

Um Guia do Processo da Mudança do Clima

Este guia apresenta uma visão geral do processo da mudança do clima até maio de 2000, delineando um panorama das preocupações científicas sobre a questão da mudança do clima e as ações dos governos realizadas em resposta a essas preocupações. O guia contém informações detalhadas sobre a infra-estrutura institucional e política em que são conduzidas as negociações dentro do processo da mudança do clima.

Este guia é direcionado aos recém-chegados ao processo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e complementado pelo web site da UNFCCC (<http://www.unfccc.int>), onde podem ser encontradas informações mais detalhadas sobre os documentos oficiais das negociações conduzidas no âmbito da UNFCCC, bases de dados (gases de efeito estufa, lista de especialistas), links para outras páginas e sites na web relevantes.

Elaborado por Joanna Depledge

A Ciência

Embora o clima mundial tenha sempre variado naturalmente, a grande maioria dos cientistas agora acredita que o aumento das concentrações de "gases de efeito estufa" na atmosfera da terra, resultante do crescimento econômico e demográfico nos últimos dois séculos desde a revolução industrial, está ultrapassando essa variabilidade natural e provocando uma mudança irreversível do clima. Em 1995, o Segundo Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC) confirmou que "o balanço das evidências sugere que há uma influência humana discernível sobre o clima global". O relatório projetou que as temperaturas médias da superfície global aumentariam entre 1 e 3,5°C até 2100, o que corresponde à taxa de mudança mais rápida desde o final do último período glacial, e que os níveis globais médios do mar aumentariam entre 15 e 95 cm até 2100, inundando muitas áreas costeiras de baixa altitude. Também são previstas mudanças nos padrões de precipitação, aumentando a ameaça de secas, enchentes ou tempestades intensas em muitas regiões.

O sistema climático é complexo e os cientistas ainda precisam aprimorar seu entendimento da extensão, do ritmo e dos efeitos da mudança do clima. Contudo, o que sabemos já nos alerta sobre os possíveis impactos negativos da mudança do clima sobre a saúde humana, a segurança alimentar, a atividade econômica, os recursos hídricos e a infra-estrutura física. A agricultura poderia ser seriamente afetada, ocasionando a queda no rendimento das safras em muitas regiões. É provável que as doenças tropicais propaguem-se; a zona geográfica de transmissão potencial da malária, por exemplo, poderia aumentar de cerca de 45% da população mundial hoje para aproximadamente 60% até a segunda metade deste século. O aumento do nível do mar e a mudança nos padrões climáticos também poderiam ocasionar uma migração de grande escala a partir das áreas afetadas mais seriamente. Embora ninguém possa escapar da mudança do clima, as pessoas e os países mais pobres são os mais vulneráveis aos seus efeitos negativos.

O Terceiro Relatório de Avaliação do IPCC, a ser lançado em 2001, apresentará as informações mais atualizadas sobre a ciência da mudança do clima, seus impactos e as opções de resposta.

A Resposta: A Convenção de Mudança do Clima e o Protocolo de Quioto

A crescente preocupação política

O aumento da evidência científica sobre a interferência humana no sistema climático e a crescente preocupação pública com as questões ambientais globais começaram a empurrar a mudança do clima para a agenda política em meados da década de oitenta. Reconhecendo a necessidade de informações científicas confiáveis e atualizadas para os formuladores de políticas, a Organização Meteorológica Mundial (OMM) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) estabeleceram o IPCC em 1988. Nesse mesmo ano, seguindo uma proposta do Governo de Malta, a Assembléia Geral das Nações Unidas abordou o tema da mudança do clima pela primeira vez e adotou a resolução 43/53 sobre a "Proteção do clima global para as gerações presentes e futuras da humanidade". Em 1990, o IPCC lançou o seu Primeiro Relatório de Avaliação, confirmando que a mudança do clima era, de fato, uma ameaça e incitando à negociação de um acordo global para tratar do problema. Esse chamado repercutiu na Declaração Ministerial da Segunda Conferência Mundial do Clima, realizada em Genebra, em outubro/novembro desse ano. A Assembléia Geral das Nações Unidas respondeu a esses apelos em dezembro de 1990, lançando formalmente negociações relativas a uma convenção-quadro sobre mudança do clima por meio da resolução 45/212 e estabelecendo um Comitê Intergovernamental de Negociação (CIN) para conduzir essas negociações.

A Convenção de Mudança do Clima

O CIN reuniu-se pela primeira vez em fevereiro de 1991. Depois de apenas 15 meses, no dia 2 de maio de 1992, o CIN adotou por consenso a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. A Convenção foi aberta a assinaturas na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), a chamada "Cúpula da Terra", no Rio de Janeiro, em 4 de junho de 1992 e entrou em vigor no dia 21 de março de 1994. Hoje, 180 países e a Comunidade Européia são Partes da Convenção (ver seção abaixo). Para tornar-se Parte, o país deve ratificar, aceitar, aprovar a Convenção ou a ela aceder. As Partes reúnem-se regularmente na Conferência das Partes (COP) anual para rever a implementação da Convenção e dar continuidade às discussões sobre a melhor forma de tratar da mudança do clima.

A Convenção estabelece como "objetivo final" a estabilização das concentrações atmosféricas de gases de efeito estufa em níveis seguros. Esses níveis, que não foram quantificados pela Convenção, devem ser alcançados num prazo que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima, que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita que o desenvolvimento econômico prossiga de forma sustentável. Para atingir esse objetivo, todos os países têm o compromisso comum de tratar da mudança do clima, adaptar-se aos seus efeitos e relatar as ações que estão sendo realizadas para implementar a Convenção. A Convenção, então, divide os países em dois grupos: os listados no seu Anexo I (conhecidos como "Partes do Anexo I") e os que não são listados nesse anexo (as chamadas "Partes não-Anexo I").

As Partes do Anexo I são os países industrializados que mais contribuíram no decorrer da história para a mudança do clima. Suas emissões per capita são mais elevadas que as da maioria dos países em desenvolvimento e contam com maior capacidade financeira e institucional para tratar do problema. Os princípios de equidade e de "responsabilidades comuns mas diferenciadas" sustentados na Convenção requerem, portanto, que essas Partes assumam a liderança na modificação das tendências de mais longo prazo nas emissões. Com esse fim, as Partes do Anexo I comprometeram-se a adotar políticas e medidas nacionais com a meta, sem vinculação legal, de retornar suas emissões de gases de efeito estufa aos níveis de 1990 até o ano 2000. Também devem submeter relatórios periodicamente, conhecidos como Comunicações Nacionais, detalhando suas políticas e programas sobre mudança do clima e apresentando inventários anuais de suas emissões de gases de efeito estufa (Inventários de Emissões). A maioria das Partes do Anexo I já submeteu duas Comunicações Nacionais e a terceira deve ser entregue até o dia 30 de novembro de 2001. Essas Comunicações Nacionais são submetidas a revisões aprofundadas realizadas por equipes de especialistas e um período experimental de revisão técnica dos inventários anuais de emissões será lançado em 2000.

