

EDITORIAL

Catalunya fa un pas més en el compliment de la Directiva marc de l'aigua

La Directiva 2000/60/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2000, per la qual s'estableix un marc comunitari d'actuació en l'àmbit de la política d'aigües, representa un enfocament integral de la gestió dels recursos hídrics, que inclou les aigües superficials continentals, les aigües de transició, les aigües costaneres i les aigües subterrànies. L'aigua passa a contemplar-se com una part estructural i funcional indispensable del medi ambient, que ha de ser objecte d'un marc d'ús i gestió sostenibles.

L'article 1 de la Directiva estableix els seus objectius: protegir i millorar l'estat dels ecosistemes aquàtics i, respecte a les seves necessitats d'aigua, dels ecosistemes terrestres i zones humides directament dependents dels ecosistemes aquàtics; promoure un ús sostenible de l'aigua, basat en la protecció a llarg termini dels recursos hídrics disponibles; buscar una major protecció i millora del medi aquàtic, entre altres formes, mitjançant mesures específiques de reducció progressiva dels abocaments, les emissions i les pèrdues de substàncies prioritàries, garantir la reducció progressiva de la contaminació de l'aigua subterrània i evitar noves contaminacions; i contribuir a pal·liar els efectes de les inundacions i sequeres. S'entén que només així serà possible garantir el subministrament suficient d'aigua superficial o subterrània en bon estat, tal com requereix un ús de l'aigua sostenible, equilibrat i equitatiu, de manera que la garantia de subministrament —i molt menys la de qualsevol tipus de subministrament que es pugui demanar— no és la primera prioritat en la lògica de la Directiva, sinó que serà la conseqüència de les mesures adoptades.

Amb aquest objectiu, va imposar, en primer lloc, als estats membres les obligacions d'identificar totes les conques hidrogràfiques situades en el seu territori i incloure-les en demarcacions hidrogràfiques —les conques hidrogràfiques que s'estenen pel territori de més d'un estat s'incorporen a una demarcació hidrogràfica internacional—, i de designar les autoritats competents per a l'aplicació de les normes previstes en la Directiva dintre de cada demarcació hidrogràfica, abans del 22 de desembre de 2003.

A més, com molt tard a final de 2004, els estats membres havien d'elaborar una anàlisi de les característiques de cada demarcació hidrogràfica, un estudi de la incidència de l'activitat humana sobre les aigües, una anàlisi econòmica de l'ús de les aigües, un registre de les zones que necessiten una protecció especial, i, finalment, un registre de totes les masses d'aigua que s'utilitzen per a la captació d'aigua destinada al consum humà que proporcionen una mitjana de més de 10m³ diaris, o que donen subministrament a més de cinquanta persones.

Els estats membres havien d'establir, per a cada demarcació hidrogràfica, o per a la part d'una demarcació hidrogràfica internacional situada en el seu territori, un programa de mesures regulat detalladament en la Directiva, tenint en compte els resultats de les anàlisis exigides, amb l'objectiu d'assolir els objectius ambientals que s'hi estableixen. A més, els estats membres havien d'elaborar un pla hidrològic de conca per a cada demarcació, que havia de ser publicat, com a molt tard, nou anys després de l'entrada en vigor de la Directiva, això és, el 22 de desembre de 2009.

En últim lloc, a partir de 2010, els estats membres han de garantir que la política de tarificació inciti els consumidors a utilitzar els recursos de forma eficaç, de manera que els diferents sectors econòmics contribueixin a la recuperació dels costos dels serveis relacionats amb l'ús de l'aigua, inclosos els ambientals, i els recursos emprats.

El 23 de novembre de 2010, el Govern de Catalunya va aprovar el Pla de gestió del districte de conca fluvial de Catalunya, el qual inclou, d'acord amb el Decret 31/2009, de 24 de febrer, "les conques hidrogràfiques internes de Catalunya, que són les corresponents a les conques i subconques que drenen les aigües superficials cap als rius Muga, Fluvià, Ter, Daró, Tordera, Besòs, Llobregat, Foix, Gaià, Francolí i Riudecanyes, i les de totes les rieres costaneres entre la frontera amb França i la conca del riu Sénia, incloses les conques del Barranc de Sant Pere, al nord de la conca de l'Ebre, i les conques de les rieres del Montsià situades entre les parts baixes de les conques de l'Ebre i de la Sénia", així com les aigües costaneres i subterrànies associades, amb una extensió de 16.438 km², i el programa de mesures corresponent, per al període 2010-2015. El Pla de gestió ha estat publicat com a Decret 188/2010, de 23 de novembre, en el *DOGC* de 26 de novembre de 2010, i el Programa de mesures, com a Acord GOV/238/2010, de 23 de novembre, en el *DOGC* de 30 de novembre de 2010.

Així es posava punt i final a un llarg i complex procés en el que ha tingut un pes significatiu la participació ciutadana, especialment entre 2006 i 2010, i que ha estat avalat pel Consell d'Administració de l'Agència Catalana de l'Aigua, el 16 de setembre de 2010.

Amb això es pretén, primerament, garantir la demanda d'aigua fins al 2027, tot permetent incrementar la disponibilitat d'aigua en 389 hectòmetres cúbics més a partir de 2015, com a continuació de les mesures ja adoptades en els darrers anys, que han permès incrementar la disponibilitat d'aigua en 122 hectòmetres cúbics, en part per la via de la dessalinització, però també per l'estalvi sostingut i l'augment de l'eficiència i la reutilització.

