



Universidad
Carlos III de Madrid

Instituto de Estudios Internacionales y Europeos
Francisco de Vitoria

CAMBIO CLIMÁTICO, POLÍTICA, ECONOMÍA Y DERECHO DESAFÍOS PARA LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

JOSÉ ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS
(Coordinador)

COLECCION ELECTRÓNICA

INSTITUTO
DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y EUROPEOS

FRANCISCO DE VITORIA

Nº 3

Año 2013

Dirección de la colección:
Carlos R. Fernández Liesa
Montserrat Huguet Santos

ISBN: 978-84-695-8011-0
Depósito legal: M-18422-2013

Instituto Universitario de Estudios Internacionales
y Europeos “Francisco de Vitoria”
c. Madrid, 126. Edificio Luis Vives
28903 Getafe. Madrid. España
Despachos 11.1.19/11.1.18/11.1.23
Tel.: +34 91 624 98 43
Fax: +34 91 624 97 99
fvitoria@der-pu.uc3m

Índice

PRÓLOGO, por Prof. Dr. Pablo Antonio Fernández Sánchez (Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales y Titular de la Cátedra Jean Monnet de la Unión Europea, Universidad de Sevilla).....	7
PRESENTACIÓN, por Prof. Dr. José Escribano Úbeda-Portugués (Coordinador. Profesor Doctor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad Carlos III de Madrid).....	11
I. EL MARCO PARA LOS DIVERSOS ENFOQUES: UNA NUEVA APROXIMACIÓN PARA LA EFECTIVIDAD DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO, por Profa. Dra. Rosa Giles Carnero (Profesora Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Huelva).....	13
1. INTRODUCCIÓN.....	13
2. LA NOCIÓN DE MARCO PARA LOS DIVERSOS ENFOQUES.....	15
3. EL CONTENIDO NECESARIO DE UN MARCO PARA LOS DIVERSOS ENFOQUES.....	18
4. EL MARCO PARA LOS DIVERSOS ENFOQUES EN EL CONTEXTO DE LOS PRINCIPIOS DE LA CONVENCIÓN MARCO.....	21
5. CONCLUSIONES.....	22
II. EL PROTAGONISMO DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA LUCHA INTERNACIONAL CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO: ¿UN LIDERAZGO EN DECLIVE?, por Profa. Dra. Delia Contreras (Profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad CEU San Pablo de Madrid).....	25
1. INTRODUCCIÓN.....	25
2. RETOS MEDIOAMBIENTALES Y NORMATIVA.....	26
3. LA ESTRATEGIA EUROPEA DE INTERNALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS MEDIOAMBIENTALES.....	27
4. LAS MEDIDAS DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO.....	30
5. EL RETO DE MEJORAR LA EFICACIA ENERGÉTICA MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE ENERGÍAS RENOVABLES.....	33
6. DIFICULTADES ENDÓGENAS Y EXÓGENAS PARA LA CONSECUCIÓN DE OBJETIVOS.....	35
7. CONCLUSIONES.....	37
III. EL CAMBIO CLIMÁTICO. UN ENEMIGO AUSENTE EN LAS AGENDAS GUBERNAMENTALES, por Prof. Dr. José Miguel Calvillo Cisneros (Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid).....	39
1. LA EVOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS	
2. LOS RECURSOS NATURALES COMO FUENTE DE RIQUEZA.....	39
2.1. El petróleo como estrategia de crecimiento.....	41
2.2. La explotación de la tierra.....	44
2.3. El agua. fuente de riqueza y de conflictos.....	48
3. CONFLICTOS DERIVADOS DE LA EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS..	52
4. CONCLUSIONES.....	55
5. BIBLIOGRAFÍA.....	55

IV. CAMBIO CLIMÁTICO Y DESARROLLO SOSTENIBLE: EL PAPEL DE NACIONES UNIDAS Y LA UNIÓN EUROPEA, por Prof. Dr. José Escribano Úbeda-Portugués (Profesor Doctor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad Carlos III de Madrid).....	57
1. INTRODUCCIÓN.....	57
2. NACIONES UNIDAS Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO: LA CONFERENCIA DE RÍO+20.....	58
3. LA UNIÓN EUROPEA FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO: LA APUESTA POR EL DESARROLLO SOSTENIBLE A NIVEL MUNDIAL.....	63
4. CONCLUSIONES.....	66
5. BIBLIOGRAFÍA.....	67
V. HACIA UNA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LOS MERCADOS EUROPEOS DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GEI. EL AUTOCONTROL, BUEN GOBIERNO Y LAS BUENAS PRÁCTICAS COMO MECANISMOS COMPLEMENTARIOS DE CONTROL, por Isabel Rodríguez Martínez y Javier Guillem Carrau (Profesores Doctores de Derecho Mercantil de la Universidad CEU-Cardenal Herrera de Valencia).....	70
1. LOS MERCADOS DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GEI: FUNCIÓN Y TIPOS.....	70
1.1. Función.....	70
1.2. Tipos.....	71
a) La negociación bilateral.....	71
b) La negociación multilateral.....	73
2. AUSENCIA DE REGULACIÓN DE ESTOS MERCADOS. ESTADO DE LA SITUACIÓN Y PROBLEMÁTICA.....	74
3. HACIA UNA REVISIÓN DE LOS MERCADOS DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GEI EN LA REFORMA DE LA DIRECTIVA RELATIVA A LOS MERCADOS DE INSTRUMENTOS FINANCIEROS (MIFID).....	76
3.1. La necesidad de reforzar la protección de los inversores en los mercados de derechos de emisión de gases GEI.....	78
3.2. La consideración de los derechos de emisión como instrumentos Financieros.....	79
a) Los derechos de emisión en cuanto instrumentos económicos al servicio de una política medioambiental. Función.....	79
b) Los derechos de emisión en el Derecho español. Concepto, naturaleza jurídica y caracteres.....	81
c) Los derechos de emisión de GEI en cuanto instrumentos financieros....	84
3.3.- La inclusión de los derechos de emisión de GEI en el catálogo de instrumentos financieros de la Directiva MiFID. Consecuencias.....	89
a) Inclusión en el ámbito de aplicación de la LMV y su normativa de desarrollo.....	90
b) Derecho de información.....	94
c) El acuerdo básico de inversión.....	95
d) Distinción entre clientes minoristas y profesionales: test de conveniencia y test de idoneidad.....	95
3.4. Incremento de facultades de las autoridades respecto a los derivados.....	96
3.5. Sometimiento del mercado de los derechos de emisión a la normativa de los mercados de instrumentos financieros.....	97