As Partes do Anexo I compreendem tanto os países relativamente ricos que eram membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos (OCDE) em 1992, como os países com "economias em transição" (conhecidos como EITs), ou seja, a Federação Russa e vários outros países da Europa Central e Oriental. A Convenção concede "um certo grau de flexibilidade" às EITs na implementação de seus compromissos por causa dos grandes transtornos econômicos e políticos por que passaram esses países. Várias EITs fizeram uso dessa condição para escolher uma linha de base anterior a 1990, ou seja, antes das mudanças econômicas que provocaram grandes reduções nas suas emissões. Os membros da OCDE que são Partes do Anexo I também estão listados no Anexo II da Convenção. Esses países têm a obrigação especial de fornecer "recursos financeiros novos e adicionais" aos países em desenvolvimento para auxiliá-los a tratar da mudança do clima, bem como para facilitar a transferência de tecnologias que não causem impactos adversos sobre o clima tanto para os países em desenvolvimento quanto para as EITs.

Os países listados no Anexo I são os seguintes: **Alemanha, Austrália, Áustria, Belarus, Bélgica, Bulgária, Canadá, Comunidade Européia, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos da América, Estônia, Federação Russa, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Mônaco, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, República Tcheca, Romênia, Suécia, Suíça, Turquia***, Ucrânia. (Os países em negrito também fazem parte do Anexo II e os países

classificados como EITs estão sublinhados. Os países acrescentados ao Anexo I na COP 3, em 1997, estão em itálico e o asterisco (*) indica os países que ainda não ratificaram a Convenção).

Todos os países restantes, basicamente os países em desenvolvimento, formam o grupo das Partes não-Anexo I. Esses países devem relatar em termos mais gerais as suas ações para tratar da mudança do clima e adaptar-se aos seus efeitos. O prazo para a submissão de suas Comunicações Nacionais iniciais, incluindo os Inventários de Emissões, é menos rígido que para as Partes do Anexo I e está condicionado ao recebimento de financiamento do mecanismo financeiro da Convenção, operado pelo Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF). Por causa disso, as Partes não-Anexo I apenas recentemente começaram a submeter suas Comunicações Nacionais. Um grupo consultivo de especialistas em Comunicações Nacionais das Partes não-Anexo I foi estabelecido pela COP 5, a fim de auxiliar no aperfeiçoamento dessas comunicações. A Convenção reconhece que a assistência financeira e a transferência de tecnologia são cruciais para que as Partes não-Anexo I possam tratar da mudança do clima e adaptar-se aos seus efeitos, no contexto do seu desenvolvimento sustentável. A assistência financeira é concedida pelas Partes do Anexo II e canalizada principalmente pelo mecanismo financeiro da Convenção, operado pelo GEF. A questão da transferência de tecnologia, que já vem de longa data, recebeu um novo impulso na COP 4, quando as Partes estabeleceram um "processo consultivo" sob a direção do Presidente do Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico (SBSTA) (ver seção abaixo) com a finalidade de identificar ações significativas e eficazes para promover a transferência de tecnologias que não causem impactos adversos sobre o clima. Está sendo mais enfatizado neste momento o apoio às iniciativas de capacitação tanto nas Partes não-Anexo I como nas EITs; pela primeira vez, uma decisão específica sobre essa questão foi adotada na COP 5.

O Protocolo de Quioto

Na primeira COP, realizada em Berlim, Alemanha, em 1995, as Partes decidiram que os compromissos na Convenção específicos para as Partes do Anexo I não eram adequados. Realizou-se, assim, uma nova rodada de discussões para decidir sobre compromissos mais fortes e detalhados para esses países. Depois de dois anos e meio de negociações intensas, o Protocolo de Quioto foi adotado na COP 3 no dia 11 de dezembro de 1997.

No Protocolo de Quioto, as Partes do Anexo I comprometem-se com metas individuais e com vinculação legal de limitação ou redução de suas emissões de gases de efeito estufa, que representam um corte total de pelo menos 5% em relação aos níveis de 1990 no período de 2008-2012. As metas individuais para as Partes do Anexo I são listadas no Anexo B do Protocolo e variam de uma redução de -8% para a União Européia e vários outros países para um aumento de +10% para a Islândia. (Nos termos do Protocolo, a União Européia pode redistribuir sua meta entre seus 15 estados-membros. A UE já chegou a um acordo sobre esse esquema, conhecido como "bolha".) Embora estejam listados no Anexo I da Convenção, Belarus e Turquia não constam no Anexo B do Protocolo porque não eram Partes da Convenção quando o Protocolo foi adotado.

As metas cobrem as emissões dos seis principais gases de efeito estufa:

- dióxido de carbono (CO₂)
- metano (CH₄)
- óxido nitroso (N₂O)
- hidrofluorcarbonos (HFCs)
- perfluorcarbonos (PFCs)
- hexafluoreto de enxofre (SF₆)

Algumas atividades específicas no setor de mudança no uso da terra e florestas (ou seja, florestamento, desflorestamento e reflorestamento) que emitem ou removem dióxido de carbono da atmosfera também são tratadas. Todas as mudanças nas emissões e nas remoções pelos chamados "sumidouros" vão para a mesma cesta para fins de contabilização.

O Protocolo também estabelece três "mecanismos" inovadores, conhecidos como implementação conjunta, comércio de emissões e mecanismo de desenvolvimento limpo, criados para auxiliar as Partes do Anexo I a reduzir os custos de cumprimento das suas metas de redução de emissões, realizando ou adquirindo reduções de forma mais barata em outros países. O mecanismo de desenvolvimento limpo também visa auxiliar os países em desenvolvimento a atingir o desenvolvimento sustentável pela promoção, por parte dos governos e das empresas de países industrializados, de investimentos ambientalmente saudáveis nesses países. Contudo, embora esses mecanismos tenham sido acordados em princípio no Protocolo, seus detalhes operacionais precisam ser elaborados agora. Além disso, as Partes devem desenvolver o sistema de cumprimento descrito no Protocolo e ainda é necessário tratar das disposições para o setor de mudança no uso da terra e florestas, das metodologias para estimar as emissões e remoções e das obrigações na elaboração de relatórios. Outra questão da agenda política pós-Quioto é como tratar da vulnerabilidade dos países em desenvolvimento; alguns desses países, como os países insulares de baixa altitude, são altamente vulneráveis aos impactos da mudança do clima, outros sentem-se mais ameaçados pelas possíveis repercussões econômicas das ações de mitigação. A Convenção reconhece essas dimensões da vulnerabilidade e também enfatiza a situação especial dos países menos desenvolvidos. Na COP4, em 1998, as Partes adotaram um programa de trabalho (o "Plano de Ação de Buenos Aires"), a ser finalizado até a COP6, em novembro de 2000, para se chegar a um acordo sobre essas várias questões.

