

DESAFÍOS JURÍDICOS EN MIRAS A LA COP 20, PERÚ 2014

Boletín N° 2: Abril 2014

Editorial¹ (CR)2

“Rol clave de Perú en la COP 20, según líderes latinoamericanos”, así, la prensa peruana describe las conclusiones de la conferencia “Gobernanza y Cambio Climático: Nuevas Ideas y Liderazgo Latinoamericano”, realizada en la Universidad de Brown en Estados Unidos, a la cual asistieron líderes de la región como Ricardo Lagos y Felipe Calderón. En este contexto, el Ministro de Medio Ambiente peruano, Manuel Pulgar-Vidal, afirmó que su país cumple un triple rol en su calidad de anfitrión, presidente de la COP y promotor de una activa agenda a nivel interno². Ahora nos falta conocer cómo los países de la región acompañarán a su vecino y socio del AILAC³ en la importante misión de definir los compromisos del nuevo régimen climático, en el cual la adaptación adquiere relevancia⁴. De ahí el contenido de este segundo boletín que se centra en los desafíos de la adaptación y en especial en el rol del Estado en este ámbito.

Entrevista mensual: El Rol del Estado en la adaptación al cambio climático

Edwin Zaccai, profesor de la Universidad Libre de Bruselas y director del *Centre d'Études du Développement Durable* (CEDD)⁵, entregó su punto de vista sobre el rol del Estado en la adaptación al cambio climático, con ocasión de la conferencia impartida en las aulas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, el 8 de abril pasado.



Cambio de paradigma respecto a la adaptación

Según Edwin Zaccai, los países desarrollados necesitan enfocarse más que antes en la adaptación, mientras que los países en desarrollo deben concentrarse también en la mitigación. Lo anterior se explica por el cambio del contexto internacional en el que algunos países en desarrollo, como China, emiten más emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que países desarrollados, como Estados Unidos. Asimismo, la adaptación adquiere cada vez mayor relevancia en razón de los insuficientes resultados alcanzados en materia de mitigación de GEI y del nivel de impacto que han alcanzado ciertos fenómenos climáticos, como el huracán Sandy que afectó Estados Unidos en 2012.

Rol internacional del Estado

Para Zaccai, el rol internacional del Estado en materia de adaptación al cambio climático, se asemeja al existente en materia de ayuda internacional al desarrollo, el cual se materializa a través de acuerdos bilaterales y multilaterales que contemplan financiamiento a la adaptación a nivel nacional. A su vez, identifica algunos problemas que afectan el ejercicio pleno de este rol por parte del aparato estatal. Se trata, por una parte, del monto del financiamiento destinado para este fin, el que a su juicio sería insuficiente, y del control y monitoreo del uso de estos recursos. Por otra parte, considera que, en general, no existe un adecuado marco institucional para la adaptación a nivel doméstico, lo que conlleva el riesgo que el financiamiento internacional de la adaptación no sea utilizado para este objetivo.

Rol interno del Estado

Según Zaccai, la adaptación al cambio climático se asocia principalmente a iniciativas del sector privado, pese al rol que le cabe al Estado en este ámbito. Al respecto sostiene que la intervención del aparato estatal se explica por varias razones. Éstas se refieren principalmente a la necesidad de: proveer información confiable, generar conciencia sobre los impactos del cambio climático, crear incentivos para la adaptación de parte de los actores no

gubernamentales, a través de regulaciones e instrumentos de mercado, proteger a las poblaciones vulnerables y coordinar acciones para evitar una mala adaptación.

¿Hemos cumplido los compromisos adoptados en materia de financiamiento a la adaptación?⁶

Romain Weikmans, doctorante en el Centre d'Études du Développement Durable (CEDD) de la Universidad Libre de Bruselas

Responder a la pregunta sobre cuál ha sido el nivel de cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de financiamiento a la adaptación tiene sus matices, pues según ciertas fuentes de información éstos se habrían cumplido e incluso sobrepasado. Sin embargo, tal aseveración genera ciertas dudas si se considera que los datos del financiamiento internacional, en materia de adaptación al cambio climático, provienen de los propios responsables de la entrega de tales recursos: los países desarrollados. Según ellos, la suma de los compromisos individuales de los Estados se eleva a 35 mil millones de dólares por el período 2010-2012⁷. Varios observadores consideran que los compromisos no son coherentes con los principios que los países desarrollados se habían comprometidos a respetar: subsidio “equilibrado” entre adaptación y mitigación; carácter “nuevo y adicional” de los fondos; prioridad del aporte del financiamiento a la adaptación a los países más vulnerables y uso de instituciones multilaterales para trasladar los fondos.