4. LAS BUENAS PRÁCTICAS EN LOS MERCADOS DE DERECHOS DE EMISIÓN COMO INSTRUMENTO COMPLEMENTARIO DE REGULACIÓN.....	100
4.1. La autorregulación y la corregulación.....	100
4.2. Las buenas prácticas en los mercados secundarios de derechos de emisión.....	101
4.3. El interrogante de la eficacia de las buenas prácticas: los efectos jurídicos de los usos del tráfico y la competencia desleal.....	102
5. CONCLUSIONES.....	103

VI. EL SISTEMA COMUNITARIO DE COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN EN EL ORIGEN DE LOS MERCADOS DE NEGOCIACIÓN SECUNDARIA DE EMISIONES,

por Profa. Sara González (Profesora Doctora de Derecho Mercantil de la Universidad Cardenal-Herrera de Valencia).....105

1. INTRODUCCIÓN.....	105
2. EL SISTEMA DE COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN.....	105
2.1. Función económica del sistema de comercio de derechos de emisión como mecanismo de flexibilidad.....	105
2.2. Peculiaridades del sistema comunitario de comercio de derechos de emisión.....	109
3. LOS MERCADOS DE NEGOCIACIÓN SECUNDARIA DE EMISIONES.....	110
3.1. Concepto amplio de mercados de emisiones.....	110
3.2. Problemática de los mercados de emisiones	111
4. PROPUESTA DE REGULACIÓN DE LOS MERCADOS DE NEGOCIACIÓN SECUNDARIA DE EMISIONES.....	112
4.1. Las plataformas españolas de negociación de derechos de emisión como mercados de negociación secundaria de emisiones.....	112
4.2. Propuesta de regulación de las plataformas de negociación de derechos de emisión.....	116
5. CONCLUSIONES.....	119

I. EL MARCO PARA LOS DIVERSOS ENFOQUES: UNA NUEVA APROXIMACIÓN PARA LA EFECTIVIDAD DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO

Profa. Dra. Rosa Giles Carnero
Universidad de Huelva

1. INTRODUCCIÓN

El momento actual de la acción internacional contra el cambio climático resulta crítico desde el punto de vista medioambiental, al tiempo que se configura como un escenario en el que ensayar nuevas estrategias que permitan superar los limitados resultados ambientales obtenidos por el régimen internacional sobre cambio climático. Los datos ofrecidos por la comunidad científica muestran con alarma que el tan repetido objetivo de no superar los dos grados centígrados en la temperatura global del planeta no sólo resulta difícil de alcanzar, sino que puede resultar insuficiente. Los diferentes documentos que compondrán el 5º Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático estarán disponibles durante el segundo semestre de 2013 y el año 2014, y ya se avisa que incluirán nuevas alarmas y llamadas para la acción eficaz y contundente frente al cambio climático. El Grupo Intergubernamental ha anunciado que este nuevo informe desarrollará un mayor estudio de los componentes socioeconómicos del fenómeno del cambio climático y sus implicaciones en el desarrollo sostenible, así como de las cuestiones relacionadas con las respuestas a las catástrofes naturales, y al diseño de una respuesta eficaz que abarque tanto aspectos de adaptación como de mitigación¹. Los nuevos datos de carácter científico y tecnológico, unidos a este nuevo enfoque, harán que el 5º Informe se constituya como un referente clave en el debate sobre el contenido y la intensidad de las medidas de mitigación que los Estados deben diseñar e implementar, tanto en el ámbito nacional como en la esfera de la negociación internacional.

Si puede afirmarse que el consenso científico, representado por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático, muestra la necesidad ambiental de una acción contundente de mitigación global del cambio climático, también puede señalarse de forma general que la acción jurídica internacional está lejos de alcanzar los resultados satisfactorios que se requieren ante el reto planteado. El régimen jurídico internacional en esta materia se inauguró con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), que entró en vigor el 21 de marzo de 1994, y cuyo artículo 2 expresa el objetivo general de alcanzar “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”. Hasta la fecha, la CMNUCC ha sido complementada por el Protocolo de Kioto (PK), adoptado el 11 de diciembre de 1997, y cuya entrada en vigor se produjo el 16 de febrero de 2005. Este segundo

¹ Puede consultarse la evolución y el contenido de los trabajos de preparación del 5º Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático en el sitio web <http://www.ipcc.ch/>.

tratado supone en la actualidad el único instrumento internacional que contempla la obligación de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero como acción de mitigación del cambio climático. El PK ha servido de modelo para el desarrollo de diversas acciones de mitigación de este fenómeno ambiental, pero su eficacia ha quedado muy limitada debido tanto a factores relacionados con su diseño, como a la negativa de algunos Estados desarrollados a prestar su consentimiento a este texto.

