



**Convención Marco sobre
el Cambio Climático**

Distr.
GENERAL

FCCC/AGBM/1996/8
7 de octubre de 1996

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

GRUPO ESPECIAL DEL MANDATO DE BERLIN
Cuarto período de sesiones
Ginebra, 11 a 16 de julio de 1996

INFORME DEL GRUPO ESPECIAL DEL MANDATO DE BERLIN SOBRE LA LABOR
REALIZADA EN SU CUARTO PERIODO DE SESIONES, CELEBRADO EN GINEBRA
DEL 11 AL 16 DE JULIO DE 1996

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. APERTURA DEL PERIODO DE SESIONES (tema 1 del programa)	1 - 3	3
II. ORGANIZACION DE LOS TRABAJOS (tema 2 del programa)	4 - 9	3
A. Aprobación del programa	4	3
B. Organización de los trabajos del período de sesiones	5 - 7	4
C. Asistencia	8	5
D. Documentación	9	5
III. FORTALECIMIENTO DE LOS COMPROMISOS ENUNCIADOS EN LOS INCISOS A Y B DEL PARRAFO 2 DEL ARTICULO 4 (tema 3 del programa)	10 - 23	5
IV. CONTINUACION DE LA LABOR RELACIONADA CON LA APLICACION DEL PARRAFO 1 DEL ARTICULO 4 (tema 4 del programa)	24	9
V. POSIBLES ELEMENTOS DE UN PROTOCOLO U OTRO INSTRUMENTO JURIDICO (tema 5 del programa)	25 - 32	9

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
VI. EVALUACION GENERAL DE LA SITUACION E INTENSIFICACION DE LOS ESFUERZOS: INFORME A LA CONFERENCIA DE LAS PARTES (tema 6 del programa)	33 - 39	11
VII. INFORME SOBRE EL PERIODO DE SESIONES (tema 7 del programa)	40 - 42	12

Anexos

I. Informes de los Presidentes de las mesas redondas	13
II. Documentos presentados al Grupo Especial del Mandato de Berlín en su cuarto período de sesiones	22

I. APERTURA DEL PERIODO DE SESIONES (Tema 1 del programa)

1. El cuarto período de sesiones del Grupo Especial del Mandato de Berlín (denominado en adelante el GEMB) se celebró en el Palacio de las Naciones, Ginebra, del 11 al 16 de julio de 1996.
2. El Presidente del GEMB, Embajador Raúl Estrada Oyuela, declaró abierto el período de sesiones en la primera sesión, celebrada el 11 de julio de 1996. El Embajador Estrada dio la bienvenida a los participantes y recordó que las Partes se encontraban ahora a mediados del período previsto para preparar un protocolo u otro instrumento jurídico. En estas circunstancias, el Embajador expresó su preocupación por la falta de progresos realizados por algunas Partes del anexo I para que los niveles de sus emisiones volvieran a ser los de 1990 y también por el entendimiento de algunas Partes de que los compromisos no regirían más allá del año 2000. El Embajador Estrada reafirmó que los países en desarrollo no estarían sujetos a compromisos adicionales en virtud del Mandato de Berlín. Señaló que cuando los países desarrollados aceptaran obligaciones adecuadas y las cumplieren, y cuando hubieran facilitado apoyo financiero a los países en desarrollo para el cumplimiento de sus obligaciones, habría llegado posiblemente el momento de que las Partes países en desarrollo estuviesen en condiciones de asumir nuevas obligaciones. El Presidente hizo notar la variedad de propuestas que el Grupo tenía ante sí sobre las políticas y medidas y sobre los objetivos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones y recordó que una opción era examinar criterios para la diferenciación de las Partes del anexo I. El Presidente señaló a la atención del GEMB la aparente preferencia de éste por un proyecto de protocolo pero observó que la continuada divergencia de opiniones sobre la mayoría necesaria para su aprobación significaba que se mantenía abierta también la opción de una enmienda a la Convención. El Embajador Estrada concluyó expresando su esperanza de que el Grupo estuviera ahora preparado para iniciar las negociaciones.
3. Se hicieron declaraciones en nombre de organizaciones no gubernamentales que se ocupan del medio ambiente y de los negocios y la industria.

II. ORGANIZACION DE LOS TRABAJOS (Tema 2 del programa)

A. Aprobación del programa (Tema 2 a) del programa)

4. El GEMB, en su primera sesión, celebrada el 11 de julio, aprobó el siguiente programa:
 1. Apertura del período de sesiones.
 2. Organización de los trabajos:
 - a) Aprobación del programa;
 - b) Organización de los trabajos del período de sesiones.

3. Fortalecimiento de los compromisos enunciados en los incisos a) y b) del párrafo 2 del artículo 4:
 - a) Políticas y medidas;
 - b) Objetivos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones dentro de plazos determinados.
4. Continuación de la labor relacionada con la aplicación del párrafo 1 del artículo 4.
5. Posibles elementos de un protocolo u otro instrumento jurídico.
6. Evaluación general de la situación e intensificación de los esfuerzos: informe a la Conferencia de las Partes.
7. Informe sobre el período de sesiones.

B. Organización de los trabajos del período de sesiones
(Tema 2 b) del programa)

5. En la primera sesión del GEMB, celebrada el 11 de julio, el Presidente recordó que se dispondría de servicios de conferencias para siete sesiones, con interpretación de las 10.00 a las 13.00 horas y de las 15.00 a las 18.00 horas. El GEMB acordó examinar los temas 3 a) y b) conjuntamente y continuar sobre la base del calendario de trabajo propuesto por el Presidente.