Un análisis más fino de los compromisos de los países desarrollados revela resultados sorprendentes, particularmente respecto del débil apoyo a la adaptación. Sólo el 18% de los fondos desbloqueados para el período 2010-2012, es decir menos de 7 mil millones de dólares, fueron destinados a la adaptación en países en desarrollo. El resto fue principalmente dedicado a proyectos de mitigación⁸.

También existen dudas sobre el carácter “adicional” del financiamiento, en el sentido de que éste sea utilizado en la implementación de nuevas medidas de adaptación y no para acciones ya previstas por los Estados en su política pública. En este contexto, se advierte que algunos flujos fueron “re etiquetados” como acciones de mitigación o de adaptación, siendo que se trataba de políticas definidas con anterioridad a la recepción del financiamiento internacional del cambio climático⁹.

La cuestión de la caracterización del financiamiento es particularmente delicada, especialmente respecto a las iniciativas de adaptación al cambio climático. En efecto, mejores servicios sanitarios, mejor educación, mayor acceso al agua potable o mejora de los sistemas de auxilio en caso de catástrofe, hacen a los países más resilientes frente al cambio climático. Sin embargo, éstas, en general, no son medidas propias de la adaptación, sino objetivos de la política pública de desarrollo. Entonces, la identificación de proyectos de adaptación “puros” tiene poco sentido al nivel operacional, pero sí es crucial para satisfacer los compromisos financieros adoptados.

Factores para una adaptación exitosa

El entrevistado identifica ciertos elementos esenciales con los que debe contar un proceso de adaptación al cambio climático, como lo son los recursos financieros, humanos e institucionales, en cantidad suficiente. A su vez, destaca ciertos hechos o medidas que indirectamente contribuyen a la adaptación. Se trata por ejemplo de fenómenos meteorológicos extremos que pueden transformarse en hechos que motiven la adaptación¹⁰. Al respecto considera que esta afirmación es más aplicable a los desastres puntuales, como una inundación, que a eventos de largo plazo como las sequías. También ha observado que en muchos casos se adoptan medidas que si bien no tienen por objetivo principal la adaptación, terminan contribuyendo a este fin. En esta materia, cita como ejemplo las acciones emprendidas en el ámbito del desarrollo regional o urbano. A su juicio, éstas tienen la virtud de conseguir un mayor grado de aceptación que las medidas de adaptación y financiamiento para su implementación de manera más expedita.

Obstáculos a la adaptación

Según Zaccai, existen diversos tipos de obstáculos o barreras a la adaptación. Él los clasifica en obstáculos de tipo institucional (como la ausencia de un mandato expreso para enfrentar problemas climáticos); políticos (como por ejemplo periodos electorales reducidos en relación al problema del cambio climático que es de largo plazo); financieros; técnicos y cognitivos (como la falta de comprensión o ignorancia de los riesgos del cambio climático). Respecto a este último punto destaca que los problemas de comprensión o ignorancia sobre esta problemática global, también se manifiestan en la diversidad de percepciones que existen al respecto, contradicciones que muchas veces se transforman en un obstáculo en la construcción de políticas de adaptación.

Control y seguimiento de la adaptación

Por último, Zaccai destaca el deficiente seguimiento y evaluación de las políticas y estrategias de adaptación. En esta perspectiva, menciona algunos indicadores de utilidad en esta tarea. Se trata principalmente de la definición de los niveles de riesgo (medibles a través de evaluaciones meteorológicas, por ejemplo), exposición (número de personas expuestas a riesgos), vulnerabilidad y resiliencia. De este último indicador reconoce que es difícil de utilizar, dado que corresponde a la capacidad de un sistema de volver a un estado anterior a las perturbaciones, sin incurrir en cambios duraderos y fundamentales¹¹. Finalmente Edwin Zaccai precisa que lo importante no es tanto el impacto físico del cambio climático, sino la manera cómo la población se siente afectada.

Directrices para la formulación de Planes Nacionales de Adaptación

Gabriel Araya, Asistente de Investigación (CR)2.

En el contexto de las negociaciones internacionales de la Convención Marco de Naciones Unidas de Cambio Climático (CMNUCC) se han elaborado directrices para la formulación de Planes Nacionales de Adaptación. Éstas constituyen una herramienta de utilidad para los países en el proceso de construcción de las políticas y estrategias de adaptación nacionales.