En segon lloc, i malgrat l'endarreriment respecte del termini fixat en la Directiva, el Govern català es converteix en la primera administració espanyola en complir amb el mandat de la Directiva marc de l'aigua. Tot i els objectius limitats, amb el Pla de gestió i el Programa de mesures es vol garantir, per a l'any 2015, el bon estat de les dues terceres parts de les masses d'aigua superficials (68%) i una mica més de la meitat de les masses d'aigua subterrànies (55%).

A més, el Pla aborda el tema crucial de la recuperació dels costos dels serveis i dels costos ambientals de la gestió de l'aigua, d'acord amb les exigències de la Directiva. La inversió total a Catalunya, prevista en el Programa de mesures, a desenvolupar en el període 2006-2015, és de 9.404,8 milions d'euros. D'ells, 6.288,2 milions s'invertiran en el districte de conca fluvial de Catalunya i 3.116,7 milions en les conques intercomunitàries. El volum d'inversió pendent d'executar fins al 2015 és de 7.523,2 milions d'euros. Això suposa uns 1.254 milions d'euros l'any fins al 2015. Les noves infraestructures hauran de ser finançades a través dels fons previstos en l'Estatut d'autonomia, mentre que es proposa repercutir als ciutadans les despeses de manteniment de les infraestructures.

En l'actualitat, el cost del cicle de l'aigua a Catalunya és de 1.684 milions d'euros, dels que només 1.145 es projecten en les tarifes repercutides als ciutadans. S'estima que, per a l'any 2015, els costos del cicle de l'aigua ascendiran a 2.212 milions d'euros. Es considera que, de manera gradual, la tarifa de l'aigua a Catalunya hauria d'incrementar-se des dels 1,70 euros per cada mil litres d'aigua actuals (a Barcelona, 1,78 euros,

enfront dels 2,12 de París, els 2,56 de Londres o els 4,92 de Berlín) fins als 3,02 euros al 2015, per fer viable econòmicament el sosteniment del cicle de l'aigua. D'altra banda, s'hauria d'incrementar el cànon de l'aigua, la qual cosa posa sobre la taula l'assumpte delicat i sempre eludit d'afrontar l'augment de la part del rebut de l'aigua que no depèn del consum, una quantitat infravalorada, si es compara amb la d'altres subministraments de serveis.

Com és notori, les eleccions catalanes de novembre de 2010 han comportat un canvi en el Govern. Tanmateix, les obligacions derivades de la Directiva 2000/60 continuen plenament vigents. Amb tota seguretat els nous responsables de l'administració catalana valoraran adequadament els esforços tècnics ingents que s'han realitzat durant aquests anys per fer possible, amb una àmplia participació ciutadana, una planificació que és imprescindible per millorar la qualitat de les aigües a Catalunya i per garantir la seva sostenibilitat.

Cancún: una conferència de transició en el camí de la revisió del règim del canvi climàtic

Des de la entrada en vigor del Conveni Marc sobre el Canvi Climàtic (CMCC) i el Protocol de Kyoto (PK), el desenvolupament d'aquest règim internacional s'ha anat produint a través de les successives Conferències de les Parts, la darrera de les quals s'ha clausurat el desembre de 2010 a Cancún. Aquesta podia ser la Conferència que, després del fracàs de la reunió de Copenhaguen d'ara fa un any, renovés pel 2013 el compromís de reducció i limitació de les emissions de gasos d'efecte hivernacle assumit al PK, encara que el que era imprescindible era restablir el marc de negociació i assentar algunes bases per a un règim futur. No obstant, aquesta ha estat finalment una Conferència de transició, que ha acabat amb uns resultats que no semblen ni un èxit ni un fracàs, sinó tot el contrari. Al menys pel que fa a la lluita contra el canvi climàtic. Altra cosa és que, en una mostra de possibilisme realista s'hagi assolit el consens necessari per continuar el procés de revisió del règim internacional del canvi climàtic, el que per si sol i ateses les expectatives amb

que es va inaugurar la Conferència, ja ha estat prou important.

La Conferència de l'any passat a Copenhaguen va concloure amb una negociació tancada entre els Estats Units i el grup BASIC (Brasil, Àfrica del Sud, Índia i Xina), que va tenir lloc de manera col·lateral a l'estructura formal de negociació que regeix les relacions de les Parts i de la que va estar absent la Unió Europea (UE). No obstant, la mateixa UE, Japó, la Federació Russa, el grup de Països Menys Desenvolupats, la Unió Africana, el G-77, l'Aliança de Petits Estats Insulars i altres països desenvolupats i països amb economies emergents, van avalar l'Acord resultant com a document de compromís.