El diseño del PK se basa en una interpretación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados que conlleva que sólo los Estados desarrollados asuman obligaciones de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Esta previsión ha hecho que fuera imposible articular en el sistema del PK obligaciones de reducción de Estados en vías de desarrollo que actualmente tienen un alto potencial como emisores de gases de efecto invernadero, de lo que es buen ejemplo el caso de China. Esta situación supone un importante límite a la capacidad de este texto para promover un sistema de mitigación del cambio climático con una importante relevancia ambiental, a lo que se sumaría el hecho de que Estados Unidos, uno de los principales emisores de gases de efecto invernadero que sí podría haber asumido obligaciones de reducción en el sistema, nunca llegó a aceptar el Protocolo, anunciando su intención de no ser Parte de ningún instrumento que no incluyese obligaciones de mitigación del cambio climático de los Estados considerados economías emergentes. La situación descrita ha supuesto que el impacto ambiental de las obligaciones de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero del PK fuera limitada, y muy lejos de los llamamientos que se realizaban desde los informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre cambio Climático.

No obstante y pese a los límites señalados, el PK se ha constituido como el único modelo de cooperación internacional que ha permitido la aplicación de medidas de mitigación del cambio climático. Es por esto, que la discusión sobre su posible término ha protagonizado los debates en los últimos años en el seno del régimen internacional sobre cambio climático. El primer periodo de cumplimiento del PK terminó el 31 de diciembre de 2012, por lo que se hacía necesario diseñar una enmienda al tratado que permitiese el desarrollo de una segunda fase de cumplimiento. Las discusiones entre aquellos Estados que defendían la oportunidad de la pervivencia de una nueva fase del PK, y quienes consideraban que la mejor alternativa era la negociación de un nuevo instrumento, han dado como resultado la opción finalmente adoptada en la 18 Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y la 8 sesión de la Conferencia de las Partes que son Partes en el Protocolo de Kioto (COP18-CMP8), celebrada del 26 de noviembre al 8 de diciembre de 2012, en Doha, Qatar. En este encuentro se concluyó el diseño de una fase transitoria que transcurrirá del 1 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2020, y en la que, por un lado, pervive un PK enmendado que prevé nuevas obligaciones de reducción de gases de efecto invernadero para los Estados desarrollados que lo acepten; y, por otro, la negociación de un nuevo instrumento internacional que incluya obligaciones de mitigación del cambio climático de todos los Estados Partes, y que pueda estar preparado para su adopción en 2015 y su entrada en vigor en 2020².

² De esta forma, se continuaba con el trabajo que había dado lugar a la Plataforma de Durban en la COP17-CMP7. Para una aproximación a los resultados de la COP18-CMP8 celebrada en Doha, puede verse GILES CÁRNERO, R., "El desafío de la acción internacional en materia de cambio climático después de la reunión de Doha-2012", *Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento Opinión 26/2013, 19 marzo 2013*, disponible en

En la situación actual se abren, por tanto, importantes incertidumbres sobre el futuro del régimen internacional sobre cambio climático, pero también nuevas posibilidades en el diseño de técnicas con las que abordar el desafío planteado. La negociación del nuevo instrumento plantea un nuevo escenario en el que se pretende el desarrollo de aproximaciones al problema que puedan tener una mayor incidencia medioambiental, y generen cambios efectivos hacia sistemas de desarrollo coherentes con el objetivo de no superar los dos grados centígrados en el incremento de la temperatura global del planeta. En este contexto, el Marco para los Diversos Enfoques (MDE) aparece como una de estas aproximaciones que pretenden abrir nuevas vías para una acción eficaz de mitigación del cambio climático. En la COP18 se ha debatido sobre esta cuestión, y se ha aceptado la pertinencia de este enfoque en el ámbito del diseño de un nuevo estadio en una acción internacional que permita alcanzar el objetivo del artículo 2 de la CMNUCC.

La negociación sobre la regulación del MDE está abierta, y el consenso es aún incipiente, pero resulta interesante el análisis del trabajo realizado en este ámbito debido a que este mecanismo puede convertirse en una de las principales herramientas con la que incrementar los incentivos para el desarrollo de medidas nacionales de mitigación del cambio climático, al tiempo que el diseño de metodologías y modelos comunes. El MDE muestra además el avance de las posiciones negociadoras que han defendido la pertinencia de un mayor protagonismo del desarrollo autónomo de medidas de mitigación nacionales, frente a la evolución de modelos generales que se aplicarían de forma automática a la diversidad de situaciones implicadas en la lucha global contra el cambio climático. Durante los últimos años aparecieron voces que abogaron por la acción fuera del marco del régimen internacional sobre cambio climático, y en este contexto, el MDE supone un mecanismo en el que se pretende hacer compatible algunos de los argumentos esgrimidos a favor de la mayor efectividad de las medidas autónomas, con la pervivencia de un marco global de regulación de la acción internacional sobre cambio climático.