Tabela 1: Alguns marcos do processo da mudança do clima

Data	Marco
1988	A OMM e o PNUMA estabelecem o IPCC. A Assembléia Geral das Nações Unidas trata da mudança do clima pela primeira vez.
1990	O Primeiro Relatório de Avaliação do IPCC é publicado. O Relatório recomenda o início de negociações para um acordo global sobre a mudança do clima. A Segunda Conferência Mundial do Clima também incita ao início de negociações. A Assembléia Geral das Nações Unidas abre negociações sobre uma convenção-quadro sobre mudança do clima e estabelece um Comitê Intergovernamental de Negociação para conduzi-las.
Fevereiro de 1991	O CIN reúne-se pela primeira vez.
9 de maio de 1992	A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima é adotada em Nova York na quinta sessão do CIN.
4 de junho de 1992	A Convenção é aberta a assinaturas na "Cúpula da Terra", no Rio de Janeiro.
21 de março de 1994	A Convenção entra em vigor.
7 de abril de 1995	A COP1 inicia uma nova rodada de negociações sobre um "protocolo ou outro instrumento legal".
11 a 15 de dezembro de 1995	O IPCC aprova seu Segundo Relatório de Avaliação. Suas conclusões salientam a necessidade de ações políticas fortes.
19 de julho de 1996	A COP2 toma nota da Declaração Ministerial de Genebra, que funciona como um impulso adicional às negociações em andamento.
11 de dezembro de 1997	A COP3 adota o Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima em Quioto, Japão.
16 de março de 1998	O Protocolo de Quioto é aberto a assinaturas na sede das Nações Unidas em Nova York. Recebe 84 assinaturas em um período de um ano.
14 de novembro de 1998	A COP4 adota o "Plano de Ação de Buenos Aires" para fortalecer a implementação da Convenção e preparar para a entrada em vigor do Protocolo. A COP6 é definida como o prazo para a adoção de muitas decisões importantes.

13 a 24 de novembro de 2000	A COP6 será realizada na Haia, Holanda, para adotar decisões cruciais sobre a implementação da Convenção e detalhes do Protocolo.
2002	"Rio+10" "Cúpula da Terra 2002", dez anos após a "Cúpula da Terra" de 1992.
200?	Entrada em vigor do Protocolo de Quioto?
2005	As Partes do Anexo I devem ter realizado um "avanço demonstrável" no cumprimento de seus compromissos no âmbito do Protocolo. Início das discussões para a próxima rodada de compromissos pós-2012.
2008 a 2012	Primeiro período de compromisso no âmbito do Protocolo de Quioto.
2013 a 2017	Segundo período de compromisso?

O Protocolo de Quioto foi aberto a assinaturas entre 16 de março de 1998 e 15 de março de 1999. Oitenta e quatro países assinaram o Protocolo durante esse período, incluindo todas as Partes do Anexo I menos duas, o que indica a aceitação do texto e a intenção de tornarem-se Partes dele (estados que não assinaram também podem tornar-se Partes). Para entrar em vigor, o Protocolo deve agora ser ratificado (ou adotado, aprovado ou aceito) por 55 Partes da Convenção, incluindo as Partes do Anexo I que contabilizaram 55% das emissões de dióxido de carbono desse grupo em 1990 (uma lista das emissões de 1990 das Partes do Anexo I pode ser encontrada no anexo do relatório da COP3). Embora alguns países já tenham ratificado ou aceito o Protocolo (desde 22 de maio de 2000), nenhuma Parte do Anexo I ratificou o Protocolo e a maioria está esperando os resultados das negociações sobre os detalhes operacionais do Protocolo na COP6. Muitas Partes querem que o Protocolo entre em vigor em 2002, no décimo aniversário da Conferência do Rio e da adoção e assinatura da Convenção.

As Instituições

Além dos seus compromissos substanciais, a Convenção estabelece uma série de instituições para dirigir, administrar e apoiar a continuação das negociações sobre mudança do clima. Quando o Protocolo de Quioto entrar em vigor, também adotará e contará com esse conjunto de instituições.

O Comitê Intergovernamental de Negociação

As negociações sobre a Convenção foram conduzidas pelo Comitê Intergovernamental de Negociação para uma Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima (CIN/FCCC), estabelecido pela Assembléia Geral das Nações Unidas. O CIN reuniu-se cinco vezes sob a direção de Jean Ripert (França), incluindo uma quinta sessão em maio de 1992, em que a Convenção foi adotada. O CIN reuniu-se uma sexta vez depois da adoção da Convenção para preparar a primeira sessão da COP, dessa vez sob a direção de Raúl Estrada-Oyuela (Argentina). Nesse período, o CIN elaborou recomendações para decisões sobre a implementação da Convenção a serem adotadas na COP1, inclusive sobre o mecanismo financeiro, as obrigações de elaboração de relatórios e a adequação dos compromissos. O CIN reuniu-se pela última vez em fevereiro de 1995, antes de apresentar os resultados do seu trabalho na COP1 no final de março daquele ano.

A Conferência das Partes

A Conferência das Partes (COP) é o "órgão supremo" da Convenção, ou seja, a autoridade mais alta de tomada de decisões. É uma associação de todos os países que ratificaram ou aceitaram a Convenção.

A COP é responsável por manter os esforços internacionais em relação à mudança do clima no caminho certo. A COP revisa a implementação da Convenção e examina os compromissos das Partes à luz do objetivo da Convenção, das novas descobertas científicas e da experiência adquirida na implementação das políticas de mudança do clima. Uma tarefa importante da COP é revisar as Comunicações Nacionais submetidas pelas Partes. Com base nessas informações, a COP avalia os efeitos das medidas adotadas pelas Partes e o avanço feito no cumprimento do objetivo final da Convenção.

A COP reúne-se todo ano, a menos que as Partes decidam o contrário. Até agora, a COP reuniu-se cinco vezes em cidades diferentes. O local de realização da COP geralmente é alternado entre as cinco regiões reconhecidas pelas Nações Unidas, assim como a posição do Presidente da COP (ver Tabela 2 abaixo). Quando não se recebe nenhuma oferta para sediar a COP, ela realiza-se em Bonn, onde fica a sede do secretariado (que anteriormente ficava em Genebra).

Tabela 2: Datas, locais e Presidentes das sessões da COP realizadas até o presente

COP	Datas	Local	Presidente (todos ministros de meio ambiente)
COP1	28 de março a 7 de abril de 1995	Berlim	Angela Merkel (Alemanha)
COP2	8 a 19 de julho de 1996	Genebra	Chen Chimutengwende (Zimbábue)
COP3	1 a 11 de dezembro de 1997	Quioto	Hiroshi Ohki (Japão)
COP4	2 a 14 de novembro de 1998	Buenos Aires	Maria Julia Alsogaray (Argentina)
COP5	25 de outubro a 5 de novembro de 1999	Bonn	Jan Szyszko (Polónia)
COP6	13 a 24 de novembro de 2000	Haia	Presidente designado Jan Pronk (Holanda)

A COP da Convenção funcionará como o "encontro das Partes" (ou "MOP") do Protocolo. Esse órgão, conhecido pela sigla COP/MOP, irá reunir-se durante o mesmo período que a COP. As Partes da Convenção que não são Partes do Protocolo poderão participar da COP/MOP como observadoras, mas sem direito a tomar decisões. As funções da COP/MOP relativas ao Protocolo são semelhantes às realizadas pela COP para a Convenção.

Os Órgãos Subsidiários

A Convenção também estabeleceu dois "órgãos subsidiários" permanentes: o Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico (SBSTA) e o Órgão Subsidiário de Implementação (SBI). Esses órgãos assessoram a COP e cada um deles possui um mandato específico.

Como o nome sugere, a tarefa do SBSTA é assessorar a COP em questões científicas, tecnológicas e metodológicas relativas à Convenção. Ele funciona como um elo entre, de um lado, as informações científicas fornecidas por fontes especializadas, como o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC) e, de outro, as necessidades de orientação política da COP. O SBSTA trabalha junto com o IPCC, solicitando, às vezes, estudos específicos.