Si bé aquell Acord es va caracteritzar per la manca de vinculació jurídica, val a dir que des del punt de vista polític va ser rellevant en la mesura en que era el producte de les negociacions d'un grup d'Estats que representen la major part de les emissions globals, a més de que implicava en el procés als dos majors emissors del planeta, els Estats Units i la Xina. En aquest sentit, la importància del text adoptat a Copenhaguen depenia del seguiment que fessin els Estats de l'obligació de comunicar els objectius nacionals de reducció i les mesures de mitigació en vistes a l'any 2020. Un total de 128 Parts al CMCC, tant Estats desenvolupats com en desenvolupament, que representen el 85'05% de les emissions globals han anunciat el 2010 la seva associació a l'Acord, inclosos els 27 Estats membres de la UE, Estats Units, Japó, Xina, Índia, Brasil, Àfrica del Sud o Indonèsia. Pel que fa a les Parts que figuren a l'annex I del CMCC, catorze Estats i la UE es van associar a l'acord i van assumir objectius quantificats de reducció de les emissions, bé que amb un abast ben diferent. Uns altres vint-i-un Estats es van associar a l'acord i es van comprometre a adoptar accions de mitigació dels efectes del canvi climàtic. Dotze Estats més van anunciar accions determinades, si bé sense associar-se formalment a l'acord. Finalment, quaranta-quatre Estats van associar-se, simplement, a l'acord i set més hi van donar el seu suport públicament sense especificar cap tipus de mesura. Només set Estats, que representen el 1'05% del total de les emissions han anunciat, en canvi, la seva voluntat de no associar-s'hi.

Després d'això, la negociació a Cancún s'abordava amb un desencís generalitzat, ja que pocs confiaven a assolir en aquesta Conferència cap avenç important respecte els compromisos de reducció d'emissions. L'acord entre les Parts al CMCC no semblava

més a prop ara del que ho estava immediatament després de la reunió a Copenhaguen el desembre de 2009.

D'una banda, les diferències seguien sent força importants. Pels països en desenvolupament els països industrialitzats han d'assumir un compromís de reducció d'emissions jurídicament vinculant per la seva responsabilitat històrica en el fenomen del canvi climàtic. En canvi, pels països industrialitzats la determinació dels compromisos sobre la base de les responsabilitats comunes però diferenciades ha de ser interpretada d'acord amb l'evolució socioeconòmica, perquè les circumstàncies son molt diferents a les de 1997, quan es va adoptar el PK, sobretot respecte a països amb economies en ràpid creixement com la Xina, Índia o Brasil (en segon, cinquè i vuitè lloc, respectivament, del rànquing mundial dels principals emissors de gasos d'efecte hivernacle). En definitiva, la qüestió que es planteja i que difícilment es podia resoldre a Cancún en el context geopolític actual, és si el principi de les responsabilitats comuns però diferenciades justifica, en termes d'equitat, l'atribució als països en desenvolupament de compromisos de reducció de les emissions de gasos d'efecte hivernacle.

D'altra banda, les expectatives generades pel President Obama aviat es van esvaïr i en canvi al nivell intern s'han evidenciat amb cruïsa les dificultats de republicans i demòcrates per adoptar un marc regulatori d'abast federal en matèria de reducció i limitació d'emissions. Des de la perspectiva internacional s'ha confirmat que Estats Units manté la seva secular oposició a un instrument internacional que reculli un compromís obligatori de reducció de les emissions. De fet s'ha inclinat darrerament en favor d'aliances fora del context de Nacions Unides, que es caracteritzen, totes elles, perquè no tenen un caràcter jurídicament vinculant. Un exemple clar és la seva associació al *Asia Pacific Partnership on Clean Development and Climate*, juntament amb Canadà, Austràlia, Xina, Índia, Japó i Corea del Sud. La Unió Europea, per la seva part, tot i que ha perdut el paper de lideratge que havia tingut, continua defensant la mateixa posició que va manifestar just tancar-se la Conferència de Copenhaguen davant de qui vol escoltar-la (reducció d'un -20% de les emissions, i possibilitat d'assolir un -30% si altres països assumeixen objectius de reducció comparables). Inclòs entre els seus Estats membres comença ha haver-hi divergències i no sembla que la presidència

del Consell per Hongria i Polònia el 2011 faciliti que aquesta qüestió es posi en un lloc alt de l'agenda política de la Unió.

Que ha assolit doncs la Conferència de Cancún? S'ha millorat el marc jurídic per a la creació de capacitats, les accions d'adaptació i la transferència de tecnologia per a la mitigació als països en desenvolupament, així com el REDD+ (reducció d'emissions per desforestació i degradació forestal en els països en desenvolupament), amb l'establiment d'un programa en el qual els països industrialitzats poden ajudar a prevenir la desforestació en els països en desenvolupament. També s'ha compromès la creació d'un Fons Verd; i s'ha confirmat un finançament de 30.000 milions de \$, durant el trienni 2010-2012, per recolzar les accions als països en desenvolupament, quantitat que s'haurà d'eleva fins els 100.000 milions el 2020.

Però el més important és que els Acords de Cancún (fins ara articulats en dos documents, l'*Outcome of the AWG-LCA* i l'*Outcome of the AWG-KP*) han aconseguit mantenir, gràcies a la combinació d'esforços, treball i pragmatisme de la nova Directora Executiva del CMCC, Christiana Figueres i de la Ministra d'Afers Exteriors de Mèxic, Patricia Espinosa, l'impuls per a una futura revisió del règim del canvi climàtic, que les Parts han acordat emprendre dins del marc de negociació de Nacions Unides.