En el presente trabajo se analiza el tratamiento que el MDE ha recibido en las Decisiones adoptadas en el seno de las reuniones de la COP, particularmente aquellas emitidas tras la celebración de la COP-18 en Doha, señalando los límites de los resultados obtenidos y las posibilidades de un futuro desarrollo. Asimismo, se reflexiona sobre la interconexión de este mecanismo con las tendencias que llevan a buscar diferentes planteamientos en el diseño del régimen internacional sobre cambio climático; así como su relación con la aplicación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados, cuya concreción en el PK se convirtió en una de las señas de identidad de este instrumento, pero también en uno sus aspectos más controvertidos. Se finaliza este estudio con unas breves conclusiones en las que se señalan algunas de las cuestiones que quedan abiertas sobre la delimitación del MDE, y su capacidad para articularse como un mecanismo eficaz de mitigación del cambio climático.

2. LA NOCIÓN DE MARCO PARA LOS DIVERSOS ENFOQUES

El régimen internacional en materia de cambio climático se ha mostrado en los últimos años como un foro en el que no ha resultado posible desarrollar una respuesta ambientalmente eficaz con la que afrontar la fase posterior al primer periodo de cumplimiento del PK. Las sucesivas reuniones de las COP-

CMP, particularmente las posteriores a la COP16-CMP6 celebrada en Copenhague en 2009, mostraron la idea de seguir una doble vía en la que se negociaría la estructura de un nuevo tratado internacional, al mismo tiempo que una segunda fase del PK. Los retrasos en obtener resultados concretos en este proceso, han llevado a que desde diversos ámbitos se planteara como solución buscar otras vías en las que desarrollar medidas de mitigación del cambio climático, fuera del marco diseñado por el régimen internacional en la materia.

En estos planteamientos subyace la idea de promocionar todas aquellas soluciones que puedan llevar a cumplir un objetivo medioambiental anunciado como perentorio por el consenso de la comunidad científica internacional, de una forma complementaria o totalmente autónoma, de los escenarios globales de negociación que no se han mostrado eficaces³. El objetivo último es conseguir que se desarrollen e implementen medidas de mitigación del cambio climático, y desde este punto de vista la supervivencia del régimen internacional sobre cambio climático no debería ser obstáculo para que los Estados desarrollasen otras vías de actuación, individual o conjuntamente, que puedan proporcionar ventajas ambientales concretas.

En el contexto esbozado, el diseño del MDE en el seno de un nuevo instrumento internacional sobre cambio climático pretende servir de puente entre las acciones desarrolladas fuera del régimen internacional en materia de cambio climático, y las estructuras que están diseñadas en este ámbito. Para ello, se proyecta diseñar un mecanismo que permita que las acciones de mitigación del cambio climático desarrolladas al margen del sistema internacional, puedan contabilizarse también como unidades que sirvan para el cumplimiento de las obligaciones previstas en esta esfera. Se produciría así una especie de convalidación de los esfuerzos de mitigación, que serían reconocidos en el sistema internacional pese a haberse desarrollado en un ámbito normativo diferente. En este contexto y para que el MDE pueda ser eficaz, debe desarrollarse una normativa y una estructura específicas que permitan clarificar cómo se va a producir el proceso de convalidación y cuáles serán los mecanismos de control en este ámbito.

El enfoque que supone asumir el MDE incluye aceptar la conveniencia de adoptar una aproximación que tenga en cuenta la disparidad de situaciones de los diferentes Estados, desarrollados o en vías de desarrollo, además de las diferentes técnicas o soluciones que han adoptado o pudieran adoptar para combatir el cambio climático. Se promociona así un enfoque múltiple al problema del cambio climático, ya que aceptar que actividades de mitigación desarrolladas fuera del marco de las metodologías del régimen internacional sobre cambio climático puedan ser reconocidas por el sistema, supone aceptar la existencia de diversos parámetros normativos que pueden resultar eficaces, y actuaciones paralelas de los Estados con diversos niveles de responsabilidad. Desde este punto de vista, supone abandonar el modelo del PK, que en su primer periodo de cumplimiento se caracterizó por el objetivo de desarrollar mecanismos que pretendían ser comunes y unificar criterios en la puesta en marcha de acciones de mitigación. La admisión del MDE supone aceptar que diferentes modelos normativos y de actuación pueden llevar a resultados equivalentes, por lo que resulta interesante incentivar los diferentes enfoques

³ Para un mayor análisis de este planteamiento puede verse ECKERSLEY, R., "Moving Forward in the Climate Negotiations: Multilateralism or Minilateralism?", *Global Environmental Politics*, vol. 12, no. 2, 2012, pp. 24-42; NAÏM, M., "Minilateralism: The Magic Number to Get Real International Action," *Foreign Policy*, no. 173, 2009, pp.135-136; WEISCHER, L., J. MORGAN, M. PATEL, "Climate Clubs: Can Small Groups of Countries Make a Big Difference in Addressing Climate Change", *Review of European Community and International Environmental Law*, Vol. 21, Issue 3, 2012, pp. 177-192.

mediante mecanismos que permitan las convalidaciones de la contabilización de los esfuerzos de mitigación en los diversos sistemas.

La cuestión del desarrollo del MDE ha sido uno de los temas de trabajo en las últimas reuniones de las COP, de forma que puede afirmarse que es uno de los elementos sobre los que existe el consenso de su inclusión en el nuevo instrumento internacional sobre cambio climático que debe estar preparado para su adopción en 2015, y su entrada en vigor en 2020. La idea de trabajar de forma general sobre diversos enfoques apareció ya en el Plan de Acción de Bali adoptado en 2007 en el seno de la COP13, celebrada en Bali, al señalar los temas que deberían estudiarse para incrementar la acción nacional e internacional de mitigación del cambio climático como fórmula para asegurar la aplicación “plena, eficaz, y sostenida” de la Convención Marco a largo plazo⁴. En los Acuerdos de Cancún, producto de la COP16, celebrada en Cancún, se reiteró la voluntad de trabajar sobre diversos enfoques, aunque poniéndose el énfasis en la posibilidad de desarrollar en el seno de un nuevo instrumento internacional diversos mecanismos de mercado en el que los Estados pudieran participar con una base voluntaria⁵.

