La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1992)

Víctor M. Sánchez

P08/93130/01366

UOC
Universitat Oberta de Catalunya
www.uoc.edu

Índice

1. Conceptos generales 5
1.1. Presentación doctrinal de las lecturas 5
1.1.1. ¿Qué es la CMNUC? 5
1.1.2. Aportaciones normativas 5

1. Conceptos generales

Los conceptos generales que vamos a abordar en este módulo son:

1) Objetivos de la CMNUCC
2) Responsabilidad común y principio de trato diferenciado
3) Obligaciones de las partes
4) Estructura política, administrativa y científica

1.1. Presentación doctrinal de las lecturas

1.1.1. ¿Qué es la CMNUC?

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992) entró en vigor el 21 de marzo de 1994. Después del primer informe elaborado por el IPCC (1990), la Asamblea General de la ONU decidió crear el Comité Internacional de Negociación (CIN) con el fin de facilitar las negociaciones internacionales de un tratado que tuviera como objeto de regulación el cambio climático. El CIN cumplió su compromiso y presentó el texto para su aprobación a la Conferencia de Río (1992).

> La CMNUCC es el primer instrumento multilateral internacional en el que los Estados partes se comprometen, conjuntamente, en una estrategia general de estabilización de las emisiones de los gases de efecto invernadero.

En la actualidad, más de 180 Estados han ratificado este texto normativo, lo que lo convierte en uno de los tratados internacionales de mayor aceptación universal. La Comunidad Europea y todos sus Estados miembros figuran entre las partes del tratado y como tales, están obligados a cumplir con sus disposiciones. También Estados Unidos.

1.1.2. Aportaciones normativas

Más allá de la retórica, los compromisos tangibles asumidos por los Estados partes en esta primera respuesta jurídica intencional al cambio climático fueron relativamente escasos, a tenor de ciertas expectativas iniciales. La fruta no estaba todavía madura para aceptar propuestas concretas de reducción de emisiones favorecida por la CE y el grupo AOSIS. Primó entonces, ante los malos augurios del fracaso completo del texto, el principio de inclusión. Mejor todos, aunque con pocos compromisos, que unos cuantos, entre los que no figurara

Estados Unidos, el mayor emisor de gases de efectos invernadero. En el primer envite se prefirió dejar para mejor momento el establecimiento de un calendario específico de reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero.

¿Qué aporta de valor la CMNUCC?

Varios aspectos:

a) Fijación de un objetivo común o compartido por todos los Estados participantes.

En su art. 2:

"lograr... 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...en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático..."

Como veréis, el lenguaje es muy diplomático pero también preciso: 'estabilización' no es lo mismo que 'reducción' y "adaptación", y presuponía el reconocimiento de que no se había acordado realmente revertir la situación existente.

b) Consagración del principio de trato diferenciado. Aunque todos los Estados se comprometen a impulsar el objetivo común, se asume, como hacía el IPCC en su primer informe de evaluación (1991), que la proporción mayor de las emisiones de GEI pasadas y presentes tiene su origen en los PD. A ellos les corresponde, por tanto, el peso principal en la estabilización de sus emisiones, mientras que los PVD todavía pueden seguir incrementando sus emisiones para cubrir sus necesidades de desarrollo social y económico.

Según el art. 3:

"Las partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. En consecuencia, las partes que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos."

c) Régimen jurídico diferenciado. En consonancia con este punto de partida, la Convención crea un régimen jurídico diferenciado, basado, en lo esencial, en el grado de desarrollo de los Estados y su contribución en el pasado a la creación del problema. Su artículo 4.1 fija las obligaciones comunes de todas las partes en el tratado, muy genéricas. Pero los Estados partes, recogidos en el anexo I y el anexo II de la Convención, asumían un conjunto de obligaciones jurídicas y de asistencia técnica y financiera más amplias (arts. 4.2, 4.3 y 4.5 en especial). Se hacía honor, de este modo, al principio de trato diferenciado. El liderazgo de las acciones para combatir el cambio climático recae en los responsables directos del problema. No obstante, todas estas obligaciones añadi-

das de los PD, como veréis en el artículo 4.2., eran de una naturaleza vaga, alejadas de la creación de obligaciones de resultado relativas a la reducción cuantitativamente vinculante de las emisiones en una fecha determinada.