D'una banda, les Parts han confirmat també la seva voluntat de combatre amb urgència l'augment de la temperatura per sobre dels 2°C. Si bé seguim sense conèixer quins son els nivells d'emissions que garanteixen l'assoliment d'aquest objectiu, els Acords de Cancún confirmen els objectius de reducció i les accions de mitigació anunciats al llarg del 2010 pels Estats Part al CMCC. Es reitera així la possibilitat de que siguin els Estats Part qui unilateralment fixin els uns i les altres, que poden diferir respecte la seva severitat i rigidesa, respecte l'any base a partir del qual s'han de mesurar i respecte els sistemes de comptabilitat internacional, entre d'altres aspectes, a la vegada que comença a diluir-se molt lleument la distinció entre els Estats de l'annex I i els que no hi son.

D'altra banda, però, els Acords eviten qualsevol pronunciament respecte el futur immediat del PK, i així, tampoc sabem encara si finalment aquesta futura revisió només serà possible mantenint la separació entre les mesures cooperatives a llarg termini per combatre el canvi climàtic, i les mesures de limitació i reducció de les emissions pel

període que ha de començar el 2013. La discussió sobre l'articulació d'un nou període de compromís a partir d'aquesta data en el marc del PK o d'un instrument similar s'ha hagut de posposar a la Conferència de les Parts que tindrà lloc a Durban el desembre de 2011, en el que serà la última oportunitat per adoptar una decisió vinculant abans de la fi del primer període de compromís. En qualsevol cas es preveu una negociació molt complicada en la mesura en que alguns Estats força rellevants ja han avançat les seves posicions: no només Estats Units es manté fora d'aquest marc, sinó que Japó, la Federació Russa, Canadà i Austràlia s'han manifestat clarament contra la assumpció de nous compromisos de reducció.

EDITORIAL

Cataluña da un paso más en el cumplimiento de la Directiva marco del agua

La Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, representa un enfoque integral de la gestión de los recursos hídricos, que incluye las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas. El agua pasa a contemplarse como una parte estructural y funcional indispensable del medio ambiente, que ha de ser objeto de un marco de uso y gestión sostenibles.

El artículo 1 de la Directiva establece sus objetivos: proteger y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos y, respecto de sus necesidades de agua, de los ecosistemas terrestres y zonas húmedas directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos; promover un uso sostenible del agua, basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles; buscar una mayor protección y mejora del medio acuático, entre otras formas, mediante, medidas específicas de reducción progresiva de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias prioritarias, garantizar la reducción progresiva de la contaminación del agua subterránea y evitar nuevas contaminaciones; y contribuir a paliar los efectos de las inundaciones y sequías. Se entiende que sólo así será posible garantizar el suministro suficiente de agua superficial o subterránea en buen estado, tal como requiere un uso del agua sostenible, equilibrado y equitativo, de modo que la garantía de suministro —y mucho menos la de cualquier tipo de suministro que pueda reclamarse— no es la primera prioridad en la lógica de la Directiva, sino que será la consecuencia de las medidas adoptadas.

Con este objetivo, impuso, en primer lugar, a los estados miembros las obligaciones de identificar todas las cuencas hidrográficas situadas en su territorio e incluirlas en demarcaciones hidrográficas —las cuencas hidrográficas que se extienden por el territorio de más de un estado se incorporan a una demarcación hidrográfica internacional—, y de designar a las autoridades competentes para la aplicación de las

normas previstas en la Directiva dentro de cada demarcación hidrográfica, antes del 22 de diciembre de 2003.

Además, como muy tarde a finales de 2004, los estados miembros debían elaborar un análisis de las características de cada demarcación hidrográfica, un estudio de la incidencia de la actividad humana sobre las aguas, un análisis económico del uso de las aguas, un registro de las zonas que necesitan una protección especial, y, finalmente, un registro de todas las masas de agua que se utilizan para la captación de agua destinada al consumo humano que proporcionan una media de más de 10m³ diarios, o que dan suministro a más de cincuenta personas.

Los estados miembros debían establecer, para cada demarcación hidrográfica, o para la parte de una demarcación hidrográfica internacional situada en su territorio, un programa de medidas regulado detalladamente en la Directiva, teniendo en cuenta los resultados de los análisis exigidos, con el objetivo de alcanzar los objetivos ambientales que se establecen en ella. Además, los estados miembros debían elaborar un plan hidrológico de cuenca para cada demarcación, que debía ser publicado, como muy tarde, nueve años después de la entrada en vigor de la Directiva, esto es, el 22 de diciembre de 2009.

En último lugar, a partir de 2010, los estados miembros deben garantizar que la política de tarificación incite a los consumidores a utilizar los recursos de manera eficaz, de modo que los diferentes sectores económicos contribuyan a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el uso del agua, incluidos los ambientales, y los recursos empleados.

El 23 de noviembre de 2010, el Gobierno de Cataluña aprobó el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña, que incluye, de acuerdo con el Decreto 31/2009, de 24 de febrero, “que son las correspondientes a las cuencas y subcuencas que drenan las aguas superficiales hacia los ríos Muga, Fluvià, Ter, Daró, Tordera, Besòs, Llobregat, Foix, Gaià, Francolí y Riudecanyes, y las de todas las rieras costeras entre la frontera con Francia y la cuenca del río Sénia, incluidas las cuencas del Barranc de Sant Pere, al norte de la cuenca del Ebro, y las cuencas de las rieras del Montsià situadas entre las partes bajas de las cuencas del Ebro y de la Sénia”, así como las aguas costeras y subterráneas, con una extensión de 16.438 km², y el programa de medidas

correspondiente, para el período 2010-2015. El Plan de gestión ha sido publicado como Decreto 188/2010, de 23 de noviembre, en el *DOGC* de 26 de noviembre de 2010, y el Programa de medidas, como Acuerdo GOV/238/2010, de 23 de noviembre, en el *DOGC* de 30 de noviembre de 2010.