O SBI auxilia na avaliação e revisão da implementação da Convenção. Desempenha um papel fundamental no exame das Comunicações Nacionais e dos Inventários de Emissão submetidos

pelas Partes e assessora a COP no que se refere ao mecanismo financeiro (operado pelo Fundo Global para o Meio Ambiente), assim como a assuntos administrativos e orçamentários.

O SBSTA e o SBI trabalham juntos em questões transversais que tocam ambas as suas áreas. Entre elas estão os mecanismos do Protocolo, cumprimento, capacitação e a vulnerabilidade dos países em desenvolvimento à mudança do clima e às medidas de mitigação.

Os órgãos subsidiários estão abertos à participação de todas as Partes da Convenção e os governos freqüentemente enviam representantes que são especialistas nas áreas dos respectivos órgãos. Os ex-presidentes dos órgãos subsidiários estão listados na tabela 3 abaixo. O SBSTA e o SBI reúnem-se em paralelo pelo menos duas vezes por ano. Quando não se reúnem junto com a COP, os órgãos subsidiários geralmente reúnem-se na sede do secretariado. Excepcionalmente, em setembro de 2000, a décima terceira sessão desses órgãos será realizada em Lyon, França.

Tabela 3: Presidentes passados e presentes do SBSTA e do SBI

Mandato	SBSTA	SBI
Eleito na COP1 SBSTA 1 a 7	Tibor Farago (Hungria)	Mahmoud Ould El (Mauritânia)
Eleito na COP3 SBSTA 8 a 10	Chow Kok Kee (Malásia)	Bakary Kante (Senegal)
Eleito na COP5 Deve ocupar o cargo do SBSTA 11 ao 13	Harald Dovland (Noruega)	John Ashe (Antígua e Barbuda)

Além do SBSTA e do SBI, a COP pode estabelecer órgãos adicionais, se necessário. Até o momento, dois órgãos foram estabelecidos:

O Grupo Ad hoc sobre o Mandato de Berlim (AGBM) foi estabelecido na COP1 para conduzir as discussões que culminaram na adoção do Protocolo de Quioto. Esse grupo reuniu-se oito vezes, inclusive às vésperas da COP3, sob a Presidência de Raúl Estrada-Oyuela (Argentina).

O Grupo Ad hoc sobre o Artigo 13 (AG 13) também foi lançado pela COP 1 para pesquisar formas de implementar o Artigo 13 da Convenção. O Artigo 13 requer o estabelecimento de um "processo consultivo multilateral" para auxiliar os governos a vencer possíveis dificuldades no cumprimento de seus compromissos. O AG13 reuniu-se seis vezes, sob a presidência de Patrick Széll (RU) e elaborou seu relatório final para a COP4. Embora tenha sido capaz de chegar a um acordo sobre quase todos os elementos de um processo consultivo multilateral, não houve consenso quanto à composição do comitê que operaria esse processo.

A COP4 estabeleceu um grupo de trabalho conjunto no âmbito do SBI e do SBSTA para desenvolver o sistema de cumprimento descrito no Protocolo. O grupo de trabalho conjunto reúne-se paralelamente ao SBSTA e ao SBI e apresenta relatórios à COP por intermédio dos órgãos subsidiários. Portanto, não se trata de um órgão subsidiário propriamente. Espera-se que o grupo de trabalho conjunto finalize seu trabalho até a COP6. Os co-presidentes do grupo são Harald Dovland (Noruega) e Tuiloma Neroni Slade (Samoa), que substituíram Espen Ronneberg (Ilhas Marshall) após a COP5.

O Protocolo de Quioto utilizará os mesmos órgãos subsidiários permanentes da Convenção, mas apenas as Partes do Protocolo terão direito a tomar decisões sobre as questões do Protocolo. A COP/MOP também poderá estabelecer seus próprios órgãos subsidiários, se necessário.

Os Bureaux

O trabalho da COP e de cada órgão subsidiário é orientado por um Bureau, eleito pelas Partes da Convenção no início de cada sessão da COP. Para assegurar continuidade, o Bureau eleito funciona não apenas nas sessões da COP e dos órgãos subsidiários, mas também durante os períodos entre as sessões.

O Bureau da COP é composto por 11 membros; dois são indicados por cada um dos cinco grupos regionais das Nações Unidas e um lugar é reservado para um representante das pequenas nações insulares em desenvolvimento. Os membros incluem o Presidente da COP, sete Vice-Presidentes, os Presidentes do SBSTA e do SBI e um Relator. A posição do Presidente da COP é tipicamente ocupada pelo nível ministerial. Além de ser responsável por presidir ao trabalho da COP, o Presidente também facilita o acordo entre as Partes. Os Vice-Presidentes prestam apoio ao Presidente e podem ser chamados para consultas sobre questões específicas. O Relator é responsável pela elaboração do relatório de cada sessão. Há a exigência formal de que as posições de Presidente e Relator sejam alternadas entre os cinco grupos regionais das Nações Unidas (ver seção abaixo), enquanto as posições de Presidentes dos Órgãos Subsidiários estão sujeitas a um revezamento informal (ver tabelas 2 e 3 acima). O Bureau é eleito por um ano, embora seus membros possam ser reeleitos para um segundo turno.

Os Bureaux do SBSTA e do SBI são compostos por um Presidente, um Vice-Presidente e um Relator, que exercem funções similares às dos componentes do Bureau da COP e normalmente têm um mandato de dois anos.

Os Bureaux da COP, do SBSTA e do SBI também atenderão ao Protocolo, mas apenas os membros que representem Partes do Protocolo poderão sentar nos Bureaux quando questões relacionadas ao Protocolo estiverem sendo discutidas.

O mecanismo financeiro: O Fundo Global para o Meio Ambiente

A Convenção estabeleceu um mecanismo financeiro para fornecer recursos a fundo perdido para auxiliar os países em desenvolvimento a implementar a Convenção e tratar da mudança do clima. A Convenção atribuiu a operação do mecanismo financeiro ao Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) em uma base interina e, em 1992, a COP2 adotou um memorando de entendimento com o GEF sobre suas funções e responsabilidades específicas. Em 1998, a COP4 incumbiu o GEF desse papel em uma base contínua, sujeita a revisão a cada quatro anos. O GEF, um fundo de vários bilhões de dólares, foi estabelecido pelo Banco Mundial, pelo Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD) e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), em 1990, para prover recursos para certos projetos dos países em desenvolvimento que gerem benefícios ambientais globais, não apenas na área da mudança do clima, mas também sobre biodiversidade, proteção da camada de ozônio e recursos hídricos internacionais. Desde o estabelecimento do GEF em 1991 (inicialmente como um programa piloto), um total de US\$ 5,7 bilhões foi alocado às atividades de mudança do clima. No último relatório, referente ao período de julho de 1998 a junho de 1999, o financiamento total de projetos para atividades de mudança do clima durante o período do relatório ultrapassou US\$ 534 milhões, dois quais o GEF forneceu US\$ 115 milhões em forma de financiamento a fundo perdido. Aproximadamente US\$ 420 milhões foram alavancados em co-financiamento para as atividades de projetos de agências bilaterais, países receptores e o setor privado.

