

Las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional en el régimen internacional en materia de cambio climático: el dialogo entre el régimen internacional y los sistemas nacionales para el desarrollo sostenible

Rosa Giles Carnero

Profesora Titular de Derecho Internacional Público

Universidad de Huelva

I. INTRODUCCIÓN.

La vigésima primera reunión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas en materia de Cambio Climático (CMNUCC) se celebrará en París del 30 de noviembre al 11 de diciembre de 2015, como una nueva y crucial oportunidad para el desarrollo del régimen internacional en materia de cambio climático¹. El principal y más trascendente objetivo de este encuentro es alcanzar un nuevo acuerdo internacional vinculante que sienta las bases para la actuación de mitigación y adaptación en materia de cambio climático a partir de 2020, y que establezca un nuevo marco global de desarrollo bajo en carbono. Para alcanzar este propósito, en el marco de la CMNUCC se ha diseñado un proceso de negociación entre los Estados Partes en el que la pieza clave son las denominadas Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (INDCs, por sus siglas en inglés).

La Conferencia de las Partes, en su décimo noveno periodo de sesiones, celebrado en Varsovia del 11 al 23 de noviembre de 2013, invitó a los Estados a iniciar o desarrollar la preparación de sus INDCs como fórmula para asegurar el avance del régimen internacional en materia de clima. Se establecía así un procedimiento en el que se animaba a los Estados a presentar su previsión respecto a sus planes nacionales de actuación en materia de cambio climático a partir de 2020, de forma que estas aportaciones se convirtieran en la base de la negociación de los compromisos internacionales que los Estados estarían dispuestos a asumir. Con este procedimiento negociador se pretendía abandonar el modelo del Protocolo de Kioto, basado en una ordenación general y única de la actuación de los Estados para la mitigación del cambio climático; para establecer un sistema en el que la construcción de la norma internacional parte de una primera actuación de los sujetos que habrán de prestar el consentimiento y proceder a su aplicación, al tiempo que diferencia los compromisos en función de la situación específica de cada Estado². En la

¹ *Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático*, hecha en Nueva York (Estados Unidos) el 9 de mayo de 1992, y con entrada en vigor el 21 de marzo de 1994. Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1771, p. 107, disponible en: http://unfccc.int/essential_background/convention/items/6036.php

² *Protocolo de Kioto a la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático*, adoptado en Kioto (Japón) el 11 de diciembre de 1997, y con entrada en vigor el 16 de febrero de 2005. Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2303, p. 162, disponible en: http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php

búsqueda de la efectividad negociadora, este procedimiento pretende asegurar el compromiso de los Estados con las medidas internacionales que pudieran adoptarse, y para ello prevé asumir un sistema flexible de obligaciones en el que se desarrollen de forma paralela diferentes tipos de actuaciones que compartan un efecto final de beneficio climático.

Este procedimiento de negociación de la norma jurídica internacional conlleva un nuevo marco de diálogo e interacción entre el régimen internacional en materia de cambio climático y los sistemas nacionales. El mecanismo diseñado genera un escenario en el que los procesos de homogeneización y ponderación de las actuaciones climáticas alcanzan un importante protagonismo; al tiempo que se establecen nuevos espacios en los que los Estados pueden cooperar para la consecución de un desarrollo climático bajo en carbono. En las páginas siguientes se analizan los principales elementos de las INDCs y su configuración como marco de diálogo entre el régimen internacional y los sistemas nacionales, para avanzar algunas conclusiones sobre la efectividad y trascendencia de esta figura que deben ser calificadas como provisionales a la espera de los resultados que se obtengan en la reunión de París a finales de 2015.

II. ELEMENTOS PRINCIPALES EN LA CONFIGURACIÓN DE LAS INDCS.

Como se ha señalado, la Conferencia de las Partes invitó en 2013 a los Estados a preparar sus INDCs, llamamiento que fue reiterado en su vigésima reunión celebrada en Lima del 1 al 14 de diciembre de 2014³. La función de esta figura apareció con claridad en estos primeros llamamientos, con su utilización se pretendía favorecer el avance hacia el consenso en la adopción de un nuevo acuerdo internacional en materia de cambio climático, ya que expondría la posición y las previsiones de los Estados Partes al respecto. Si la función de la figura apareció bien definida desde el inicio, no puede decirse lo mismo de la mayoría de sus elementos principales, que quedaron sin una específica definición en ambas reuniones de la Conferencia de las Partes.