6. En su tercer período de sesiones, el GEMB había pedido al Presidente que convocara a mesas redondas oficiosas sobre las políticas y medidas y sobre los objetivos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones. La mesa redonda sobre las políticas y medidas, presidida por el Vicepresidente del GEMB, Sr. Suphavit Piamphongsant y la mesa redonda sobre los objetivos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones, presidida por el Vicepresidente del GEMB, Sr. Dan Reifsnyder, se celebraron el 12 de julio. Una tercera mesa redonda, sobre las posibles consecuencias para los países Partes en desarrollo de los nuevos compromisos que se negociarían para las Partes del anexo I, se celebró el 15 de julio. El Presidente señaló que había pedido a un miembro de la comunidad no gubernamental, el Dr. Kilaparti Ramakrishna, que presidiera la mesa redonda sobre las posibles consecuencias.

7. El Presidente, después de celebrar consultas con la Mesa, había pedido a la secretaría que solicitara la opinión jurídica de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas sobre el significado del párrafo 2 del artículo 17 de la Convención. El Presidente pidió que la respuesta se distribuyera a los miembros del GEMB.

C. Asistencia

8. La lista de los participantes en el cuarto período de sesiones del GEMB figura en el informe de la Conferencia de las Partes sobre su segundo período de sesiones, primera parte, capítulo II, sección J (FCCC/CP/1996/15).

D. Documentación

9. Los documentos preparados para el cuarto período de sesiones del GEMB figuran en el anexo II infra.

III. FORTALECIMIENTO DE LOS COMPROMISOS ENUNCIADOS EN LOS INCISOS A Y B DEL PARRAFO 2 DEL ARTICULO 4 (Tema 3 del programa)

1. Deliberaciones

10. El GEMB examinó el tema 3 en sus sesiones segunda y tercera, celebradas los días 15 y 16 de marzo. Como ya se señaló, los puntos a) y b) del tema 3 del programa provisional se examinaron conjuntamente. El Grupo tuvo ante sí los documentos FCCC/AGBM/1996/5, FCCC/AGBM/1996/6, FCCC/AGBM/1996/7, FCCC/AGBM/1996/MISC.1/Add.1 a 3 y FCCC/AGBM/1996/MISC.2 y Add.1. Hicieron declaraciones los representantes de 27 Estados Partes, de los cuales uno habló en nombre de la Comunidad Europea y sus Estados miembros y otro en nombre de la Alianza de los Estados Insulares Pequeños.

11. En la segunda sesión, celebrada el 15 de julio, el Presidente de la mesa redonda oficiosa sobre las políticas y medidas, Sr. Suphavit Piamphongsant (Tailandia) y el Presidente de la mesa redonda oficiosa sobre los objetivos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones, Sr. Dan Reifsnyder (Estados Unidos de América), informaron acerca de los resultados de esas reuniones. En la tercera sesión, celebrada el 16 de julio, el Presidente de la mesa redonda oficiosa sobre las posibles consecuencias para los países Partes en desarrollo de los nuevos compromisos que se negociarían para las Partes del anexo I, Dr. Kilaparti Ramakrishna, del Centro de Investigación de Woods Hole, informó sobre el resultado de esa reunión.

12. El Presidente del Grupo de Expertos del anexo I de la Convención, Sr. Ian Pickard (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), hizo una declaración sobre la labor de dicho grupo.

2. Conclusiones

13. En su cuarta sesión celebrada el 16 de julio, el GEMB adoptó, sobre la base de una propuesta del Presidente, las conclusiones siguientes.

14. El GEMB expresó su agradecimiento a los presidentes y ponentes, así como a los participantes en las tres mesas redondas sobre: a) las políticas y medidas, b) los objetivos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones y c) las posibles consecuencias para los países Partes en

desarrollo de los nuevos compromisos que se negociarían para las Partes del anexo I. El GEMB consideró que las mesas redondas eran muy útiles y tomó nota de los informes de los presidentes de esas mesas, que figuran en el anexo I del presente informe.

15. El GEMB tomó nota de que la elaboración de políticas y medidas y el establecimiento de objetivos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones estaban muy relacionados y que el producto final de su labor debía tener en cuenta, por un lado, tales políticas y medidas y, por otro, los objetivos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones.

16. El GEMB retomó el examen de los enfoques y criterios para la elaboración de políticas y medidas. Dos enfoques generales fueron de nuevo el tema principal de debate:

- a) Un "enfoque a la carta", conforme al cual el protocolo u otro instrumento jurídico contendría una lista detallada de políticas y medidas, entre las cuales las Partes del anexo I podrían escoger las que más les convinieran en función de sus circunstancias nacionales. Este enfoque podría incluir un procedimiento adecuado para la comunicación y el examen de información, y
- b) Un enfoque vinculante, según el cual el nuevo instrumento jurídico obligaría a adoptar ciertas políticas y medidas comunes o coordinadas. Una propuesta que se hizo fue la de que se prepararan sendos anexos en los que se establecieran, respectivamente:
 - i) las políticas y medidas obligatorias;
 - ii) las políticas y medidas coordinadas, y
 - iii) las políticas y medidas opcionales.

Algunas delegaciones sostuvieron que no habría ningún conjunto de políticas y medidas que conviniera a todas las Partes del anexo I y que se debería, en cambio, dejar a esas Partes que escogieran libremente las políticas y medidas que mejor se adaptaran a sus circunstancias nacionales. Otras afirmaron que algunas políticas y medidas deseables no serían puestas en práctica por tal o cual país unilateralmente por razones de competitividad y que, en consecuencia, lo que había que hacer era acordarlas internacionalmente.

17. Se enumeraron los criterios siguientes para evaluar las políticas y medidas: las posibilidades que ofrecieran de limitar las emisiones y potenciar los sumideros de gases de efecto invernadero; los costos y beneficios socioeconómicos y ambientales, así como el impacto en el crecimiento económico a corto y a largo plazo, en particular en los países en desarrollo; la viabilidad política; y la necesidad de una acción común o coordinada. Se señalaron a la atención del GEMB varios estudios analíticos de las políticas y medidas, entre ellos la labor realizada por el Grupo de

Expertos del anexo I, así como las propuestas hechas por la Comunidad Europea y sus Estados miembros acerca de las políticas y medidas que habría que incluir en un protocolo u otro instrumento jurídico.