O mecanismo financeiro responde à COP, que decide sobre suas políticas de mudança do clima, prioridades de programa e critérios de elegibilidade para a obtenção de fundos. A COP, assim, orienta regularmente as políticas do mecanismo financeiro sobre seu trabalho relacionado com a mudança do clima, com base no assessoramento do SBI. O Protocolo de Quioto utilizará o mesmo mecanismo financeiro.

O Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima

O Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima não é uma instituição da Convenção, mas fornece subsídios científicos vitais ao processo da mudança do clima. Foi estabelecido em 1988 pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) e pelo PNUMA para reunir os principais cientistas do mundo inteiro na condução de pesquisas rigorosas da literatura técnica e científica mais atual sobre a mudança do clima. O IPCC é mais conhecido por seus relatórios de avaliação que são amplamente reconhecidos como as fontes mais confiáveis de informações sobre a mudança do clima. O Primeiro Relatório de Avaliação em 1990 ajudou a iniciar as negociações da Convenção. As descobertas do Segundo Relatório de Avaliação, aprovado em 1995, incentivaram muitos governos a intensificar as negociações sobre o que veio a ser o Protocolo de Quioto. O Terceiro Relatório de Avaliação será lançado em 2001.

O IPCC também produz "Ensaio Técnico" e "Relatórios Especiais" sobre questões específicas por solicitação do SBSTA e realiza trabalhos importantes para o aperfeiçoamento das metodologias de estimativa das emissões de gases de efeito estufa. O SBSTA funciona como um intermediário entre a COP e o IPCC, e um grupo de trabalho conjunto formado pelos Bureaux dos dois órgãos reúne-se periodicamente para assegurar a coordenação do trabalho. O IPCC recebe uma contribuição do Orçamento de Programas da Convenção para auxiliar a cobrir os custos.

Os Participantes

Partes

Cada Parte da Convenção é representada nas sessões dos órgãos da Convenção por uma delegação nacional que consiste em um ou mais oficiais autorizados para representar e negociar em nome do governo do seu país.

Com base na tradição das Nações Unidas, as Partes são organizadas em cinco grupos regionais, principalmente com a finalidade de eleger os Bureaux. Esses grupos são: África, Ásia, Europa Oriental, América Latina e o Caribe (GRULAC) e a Europa Ocidental e Outros Grupos (WEOG). (Os "outros" do WEOG incluem a Austrália, o Canadá, a Islândia, a Nova Zelândia, a Noruega, a Suíça e os Estados Unidos, mas não o Japão, que está no Grupo Asiático).

Os cinco grupos regionais, contudo, não são utilizados geralmente para apresentar os interesses substanciais das Partes e vários outros agrupamentos são mais importantes nas negociações da mudança do clima.

Os países em desenvolvimento geralmente trabalham por meio do **Grupo dos 77 e China** para estabelecer posições de negociação comuns sobre questões de interesse para eles, como financiamentos e transferência de tecnologia. O G-77 foi fundado em 1964 no contexto da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) e agora funciona em todo o sistema das Nações Unidas, compreendendo cerca de 132 membros de países em desenvolvimento. O país que está ocupando a presidência do G-77 e China em Nova York (que é trocado a cada ano) geralmente fala pelo Grupo como um todo. Contudo, como o G-77 e China é um grupo heterogêneo com interesses diferentes em relação às questões da mudança do clima, cada país em desenvolvimento também intervém nos debates, da mesma forma que os grupos dentro do G-77, como o Grupo Africano e a AOSIS.

A **Aliança dos Pequenos Países Insulares (AOSIS)** é uma coalizão de cerca de 43 pequenos países insulares de baixa altitude, membros do G-77 em sua maioria, que são particularmente vulneráveis ao aumento do nível do mar. Os países da AOSIS uniram-se pela ameaça que a mudança do clima representa para a sua sobrevivência e com frequência adotam uma posição comum nas negociações. Foram os primeiros a propor um texto durante as negociações do

Protocolo de Quioto, requerendo cortes nas emissões de carbono de 20% em relação aos níveis de 1990 até 2005.

Os 15 membros da **União Européia** reúnem-se em particular para chegar a um acordo sobre posições comuns para as negociações. O país que ocupa a Presidência da UE – uma posição que é trocada a cada seis meses – fala pelo grupo como um todo. Como uma organização regional de integração econômica, a própria Comunidade Européia pode ser, e é, uma Parte da Convenção. Entretanto, não tem um voto separado dos seus membros.

O grupo "**JUSSCANNZ**" é uma coalizão dos países desenvolvidos que não fazem parte da União Européia, que funciona como um fórum de troca de informações e discussão. O JUSSCANNZ reúne os seguintes países: Japão, EUA, Suíça, Canadá, Austrália, Noruega e Nova Zelândia. A Islândia, o México, a República da Coreia e outros países convidados também podem participar das reuniões.

O "**Grupo do Guarda-Chuva**" ("**Umbrella Group**") é uma variação da coalizão do JUSSCANNZ. Embora não haja uma lista formal, o grupo é geralmente formado por membros do JUSSCANNZ, inclusive a Islândia, a Federação Russa e a Ucrânia, mas sem a Suíça. Esse grupo informal surgiu após a adoção do Protocolo de Quioto e trabalha junto principalmente sobre os mecanismos do Protocolo, em especial sobre o comércio de emissões.

Vários outros grupos também trabalham juntos no processo da mudança do clima, incluindo a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e o Grupo Árabe. Os Estados que não são Partes da Convenção (que agora são muito poucos) podem participar das sessões da COP e dos órgãos subsidiários como observadores.

Organizações observadoras

Várias categorias de organizações observadoras também podem participar das sessões da COP e de seus órgãos subsidiários, entre elas: representantes dos órgãos e unidades de secretariado das Nações Unidas (por exemplo, o PNUMA e a UNCTAD), assim como suas agências especializadas e organizações relacionadas (por exemplo, a OMM); organizações intergovernamentais (IGOs), como a OCDE e sua Agência Internacional de Energia (AIE); e organizações não-governamentais (ONGs). Os delegados observadores, com frequência, estão em maior número que os representantes dos Estados nas sessões dos órgãos da Convenção.

Atualmente, quase 400 organizações não-governamentais e cerca de 35 organizações intergovernamentais são credenciadas. Para serem credenciadas como observadoras, as organizações não-governamentais devem ser entidades constituídas legalmente, sem fins lucrativos e competentes nos assuntos relativos à Convenção. Um amplo espectro de ONGs representa diferentes interesses, incluindo grupos ambientais, associações empresariais e industriais, governos locais e autoridades municipais, institutos acadêmicos e de pesquisa, parlamentares, organizações de classes e órgãos religiosos. Três agrupamentos surgiram para facilitar a interação: grupos ambientais; associações empresariais e industriais; e governos locais e autoridades municipais.

Os observadores podem participar das reuniões dos órgãos da Convenção (reuniões da COP, do SBSTA e do SBI) sem direito a voto, a não ser que pelo menos um terço das Partes apresentem objeção. Na COP4, foi decidido formalmente que os observadores poderiam participar dos grupos de contato abertos, sujeitos às mesmas disposições. Contudo, o Presidente do grupo de contato pode fechar o grupo aos observadores em qualquer momento. Encontros informais fechados não são abertos aos observadores. Os observadores podem fazer intervenções durante as reuniões, sujeitos à aprovação do Presidente. Há também a oportunidade para que as ONGs abordem a COP e os órgãos subsidiários nas reuniões plenárias. Incentiva-se que essas declarações sejam feitas em nome de um grande número de interessados.