Así se ponía punto y final a un largo y complejo proceso en el que tenido un peso significativo la participación ciudadana, especialmente entre 2006 y 2010, y que ha sido avalado por el Consejo de Administración de la Agencia Catalana del Agua, el 16 de septiembre de 2010.

Con esto se pretende, primeramente, garantizar la demanda de agua hasta 2027, permitiendo incrementar la disponibilidad de agua en 389 hectómetros cúbicos más a partir de 2015, como continuación de las medidas ya adoptadas en los últimos años, que han permitido incrementar la disponibilidad de agua en 122 hectómetros cúbicos, en parte por la vía de la desalinización, pero también a través del ahorro sostenido y el aumento de la eficiencia y la reutilización.

En segundo lugar, y a pesar del retraso respecto del plazo fijado en la Directiva, el Gobierno catalán se convierte en la primera administración española en cumplir con el mandato de la Directiva marco del agua. A pesar de sus objetivos limitados, con el Plan de gestión y el Programa de medidas se quiere garantizar, para el año 2015, el buen estado de las dos terceras partes de las masas de agua superficiales (68%) y un poco más de la mitad de las masas de agua subterráneas (55%).

Además, el Plan aborda el tema crucial de la recuperación de los costes de los servicios y de los costes ambientales de la gestión del agua, de acuerdo con las exigencias de la Directiva. La inversión total en Cataluña, prevista en el Programa de medidas, a desarrollar durante el período 2006-2015, es de 9.404,8 millones de euros. De ellos, 6.288 millones se invertirán en el distrito de cuenca fluvial de Cataluña y 3.116,7 en las cuencas intercomunitarias. El volumen de inversión pendiente de ejecutar hasta 2015 es de 7.523,2 millones de euros. Esto supone 1.254 millones de euros al año hasta 2015. Las nuevas infraestructuras deberán financiarse a través de los fondos previstos en el Estatuto de autonomía, mientras que se propone repercutir a los ciudadanos los gastos de mantenimiento de las infraestructuras.

En la actualidad, el coste del ciclo del agua en Cataluña es de 1.684 millones de euros, de los que sólo 1.145 se proyectan en las tarifas repercutidas a los ciudadanos. Se estima que, para 2015, los costes del ciclo del agua ascenderán a 2.212 millones de euros. Se considera que, de manera gradual, la tarifa del agua en Cataluña debería incrementarse desde los 1,70 euros por cada mil litros de agua actuales (en Barcelona, 1,78, frente a los 2,12 de París, los 2,56 de Londres o los 4,92 de Berlín) hasta los 3,02 euros en 2015, para hacer viable económicamente el sostenimiento del ciclo del agua. Por otra parte, debería incrementarse el canon del agua, lo que pone sobre la mesa el asunto delicado y siempre eludido de afrontar el aumento de la parte del recibo del agua que no depende del consumo, una cantidad infravalorada, si se compara con la de otros suministros de servicios.

Como es notorio, las elecciones catalanas de noviembre de 2010 han supuesto un cambio en el Gobierno. Sin embargo, las obligaciones derivadas de la Directiva 2000/60 continúan plenamente vigentes. Con toda seguridad, los nuevos responsables de la administración catalana valorarán adecuadamente los esfuerzos técnicos ingentes que se han realizado durante estos años para hacer posible, con una amplia participación ciudadana, una planificación que es imprescindible para mejorar la calidad de las aguas en Cataluña y para garantizar su sostenibilidad.

Cancún, una conferencia de transición en el camino de la revisión del régimen del cambio climático

Desde la entrada en vigor del Convenio Marco sobre el Cambio Climático (CMCC) y el Protocolo de Kyoto (PK), el desarrollo de este régimen internacional se ha ido produciendo a través de las sucesivas Conferencias de las Partes, la última de las cuales se ha clausurado en diciembre de 2010 en Cancún. Ésta podía ser la Conferencia que, tras el fracaso de la reunión de Copenhague de hace un año, renovara para el 2013 el compromiso de reducción y limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero asumido en el PK, aunque lo imprescindible era reestablecer el marco de negociación y

asentar algunas bases para un futuro régimen. Sin embargo, ha sido finalmente una Conferencia de transición, que ha acabado con unos resultados que no parecen ni un éxito ni un fracaso, sino todo lo contrario. Al menos en cuanto a la lucha contra el cambio climático. Otra cosa es que, en una muestra de posibilismo realista, se haya alcanzado el consenso necesario para continuar el proceso de revisión del régimen internacional del cambio climático, lo que por sí solo y dadas las expectativas con que se inauguró la Conferencia, ya ha sido suficientemente importante.

La Conferencia del año pasado en Copenhague concluyó con una negociación cerrada entre los Estados Unidos y el grupo BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China), que tuvo lugar de forma colateral a la estructura formal de negociación que rige las relaciones de las Partes y de la que estuvo ausente la Unión Europea (UE). Sin embargo, la propia UE, Japón, la Federación Rusa, el grupo de Países Menos Desarrollados, la Unión Africana, el G-77, la Alianza de Pequeños Estados Insulares y otros países desarrollados y países con economías emergentes, avalaron el Acuerdo resultante como documento de compromiso.