18. El GEMB observó que todavía había que abordar una serie de cuestiones esenciales con respecto a los objetivos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones. Estas cuestiones eran las siguientes:

- a) los niveles de reducción de las emisiones y los criterios para adoptarlos;
- b) si los objetivos cuantificados debían o no ser de carácter obligatorio;
- c) si debían establecerse obligaciones colectivas o individuales para cada Parte;
- d) cuáles debían ser los años de base y final;
- e) los costos y beneficios socioeconómicos y ambientales para todas las Partes, incluidas las que eran países en desarrollo, y
- f) los efectos sobre las concentraciones atmosféricas de gases de efecto invernadero.

19. Varias delegaciones dijeron que el segundo informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) contenía datos científicos que apoyaban el establecimiento de objetivos cuantificados ambiciosos de limitación y reducción de las emisiones y que serían necesarias reducciones significativas de las emisiones de gases de efecto invernadero respecto de los niveles de 1990 para poder estabilizar las concentraciones atmosféricas de esos gases en un nivel que fuera seguro. Varias delegaciones se mostraron favorables al objetivo cuantificado de reducción y limitación de las emisiones contenido en la propuesta sobre el protocolo hecha por la Alianza de los Estados Insulares Pequeños. Otras delegaciones argumentaron que era necesario seguir estudiando el asunto, tras señalar que aún había grandes incertidumbres con respecto a los costos y las consecuencias de la reducción de las emisiones, y que el GEMB debía elaborar unos objetivos que fueran realistas, alcanzables y equitativos.

20. Varias delegaciones insistieron en la importancia de proceder con flexibilidad a definir y poner en práctica los objetivos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones. Los mecanismos que se sugirieron para lograr esa flexibilidad eran los siguientes: el enfoque global, que abarcara todas las fuentes y sumideros de gases de efecto invernadero; la fijación de unos objetivos cuantificados de amplio alcance; la fijación de unos objetivos cuantificados que tuvieran en cuenta las emisiones acumulativas a lo largo de varios años; y la aplicación conjunta y los permisos negociables de emisión entre las Partes del anexo I exclusivamente.

21. Muchas delegaciones se mostraron en principio partidarias de diferenciar los compromisos (quizá incluyendo el uso de años de base diferentes), a fin de tener en cuenta las distintas circunstancias nacionales y de procurar que los objetivos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones fueran equitativos y económicamente eficientes. En cambio, otras delegaciones pusieron en duda que se pudieran acordar los criterios y las modalidades para tal diferenciación dentro del plazo fijado para las negociaciones en la decisión 1/CP.1* y sugirieron que el GEMB tratara más bien de establecer unos objetivos cuantificados uniformes. Varias delegaciones apoyaron la utilización de un enfoque simplificado para establecer dicha diferenciación, conforme al cual las Partes del anexo I serían divididas en varios grupos con compromisos vinculantes diferentes para cada grupo. Otras propusieron los criterios de diferenciación siguientes:

- a) establecimiento de años de base diferentes;
- b) fijación de las limitaciones de las emisiones en función del crecimiento de la población o las emisiones asociadas al comercio;
- c) diferenciación para lograr que los cambios en materia de protección social sean equivalente entre las Partes;
- d) diferenciación basada en las emisiones por habitante o por unidad de PIB;
- e) diferenciación basada en la relación entre la oferta de energías renovables y el consumo total de energía;
- f) diferenciación basada en la contribución histórica de cada Parte al problema del cambio climático;
- g) diferenciación basada en las tendencias proyectadas de las emisiones de cada Parte; y
- h) diferenciación basada en el mercado, utilizando para ello la aplicación conjunta o las obligaciones negociables de reducción de las emisiones entre las Partes del anexo I.

El GEMB esperaba con interés conocer otras propuestas concretas sobre el establecimiento uniforme de objetivos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones, así como sobre los posibles criterios y modalidades de diferenciación.

22. Muchas delegaciones insistieron en la importancia de que se tuvieran en cuenta las posibles consecuencias para las Partes que eran países en desarrollo de los nuevos compromisos que se negociarían para las Partes del anexo I. Algunas delegaciones afirmaron que los costos para los países en desarrollo de los nuevos compromisos que asumirían las Partes del anexo I

* Véase el documento FCCC/CP/1995/7/Add.1.

serían elevados en comparación con los beneficios que les aportarían. La cuestión del reparto de la carga debería enfocarse con mayor amplitud, con objeto de incluir a todas las Partes, al igual que las opciones para reducir al mínimo las posibles consecuencias adversas para las Partes no incluidas en el anexo I. Se mencionaron una serie de estudios sobre los efectos en los países en desarrollo de las medidas que tomaran las Partes del anexo I. Muchas delegaciones observaron que la pasividad no era una opción y exhortaron a las Partes del anexo I a que tomaran disposiciones cuanto antes con objeto de evitar las consecuencias económicas, sociales y ambientales adversas para los países en desarrollo a largo plazo.

23. El GEMB acordó que había que seguir examinando las posibles consecuencias para los países Partes en desarrollo de los nuevos compromisos que asumirían las Partes del anexo I. El Presidente se comprometió a consultar con las delegaciones sobre cómo continuar ese examen antes del próximo período de sesiones y en el curso de éste.

IV. CONTINUACION DE LA LABOR RELACIONADA CON LA APLICACION DEL PARRAFO 1 DEL ARTICULO 4 (Tema 4 del programa)

24. El examen de este tema se aplazó hasta el quinto período de sesiones.

V. POSIBLES ELEMENTOS DE UN PROTOCOLO U OTRO INSTRUMENTO JURIDICO (Tema 5 del programa)

1. Deliberaciones

25. El GEMB examinó este tema en su primera sesión, celebrada el 11 de julio de 1996. El Grupo tuvo ante sí los documentos FCCC/AGBM/1996/6, FCCC/AGBM/1996/MISC.1/Add.1 y 2 y FCCC/AGBM/1996/MISC.2 y Add.1. Hicieron declaraciones los representantes de 16 Estados Partes, de los cuales uno habló en nombre de la Comunidad Europea y sus Estados miembros y otro en nombre de la Alianza de los Estados Insulares Pequeños.