La COP17, celebrada en Durban, Sudáfrica, del 28 de noviembre al 9 de diciembre de 2011, reconoció la oportunidad de incluir un MDE en un nuevo instrumento sobre cambio climático, y pidió al Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo en el Marco de la Convención que llevara a cabo un programa de trabajo para su estudio, de forma que pudiera recomendar la adopción de una decisión concreta sobre este ámbito en la siguiente reunión de la COP a celebrar en 2012⁶. Si se lee con detenimiento la sección en la que se incluye este mandato, aparece con claridad que el objetivo prioritario que se pretende lograr es el de la eficacia medioambiental, y es teniendo presente este objetivo que se incluye una aproximación que tiene en cuenta la diversidad de la posición y las medidas adoptadas por los Estados desarrollados y en vías de desarrollo⁷.

En Durban se decidió además utilizar una metodología de estudio de las posibles propuestas de desarrollo del MDE que tuviera en cuenta la experiencia de los diversos sistemas nacionales, de forma que se invitó a las Partes y a las organizaciones observadoras a presentar sus opiniones y las experiencias que hubieran realizado, y se programó la celebración de talleres para el debate de estas informaciones que tendría que organizar el Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo en el Marco de la Convención⁸. Esta

⁴ Ver Decisión 1/CP.13, Plan de Acción de Bali, par. 1

⁵ Ver Decisión 1/CP.16, Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención, pars. 80 y siguientes.

⁶ Ver Decisión 2/CP.17, Resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención, par. 80. Para un análisis general que permita valorar los resultados de la reunión de Durban, y el desarrollo del MDE en este encuentro, véase STRECK, Ch., Th. CHAGAS, M. VON UNGER, R. O'SULLIVAN, “The Durban Climate Conference between Success and Frustration”, *Journal for European & Planning Law*, vol. 9, no. 2, 2012, pp. 201-221.

⁷ Ver Sección E. *Diversos enfoques, incluidas las oportunidades de utilizar los mercados, para mejorar la eficacia en función de los costos de las medidas de mitigación y promoverlas, teniendo presentes las diferentes circunstancias de los países desarrollados y en desarrollo.* Decisión 2/CP.17, Resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención, pars. 79 y ss.

⁸ *Ibidem*, pars 85 y 86.

Siguiendo este mandato, se desarrolló el Workshop on a Framework for Various Approaches, el 19 de Mayo de 2012, en Bonn. Puede consultarse el material presentado para el análisis en este encuentro en http://unfccc.int/meetings/bonn_may_2012/workshop/6661.php. Asimismo, resulta interesante consultar el estudio MARCU, A., “A Framework for Various Approaches under the

metodología mostraba un interés específico en el reconocimiento de que el diseño de la acción internacional debía hacerse conforme a la experiencia desarrollada en el seno de las medidas nacionales, de forma que el criterio de la eficacia vuelve a estar presente en un sistema de creación de normas internacionales que sea permeable a las prácticas y metodologías diseñadas e implementadas por los Estados Partes.

Las Decisiones adoptadas en la COP18, celebrada en Doha en 2012, han supuesto la consolidación final de la idea de crear un MDE que forme parte del nuevo instrumento sobre cambio climático que está en proceso de negociación⁹. La Decisión de la COP afirma que las Partes pueden, de forma individual o conjunta, desarrollar e implementar diversas técnicas de mitigación del cambio climático, teniendo en cuenta las diversas circunstancias en su desarrollo¹⁰.

Las escuetas previsiones incluidas en las Decisiones de la COP18 dejan muchas cuestiones abiertas, las cuales tendrán que ser definidas para evitar los riesgos inherentes a esta figura. Con este fin, se hace un llamamiento al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico para que desarrolle un programa de trabajo que permita presentar un borrador de Decisión sobre el MDE a la próxima COP19, a celebrar a finales de 2013¹¹. A esto se añade el llamamiento a las Partes y a las organizaciones observadoras para que transmitan aquellas informaciones, experiencias y buenas prácticas que puedan ser relevantes para el diseño del MDE, y el requerimiento a la Secretaría para que compile y haga pública esta información¹². Se reitera, de esta forma, la opción por un sistema de negociación en el que se incluye un dialogo en el que se presta especial atención a la práctica desarrollada por los Estados Partes, construyéndose la norma general a través de la experiencia desarrollada en las situaciones nacionales particulares.

Puede señalarse además y de forma general, que las previsiones actuales apuntan a que el MDE tendrá que ocuparse prioritariamente de las equivalencias entre los diversos mercados de emisiones de gases de efecto invernadero, aunque no se circunscribe únicamente a las soluciones basadas en el uso de medidas de mercado. La práctica actual muestra que, pese a la diversidad de medidas nacionales que podrían incluirse en este apartado, las técnicas del mercado son las que han recibido una mayor atención por parte de los Estados, tanto en los niveles nacionales como en los desarrollados por instituciones regionales o locales. Esta situación provoca que uno de los objetivos prioritarios del MDE tenga que ser el desarrollo de las metodologías que permitan la conversión de las unidades de emisión reconocidas en los diferentes mercados. De esta forma, el MDE puede convertirse en un instrumento que impulse una cierta coordinación entre los mercados existentes, promocionando la utilización de metodologías comunes, y creando una red en la que podrían desarrollarse diversas competencias en función de la evolución que se opere en este ámbito.