La primera cuestión que ha quedado sin precisar ha sido la de la naturaleza jurídica de las INDCs, ya que expresamente se decidió no indicar este aspecto. En su décimo novena reunión, la Conferencia de las Partes animó a los Estados a la elaboración y la presentación de las INDCs, señalado que se haría “sin perjuicio de su naturaleza jurídica”; un año más tarde añadirá que “se entenderán sin perjuicio de la naturaleza jurídica y el contenido de esas contribuciones de las Partes, o del contenido del protocolo, el instrumento jurídico de otra índole o la conclusión acordada con fuerza legal en el marco de

³ Ver la Decisión 1/CP.19, *Intensificación de los trabajos relativos a la Plataforma de Durban*, 19º periodo de sesiones, celebrado en Varsovia del 11 al 23 de noviembre de 2013, para. 2; y Decisión 1/CP.20, *Llamado de Lima para la Acción Climática*, 20º periodo de sesiones, celebrado en Lima del 1 al 14 de diciembre de 2014, para. 9. Los textos de las Decisiones de la Conferencia de las Partes se encuentran disponibles en la página web oficial de la CMNUCC en <http://unfccc.int/2860.php>.

la Convención que sea aplicable a todas las Partes”⁴. No cabe duda de que existía el riesgo de que los Estados percibieran que la presentación de las INDCs conllevara la asunción de un compromiso internacional de cumplir las acciones relatadas, lo que podría disuadirles de participar en el sistema. El planteamiento adoptado por la Conferencia de las Partes pretendió incentivar la elaboración de las previsiones nacionales y su comunicación al régimen internacional, salvaguardando la posterior capacidad de los Estados para prestar el consentimiento a los compromisos que pudieran definirse en la reunión a celebrar en París a final de año. La presentación de las INDCs no supone, por tanto, la asunción de un compromiso internacional respecto del cumplimiento de su contenido, aunque no cabe duda de que supone el inicio de un diálogo con el resto de los Estados en los que la definición de la postura nacional respecto a la posibilidad de adoptar medidas concretas y cuantificadas de mitigación o adaptación al cambio climático tiene una importante relevancia política.

En lo que se refiere al contenido de las INDCs, la Conferencia de las Partes incluyó diferentes referencias a esta cuestión en sus reuniones de 2013 y 2014, pero sin establecer de forma exhaustiva y cerrada la información que debería incluirse o la estructura a seguir. En su décima novena reunión, la Conferencia de las Partes señaló que las INDCs debían incluir una información que facilitara la claridad, la transparencia, y la comprensión de las medidas a adoptar, y pidió al Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada que determinara durante el siguiente año la información que las Partes debían incluir al presentar sus contribuciones⁵. En la siguiente reunión de la Conferencia de las Partes, se precisó algo más el contenido de las INDCs al señalar que “deberá representar un avance con respecto a los compromisos actuales de esa Parte” y “podrá incluir, entre otras cosas, según corresponda, información cuantificable sobre el punto de referencia (con indicación de un año de base, cuando proceda), los plazos y/o períodos de aplicación, el ámbito y la cobertura, los procesos de planificación, los supuestos y los enfoques metodológicos, incluidos los destinados a estimar y contabilizar las emisiones y, cuando sea el caso, las absorciones antropógenas de gases de efecto invernadero, y una indicación de los motivos por los que consideren que su contribución prevista determinada a nivel nacional es justa y ambiciosa, a la luz de sus respectivas circunstancias nacionales, y de la manera en que contribuye a la consecución del objetivo de la Convención”⁶.

Del texto de las Decisiones adoptadas en ambos encuentros, puede inferirse que, aunque la Conferencia de las Partes no incluye un listado exhaustivo de la información a aportar, puede entenderse que debe incluirse toda la necesaria para que sea posible valorar el impacto climático específico que pudieran tener las medidas concretas propuestas. En este aspecto, ha sido interesante el trabajo realizado para apoyar a los Estados menos desarrollados en la elaboración de sus INDCs, ya que se han difundido diversas metodologías que han conformado un acervo común de cómo proceder a su elaboración y qué

⁴ Ver Decisiones 1/CP.19, para. 2 (b); y 1/CP.20, para. 8.