Um apoio logístico limitado é disponibilizado às representações das ONGs durante os encontros. Uma tradição de "eventos especiais" e "exibições" desenvolveu-se às margens dos encontros oficiais. Esses eventos são organizados principalmente pela comunidade de ONGs e oferecem um fórum para a troca de informações entre os observadores, os delegados das Partes, os órgãos e as agências das Nações Unidas e as IGOs. Os eventos especiais, incluindo workshops e seminários, permitem uma interação entre os vários jogadores no processo da Convenção e oferecem um fórum para a sociedade civil expressar suas preocupações e idéias às Partes e à mídia. As exposições oferecem aos participantes uma variedade de informações relacionadas com o clima, incluindo novas tecnologias, informações científicas sobre a mudança do clima, atividades relacionadas com a mitigação da mudança do clima ou adaptação a ela, resultados de projetos, vídeos e uma lista de outros materiais relacionados. Na COP5 houve mais de 145 eventos especiais e 50 exposições.

A mídia

Representantes credenciados da mídia também podem participar das sessões dos órgãos da Convenção como observadores. O número de representantes da mídia varia, dependendo do perfil da sessão; na COP3, por exemplo, cerca de 3.500 representantes da mídia estavam presentes para cobrir os estágios finais das negociações do Protocolo de Quioto, enquanto apenas cerca de 530 participaram da COP5. Espera-se uma presença acentuada da mídia na COP6.

Os Procedimentos

Os procedimentos da COP e dos órgãos subsidiários são regidos por leis escritas de procedimento. Contudo, a COP ainda não adotou formalmente suas regras de procedimento, por causa de diferenças de opinião sobre a regra de votação. As discussões continuam tentando chegar a um acordo. Como todas as outras regras foram acordadas, as Regras de Procedimento provisórias são "aplicadas" em cada sessão, com a exceção da regra de votação.

Como não há um acordo sobre a regra de votação, quase todas as decisões devem ser adotadas por consenso. O consenso é geralmente interpretado com o sentido de que não há objeção declarada a uma decisão e não é bem o mesmo que unanimidade. Por exemplo, uma Parte pode escolher não apresentar objeção formalmente a uma decisão, mas pedir que suas preocupações sejam anotadas no relatório da sessão.

O texto da Convenção, contudo, pode ser emendado com maioria de três quartos dos votos, caso seja impossível obter um consenso. Isso porque a própria Convenção inclui essa regra. Uma vez adotada uma emenda, ela deve ser ratificada por três quartos das Partes para que entre em vigor. Ainda não foi adotada nenhuma emenda à Convenção.

O procedimento é semelhante para a emenda de anexos à Convenção. Contudo, essas emendas não precisam ser ratificadas e entram em vigor automaticamente, com exceção das Partes que apresentem objeção por escrito. O Anexo I foi emendado na COP3, por consenso, para acrescentar os nomes da Croácia, Liechtenstein, Mônaco e Eslovênia e para substituir a Tchecoslováquia pela República Tcheca e Eslováquia. A emenda entrou em vigor no dia 13 de agosto de 1998.

Não há regra definida na Convenção para a adoção de protocolos. Portanto, na ausência de uma regra de votação acordada, os protocolos devem ser adotados por consenso e definir seus próprios procedimentos para a entrada em vigor. O Protocolo de Quioto foi adotado dessa forma na COP3.

As Regras de Procedimento provisórias estabelecem regras gerais de debate e negociação. Uma regra importante é que nos encontros formais deve haver interpretação simultânea para

as seis línguas das NU (árabe, chinês, inglês, francês, russo e espanhol). Os delegados só podem falar quando a palavra lhes é dada pelo Presidente e um quorum de dois terços das Partes deve estar presente para que uma decisão seja adotada. As regras também cobrem o esboço e a adoção de agendas e a participação de observadores (ver seção sobre observadores acima).

O Protocolo de Quioto utilizará as regras de procedimento da Convenção, a menos que suas Partes decidam de outra forma por consenso. Como a Convenção, o Protocolo estabelece que as emendas podem ser adotadas por maioria de três quartos dos votos caso não seja possível chegar a um consenso. Ao contrário da Convenção, contudo, as emendas aos Anexos A e B do Protocolo (listagem dos gases de efeito estufa cobertos pelo Protocolo e as metas de emissão das Partes, respectivamente) só podem entrar em vigor após a ratificação por três quartos das Partes. Além disso, qualquer mudança na lista das Partes no Anexo B deve ser aprovada por escrito pela Parte envolvida.

O Secretariado

A COP, os órgãos subsidiários e os Bureaux são atendidos por um secretariado, cujo mandato é definido em termos gerais no Artigo 8 da Convenção. As principais funções do secretariado são: fazer preparativos práticos para as sessões dos órgãos da Convenção, prestar assistência às Partes na implementação de seus compromissos, oferecer apoio às negociações em andamento e interagir com os secretariados de outros órgãos internacionais relevantes, notadamente o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) e o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC). Tarefas específicas do secretariado incluem a preparação de documentos oficiais para a COP e os órgãos subsidiários, a coordenação das revisões aprofundadas das comunicações nacionais das Partes do Anexo I e a compilação dos dados dos inventários de gases de efeito estufa. A maior quantidade de trabalho técnico desde a adoção do Protocolo de Quioto (por exemplo, sobre os mecanismos, metodologias e mudança no uso da terra e florestas) está gerando uma tendência de aumento do número de especialistas técnicos dentro do secretariado. O secretariado da Convenção também atenderá ao Protocolo.

O secretariado está institucionalmente ligado às Nações Unidas e é administrado em conformidade com as Regras e Regulamentos das Nações Unidas. O secretariado conta atualmente com uma equipe de 100 funcionários do mundo inteiro. O chefe do secretariado, o Secretário Executivo, é indicado pelo Secretário Geral das Nações Unidas, em consulta com a COP por intermédio do Bureau, e atualmente ocupa a posição de Secretário Geral Adjunto. Os relatórios do Secretário Executivo ao Secretário Geral sobre as questões administrativas e financeiras são feitos por intermédio do Sub-Secretário Geral responsável pelo Departamento de Gerenciamento e os relatórios sobre outras questões são feitos por intermédio do Sub-Secretário Geral responsável pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais. O atual Secretário Executivo, Michael Zammit Cutajar (Malta), vem ocupando esse cargo desde o estabelecimento do secretariado em 1991.

Como órgão neutro de servidores públicos internacionais, o secretariado responde, por meio do Secretário Executivo, à COP e aos órgãos subsidiários e realiza as tarefas que lhe cabem, de acordo com seu mandato na Convenção e o Orçamento de Programa. A COP e os órgãos subsidiários solicitarão com frequência uma atribuição específica ao secretariado dentro desse mandato, por exemplo, para preparar um estudo sobre os antecedentes de algum assunto específico. O trabalho do secretariado é orientado pelos Bureaux dos órgãos da Convenção.