3. EL CONTENIDO NECESARIO DE UN MARCO PARA LOS DIVERSOS ENFOQUES

UNFCCC: Necessity or Luxury?”, *CEPS Special Report*, no. 70, November 2012, disponible en <http://www.ceps.eu/book/framework-various-approaches-under-unfccc-necessity-or-luxury>.

⁹ Ver Decisión 1/CP.18, Agreed Outcome Pursuant to the Bali Action Plan, pars. 41 y siguientes.

¹⁰ *Ibidem*, par. 41.

¹¹ *Ibidem*, par. 44.

¹² *Ibidem*, pars. 48 y 49.

Las Decisiones adoptadas en el seno de la COP muestran la apuesta por el desarrollo de un MDE, pero más allá de esta afirmación general no se han resuelto los diferentes problemas que se conectan con la puesta en marcha de este mecanismo. Como ya se ha apuntado, los resultados de las negociaciones en la COP son aún muy incipientes, de forma que no se han especificado las condiciones concretas en las que se desarrollaría el MDE, lo que debería incluir la concreción de las actividades sobre las que se aplicará, así como el estudio de la estructura institucional y las reglas para fijar la equivalencia de resultados ambientales. La actividad de concreción de estos parámetros debe asegurar la integridad ambiental, y evitar la doble contabilidad, lo que conlleva desarrollar una metodología para la valoración de las actividades que va a resultar necesariamente compleja, debido al amplio número y disparidad de los sistemas normativos que pueden estar implicados¹³.

Como se ha señalado en el apartado anterior, en la COP18 se decidió encargar al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico el desarrollo de un programa de trabajo en el que se concretase la estructura y el contenido del MDE, de forma que pudiera presentarse un borrador de Decisión a la próxima COP a celebrar a finales de 2012. Las indicaciones que se incluyen respecto a esta labor son escasas. Por un lado, se señala de forma general que el MDE debe incluir estándares que ofrezcan datos de mitigación “reales, permanentes, adicionales y verificables”, impidiendo la doble contabilidad de los esfuerzos de mitigación y promoviendo un descenso neto de las emisiones de gases de efecto invernadero¹⁴. De una forma más concreta, se añade que el programa de trabajo debe tratar necesariamente las cuestiones relacionadas con los objetivos del MDE; el ámbito de los enfoques que estarán incluidos; los criterios y procedimientos que asegurarán la integridad medioambiental; las especificaciones técnicas que impidan la doble contabilidad a través de sistemas seguros de registro y seguimiento de las unidades; así como los desarrollos institucionales que se requieran para el funcionamiento del MDE¹⁵.

Se fija, de esta forma, unos parámetros generales que dejan abierta la posibilidad de diseñar diversas alternativas de funcionamiento. Las opciones se sitúan en un amplio espectro que abarca desde soluciones en las que el objetivo sea una mera contabilización de las acciones nacionales, hasta aquellas en las que se pretenda el desarrollo de metodologías de validación y control de los procedimientos nacionales. La cuestión es cómo se concretará el necesario equilibrio entre el respeto a una autonomía de las Partes para implementar, individual o conjuntamente, acciones de mitigación, y el desarrollo de una metodología que garantice que cuando se produzca una contabilidad internacional se asegure que se ha producido realmente una ventaja ambiental. Si la acción nacional se promueve por considerarse que puede facilitar medidas eficaces de mitigación contra el cambio climático, el desarrollo de un cierto grado de control por parte del régimen internacional resulta totalmente necesario para asegurar la integridad ambiental.

Conforme a este planteamiento, las aportaciones presentadas al Workshop on a Framework for Various Approaches, celebrado en Bonn el 19 de Mayo de 2012, mostraron algunos puntos de consenso sobre el contenido que debía

¹³ La diversidad de sistemas de regulación sobre cambio climático, produce una complejidad que conlleva con frecuencia solapamientos, lagunas y contradicciones. Sobre esta cuestión ver QUIRICO, O., “Disentangling Climate Change Governance: A Legal Perspective”, *Review of European Community and International Environmental Law*, Vol. 21, Issue 2, 2012, pp. 92-101.

¹⁴ Ver Decision 1/CP.18, Agreed Outcome Pursuant to the Bali Action Plan, par. 42.

¹⁵ Ibidem, par. 46.

delimitarse para el funcionamiento del MDE¹⁶. La eficacia de este mecanismo dependería, en buena medida, de su capacidad para imponer principios básicos que fueran de aplicación general a todas las acciones, cualquiera que fuera el Estado o el sector al que viniera referido; así como para aportar buenas prácticas y sistemas de información con formatos y metodologías comunes que asegurasen la transparencia en la información. De esta forma, mientras que la apuesta por el MDE se realiza al valorar positivamente la diversidad de las acciones nacionales de mitigación del cambio climático, la actividad del régimen internacional estaría dirigida al desarrollo y la puesta a disposición de herramientas comunes que ayuden en la eficacia y, sobre todo, en la transparencia de las acciones decididas.