2. Conclusiones

26. En su tercera sesión celebrada el 16 de julio, el GEMB adoptó, sobre la base de una propuesta del Presidente, las conclusiones siguientes.

27. Muchas delegaciones subrayaron que la forma que revestiría el protocolo u otro instrumento jurídico que adoptara la Conferencia de las Partes en su tercer período de sesiones dependería del contenido mismo de ese protocolo o instrumento y que el GEMB debería, en consecuencia, concentrarse en las disposiciones sustantivas del acuerdo.

28. El GEMB reafirmó el principio de la economía de instituciones y la necesidad de evitar que el protocolo u otro instrumento jurídico diera lugar a una proliferación de nuevos órganos y mecanismos. Por consiguiente, acordó

que el nuevo instrumento debería, en toda la medida de lo posible, estar atendido por las instituciones y mecanismos existentes de la Convención, en particular por la secretaría de la Convención y quizá los órganos subsidiarios. También se apoyó la idea de que se instituyera un único proceso para la comunicación y el examen de la información. El GEMB se mostró interesado en estudiar la posibilidad de que la Conferencia de las Partes fuera común y de que hubiera un procedimiento simplificado de aprobación del presupuesto para la Convención y para el nuevo instrumento jurídico, en el entendimiento de que únicamente las Partes en el nuevo instrumento jurídico podrían votar las decisiones relacionadas con ese instrumento.

29. Muchas Partes expresaron su preferencia por que el instrumento revistiera la forma de un protocolo. Algunas delegaciones reafirmaron su apoyo al esquema de protocolo y a la inclusión de anexos, en la forma propuesta por la Comunidad Europea, y otras declararon que apoyaban la propuesta de protocolo de la Alianza de los Estados Insulares Pequeños. Varios países señalaron que reservaban su posición sobre la forma del instrumento jurídico a la espera de las decisiones de la Conferencia de las Partes respecto del reglamento y las del Grupo respecto del contenido sustantivo del nuevo instrumento.

30. Se subrayó que el protocolo u otro instrumento jurídico debía ser un documento sencillo, complementario de la Convención. Varias delegaciones se mostraron partidarias de incluir en él unos objetivos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones que tuvieran un carácter vinculante.

31. Varias delegaciones insistieron en que el protocolo u otro instrumento jurídico debía estar abierto únicamente a las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y señalaron que un instrumento regional no podía proporcionar una solución duradera al problema mundial del cambio climático. Algunas delegaciones observaron además que el nuevo instrumento jurídico debía tener flexibilidad suficiente para que tuviera en cuenta las distintas circunstancias nacionales, quizá mediante la inclusión de compromisos diferenciados.

32. Varias delegaciones hicieron hincapié en que el nuevo instrumento debía estar concebido de forma tal que pudiera evolucionar en función de los nuevos acontecimientos y los adelantos científicos. Para ello, por ejemplo, quizá se pudiera establecer un mecanismo cuyo fin sería examinar las disposiciones del instrumento y adoptar las decisiones e introducir las modificaciones que se consideraran necesarias. También se sugirió que se reforzara el proceso de examen a fondo y se creara un mecanismo para aprovechar la experiencia de las actividades conjuntas.

VI. EVALUACION GENERAL DE LA SITUACION E INTENSIFICACION DE
LOS ESFUERZOS: INFORME A LA CONFERENCIA DE LAS PARTES
(Tema 6 del programa)

1. Deliberaciones

33. El GEMB examinó este tema en sus sesiones tercera y cuarta, celebradas el 16 de julio de 1996. Hicieron declaraciones los representantes de tres Estados Partes, de los cuales uno habló en nombre de la Comunidad Europea y sus Estados miembros.

2. Conclusiones

34. En su cuarta sesión celebrada el 16 de julio, el GEMB adoptó, sobre la base de una propuesta del Presidente, las conclusiones siguientes.

35. El GEMB había hecho importantes progresos el año pasado y ahora conocía mejor las opciones posibles con respecto a un protocolo u otro instrumento jurídico y sus consecuencias. Sin embargo, todavía quedaba mucho por hacer, y el GEMB debía intensificar sus esfuerzos para concluir la elaboración de un nuevo instrumento jurídico a tiempo para que lo aprobara la Conferencia de las Partes en su tercer período de sesiones.

36. Hasta el momento, la labor del GEMB había sido sobre todo una labor de análisis y evaluación, actividad que continuaría. En adelante, el GEMB debía encaminarse a la etapa de negociación, conforme a lo ordenado en la decisión 1/CP.1.

37. El GEMB invitó a las Partes a que sometieran antes del 15 de octubre de 1996 propuestas concretas sobre las políticas y medidas, los objetivos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones y demás elementos posibles de un protocolo u otro instrumento jurídico.

38. El Presidente se comprometió a preparar para el quinto período de sesiones, con ayuda de la secretaría, un documento en el que se sintetizaran todas las propuestas hechas hasta la fecha, incluidas las que se recibieran hasta el 15 de octubre de 1996. Expresó la esperanza de que este documento constituyera una base útil para los debates en el quinto período de sesiones y un paso hacia la elaboración de un texto de negociación.

39. El GEMB acogió con agrado la propuesta del Presidente de que éste informara verbalmente a la Conferencia de las Partes en su segundo período de sesiones acerca de los progresos hechos en el GEMB. Ese informe consistiría en una relación de los hechos, sobre la base de los informes del GEMB acerca de sus períodos de sesiones primero, segundo y tercero y de las conclusiones adoptadas en el presente período de sesiones.

VII. INFORME SOBRE EL PERIODO DE SESIONES
(Tema 7 del programa)

40. En la tercera sesión, celebrada el 16 de julio, el Relator presentó la primera parte del proyecto de informe sobre el período de sesiones (FCCC/AGBM/1996/L.2). El GEMB examinó y aprobó el informe.