Desde agosto de 1996, o secretariado está localizado em Bonn, Alemanha. Mudou-se da sua antiga localização em Genebra, Suíça, após a Alemanha ter se oferecido para sediá-lo, o que foi aceito pela COP1.

A cada dois anos, o Secretário Executivo propõe um Orçamento de Programa, estabelecendo as principais tarefas a serem desempenhadas pelo secretariado no biênio seguinte e os recursos financeiros necessários para realizar esse trabalho. Esse Orçamento de Programa proposto é considerado no SBI, que então recomenda um Orçamento de Programa para aprovação da COP. Para o atual biênio 2000-2001, o Orçamento de Programa para o secretariado é de cerca de US\$ 12 milhões por ano e esses fundos são contribuições das Partes, cujas parcelas baseiam-se na escala de avaliação das Nações Unidas. O governo da Alemanha (o país anfitrião do secretariado) fornece uma contribuição anual adicional para equilibrar os gastos planejados, que somam atualmente DM 1,5 milhão (cerca de US\$ 810.000), assim como uma contribuição anual de DM 3,5 milhões como apoio para os custos com a realização de conferências e encontros e os preparativos para eventos em Bonn (o "Fundo de Bonn"). Contribuições voluntárias adicionais também oferecem recursos financeiros para a participação dos países em desenvolvimento (cerca de US\$ 1,8 milhão por ano) e atividades suplementares (média de cerca de US\$ 3 milhões por ano). A estrutura do secretariado é mantida sob revisão e modificada para assegurar que ela responda às novas necessidades do processo da mudança do clima.

O secretariado está organizado atualmente em seis programas (ver o organograma do secretariado), cada um com um "Coordenador", cujas principais áreas de responsabilidade são:

Direção e Gerenciamento Executivos (EDM): EDM, o escritório do Secretário Executivo, apoia o Secretário no gerenciamento geral do secretariado, no desenvolvimento de políticas e manutenção da coerência do trabalho do secretariado. O Secretário Executivo assessora os órgãos da Convenção e seus Bureaux e promove parcerias com outras organizações. O Secretário Executivo conta com a assistência de um substituto, designado entre os Coordenadores dos outros programas.

Ciência e Tecnologia (C&T): o programa de C&T trata dos aspectos metodológicos, científicos e tecnológicos do processo da Convenção, oferecendo apoio ao SBSTA. Sua tarefa compreende o desenvolvimento de metodologias para melhorar a exatidão dos dados, identificar opções para promover a transferência de tecnologias que não causem impactos adversos sobre o clima, elaborar metodologias e ferramentas para avaliar as estratégias de adaptação e manter contato com o IPCC. Um elemento importante do programa de trabalho atual de C&T diz respeito aos aspectos técnicos do Protocolo, por exemplo, o esboço de diretrizes para a elaboração de relatórios e questões relativas aos "sumidouros" de carbono.

Implementação (IMP): o programa IMP está na linha de frente da assistência aos países na implementação de seus compromissos e é responsável pelo apoio ao SBI. O IMP compila e sintetiza as Comunicações Nacionais e os dados de inventário, coordena as Revisões Aprofundadas das Comunicações Nacionais das Partes do Anexo I, facilita as atividades de capacitação dos países em desenvolvimento e assegura uma ligação com o mecanismo financeiro da Convenção (operado pelo GEF). O IMP também é responsável pelo apoio às negociações sobre o sistema de cumprimento no âmbito do Protocolo e sobre a vulnerabilidade dos países em desenvolvimento à mudança do clima e às medidas de mitigação.

Planejamento, Coordenação e Questões Emergentes (PCEI): Este programa oferece apoio às negociações no âmbito do SBSTA e do SBI sobre o planejamento dos mecanismos do Protocolo de Quioto e é responsável pela análise de novas questões transversais. Também oferece apoio ao Secretário Executivo no planejamento estratégico e na monitoração da coerência do trabalho preparatório substantivo do secretariado para a COP/MOP1 (por exemplo, sobre as obrigações de cumprimento e de elaboração de relatórios). Outra tarefa importante do PCEI é o apoio à execução de Atividades Implementadas Conjuntamente (AIJ).

Assuntos Intergovernamentais e de Conferências (ICA): Uma tarefa básica do secretariado é organizar as sessões da COP, dos órgãos subsidiários e encontros informais, como workshops. O ICA organiza a agenda substantiva das sessões da COP, faz preparativos para as reuniões do Bureau da COP e presta apoio ao Presidente da COP. Além disso, encontra os locais apropriados para as sessões da COP e dos órgãos subsidiários, coordena a produção e a disseminação de documentos oficiais e faz todos os preparativos logísticos para a

interpretação simultânea nas seis línguas das Nações Unidas, credenciando os delegados e os serviços relacionados. O ICA também é responsável pela relação entre as Partes, incluindo a manutenção de um sistema de Pontos Focais Nacionais.

Serviços Administrativos, de Informação e Divulgação (IOAS): o IOAS divulga informações sobre os processos da mudança do clima e da Convenção, incluindo documentos oficiais, dados e produtos para informação pública. Uma meta importante do trabalho do IOAS é ampliar a conscientização pública sobre a mudança do clima e aumentar a capacitação do secretariado e entre as Partes para formar uma rede de troca de informações e tecnologias de comunicação. O IOAS desempenha um papel ativo no estabelecimento de vínculos com outros órgãos das Nações Unidas e órgãos intergovernamentais envolvidos com um trabalho relativo à mudança do clima (por exemplo, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial, a Convenção sobre Diversidade Biológica e a Convenção de Combate à Desertificação). O IOAS também é responsável pela administração e pelo gerenciamento financeiro do secretariado, ou seja, pela administração dos recursos financeiros e do quadro de funcionários; ligando-se às Nações Unidas e ao governo anfitrião sobre questões administrativas.

O Processo da Mudança do Clima em Ação

As sessões da COP

O processo da mudança do clima gira em torno das sessões anuais da COP, que se realizam normalmente durante duas semanas e, com frequência, em paralelo às sessões do SBSTA e do SBI. Alguns milhares de participantes comparecem a essas sessões, entre delegados dos governos e observadores. O recorde de participação até agora foi da COP3, com cerca de 10.000 participantes, incluindo cerca de 2.500 delegados das Partes, 4.000 organizações observadoras e 3.500 representantes da mídia.

As reuniões plenárias da COP, ou seja, os encontros formais de todas as Partes, acontecem em períodos de três horas, das 10h às 13h e das 15h às 18h. As reuniões também podem acontecer à noite, às vezes durante a noite toda quando o prazo está se esgotando. Os horários e a duração das reuniões plenárias são restritos por causa da disponibilidade dos intérpretes.

O Presidente da COP, com o assessoramento do Bureau e do secretariado, deve decidir como estruturar o trabalho da sessão. Por causa da natureza formal da COP, a maior parte do trabalho é normalmente repassada ao SBSTA e ao SBI, que tentam estabelecer um acordo e elaborar esboços de decisões para a COP. Isso libera o Presidente da COP de ter que realizar consultas informalmente sobre as questões mais controversas, frequentemente no nível ministerial.

Uma abordagem alternativa é que a COP pode delegar trabalho para um grupo conhecido como o "Comitê do Todo", que tem seu próprio Presidente, para conduzir negociações e relatá-las à COP. Essa abordagem foi utilizada na COP1 e também na COP3 para as negociações finais sobre o Protocolo de Quioto.