En el desarrollo del programa de trabajo, la actividad del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico y la posterior negociación en la COP, tendrán que tener en cuenta también la experiencia desarrollada en el seno del régimen internacional sobre cambio climático. En particular, puede resultar de especial interés la valoración de las acciones implementadas en el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio y de la Aplicación Conjunta, instrumentos que ya presentan un importante número de proyectos concluidos y que aseguran la continuidad de su funcionamiento en la enmienda del PK adoptada en la CMP8. El análisis de la práctica en el seno de estos mecanismos permite que la negociación para el desarrollo de un MDE disponga de una experiencia previa con la que valorar las dificultades y la oportunidad de diseñar metodologías y procedimientos comunes.

A la experiencia aportada por el Mecanismo de Desarrollo Limpio y de la Aplicación Conjunta hay que sumar las diversas experiencias desarrolladas en el sistema en relación al cumplimiento de las diversas obligaciones de información. El régimen internacional de cambio climático acumula una amplia experiencia de desarrollo de metodologías que permitan una actividad de información eficaz y transparente. De reciente adopción y especialmente relevante para el desarrollo de un MDE, resulta el diseño del prototipo de Registro incluido entre las Decisiones de la COP18, y que tiene como objetivo la inscripción de las acciones de mitigación nacionales adecuadas¹⁷. Aunque está previsto que la inscripción en el Registro sea voluntaria, se prevé que será utilizado como cauce para facilitar y simplificar el cumplimiento de las complejas y diversas obligaciones de información de los Estados, lo que resultará especialmente útil para la valoración de la práctica nacional y su posible contabilización en el sistema internacional. El mandato de la COP señala que el Registro debe estar operativo dos meses antes del comienzo de la COP19, por lo que puede constituirse en un instrumento a tener en cuenta en el diseño del funcionamiento del MDE.

Puede concluirse este apartado afirmando que los interrogantes sobre la estructura y contenido final del MDE quedan abiertos, por lo que también persistirán las incógnitas sobre la viabilidad y eficacia de esta aproximación. No obstante y teniendo siempre presente las incógnitas planteadas, en el apartado siguiente se analizan las posibilidades que presenta el MDE para convertirse en un mecanismo con el que articular de un modo más eficaz el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados; así como desarrollar el principio de cooperación, de forma que se experimente un nuevo planeamiento en el que se tiene en cuenta la diversidad de acciones nacionales y se valora su carácter autónomo.

¹⁶ Ver supra nota 8.

¹⁷ Ver Decision 16/CP.18, Prototype of the Registry

4. EL MARCO PARA LOS DIVERSOS ENFOQUES EN EL CONTEXTO DE LOS PRINCIPIOS DE LA CONVENCIÓN MARCO

La adopción de una aproximación como la del MDE se basa prioritariamente en la relevancia que se le asigna a la eficacia ambiental en un contexto como el del cambio climático. Aunque en la CMNUCC no se recogió expresamente un principio general en estos términos, el cumplimiento del objetivo previsto en el artículo 2 de impedir interferencias antropógenas peligrosas para el sistema climático, lleva a que el criterio de la eficacia ambiental tenga que estar presente en todas las medidas de desarrollo del régimen internacional. En este contexto, se ha afirmado con rotundidad por parte de las COP que el MDE facilita un incremento de la ambición de los objetivos de mitigación, particularmente de los Estados desarrollados, por lo que es el criterio de la eficacia el que respalda la conveniencia de su introducción en la nueva fase de la acción internacional sobre cambio climático¹⁸.

Si la búsqueda de la eficacia ambiental es el parámetro general que lleva a la oportunidad de adoptar un MDE, las previsiones aceptadas para su desarrollo conectan a este mecanismo con el cumplimiento del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados¹⁹. Como ya se ha apuntado en la introducción de este trabajo, uno de los rasgos que caracterizaron al PK fue la interpretación que incluía de este principio, la cual conllevaba que sólo los Estados desarrollados asumieran obligaciones de reducción de gases de efecto invernadero. Ya se ha apuntado que este enfoque ha sido objeto de múltiples críticas, y que ha llevado a una situación en la que se ha visto mermada la eficacia ambiental del PK. Frente a esta situación, la aproximación que incluye un MDE supone una relectura del principio que, siempre con el objetivo de alcanzar una mayor eficacia ambiental, promueve un análisis caso a caso de la situación de cada Estado, aceptando que aunque las medidas a adoptar serán diversas, en todos los casos pueden ser desarrolladas medidas de mitigación acordes con cada situación particular. Se subraya así la responsabilidad común, aunque se acepta la capacidad de cada Estado de adoptar las medidas más apropiadas conforme a su situación de desarrollo y sus capacidades concretas.

De esta forma, se pretende que el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados no conduzca a situaciones en las que no se incentiven acciones particulares de mitigación del cambio climático. El principio debe siempre interpretarse teniendo en cuenta el objetivo del artículo 2 de la CMNUCC y, por lo tanto, incluyendo la búsqueda de soluciones eficaces ante este reto ambiental. La incógnita que subyace es en qué medida el MDE podrá incentivar la adopción de medidas de mitigación por parte de los Estados en vías de desarrollo que se han mostrado más reacios a asumir responsabilidades en esta materia. El régimen internacional sobre cambio climático tendrá que

¹⁸ Ver Decision 1/CP.18, Agreed Outcome Pursuant to the Bali Action Plan, par. 43.

¹⁹ Como ejemplo, pueden verse las referencias al “párrafo 1 del artículo 1, el párrafo 1 del artículo 3 y los párrafos 1, 2 a), 3, 7, 8 y 10 del artículo 4 de la Convención” que se señalan en la Decisión 2/CP.17, Resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención, previo a par. 79.

desarrollar mecanismos de asistencia y financiación que incentiven estas actuaciones, y queda pendiente clarificar la interconexión que podrá establecerse entre estas medidas y el MDE.