41. En su cuarta sesión, celebrada el 16 de julio, el GEMB pidió al Relator que, bajo la dirección del Presidente y con la asistencia de la secretaria, completase el informe teniendo en cuenta las deliberaciones del Grupo, las conclusiones sobre los temas 3, 4, 5 y 6 del programa (FCCC/AGBM/1996/L.2/Add.1), e introdujese los cambios de redacción necesarios.

42. El Presidente, tras dar las gracias a los participantes por su constructiva colaboración, declaró clausurado el cuarto período de sesiones del GEMB.

Anexo I

INFORMES DE LOS PRESIDENTES DE LAS MESAS REDONDAS

I. Informe del Sr. Suphavit Piamphongsant, Presidente de la mesa redonda oficiosa sobre las políticas y medidas

1. Tengo el agrado de informarles sobre los resultados de la mesa redonda oficiosa sobre las políticas y medidas, celebrada en la mañana del 12 de julio. Al declarar abierta la mesa redonda, pedí que formularan comentarios iniciales los cinco ponentes: Dr. J. Pershing, Oficial Científico de la Oficina de Cambio Climático Mundial del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América; Dr. B. Metz, Director Adjunto de la División de Atmósfera y Energía del Ministerio de Vivienda, Planificación Espacial y Medio Ambiente de los Países Bajos; Profesor M. Sadowski, Jefe del Centro de Protección del Clima del Instituto de Protección Ambiental de Polonia; Sr. I. Abdelgelil, Presidente de la Organización de Conservación y Planificación de los Recursos Energéticos de Egipto y Sr. V. Sharma, Secretario Adjunto del Ministerio de Medio Ambiente y Bosques de la India. A continuación de los comentarios iniciales, se ofreció la palabra a los delegados y representantes de organizaciones no gubernamentales, para que formularan sus observaciones o preguntas.

2. Hubo amplio consenso entre los participantes en cuanto a que las Partes debían tener un alto grado de flexibilidad para decidir qué políticas y medidas se adoptarían, sobre la base de sus diferentes puntos de partida, sus estructuras económicas y sus bases de recursos, así como de otras circunstancias nacionales. Pero, aunque los ponentes convinieron en que las políticas y medidas no deberían ser de aplicación internacional en los casos en que la acción nacional fuera posible, las opiniones se dividieron en cuanto a si la acción nacional era adecuada en todos los casos o si era indispensable que algunas medidas fueran de aplicación internacional obligatoria.

3. Los partidarios de la primera solución sostuvieron que el protocolo u otro instrumento jurídico debía contener opciones de políticas y medidas "a la carta", para que las Partes pudieran elegir. En apoyo de esta opinión se señaló que ningún conjunto único de políticas y medidas podría ser apropiado para todas las Partes del anexo I. El criterio de las opciones "a la carta" permitiría a las Partes cumplir los objetivos de la Convención de la manera más acorde con sus circunstancias nacionales. Un ponente subrayó que lo más conveniente sería que los gobiernos establecieran objetivos generales y dejaran entregada al sector privado y al mercado la decisión sobre el mejor modo de lograr esos objetivos.

4. Otros participantes observaron que algunas políticas y medidas aconsejables no serían adoptadas unilateralmente por los distintos países (por ejemplo, por razones de competitividad) y deberían convenirse internacionalmente. Por ello, el protocolo u otro instrumento jurídico debía

enunciar algunas políticas y medidas indispensables o de aplicación coordinada. Un criterio sería incluir distintos anexos con los siguientes contenidos:

- a) una lista restringida de políticas y medidas indispensables;
- b) una lista más amplia de políticas y medidas cuya aplicación debería coordinarse; y
- c) una lista todavía más amplia de políticas y medidas de las cuales las Partes pudieran elegir.

5. Los participantes convinieron en algunos criterios para la selección de las políticas y medidas, habida cuenta de su potencial para limitar las emisiones netas de gases de efecto invernadero, su costo económico, su viabilidad política y la necesidad de una acción común o coordinada (por ejemplo, en los casos en que por razones de competitividad no se adoptaran medidas a nivel nacional). Los participantes mencionaron las siguientes posibles esferas prioritarias de políticas y medidas:

- estrategias para la adopción de medidas "útiles en todo caso";
- energías renovables;
- normas de calidad para productos (por ejemplo, para vehículos y artefactos electrodomésticos);
- sectores industriales con alta demanda de energía;
- HFC/PFC;
- sector del transporte internacional aéreo y marítimo;
- instrumentos económicos/fiscales (por ejemplo, para absorber internamente los costos externos del transporte por carretera);
- reducción de las subvenciones (por ejemplo, al carbón);
- mecanismos de financiación para las economías en transición.

6. Si bien muchas de estas medidas se centran en el sector de la energía, se observó que la Convención trataba del cambio climático en términos amplios, abarcando todas las fuentes y los sumideros de todos los gases de efecto invernadero; por consiguiente, las políticas y medidas no deberían centrarse en un determinado sector ni en un determinado gas de efecto invernadero, con exclusión de los demás. Se expresaron también reservas en cuanto a la conveniencia y viabilidad política de un impuesto al carbono.

7. En el curso de los debates de la mesa redonda se hicieron también las siguientes observaciones:

- Las políticas y medidas para luchar contra el cambio climático debían elaborarse en un espíritu de solidaridad y cooperación internacionales.
- Al elaborar las políticas y medidas para las Partes del anexo I, se debería prestar atención a las consecuencias que tendrían para las Partes no incluidas en el anexo I y, en particular, las consecuencias comerciales. Esta cuestión fue discutida en otra mesa redonda celebrada el 15 de julio de 1996.
- Los países en desarrollo tal vez desearan adherirse voluntariamente a determinadas políticas y medidas. A este respecto, se debería prestar atención a las cuestiones de financiación y transferencia de tecnología.
- La elaboración de políticas y medidas, por una parte y, por la otra, los objetivos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones eran cuestiones estrechamente vinculadas.
- Determinadas políticas y medidas podían reforzarse o bien erosionarse mutuamente, por lo que se debía tener en cuenta su vinculación e interrelación.
- En el caso de que en el protocolo u otro instrumento jurídico que había de aprobar la CP 3 se incluyera una lista de políticas y medidas, esa lista debería ser de fácil modificación en función de cualquier cambio en las circunstancias.
- La elaboración de políticas y medidas debería ser un proceso transparente y abierto. A este respecto, se sugirió que la labor del Grupo de Expertos del anexo I se pusiera a la disposición de todos los participantes en el GEMB.