⁵ Ver Decisión 1/CP.19, para. 2 (b) y (c).

⁶ Ver Decisión 1/CP.20, para. 10 y 14.

contenido incluir en la información comunicada. Tomando como marco el mandato general de la Conferencia de las Partes, la práctica desarrollada en el régimen internacional de cambio climático ha permitido un dialogo entre los Estados y con los órganos del sistema que ha ido conformando una práctica homogénea en la preparación y comunicación de las INDCs⁷.

Respecto a la cuestión de si el contenido de las INDCs debía limitarse a acciones de mitigación, o podían incluir de adaptación, mientras que en la décima novena reunión de la Conferencia de las Partes no se incluyó referencia alguna a este segundo tipo, en su vigésima reunión celebrada en 2014 se recogió la posibilidad de que se incluyeran medidas de adaptación en las contribuciones nacionales. En esta segunda reunión se invitó a todas las Partes a aportarsus planes de adaptación o a incluir un componente de adaptación en su contribución⁸. De esta forma, se incidía en un aspecto especialmente relevante para el régimen internacional a la vista de los últimos informes de la comunidad científica internacional, y para aquellos Estados con una mayor vulnerabilidad a los efectos del cambio climático.

Conforme al objetivo previsto de facilitar la negociación internacional para la adopción de un nuevo acuerdo internacional climático, la Conferencia de las Partes precisó el plazo de presentación de las INDCs, y estableció un proceso de presentación que asegurase la transparencia⁹. En sus reuniones de 2013 y 2014, la Conferencia de las Partes invitó a las Partes a comunicar a la Secretaría de la CMNUCC sus INDCs con anterioridad a la celebración de su vigésima primera reunión a finales de 2015, y a aquellas que estuvieran en disposición de hacerlo en el primer trimestre del 2015¹⁰. Para facilitar el proceso, la Secretaría estableció un portal en el sitio web de la CMNUCC en el que los Estados podían presentar sus INDCs, y donde se permitiría su consulta pública¹¹. El plazo previsto y la herramienta diseñada pretendían asegurar la efectividad del proceso de presentación de las contribuciones nacionales para la consecución de un acuerdo internacional a finales de 2015. La información nacional de cada Estado debía estar accesible para todas las Partes con suficiente tiempo y fácilmente si se pretendía que permitiera un dialogo previo a la reunión a celebrar en París, por lo que el correcto funcionamiento de este proceso resultaba indispensable.

Un elemento adicional previsto por la Conferencia de las Partes y especialmente relevante es la previsión de prestación de ayuda para elaborar sus INDCs a los Estados que presenten dificultades para ello. Además de la actividad que pueda ofrecer la Secretaría para el apoyo a aquellos Estados que requiriesen su colaboración, la Conferencia de las Partes pide a los Estados desarrollados, a las entidades encargadas del Mecanismo Financiero y a otras

⁷ La Secretaría General publica diversos links en los que se proporciona información o se presta apoyo para la elaboración de las INDCs, aunque expresamente se señala que la Secretaría no promueve un método o una publicación particular, la diversa información difundida abunda en una metodologías homologables que han sido mayoritariamente utilizadas por los Estados Partes.

⁸ Ver Decisión 1/CP.20, para. 12.

⁹ Ver Decisiones 1/CP.19, para. 2 (b); y 1/CP.20, paras. 13 y 16 (a).

¹⁰ Ver Decisiones 1/CP.19; y 1/CP.20.

¹¹ Para facilitar la tarea de los Estados, se les facultó para presentar la documentación de sus INDCs en este nuevo portal utilizando las mismas credenciales que usan para acceder a otras herramientas de presentación de documentación del sistema a través de los puntos nacionales.

organizaciones que estuvieran en disposición que ayuden a aquellos Estados que tuvieran problemas para el diseño de sus contribuciones¹². De esta forma, se promueve la participación en el proceso de los Estados menos desarrollados, al tiempo que se despliega un dialogo con sistemas nacionales que presentan carencias en su capacidad de diseñar acciones de mitigación o adaptación al cambio climático. Como ya se ha señalado, la práctica en este ámbito ha permitido el desarrollo de una actividad de asistencia que también ha producido el desarrollo de metodologías comunes, y de esquemas de actuación que incluyen un factor de homogeneización en las actuaciones de mitigación y adaptación al cambio climático.

