiera en totalmente operativo en algún momento después del año 2000. Además de clarificar los “mecanismos” del Protocolo, el Plan de Acción se dirigió a temas de cumplimiento y a políticas y medidas.

Habiéndose fijado a sí misma la tarea de ejecutar el Plan de Acción de Buenos Aires, la Conferencia de las Partes se reunió en noviembre de 1999 en Bonn, Alemania, durante su quinta sesión, para comenzar a desarrollar los procedimientos que guiarían a los países en vías de desarrollo sobre la forma de cumplir sus compromisos con el Protocolo de Kioto. Algunas decisiones salidas de la COP-5 establecieron importantes cuestiones sustanciales. Se alcanzó el acuerdo sobre cómo mejorar el rigor de los informes nacionales de los países industrializados y reforzar las directrices para la medida de las emisiones de gases de efecto invernadero. También se tomaron acciones dirigidas a los cuellos de botella en el suministro y consideración de las comunicaciones nacionales por los países en vías de desarrollo.

Otras decisiones establecieron que el proceso de las negociaciones seguiría a lo largo de todo el período hasta la COP-6, que se programó para La Haya en noviembre de 2000. En esencia, el “libro de normas” de Kioto tendría que incluir:

- la consideración de métodos para las emisiones nacionales y las reducciones de las emisiones;

- las normas para obtener créditos para los “sumideros”, por ejemplo en las prácticas de gestión de bosques, en las que los nuevos árboles absorberían el dióxido de carbono de la atmósfera, contrarrestando así las emisiones;
- los regímenes de vigilancia del cumplimiento de los compromisos y de tratamiento del incumplimiento; y
- los procedimientos para el Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo y para los sistemas de Realización Conjunta y del Comercio con las Emisiones.

La tarea desalentadora a la que se enfrentaron los negociadores fue desarrollar un paquete integral y políticamente aceptable que se dirigiera a todos los temas clave relacionados con la Convención de 1992. Los temas especialmente sensibles para los países en vías de desarrollo fueron sus expectativas de transferencia de tecnología de los países desarrollados y su particular vulnerabilidad ante el cambio climático o las consecuencias económicas de las reducciones de las emisiones en los países desarrollados.

El gran avance esperado en La Haya no se realizó por completo, sin embargo, y las negociaciones se rompieron en la undécima hora con el tema del contencioso de los “sumideros” sin resolver.

Sin embargo, se alcanzó un verdadero progreso en algunos otros frentes. Quizás el más destacable de éstos fue la emergencia de un número creciente de compañías multinacionales sinceramente preocupadas que se unían al esfuerzo para promover un tratado que fuera factible y eficaz. Por ello, aunque el resultado de las negociaciones de La Haya representó un contratiempo, no se consideró un fracaso permanente en el proceso, y continúan los esfuerzos para alcanzar un consenso que salvaguarde el clima y el medio ambiente de la Tierra para las generaciones venideras.

Reconocimiento

El material para este artículo se ha obtenido en parte de las hojas de datos preparadas por la Unidad de Información de Convenciones, parte de la División de Convenciones Medioambientales del PNUMA.

La Meteorología y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertización

La desertización es la degradación de la tierra en las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas de secano, según se definió en la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertización (UNCCD). La desertización aparece debido a que los ecosistemas de secano, que cubren el cuarenta por ciento de la superficie terrestre de la Tierra, son extremadamente vulnerables a la sobreexplotación y al uso inapropiado de la tierra. Implica la pérdida de productividad biológica o económica y la complejidad de las tierras de cultivo, pastos y bosques.

La desertización está producida principalmente por la variabilidad climática y por las

actividades humanas insostenibles. Las formas de uso de la tierra insostenible, citadas habitualmente, son el



Defensas levantadas para impedir el avance de las dunas de arena (Foto: FAO)