8. Por último, desearía subrayar que este informe no constituye un resumen completo de cada punto planteado en la mesa redonda; se trata sólo de presentar un panorama general de los debates tan fructíferos y constructivos que se llevaron a cabo.

II. Informe del Sr. Dan Reifsnyder, Presidente de la mesa redonda oficiosa sobre los objetivos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones

1. Tengo el agrado de presentar los resultados de la mesa redonda oficiosa sobre los objetivos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones. En su tercer período de sesiones, el GEMB había acogido con beneplácito el ofrecimiento del Presidente de convocar a una mesa redonda con miras a facilitar el debate específico sobre esta cuestión en el cuarto período de sesiones. La mesa redonda se celebró el 12 de julio de 1996 y en ella participó un gran número de delegaciones y observadores.

2. Hicieron exposiciones en la mesa redonda los siguientes seis ponentes: Sr. V. Berdin, del Servicio Federal Ruso de Hidrometeorología y Vigilancia Ambiental; Sra. B. de Castro-Muller, de la Misión Permanente de Filipinas ante las Naciones Unidas en Ginebra; Sr. B. Fisher, Director Ejecutivo de la Dirección de Agricultura y Conservación de Recursos de Australia; Sr. T. Shibata, de la Misión Permanente del Japón ante las Naciones Unidas en Nueva York; Sra. C. Quennet-Thielen, Ministro Federal de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear de Alemania; Excmo. Sr. T. Slade, Embajador y Representante Permanente del Estado Independiente de Samoa Occidental ante las Naciones Unidas en Nueva York.

3. La mesa redonda se organizó en torno a algunas preguntas esenciales. Cada una fue objeto de una breve presentación por los ponentes, seguida de un debate general. La primera pregunta era: ¿cuál debía ser el nivel -o los niveles- de limitación o reducción de las emisiones? Los ponentes convinieron en que era necesario que las Partes del anexo I hicieran esfuerzos en materia de limitación y reducción, recordando a la mesa redonda algunas propuestas a este respecto sin perjuicio de hacer notar sus dificultades inherentes. No obstante, se observó que ni siquiera un esfuerzo considerable de las Partes del anexo I permitiría estabilizar las emisiones mundiales. En el curso del debate se reconoció que aun cuando la determinación de los posibles objetivos cuantificados se hiciera teniendo en cuenta los aspectos científicos y económicos, esa decisión seguiría siendo de carácter político.

4. La segunda pregunta era: ¿deberían o no los posibles objetivos cuantificados ser de carácter obligatorio (por ejemplo, ser "propósitos")? Algunos ponentes opinaron que el carácter obligatorio de los compromisos los haría más creíbles y ayudaría a fomentar la confianza, a enviar al mercado las señales esperadas además de justificarse por razones de competitividad. Los compromisos de carácter obligatorio no impedían la flexibilidad, como sucedía actualmente en el caso del párrafo 6 del artículo 4 de la Convención. Otros oradores se declararon partidarios de un objetivo indicativo, más fácil de negociar que los compromisos de carácter obligatorio. Un objetivo indicativo podría combinarse potencialmente con un mecanismo de revisión o con políticas y medidas de carácter obligatorio, si bien se hizo la advertencia de que todo debate acerca de si los compromisos debían o no tener dicho carácter podría ser prematuro habida cuenta de que todavía no se había determinado los propios objetivos cuantitativos. En la decisión final sobre esta materia se deberían ponderar los siguientes aspectos:

- la ventaja de establecer compromisos de carácter obligatorio en comparación con la relativa facilidad con que se podrían adoptar "propósitos";
- el nivel de la meta adoptada, en su caso, en comparación con el nivel probable de participación.

En la decisión final se deberían tener también en cuenta los mecanismos destinados a vigilar y hacer efectivo el cumplimiento.

5. La tercera pregunta era: ¿deberían los compromisos ser obligaciones colectivas, individuales o ambas? Los ponentes estuvieron generalmente de acuerdo en que las obligaciones individuales eran preferibles. Aun cuando un enfoque colectivo podría ser interesante, por ejemplo, a los efectos de establecer un objetivo global para las Partes del anexo I, en última instancia ese objetivo tendría que negociarse en la forma de obligaciones individuales para cada Parte.

6. En función del año de base de 1990, se pidió a los ponentes que examinaran: ¿cuál sería el año final (o los años) más apropiado? Se hizo presente la necesidad de una acción pronta, que podría vincularse a objetivos a mediano y largo plazo. Se señaló que las dilaciones podrían agravar los efectos del cambio climático, exigiendo tal vez un esfuerzo de reducción mayor, y podrían también interpretarse de manera equivocada. Se observó que la selección de un único año de base entrañaría dar una importancia excesiva a las circunstancias particulares de ese año.

7. La última pregunta suscitó las opiniones más diversas tanto de los ponentes como del hemisferio. ¿Debería mantenerse la diferenciación entre las Partes del anexo I durante toda la duración del Mandato de Berlín? De ser así, ¿cómo podrían establecerse modalidades para esa diferenciación? Varios ponentes señalaron que la diferenciación entrañaba determinar los factores pertinentes así como seleccionar y ponderar los criterios pertinentes. Podría ser difícil negociar esos factores dentro del plazo disponible. Por otra parte, se señaló que la diferenciación daba la posibilidad de lograr un resultado más equitativo y eficaz que la aplicación de un criterio de tasa uniforme. Algunos participantes instaron a que se fuera más allá del criterio de la tasa uniforme actual, aun cuando era improbable que en el marco del Mandato de Berlín se adoptara un criterio de diferenciación muy marcado.