"Las partes que son países desarrollados y las demás partes incluidas en el anexo I se comprometen específicamente a lo que se estipula a continuación:

a) Cada una de esas partes adoptará políticas nacionales y tomará las medidas correspondientes de mitigación del cambio climático, limitando sus emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero y protegiendo y mejorando sus sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero. Esas políticas y medidas demostrarán que los países desarrollados están tomando la iniciativa en lo que respecta a modificar las tendencias a más largo plazo de las emisiones antropógenas de manera acorde con el objetivo de la presente Convención, reconociendo que el regreso antes de fines del decenio actual a los niveles anteriores de emisiones antropógenas de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal contribuiría a tal modificación, y tomando en cuenta las diferencias de puntos de partida y enfoques, estructuras económicas y bases de recursos de esas partes, la necesidad de mantener un crecimiento económico fuerte y sostenible, las tecnologías disponibles y otras circunstancias individuales, así como la necesidad de que cada una de esas partes contribuya de manera equitativa y apropiada a la acción mundial para el logro de ese objetivo.

Estados del anexo I

Alemania
Australia
Austria
Belarús *
Bélgica
Bulgaria *
Canadá
Comunidad Europea
Checoslovaquia *
Dinamarca
España
Estados Unidos de América
Estonia *
Federación de Rusia *
Finlandia
Francia
Grecia
Hungría *
Irlanda
Islandia
Italia
Japón
Letonia *
Lituania *
Luxemburgo
Noruega
Nueva Zelandia
Países Bajos
Polonia *
Portugal
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte
Rumania *
Suecia
Suiza
Turquía
Ucrania *

* Países que están en proceso de transición a una economía de mercado."

d) Establecimiento de un sistema periódico de impulso político. El avance progresivo en la realización del objetivo principal de la Convención se fía a la convocatoria periódica de la Conferencia de las Partes[1]. Ante la imposibilidad inicial de adoptar obligaciones más detalladas, la Convención crea un foro de discusión periódica, en el que participan todos los países obligados por la CMNUC. Estados escépticos sobre el cambio climático y las estrategias para su mitigación, y otros convencidos de su gravedad, se reúnen para dialogar, revisar la aplicación del CMNUCC y, en su caso, aprobar mecanismos de reforzamiento de los compromisos asumidos en función de la evolución política o científica. Así sucedió en 1997 con la aprobación del Protocolo de Kyoto (1997).

(1)El art. 7 de la CMNUCC recoge las funciones, composición y reuniones de la Conferencia de las Partes.

e) Fijación de un aparato científico y administrativo básicos para dar seguimiento al tema y vigilar el cumplimiento por parte de los Estados de las obligaciones asumidas. Están recogidos en los artículos 9 y 10 de la CMNUCC y sus competencias fueron desarrolladas, en lo esencial, mediante la Decisión 6 de la Primera Conferencia de las Partes celebrada en Berlín (1995).

Lecturas complementarias

Documento 8. CMNUCC (1992) publicada en el BOE tras su ratificación por España. Leed atentamente la CMNUCC para ver el conjunto de obligaciones y mecanismos de seguimiento creados por este tratado.

Documento 9.Página web oficial la de seguimiento de las reuniones sostenidas por la Conferencia de las partes y su preparación.

Documento 10. Decisión 6/CP 1. Organismos subsidiarios de la Convención. Desarrolla los mecanismos de seguimiento de las obligaciones de la Convención.

Actividad. Aspectos a analizar

1) Clasificad la Conferencia de la Partes conforme a la ordenación de mecanismos de aplicación de los tratados recogidos en el documento 7[2] sobre "El derecho internacional del medio ambiente" escrito por Adriana Fabra.

(2)**Documento 7.** "El derecho internacional del medio ambiente", por Adriana Fabra. En este escrito, la autora hace una presentación general de las características del derecho internacional del medio ambiente. Cuándo nace, por qué razones, en qué medida las organizaciones internacionales y otros actores no estatales han hecho avanzar su rápido desarrollo, cuál es la tipología general de mecanismos de aplicación, etc.

2) ¿Qué otros órganos crea la Convención? Haced también una clasificación por razón de sus funciones.
3) Detectad en el preámbulo y en el artículo 3 referencias al principio de diferenciación entre los PD y los PVD. Comparad las obligaciones que asumen todas las partes con las que asumen los Estados del anexo I y II leyendo atentamente el artículo 4.
4) ¿A qué principio responde la separación entre los Estados del anexo I y los Estados del anexo II?
5) Relacionad el tratado diferenciado con los principios como el de "quien contamina paga", el "principio de equidad", o el "principio de cooperación".
6) Identificad los principales mecanismos o medios de aplicación de los compromisos de la CMNUCC.
7) ¿Cómo integra la CMNUCC la participación de las organizaciones internacionales y las ONG implicadas en el cambio climático?¿Qué valor aportan?