Puede añadirse además que el MDE incide sobre el principio de cooperación que subyace en todo el desarrollo del régimen internacional sobre cambio climático. La CMNUCC y el PK han estructurado un foro global en el que analizar la acción internacional en materia de cambio climático, sosteniendo de esta forma la cooperación general en la materia. El MDE también puede verse como un nuevo mecanismo con el que se pretende introducir un diálogo reforzado entre las medidas nacionales y el sistema internacional, a través de metodologías de convalidación de los esfuerzos de mitigación desarrollados en cada ámbito. De esta forma, aparece un nuevo instrumento que promueve la cooperación, siempre con el objetivo último de la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera como se recoge en el artículo 2 de la Convención Marco, pero en el que se subraya la oportunidad de promover y analizar la experiencia nacional.

Desde la doctrina internacionalista ha sido subrayado que con este enfoque se produce un cambio en el sistema de desarrollo de la norma internacional climática, de forma que se abandona el modelo del PK basado en el diseño de mecanismos comunes, para fijarse en un sistema en el que son las autoridades nacionales las que desarrollan las actuaciones mientras que el sistema internacional reconoce el resultado ambiental²⁰. El protagonismo se traslada, de esta forma, al ámbito de decisión nacional, aunque el régimen internacional mantiene su capacidad de desarrollar principios de actuación básicos y medidas que favorezcan la transparencia, eviten la doble contabilidad, y aseguren la integridad ambiental. La nueva fase en la acción contra el cambio climático ensaya así nuevos enfoques de carácter complejo que pretenden lograr el difícil consenso necesario para una actuación ambiental relevante. Queda por ver la eficacia de este nuevo enfoque, que primero tendrá que convertirse en una realidad plenamente operativa para su adopción en el seno de la COP, y después implementarse como elemento de una nueva estrategia con la que enfrentar la fase que comenzará en el año 2021.

5. CONCLUSIONES

La negociación internacional en materia de cambio climático no ha conseguido diseñar un instrumento internacional con una relevancia ambiental acorde con el objetivo de no superar los dos grados centígrados de incremento de la temperatura global del planeta. El segundo periodo de compromiso del PK, si finalmente queda aceptado por los Estados que lo han anunciado, incluye a un escaso número de Partes con obligaciones de reducción, las cuales suponen un porcentaje muy bajo del total de emisiones de gases de efecto invernadero. Paralelamente, los plazos para el desarrollo de un nuevo instrumento internacional en materia de cambio climático se concretan en la adopción en 2015, y la entrada en vigor en 2020, unas fechas que no sólo pueden resultar tardías, sino que sobre todo resultan inciertas al depender de que se logre un

²⁰ Sobre esta cuestión puede consultarse BODANSKY, D., "A Tale of Two Architectures: The Once and Future U.N. Climate Change Regime", Arizona State University Sandra Day O'Connor College of Law, 1 Marzo, 2011, disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1773865; y SÉPIBUS, J., W. STERK, A. TUERK, "Top-down, Bottom-up or In-between: How Can a UNFCCC Framework for Market-Based Approaches Ensure Environmental Integrity and Market Coherence", NCCR Trade Regulation, Working Paper No 2012, 31 July 2012, disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2135487.

consenso que hasta el momento actual no ha sido posible articular. En este contexto, resulta necesario el ensayo de nuevas aproximaciones que puedan suponer incentivos para la adopción de medidas eficaces de mitigación del cambio climático, y es con este objetivo con el que se pretende diseñar un MDE.

Han sido muchas las críticas al régimen internacional en materia de cambio climático que abogaban por el abandono de la esfera internacional, y proponían la actuación nacional y la negociación regional como alternativas más eficaces. Estos planteamientos han servido de base para la adopción de esta nueva aproximación, en la que se pretende un nuevo dialogo entre las diferentes esferas de actuación en las que deben desarrollarse las medidas de mitigación. En primer término, la experiencia nacional se tiene en cuenta en el diseño del mecanismo internacional; a lo que se suma que el sistema internacional reconocerá actuaciones desarrolladas fuera de su marco metodológico y operacional. Con esta aproximación se pretende alcanzar una mayor eficacia en la mitigación del cambio climático, superando la situación actual en la que no ha sido posible alcanzar objetivos ambientales ambiciosos.

El debate queda, no obstante, abierto sobre el contenido concreto y la estructura que deberá presentar un MDE. El consenso alcanzado abarca sólo a la delimitación de algunos puntos esenciales que deben ser desarrollados en este ámbito, pero su concreción ha quedado pendiente, una vez más, para su estudio en el seno de la próxima COP a celebrar a finales de 2013. Hay que esperar a obtener más datos en este sentido para poder hacer una valoración más exhaustiva del MDE. No obstante, puede apuntarse ya que también queda pendiente la duda sobre cómo podrá este mecanismo suponer una ventaja en un ámbito en el que la reticencia de los Estados a asumir compromisos relevantes de mitigación resulta el elemento principal del fracaso de la aproximación basada en el desarrollo de un régimen internacional ambiental. Con esta cuestión de fondo, queda abierto el debate tanto en la negociación ante los órganos subsidiarios del régimen internacional sobre cambio climático, como en el seno de la doctrina internacionalista, que se cuestiona la eficacia de esta nueva aproximación de creación de la norma jurídica internacional.