8. En la reunión se hicieron diversas propuestas sobre las bases para la diferenciación: el rendimiento energético por unidad de PIB; el valor del PIB que se perdía cuando se aplicaban medidas de reducción; los costos marginales de la reducción y las medidas de reducción de tasa uniforme combinadas con el pleno comercio entre las Partes del anexo I. Se sugirió también que se debía hacer hincapié en un proceso orientado a la diferenciación y no en un determinado resultado en la presente etapa. En cambio, se podría convenir una base general para la diferenciación e incluir esa base en un protocolo o instrumento jurídico, dejando para más tarde la negociación de los detalles. También se podrían establecer otros criterios de diferenciación, incluidas las actividades conjuntas y el comercio.

9. La mesa redonda examinó otras muchas cuestiones importantes. En lugar de continuar resumiendo esos debates, preferiría -con un cierto sentido de la provocación- exponer mi opinión personal. En lo que respecta a los temas examinados, el Mandato de Berlín ha identificado ya las cuestiones esenciales. Si se deseara llegar a un acuerdo sobre estas cuestiones en el año venidero, sería necesario que en diciembre se presentasen propuestas específicas para su negociación posterior.

10. Por último, desearía señalar a la atención del GEMB las preguntas en torno a las cuales se estructuró la mesa redonda. Aunque el debate fue útil para comprender mejor esas cuestiones, éstas siguen estando pendientes y merecen ser examinadas a fondo por todos los delegados y observadores.

III. Informe del Dr. Kilaparti Ramakrishna**, Presidente de la mesa redonda oficiosa sobre las posibles consecuencias para los países Partes en desarrollo de los nuevos compromisos que se negociarían para las Partes del anexo I

1. Tengo el agrado de informarles acerca de los resultados de la mesa redonda oficiosa sobre las posibles consecuencias para los países Partes en desarrollo de los nuevos compromisos que se negociarían para las Partes del anexo I. La convocatoria a la mesa redonda obedeció a la preocupación expresada sobre este tema y a la necesidad, identificada en el tercer período de sesiones del Grupo, de explorar todavía más estas cuestiones.

2. Contribuyeron a los debates siete ponentes: Sr. Mohamed Al Sabban, Asesor Económico del Ministerio de Petróleo y Recursos Minerales de Arabia Saudita; Sr. Evans King, Consejero de la Misión Permanente de la República de Trinidad y Tabago ante las Naciones Unidas en Nueva York; Dr. Antonio G. M. La Viña, Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Legislativos y de Organismos Adjuntos del Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales de Filipinas; Dr. Luiz Gylvan Miera-Filho, Presidente del Organismo Espacial del Brasil; Dr. Irving Mintzer, Investigador Superior de la Universidad de Maryland de los Estados Unidos de América; Sr. Terry Thorn, Vicepresidente Superior de Enron Corporation; Sr. Rene Vossenaar, Jefe de la Sección de Comercio y Medio Ambiente de la División de Comercio Internacional de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

3. De la lista de ponentes se desprende que esta mesa redonda se caracterizó por la participación de representantes de la comunidad no gubernamental, entre los que me cuento. Confío en que los delegados estarán de acuerdo conmigo en que la participación de ponentes de dicha comunidad contribuyó a enriquecer y animar los debates.

4. La mesa redonda se estructuró en torno a tres preguntas esenciales. Para fomentar un debate animado y constructivo, se invitó primero a los ponentes a que hicieran breves exposiciones y presentaran algunas ideas a este respecto. A continuación, se les dio la posibilidad de contestar a las observaciones de los demás antes de dar la palabra a todos los demás participantes.

5. La primera pregunta era: "¿cuáles serían las consecuencias para los países Partes en desarrollo de los posibles nuevos compromisos de las Partes del anexo I?" En relación con esta cuestión, pedí a los participantes que ponderaran tanto los costos como los beneficios.

** Director del Programa sobre la Ciencia y los Asuntos Públicos del Centro de Investigación Woods Hole, de los Estados Unidos de América.

6. La opinión general fue que los países en desarrollo se verían afectados por las medidas adoptadas por las Partes del anexo I para hacer frente al cambio climático. Sin embargo, las opiniones se dividieron en cuanto a la magnitud de esas consecuencias y si ellas serían positivas, negativas o mixtas. También se subrayó la necesidad de diferenciar entre las consecuencias a largo y a corto plazo.

7. Algunos participantes citaron varios estudios en los que se hacía referencia a los costos a que podrían hacer frente los países en desarrollo como consecuencia de las medidas adoptadas por las Partes del anexo I para reducir sus emisiones. Esos costos podrían incluir la pérdida de ingresos de exportación, especialmente para los exportadores de combustible fósil, el aumento de los obstáculos al comercio y la deterioración de la relación de intercambio, así como los efectos secundarios de una posible desaceleración de la actividad económica mundial. Además, también podía haber consecuencias negativas para las Partes del anexo I en razón de los cambios en la estructura y la localización de la actividad económica, lo que podía repercutir a su vez en las corrientes de ayuda a los países en desarrollo y en las importaciones de estos países.

8. En cambio, otros participantes subrayaron los beneficios potenciales para los países en desarrollo de las medidas destinadas a hacer frente al cambio climático. Entre otros, se mencionaron la innovación tecnológica y su transferencia a los países en desarrollo, que permitiría una mayor eficacia, disminuyendo los costos y las necesidades de capital. También se hicieron notar los efectos positivos que tendría un renovado crecimiento económico mundial basado en una actividad poco contaminante. Algunos oradores señalaron que podría haber también otros beneficios secundarios de las políticas para hacer frente al cambio climático mundial, en particular por sus efectos positivos en problemas ambientales de escala mundial, como la lluvia ácida y la contaminación atmosférica.