A 25 de octubre de 2015, 149 Estados y la Unión Europea habían presentado sus INDCs, cifra en la que se incluyen todos los Estados desarrollados y el 87% de las emisiones globales. Conforme a la evaluación desarrollada por la Secretaría de la CMNUCC, el 80% de estas contribuciones incluyen objetivos cuantificables, y en el mismo porcentaje se incluyen medidas de adaptación. Estos primeros datos parecen apuntar a que puede considerarse que el sistema de presentación de INDCs ha recabado un primer éxito, pero habrá que esperar al 1 de noviembre próximo, fecha prevista para que la Secretaría publique un primer informe sobre estas contribuciones, para poder disponer de una primera valoración del verdadero alcance y la relevancia que ha podido tener este proceso¹³.

III. LAS INDCS EN EL PROCESO DE DIALOGO ENTRE EL RÉGIMEN INTERNACIONAL Y LOS SISTEMAS NACIONALES.

El objetivo de las INDCs es hacer posible alcanzar un acuerdo internacional en la reunión de la Conferencia de las Partes a celebrar París, estableciendo un proceso normativo en el que el compromiso internacional se conforma mediante las aportaciones y el dialogo entre los sistemas nacionales. Desde este punto de vista, las contribuciones nacionales suponen un instrumento específico en el que el dialogo entre el régimen internacional y los sistemas nacionales abandona el tradicional esquema de abordar la recepción del Derecho Internacional por los ordenamientos internos y plantear problemas de correcta aplicación de la norma internacional por el ordenamiento jurídico interno, para entrar en un esquema más complejo en el que el sistema internacional busca en los ordenamientos internos soluciones y compromisos que elevar al ámbito global. No supone tampoco abordar el compromiso internacional desde la mera suma de compromisos unilaterales de los Estados, ya que ante una cuestión como la del cambio climático, con un alto grado de

¹² Ver Decisiones 1/CP.19, para. 2 (d); y 1/CP.20, para. 15. Destaca el lenguaje utilizado en la primera de las Decisiones, en la que se incluye la expresión “pedir encarecidamente” a la hora de realizar el llamamiento de asistencia. Esta expresión parece subrayar la importancia otorgada a que se presenten las diferentes INDCs como elemento fundamental para el éxito del proceso.

¹³ Ver petición dirigida a la Secretaría en Decisión 1/CP.20, para. 16 (b) para la presentación de un informe de síntesis sobre el efecto agregado de las INDCs comunicadas hasta el 1 de octubre de 2015.

incertidumbre en los diferentes aspectos que debería conllevar una acción global eficaz, la aportación nacional también incluye la contribución al diseño material final de la norma. La interacción entre el sistema internacional y los sistemas nacionales resulta en este esquema más compleja y supone un replanteamiento de los sistemas tradicionales de negociación de la norma internacional, al tiempo que sitúa a los ordenamientos nacionales en una nueva y más activa situación de comunicar e interactuar en el ámbito internacional. En este contexto, merecen una mayor reflexión dos aspectos.

Por un lado, puede señalarse que un proceso en el que la norma internacional se construye a partir del análisis y la comparación de las soluciones ambientales y económicas adoptadas a nivel nacional, supone establecer una comparativa constante entre estos sistemas que tendrá como derivada una homogenización de los ordenamientos jurídicos nacionales mediante una estandarización de la actuación climática. Como ejemplo especialmente claro de esta tendencia, puede señalarse los llamamientos a los Estados desarrollados y a los órganos implicados en el régimen internacional en materia de cambio climático para que presten su asistencia a los Estados con dificultades para el diseño de sus contribuciones nacionales. Esta colaboración ha permitido un diálogo que puede ser la base para una mayor cooperación en este ámbito, pero también se ha iniciado un proceso en el que previsiblemente las metodologías utilizadas en los Estados desarrollados se afiancen como la base de la actuación nacional del Estado en vías de desarrollo. Se afianza así una única metodología, que resulta el germen de una estandarización de la actuación climática en cuyo desarrollo los diferentes Estados han tenido un diferente nivel de influencia.