Si bien ese Acuerdo se caracterizó por la falta de vinculación jurídica, hay que decir que desde el punto de vista político fue relevante en la medida en que era el producto de las negociaciones de un grupo de Estados que representan la mayor parte de las emisiones globales, además de que implicaba en el proceso a los dos mayores emisores del planeta, los Estados Unidos y China. En este sentido, la importancia del texto adoptado en Copenhague dependía del seguimiento que hicieran los Estados de la obligación de comunicar los objetivos nacionales de reducción y las medidas de mitigación en vistas al año 2020. Un total de 128 Partes en el CMCC, tanto Estados desarrollados como en desarrollo, que representan el 85'05% de las emisiones globales han anunciado en 2010 su asociación al Acuerdo, incluidos los 27 Estados miembros de la UE, Estados Unidos, Japón, China, India, Brasil, Sudáfrica o Indonesia. En cuanto a las Partes que figuran en el anexo I del CMCC, catorce Estados y la UE se asociaron al acuerdo y asumieron objetivos cuantificados de reducción de las emisiones, aunque con un alcance muy diferente. Otros veintiún Estados se asociaron al acuerdo y se comprometieron a adoptar acciones de mitigación de los efectos del cambio climático. Doce Estados más anunciaron acciones determinadas, si bien sin asociarse formalmente al acuerdo.

Finalmente, cuarenta y cuatro Estados se asociaron, simplemente, al acuerdo y otros siete dieron su apoyo públicamente sin especificar ningún tipo de medida. Sólo siete Estados, que representan el 1'05% del total de las emisiones han anunciado, en cambio, su voluntad de no asociarse al mismo.

Después de esto, la negociación en Cancún se abordaba con un desencanto generalizado, ya que pocos confiaban en alcanzar en esta Conferencia ningún avance importante respecto a los compromisos de reducción de emisiones. El acuerdo entre las Partes en CMCC no parecía más cerca ahora de lo que lo estaba inmediatamente después de la reunión en Copenhague en diciembre de 2009.

Por un lado, las diferencias seguían siendo muy importantes. Para los países en desarrollo los países industrializados deben asumir un compromiso de reducción de emisiones jurídicamente vinculante por su responsabilidad histórica en el fenómeno del cambio climático. En cambio, para los países industrializados la determinación de los compromisos sobre la base de las responsabilidades comunes pero diferenciadas debe ser reinterpretada a la luz de la evolución socioeconómica, porque las circunstancias son muy diferentes a las de 1997, cuando se adoptó el PK, sobre todo respecto a países con economías en rápido crecimiento como China, India o Brasil (en segundo, quinto y octavo lugar, respectivamente, del ranking mundial de los principales emisores de gases de efecto invernadero). En definitiva, la cuestión que se plantea y que difícilmente se podía resolver en Cancún en el contexto geopolítico actual, es si el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas justifica, en términos de equidad, la atribución a los países en desarrollo de compromisos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Por otra parte, las expectativas generadas por el Presidente Obama pronto se desvanecieron y en cambio en el plano interno se han evidenciado con crudeza las dificultades de republicanos y demócratas para adoptar un marco regulatorio de alcance federal en materia de reducción y limitación de emisiones. Desde la perspectiva internacional se ha confirmado que Estados Unidos mantiene su secular oposición a un instrumento internacional que recoja un compromiso obligatorio de reducción de las emisiones. De hecho se ha inclinado últimamente en favor de alianzas fuera del contexto de Naciones Unidas, que se caracterizan, todas ellas, porque no tienen un

carácter jurídicamente vinculante. Un ejemplo claro es su asociación al *Asia Pacific Partnership on Clean Development and Climate*, junto con Canadá, Australia, China, India, Japón y Corea del Sur. La Unión Europea, por su parte, aunque ha perdido el papel de liderazgo que tuvo, sigue defendiendo la misma posición que manifestó justo al cerrarse la Conferencia de Copenhague ante cualquiera que quiera escucharla (reducción de un 20% de las emisiones, y posibilidad de alcanzar un 30% si otros países asumen objetivos de reducción comparables). Incluso entre sus Estados miembros empieza a haber divergencias y no parece que la presidencia del Consejo por parte de Hungría y Polonia en 2011 facilite que esta cuestión se ponga en un lugar alto de la agenda política de la Unión.

¿Que ha conseguido, pues, la Conferencia de Cancún? Se ha mejorado el marco jurídico para la creación de capacidades, las acciones de adaptación y la transferencia de tecnología para la mitigación en los países en desarrollo, así como el REDD + (reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal en los países en desarrollo), con el establecimiento de un programa en el que los países industrializados pueden ayudar a prevenir la deforestación en los países en desarrollo. También se ha comprometido la creación de un Fondo Verde; se ha confirmado una financiación de 30.000 millones de dólares, durante el trienio 2010-2012, para apoyar las acciones en los países en desarrollo, cantidad que deberá elevarse hasta los 100.000 millones en 2020.

Pero lo más importante es que los Acuerdos de Cancún (hasta ahora articulados en dos documentos, el *Outcome of the AWG-LCA* y el *Outcome of the AWG-KP*) han logrado mantener, gracias a la combinación de esfuerzos, trabajo y pragmatismo de la nueva Directora Ejecutiva del CMCC, Christiana Figueres y de la Ministra de Asuntos Exteriores de México, Patricia Espinosa, el impulso para una futura revisión del régimen del cambio climático, que las Partes han acordado emprender dentro del marco de negociación de Naciones Unidas.