9. Una cuestión central que se planteó en el debate fue el elevado nivel de incertidumbre sobre las consecuencias económicas y sociales de las políticas de mitigación del cambio climático, desde ya, porque todavía no estaba claro cuáles serían los nuevos compromisos que se adoptarían para las Partes del anexo I. A este respecto, se ponderaron las ventajas e inconvenientes de la utilización de modelos para predecir esas consecuencias. Para asegurar un debate más fructífero en el contexto de la incertidumbre, algunos oradores subrayaron la necesidad de suspender el debate general y pasar a examinar cuestiones específicas.

10. Algunos participantes hicieron hincapié en que era necesario tener en cuenta las situaciones diferentes de las Partes no incluidas en el anexo I. En tanto que algunos países serían capaces de diversificarse en el plano económico y aprovechar las nuevas oportunidades, otros podrían verse limitados por la falta de recursos naturales y su gran dependencia de los combustibles fósiles. Algunos oradores pidieron que no se pasaran por alto las necesidades específicas de los países menos adelantados, en particular de África.

11. La segunda pregunta amplió el debate al interrogar a los participantes sobre "¿cómo podrían evaluarse las consecuencias económicas y sociales de las medidas de las Partes del anexo I en comparación con los costos económicos, sociales y ambientales de la pasividad?"

12. Al considerar esta cuestión, varios participantes hicieron ver la necesidad de que se examinaran no sólo los costos económicos sino también algunas consecuencias no cuantificables como la degradación de los ecosistemas, la pérdida de la biodiversidad y los efectos negativos en la cultura.

13. Muchos oradores opinaron que, como los países en desarrollo eran los más vulnerables al cambio climático, el costo a corto plazo que podría entrañar para ellos la aplicación de políticas de reducción de las emisiones por las Partes del anexo I sería considerablemente inferior a las consecuencias negativas a largo plazo de la inacción de esas Partes. Varios participantes insistieron en que no hacer nada no constituía ninguna opción. Algunos participantes discreparon de esa posición aduciendo que los costos a corto y a largo plazo que entrañarían para los países en desarrollo las medidas propuestas por las Partes del anexo I contrarrestarían con creces los beneficios ambientales logrados.

14. La tercera pregunta alentaba a los participantes a una visión de futuro y sencillamente era: "¿adónde vamos ahora?". Esta pregunta dio lugar a una variedad de propuestas y amplió el debate a otras cuestiones conexas.

15. En general, hubo consenso en cuanto a la necesidad de un reparto equitativo de la carga a fin de asegurar que los países en desarrollo no debiesen soportar un costo desproporcionado para hacer frente al cambio climático. Muchos oradores recordaron que la Convención contenía ya disposiciones sobre reparto equitativo de la carga, incluidas, por ejemplo, la relativa al principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y los párrafos 8, 9 y 10 del artículo 4.

16. En lo que respecta a las medidas potenciales de mitigación del cambio climático, varios ponentes observaron que las Partes del anexo I disfrutaban ya de una considerable flexibilidad en sus opciones de política. Respuestas bien pensadas y eficaces desde el punto de vista de los costos, que impulsaran la innovación tecnológica y promovieran una mayor eficiencia, podrían asegurar la obtención de beneficios máximos a un costo mínimo. En este contexto, se subrayó el potencial de las estrategias que entrañaban la adopción de medidas "útiles en todo caso" y de bajo costo.

17. Un ponente apuntó a la necesidad de un estudio independiente, sujeto a un examen paritario, hecho por algún órgano neutro con miras a analizar las consecuencias potenciales para los países en desarrollo de las diferentes medidas que podrían adoptar las Partes del anexo I.

18. Se consideró que la asistencia financiera era un factor importante para lograr el reparto equitativo de la carga. Algunos participantes observaron que muchas Partes del anexo I no habían hecho suficientes progresos en el

cumplimiento de sus compromisos financieros con arreglo a la Convención y varios oradores señalaron también a la atención de la mesa redonda la reciente disminución de la ayuda al desarrollo destinada a los países en desarrollo. También se subrayó la importancia de asegurar el acceso de los países en desarrollo a los mercados mundiales, así como de la transferencia de tecnología y el mejoramiento de la capacidad.

19. Varios oradores destacaron el potencial de un sistema perfeccionado de actividades conjuntas para reducir los costos y obtener beneficios máximos de la acción mundial en materia de cambio climático, especialmente por conducto de la transferencia de tecnología. También se hicieron otras propuestas, en particular el posible establecimiento de un fondo de compensación para los países Partes en desarrollo que probablemente se vieran afectados por las medidas de las Partes del anexo I.

20. Por último, la mesa redonda examinó una amplia gama de cuestiones y planteó varias preguntas importantes. La gran preocupación expresada en la reunión por los diferentes grupos de países en desarrollo mostró la importancia del tema. Claramente, estas cuestiones merecían un estudio más detenido. La mesa redonda fue una reunión útil y constructiva para comprender mejor esas complejas cuestiones.

Anexo II

DOCUMENTOS PRESENTADOS AL GRUPO ESPECIAL DEL MANDATO DE
BERLIN EN SU CUARTO PERIODO DE SESIONES

FCCC/AGBM/1996/5	Informe del Grupo Especial del Mandato de Berlín sobre la labor realizada en su tercer período de sesiones, celebrado en Ginebra del 5 al 8 de marzo de 1996
FCCC/AGBM/1996/6	Posibles elementos de un protocolo u otro instrumento jurídico: examen de convenciones y otros instrumentos jurídicos pertinentes
FCCC/AGBM/1996/7	Quantified emission limitation and reduction objectives within specified time-frames: review of possible indicators to define criteria for differentiation among Annex I Parties
FCCC/AGBM/1996/Misc.1/ Add.1, 2 y 3	Implementation of the Berlin Mandate: comments from Parties
FCCC/AGBM/1996/Misc.2 y Add.1	Implementation of the Berlin Mandate: proposals from Parties
FCCC/AGBM/1996/L.2	Proyecto de informe del Grupo Especial del Mandato de Berlín sobre su cuarto período de sesiones.