Grupos de trabalho informais menores são formados com frequência dentro dessa estrutura maior para tratar de assuntos específicos. Às vezes são grupos de contato abertos frequentados por todos os delegados interessados e por observadores, de acordo com a aprovação das Partes. Outras vezes são consultas informais ou grupos para a elaboração de esboços que envolvem um número menor, mas representativo de delegados e são fechados para os observadores. Esses grupos de trabalho podem ajudar a fazer com que as discussões avancem porque permitem que os delegados conversem mais livremente em uma atmosfera

mais informal. Contudo, são realizados esforços para que não haja mais de duas reuniões ao mesmo tempo, por causa das dificuldades das delegações pequenas de participar de uma quantidade muito grande de eventos. Esses grupos informais não tomam decisões, mas emitem propostas aos seus respectivos órgãos (a COP ou os órgãos subsidiários).

O Presidente da COP também pode convidar os "Amigos do Presidente", ou seja, os delegados que representam os principais grupos de interesse, para assessorá-lo sobre as questões mais delicadas em negociação.

Até agora, as sessões da COP contaram com um segmento de alto nível, envolvendo ministros. Isso normalmente acontece durante os últimos dias da sessão, de modo que o peso político dos ministros possa se fazer sentir nas decisões finais e mais difíceis.

O objetivo desses diversos mecanismos de negociação é que se chegue a um acordo sobre decisões que reflitam a visão consensual das Partes. Textos preliminares que estão em discussão, mas que ainda não foram acordados são colocados entre travessões. Assim que se chega a um acordo, os travessões são tidos como "suspensos".

Após ser acordada em um grupo de trabalho informal, a decisão preliminar, pode, então, ser discutida e aprovada pelos órgãos subsidiários ou pelo Comitê do Todo. Ela é, então, encaminhada à Plenária da COP para adoção final. Caso não haja objeção, o Presidente baterá o martelo na mesa e declarará que a decisão foi adotada, usando a fórmula consagrada "*it is so decided*" (fica assim decidido). A decisão não pode normalmente ser reaberta, embora declarações explicativas possam ser feitas após a adoção.

A COP tem adotado cerca de 20 decisões em cada uma das suas sessões até agora. Essas decisões formam um conjunto detalhado de regras para a implementação da Convenção e são incluídas nos relatórios formais da COP. As decisões são conhecidas por um número (por exemplo, a decisão 4/CP.3 é a decisão número quatro adotada na COP3). As decisões mais importantes às vezes recebem um título mais significativo, além de ocuparem a "primeira posição", ou seja, serem a decisão número um. Por exemplo, a decisão 1/CP.1, que abriu as negociações sobre o Protocolo de Quioto, é conhecida como o "Mandato de Berlim". A adoção do Protocolo foi efetivada por meio da decisão 1/CP.3, enquanto o programa de trabalho adotado pela decisão 1/CP.4 foi nomeado "Plano de Ação de Buenos Aires".

Além das decisões, a COP pode produzir outros documentos, como declarações ou resoluções. Esses documentos não são vinculantes politicamente e propõem-se a orientar o trabalho da Convenção ou expressar a vontade da COP. Por exemplo, a Declaração Ministerial de Genebra, que foi anotada (mas não adotada) na COP2, ajudou a criar um novo impulso nas negociações sobre o Protocolo de Quioto. De forma semelhante, na COP4, as Partes adotaram uma resolução de solidariedade à América Central, em seguida ao furacão devastador que acabara de atingir a região.

Sessões dos órgãos subsidiários

Os órgãos subsidiários são os principais órgãos de trabalho da Convenção e reúnem-se uma ou duas vezes entre as sessões da COP. As sessões do SBSTA e do SBI, realizadas fora da COP anual, também são eventos importantes no processo da mudança do clima, mas atraem um pouco menos participantes (cerca de 1.500). A organização dos trabalhos do SBSTA e do SBI e as técnicas de negociação disponíveis aos Presidentes são semelhantes às descritos para a COP. Como "órgão supremo" da Convenção, contudo, apenas a COP toma decisões. Os principais produtos do SBSTA e do SBI são, portanto, recomendações para decisões preliminares, que são encaminhadas à COP para consideração e adoção. Além disso, os órgãos subsidiários adotam conclusões, que são incluídas nos seus relatórios. Os órgãos subsidiários com frequência convidam as Partes a submeter pontos de vista e propostas sobre questões específicas entre as sessões, a fim de fazer as discussões avançarem quando em sessão. Essas submissões são circuladas pelo secretariado como documentos "Misc" (miscelânea).

Entre as Sessões

O processo da mudança do clima não pára quando a COP e os órgãos subsidiários não estão em sessão. As Partes continuam envidando esforços para implementar a Convenção nos seus países e trabalhando sobre as suas posições para as negociações nas sessões seguintes. Por solicitação do SBSTA ou do SBI na última sessão, as Partes submetem ao secretariado pontos de vista ou propostas, por escrito, sobre tópicos específicos. O secretariado prepara documentos com os antecedentes, compila as submissões das Partes e faz os preparativos para as sessões seguintes.

O Bureau da COP normalmente reúne-se duas ou três vezes entre as sessões da COP e o Presidente da COP pode também escolher realizar consultas informais de alto nível para preparar o caminho para o máximo de progresso na sessão seguinte.

Uma prática que está se tornando comum no processo da mudança do clima é a realização de workshops e consultas informais sobre assuntos específicos entre as sessões dos órgãos da Convenção. Esses eventos acontecem em Bonn ou em qualquer outro lugar (por convite) e são organizados pelo secretariado, sob a orientação do Presidente do órgão subsidiário, contando com a participação de um grupo representativo de Partes convidadas. Representantes de organizações observadoras também podem ser convidados, ficando sujeitos à disponibilidade de recursos físicos e dependendo do mandato. A finalidade desses encontros entre as sessões é promover uma discussão informal e analisar opções, sem entrar em negociação ou tomar decisões. Como alguns são de natureza técnica, especialistas de ONGs podem ser convidados a contribuir com as suas observações técnicas sobre questões específicas.

Próximos Passos

O processo da mudança do clima evoluiu rapidamente desde que a Convenção foi adotada em 1992. O desenvolvimento mais notável foi, sem dúvida, a adoção do Protocolo de Quioto, com suas metas de emissão com vinculação legal para os países industrializados. Contudo, o progresso na implementação da Convenção, por exemplo, por meio das Comunicações Nacionais e das Revisões Aprofundadas, assistência financeira, transferência de tecnologia e questões metodológicas, também é de importância crucial para produzir uma resposta efetiva à mudança do clima.

O próximo marco é a COP6, em que se espera que decisões importantes sejam tomadas sobre os detalhes operacionais do Protocolo de Quioto, assim como sobre a implementação da Convenção, com a meta de que o Protocolo entre em vigor o mais rápido possível. Muitas Partes indicaram o desejo de que isso ocorra até 2002. Mas esse não será o fim da história. Como a Convenção, o Protocolo será revisto regularmente e as discussões sobre as metas para o período posterior a 2012 estão programadas para iniciar no máximo até 2005. O processo intergovernamental sobre a mudança do clima continuará a evoluir à medida que o conhecimento científico se aperfeiçoa e a vontade política aumenta.