Por un lado, las Partes han confirmado también su voluntad de combatir con urgencia el aumento de la temperatura por encima de los 2 ° C. Si bien seguimos sin conocer cuáles son los niveles de emisiones que garantizan la consecución de este objetivo, los Acuerdos de Cancún confirman los objetivos de reducción y las acciones de mitigación

anunciados a lo largo de 2010 por los Estados Parte en el CMCC. Se reitera así la posibilidad de que sean los Estados Parte los que, unilateralmente, fijen unos y otros, que pueden diferir respecto a su severidad y rigidez, respecto del año base a partir del cual se han de medir y respecto a los sistemas de contabilidad internacional, entre otros aspectos, a la vez que empieza a diluirse muy levemente la distinción entre los Estados del anexo I y los que no están en él.

Por otra parte, sin embargo, los Acuerdos evitan cualquier pronunciamiento respecto al futuro inmediato del PK, y así, tampoco sabemos aún si finalmente esta futura revisión sólo será posible manteniendo la separación entre las medidas cooperativas a largo plazo para combatir el cambio climático, y las medidas de limitación y reducción de las emisiones por el período que debe comenzar en 2013. La discusión sobre la articulación de un nuevo período de compromiso a partir de esta fecha en el marco del PK o instrumento similar se ha tenido que posponer a la Conferencia de las Partes que tendrá lugar en Durban en diciembre de 2011, en lo que será la última oportunidad para adoptar una decisión vinculante antes del fin del primer período de compromiso. En cualquier caso se prevé una negociación muy complicada en la medida en que algunos Estados muy relevantes ya han avanzado sus posiciones: no sólo Estados Unidos se mantiene fuera de este marco, sino que Japón, la Federación Rusa, Canadá y Australia se han manifestado claramente contra la asunción de nuevos compromisos de reducción.

Desde la entrada en vigor del Convenio Marco sobre el Cambio Climático (CMCC) y el Protocolo de Kyoto (PK), el desarrollo de este régimen internacional se ha ido produciendo a través de las sucesivas Conferencias de las Partes, la última de las cuales se ha clausurado en diciembre de 2010 en Cancún. Ésta había de ser la Conferencia que, tras el fracaso de la reunión de Copenhague de hace un año, renovara para el 2013 el compromiso de reducción y limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero asumido en el PK. Sin embargo, ha sido finalmente una Conferencia de transición, que ha acabado con unos resultados que no parecen ni un éxito ni un fracaso, sino todo lo contrario. Al menos en cuanto a la lucha contra el cambio climático. Otra cosa es que, en una muestra de posibilismo realista, se haya alcanzado el consenso necesario para continuar el proceso de revisión del régimen internacional del cambio climático, lo que

por sí solo y dadas las expectativas con que se inauguró la Conferencia, ya ha sido suficientemente importante.

La Conferencia del año pasado en Copenhague concluyó con una negociación cerrada entre los Estados Unidos y el grupo BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China), que tuvo lugar de forma colateral a la estructura formal de negociación que rige las relaciones de las Partes y de la que estuvo ausente la Unión Europea (UE). Sin embargo, la propia UE, Japón, la Federación Rusa, el grupo de Países Menos Desarrollados, la Unión Africana, el G-77, la Alianza de Pequeños Estados Insulares y otros países desarrollados y países con economías emergentes, avalaron el Acuerdo resultante como documento de compromiso.

Si bien ese Acuerdo se caracterizó por la falta de vinculación jurídica, hay que decir que desde el punto de vista político fue relevante en la medida en que era el producto de las negociaciones de un grupo de Estados que representan cerca del 80 % de las emisiones globales, además de que implicaba en el proceso a los dos mayores emisores del planeta, los Estados Unidos y China. En este sentido, la importancia del texto adoptado en Copenhague dependía del seguimiento que hicieran los Estados de la obligación de comunicar los objetivos nacionales de reducción y las medidas de mitigación en vistas al año 2020. Un total de 128 Partes en el CMCC, tanto Estados desarrollados como en desarrollo, que representan el 85'05% de las emisiones globales han anunciado en 2010 su asociación al Acuerdo, incluidos los 27 Estados miembros de la UE, Estados Unidos, Japón, China, India, Brasil, Sudáfrica o Indonesia. En cuanto a las Partes que figuran en el anexo I del CMCC, catorce Estados y la UE se asociaron al acuerdo y asumieron objetivos cuantificados de reducción de las emisiones, aunque con un alcance muy diferente. Otros veintiún Estados se asociaron al acuerdo y se comprometieron a adoptar acciones de mitigación de los efectos del cambio climático. Doce Estados más anunciaron acciones determinadas, si bien sin asociarse formalmente al acuerdo. Finalmente, cuarenta y cuatro Estados se asociaron, simplemente, al acuerdo y otros siete dieron su apoyo públicamente sin especificar ningún tipo de medida. Sólo siete Estados, que representan el 1'05% del total de las emisiones han anunciado, en cambio, su voluntad de no asociarse al mismo.