Si las INDCs suponen un instrumento para incentivar una primera fase del proceso negociador mediante la que alcanzar un nuevo sistema de compromisos, a esto debe añadirse que en una segunda fase, el régimen internacional debe convertirse en el escenario en el que puedan evaluarse y compararse las contribuciones nacionales, de forma que supongan la base para obligaciones internacionales eficazmente ponderadas entre los diversos Estados miembros. Este escenario hará necesario el desarrollo de metodologías de cuantificación, y de nuevo la tendencia será a la homogenización de actuación. De esta forma, la medida nacional se constituye en la base de la futura norma internacional, pero el proceso se inserta en un sistema en el que la estructura institucional internacional desarrollará medidas de evaluación y fiscalización, estableciéndose un proceso de homogeneización a través del desarrollo de metodologías comunes.

En este proceso de estandarización, va a ser interesante mantener la atención sobre la actividad de diferentes órganos del régimen internacional en materia de cambio climático. Por un lado, resulta interesante la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada, que ya ha recibido el mandato de la Conferencia de las Partes para que formule recomendaciones sobre los procesos de examen técnico¹⁴. Durante todo el mes de octubre de 2015 se ha desarrollado en este órgano una actividad de presentaciones de la actividad de los diferentes Estados Partes para preparar sus INDCs, de forma que se abre un nuevo foro de intercambio

¹⁴ Ver Decisión 1/CP.20, para. 20.

de experiencias en el que han participado tanto Estados desarrollados como en vías de desarrollo. Por otro lado, no puede olvidarse el protagonismo del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico a la hora de desarrollar metodologías para la aportación de datos cuantitativos, lo que supone un motor en el proceso de estandarización de los procesos de presentación y control de información.

Un segundo aspecto a destacar es la capacidad de las INDCs para convertirse en un instrumento que facilite la cooperación para el desarrollo sostenible. Desde la Secretaría de la CMNUCC se ha señalado que las INDCs no sólo suponen una herramienta para el beneficio ambiental, sino que además puede considerarse como un sistema de comunicación en el que aparece un fuerte componente de incentivo para el desarrollo y la economía global¹⁵. El proceso de elaboración de la norma internacional climática ha estructurado un espacio de negociación en el que cada Estado presenta sus previsiones de mitigación y adaptación al cambio climático, en lo que supone el relato de sus opciones de desarrollo. El dialogo entre los Estados en este proceso conlleva que la cooperación climática pueda servir de marco para el desarrollo de relaciones económicas y comerciales. Se abre un complejo dilema en el que el proceso institucionalizado para la cooperación ambiental se convierte en un foro de oportunidades para desarrollar relaciones económicas y comerciales entre los Estados implicados, y donde será difícil valorar la real incidencia de la eficacia ambiental.

El análisis de las INDCs presentadas permite apreciar las opciones de desarrollo que los diferentes Estados han expresado como su previsión de actuación a partir de 2020. Si bien la contribución de algunas Partes como la Unión Europea puede resultar previsible al ser consecuencia en buena medida de la aplicación de la legislación ya vigente en materia de cambio climático y energía, la contribución de otros Estados reacios a asumir compromisos en el sistema internacional como Estados Unidos o China parece resultar más interesante¹⁶. Desde este punto de vista, las INDCs pueden convertirse en un instrumento de información que incida en el mayor o menor atractivo de una

¹⁵ El 2 de octubre de 2015, la Secretaria de la CMNUCC declaró en un comunicado de valoración del proceso de presentación de las INDCs: "The INDCs can be seen as an impressive portfolio of potential investment opportunities that are good for each individual country and good for the planet". Ver <http://newsroom.unfccc.int/unfccc-newsroom/indcs-unprecedented-global-breadth-of-climate-action-plans-ahead-of-paris/>