Las Directrices Iniciales para la Formulación de Planes Nacionales de Adaptación (NAPAs, por sus siglas en inglés) fueron presentadas por el Órgano Subsidiario de Ejecución (OSE) - en cumplimiento del mandato contenido en los Acuerdos de Cancún del año 2010¹² - y aprobadas en la 5ª Decisión de la 17ª Conferencia de las Partes (COP), del año 2011¹³. A su vez, estas son consecuencia de la labor iniciada a partir de los acuerdos de Marruecos del año 2001¹⁴ (en relación a los Programas Nacionales de Adaptación) y desarrolladas en el Plan de Trabajo de Buenos Aires del año 2004¹⁵. En términos generales las directrices establecen: 1) los elementos básicos para la elaboración de los planes de adaptación; 2) los elementos preparatorios que, a través de un enfoque participativo y que considere cuestiones de género, permitan definir las necesidades, opciones y prioridades específicas para la adaptación; 3) las denominadas estrategias de aplicación, entre ellas, la priorización entre las distintas tareas y el reforzamiento de los marcos institucionales y regulatorios para la adaptación y; 4) la supervisión, evaluación y presentación de informes en relación a las actividades de adaptación.

Correlativamente, la Conferencia de las Partes de la CMNUCC hizo un llamado a los países desarrollados para reunir recursos destinados a financiar los planes y las acciones en ellos contenidas, los cuales tendrían como destinatarios tanto a los países menos adelantados como a aquellos en desarrollo.

Estas directrices son apenas el puntapié inicial para los futuros debates sobre el proceso de elaboración de los NAPAs, tanto en el OSE¹⁶ como en las propias COPs¹⁷. De ahí que resulta importante mantenerse al tanto de estas discusiones, en orden a que la planificación de la adaptación a nivel nacional sea realizada de acuerdo a las orientaciones emanadas de la Convención.



¹ Equipo editorial: Pilar Moraga, Investigadora Principal de Dimensión Humana (CR)2, Investigadora Centro de Derecho Ambiental, Noémie Kugler, asistente de investigación (CR)2, Rodrigo Mella, CISDL.

² <http://gestion.pe/politica/peru-clave-cop20-y-negociacion-sobre-cambio-climatico-senalan-lideres-america-latina-2094810>

³ Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe, compuesto por Colombia, Costa Rica, Perú, Chile, Guatemala y Panamá.

⁴ Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe, Submission on the Ad'Hoc Working Group on the Durban Platform (ADP), 2014. http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp2.4_submission_by_ailac_20140310.pdf [consulta: 30 abril 2014]

⁵ <https://www.ulb.ac.be/rech/inventaire/unites/ULB561.htm>

⁶ VAN GAMEREN, V. WEIKMANS, R. ZACCAI, E. 2014. L'adaptation au changement climatique. Paris, Éditions La Découverte. Pp. 52-53.

⁷ NAKHOODA, S. FRANSEN, T. KURAMOCHI, T "et al". 2013. Mobilising International Climate Finance. Lessons from the Fast-Start Finance Period. Overseas Development Institute. World Resources Institutes. Institute for Global Environmental Strategies [en línea] <www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinions-files/8686.pdf> [consulta: 30 abril 2014]

⁸ NAKHOODA, S. FRANSEN, T. KURAMOCHI, T "et al". Op. Cit.

⁹ JUNGHANS, L. HARMELING, S. 2012. Different Tales from Different Countries. A first Assessment of the OECD "Adaptation Marker". Briefing Paper. Bonn, Germanwatch.

¹⁰ Al respecto considera que esta afirmación es más aplicable a los desastres puntuales, como una inundación, que eventos de plazo, como la sequía.

¹¹ IPCC. 2001. Working Group II: Impacts, Adaptation, and Vulnerability [en línea] <<https://www.ipcc.ch/ipccreports/tar/wg2/index.php?idp=453>> [consulta: 30 abril 2014]

¹² Decisión 1/COP.16 § 17.

¹³ Decisión 5/COP.17 (FCCC/CP/2011/9/Add.1)

¹⁴ Decisión 5/COP.7 (FCCC/CP/2001/13/Add.1)

¹⁵ Decisión 1/COP.10 § 1. (FCCC/CP/2004/10/Add.1)

¹⁶ Al respecto véase los diferentes documentos generados por el OSE, entre ellos por ejemplo: (FCCC/SBI/2010/17), (FCCC/SBI/2011/L.40/Add.1), (FCCC/SBI/2011/12), (FCCC/SBI/2011/L.36), (FCCC/SBI/2012/8), (FCCC/SBI/2012/L.7)

¹⁷ Decisiones 11 y 12 COP.18 (FCCC/CP/2012/8/Add.2)