Después de esto, la negociación en Cancún se abordaba con un desencanto generalizado, ya que pocos confiaban en alcanzar en esta Conferencia ningún avance importante respecto a los compromisos de reducción de emisiones. El acuerdo entre las Partes en CMCC no parecía más cerca ahora de lo que lo estaba inmediatamente después de la reunión en Copenhague en diciembre de 2009.

Por un lado, las diferencias seguían siendo muy importantes. Para los países en desarrollo los países industrializados deben asumir un compromiso de reducción de emisiones jurídicamente vinculante por su responsabilidad histórica en el fenómeno del cambio climático. En cambio, para los países industrializados la determinación de los compromisos sólo sobre la base de las responsabilidades comunes pero diferenciadas ya no es aceptable porque las circunstancias son muy diferentes, sobre todo respecto a países con economías en rápido crecimiento como China, India o Brasil (en segundo, quinto y octavo lugar, respectivamente, del ranking mundial de los principales emisores de gases de efecto invernadero). En definitiva, la cuestión que se plantea y que difícilmente se podía resolver en Cancún en el contexto geopolítico actual, es si el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas justifica, en términos de equidad, la atribución a los países en desarrollo de compromisos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Por otra parte, las expectativas generadas por el Presidente Obama pronto se desvanecieron y en cambio en el plano interno se han evidenciado con crudeza las dificultades de republicanos y demócratas para adoptar un marco regulatorio de alcance federal en materia de reducción y limitación de emisiones. Desde la perspectiva internacional se ha confirmado que Estados Unidos mantiene su secular oposición a un instrumento internacional que recoja un compromiso obligatorio de reducción de las emisiones. De hecho se ha inclinado últimamente en favor de alianzas fuera del contexto de Naciones Unidas, que se caracterizan, todas ellas, porque no tienen un carácter jurídicamente vinculante. Un ejemplo claro es su asociación al *Asia Pacific Partnership on Clean Development and Climate*, junto con Canadá, Australia, China, India, Japón y Corea del Sur. La Unión Europea, de su parte, sigue defendiendo la misma posición que manifestó justo al cerrarse la Conferencia de Copenhague ante cualquiera que quiera escucharla (reducción de un 20% de las emisiones, y posibilidad

de alcanzar un 30% si otros países asumen objetivos de reducción comparables), pero desgraciadamente parece que no convence a nadie. Incluso entre sus Estados miembros empieza a haber divergencias y no parece que la presidencia del Consejo por parte de Hungría y Polonia en 2011 facilite que esta cuestión se ponga en un lugar alto de la agenda política de la Unión.

¿Que ha conseguido, pues, la Conferencia de Cancún? Se ha mejorado el marco jurídico para la creación de capacidades, las acciones de adaptación y la transferencia de tecnología para la mitigación en los países en desarrollo, así como el REDD + (reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal en los países en desarrollo), con el establecimiento de un programa en el que los países industrializados pueden ayudar a prevenir la deforestación en los países en desarrollo. También se ha comprometido la creación de un Fondo Verde, se ha confirmado una financiación de 30.000 millones de dólares para apoyar las acciones en los países en desarrollo, cantidad que deberá elevarse hasta los 100.000 millones en 2020.

Pero lo más importante es que los Acuerdos de Cancún (hasta ahora articulados en dos documentos, el *Outcome of the AWG-LCA* y el *Outcome of the AWG-KP*) han logrado mantener, gracias a la combinación de esfuerzos, trabajo y pragmatismo de la nueva Directora Ejecutiva del CMCC, Christiana Figueres y de la Ministra de Asuntos Exteriores de México, Patricia Espinosa, el impulso para una futura revisión del régimen del cambio climático, que las Partes han acordado emprender dentro del marco de negociación de Naciones Unidas.

Por un lado, las Partes han confirmado también su voluntad de combatir con urgencia el aumento de la temperatura por encima de los 2 ° C. Si bien seguimos sin conocer cuáles son los niveles de emisiones que garantizan la consecución de este objetivo, los Acuerdos de Cancún confirman los objetivos de reducción y las acciones de mitigación anunciados a lo largo de 2010 por los Estados Parte en el CMCC. Se reitera así la posibilidad de que sean los Estados Parte los que, unilateralmente, fijen unos y otros, que pueden diferir respecto a su severidad y rigidez, respecto del año base a partir del cual se han de medir y respecto a los sistemas de contabilidad internacional, entre otros aspectos, a la vez que empieza a diluirse muy levemente la distinción entre los Estados del anexo I y los que no están en él.

Por otra parte, sin embargo, los Acuerdos evitan cualquier pronunciamiento respecto al futuro inmediato del PK, y así, tampoco sabemos aún si finalmente esta futura revisión sólo será posible manteniendo la separación entre las medidas cooperativas a largo plazo para combatir el cambio climático, y las medidas de limitación y reducción de las emisiones por el período que debe comenzar en 2013. La discusión sobre la articulación de un nuevo período de compromiso a partir de esta fecha en el marco del PK o instrumento similar se ha tenido que posponer a la Conferencia de las Partes que tendrá lugar en Durban en diciembre de 2011, en lo que será la última oportunidad para adoptar una decisión vinculante antes del fin del primer período de compromiso. En cualquier caso se prevé una negociación muy complicada en la medida en que algunos Estados muy relevantes ya han avanzado sus posiciones: no sólo Estados Unidos se mantiene fuera de este marco, sino que Japón, la Federación Rusa, Canadá y Australia se han manifestado claramente contra la asunción de nuevos compromisos de reducción.