¹⁶ El portal de INDCs permite observar la declaración de cada Estado de sus previsiones de actuación y compromisos en materia de cambio climático a partir de 2020, lo que conlleva la declaración de su voluntad de actuación en diversos sectores de su economía y la fijación de sus prioridades de crecimiento. La contribución de la Unión Europea y sus 28 Estados miembros supone la evolución de su legislación vigente en materia de clima y energía, y la previsión del nuevo paquete de medidas para 2030 anunciado por el Consejo Europeo, conforme a esto, anuncia una disminución doméstica de sus emisiones de gases de efecto invernadero de un 40% para 2030, tomando como base el año 1990. Por su parte, Estados Unidos ha aportado la información que permite entender su ofrecimiento de reducción doméstica de las emisiones de gases de efecto invernadero entre un 26% a un 28% para 2025, tomando como base el año 2005. Por su parte, China ofrece información sobre un amplio abanico de medidas tanto de mitigación como de adaptación entre las que destaca la voluntad de establecer el mayor pico de emisiones en 2030, y trabajar para acercar esta fecha. El análisis de las INDCs de estos Estados y del resto de las Partes que las han presentado permite realizar un análisis de las previsiones de crecimiento y de actuación de estos sujetos en las próximas décadas.

economía para la inversión internacional, fije los sectores más competitivos, o presente su mayor o menos grado de fiabilidad en relación al cumplimiento de sus compromisos.

IV. CONCLUSIONES.

Al comenzar este apartado de conclusiones, debe recordarse que nada de lo aportado puede considerarse concluyente en el momento actual, ya que la evaluación final de un instrumento como las INDCs va a depender de si finalmente se logra un acuerdo en la reunión a celebrar en París a finales de 2015, y si resulta viable la adopción de compromisos vinculantes para los Estados Partes en el régimen en materia de cambio climático. El proceso de las INDCs se ha diseñado con este objetivo final y, en principio, es su consecución lo que permitirá su valoración. El informe de la Secretaría a presentar el 1 de noviembre de 2015 será un primer momento en el que podrá valorarse algunos aspectos de la efectividad de la figura, pero será la conclusión de la reunión de la Conferencia de las Partes a finales de año el momento que permitirá reelaborar las conclusiones pertinentes.

No obstante lo señalado, el proceso de presentación de las INDCs también puede ser objeto de evaluación en sí mismo. Se ha articulado un sistema mediante el cual se establece un intercambio de posiciones entre los Estados miembros respecto a su estrategia nacional en materia de cambio climático, lo que supone exponer las bases de su estrategia energética y de crecimiento. El diálogo que supone este proceso se articula como una nueva e institucionalizada vía de cooperación en asuntos ambientales y económicos, que se desarrolla a un nivel técnico y no sólo político y que supera el concepto tradicional de la negociación diplomática para entrar en una interrelación entre las administraciones especializadas de cada Estado. De esta forma, se produce una retroalimentación que lleva a que puedan homogeneizarse metodologías y actuaciones que pretendan un beneficio ambiental y climático general, pero también se establecen soluciones de mercado y cooperaciones de contenido económico difíciles de controlar.

Este proceso pretende construir la norma internacional desde la aportación de los sistemas nacionales, pero al mismo tiempo construye un sistema de gestión internacional de la amenaza climática en el que se involucran a los sistemas nacionales. La complejidad de la amenaza climática, y el alto grado de incertidumbre en las mejores metodologías para combatirlas, hacen que este proceso sea algo más que la suma de compromisos nacionales con los que tratar de combatir la ausencia de voluntad para crear una norma internacional general. Supone un sistema en el que puede estructurarse un conjunto de actuaciones dispares con un claro objetivo común de beneficio climático, una gestión conjunta de una amenaza global desde actuaciones diferenciadas en función de la situación de cada Estado. El grado de efectividad de este sistema sólo podrá valorarse atendiendo a si se consigue el objetivo de estabilizar la temperatura global del planeta en el límite de los 2°C, pero en el momento de desarrollo actual supone un proceso que muestra interesantes vías para la

cooperación ambiental y económica al tiempo que supone un proceso de estandarización de la actividad climática en el que la capacidad de liderazgo de los diferentes Estados se presenta muy dispar.