

DESAFÍOS JURÍDICOS EN MIRAS A LA COP 21, PARÍS 2015

Boletín N° 10: Mayo 2015

Editorial

La secretaria general de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Christiana Figueres, anunció recientemente la apertura de las negociaciones en tres vías paralelas, en miras a facilitar el acuerdo global del clima a firmarse en París, en diciembre próximo¹. Cada una conducirá a la obtención de productos distintos: 1) el acuerdo de París; 2) la decisión de París (encargada de desarrollar los aspectos técnicos del pacto global); 3) y las discusiones previas al 2020 (“desde las promesas de reducción de emisiones anteriores a esa fecha hasta cómo involucrar al sector privado en la lucha contra el calentamiento”²). En este contexto, el presente Boletín busca definir la mirada regional de este proceso a través de la entrevista realizada al Director de Medio Ambiente y Asuntos Marítimos del Ministerio de Relaciones Exteriores de nuestro país, Waldemar Coutts, así como definir las motivaciones que han llevado a varios países del planeta a dotarse de una Ley de Cambio Climático, en el análisis realizado por la asistente de investigación del (CR)2, Sol Meckievi.

Entrevista

En la ruta hacia París: Una mirada latinoamericana

Waldemar Coutts

Director de Medio Ambiente y
Asuntos Marítimos, Ministerio de
Relaciones Exteriores de Chile



Principales temas en la negociación internacional

Existe un tema que es fundamental, que es el de las responsabilidades comunes a todos, pero diferenciadas según las respectivas capacidades de los países. Ello se refiere a que cada nación debe realizar esfuerzos en la medida de sus posibilidades. Lo que ocurre es que desde el año 1992, año en que se adoptó la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, las capacidades de algunos de los países en desarrollo aumentaron considerablemente. Por ello se les pide a aquellos que ahora tienen un mayor PIB per cápita, es decir, países de renta media o media-alta, como Chile, que hagan lo propio, muy distinto a lo que podían realizar en 1992. Esto se traduce, en materia de mitigación y de adaptación, en transferencia de tecnología, cooperación Sur-Sur y en lo que cada país puede hacer con sus propios esfuerzos. Si bien es cierto que muchos países van a seguir requiriendo apoyo internacional, sí pueden realizar esfuerzos mucho mayores de lo que eran capaces en 1992. También surge el tema de la tecnología. El camino clásico al desarrollo en base a combustibles fósiles, hoy en día, gracias a los avances de la tecnología, puede ser muy diferente. En otras palabras, es perfectamente posible crecer de acuerdo a estrategias de desarrollo bajas en carbono. Cabe recordar las propuestas de la Nueva Eco-

nomía Climática, de la cual participa el ex Presidente Lagos (“Comisión Global sobre Nueva Economía y Clima”)³, que plantea que los esfuerzos internacionales en materia de inversión en renovables no convencionales y ciudades sostenibles pueden alinear los argumentos económicos junto con los científicos para ganar esta batalla. Es decir, hoy en día crecimiento y desarrollo no son contradictorios en el abordaje del cambio climático. Al respecto surge una nueva problemática, por ejemplo la de los subsidios a los combustibles fósiles, aunque es un tema que requiere un debate mayor. Sin perjuicio de ello, en Chile estamos haciendo lo necesario en términos de impulsar las energías renovables no convencionales, materia en la que tenemos grandes ventajas, particularmente en solar, eólica y geotérmica.

Las contribuciones nacionales

La sumatoria de las contribuciones nacionales será la piedra fundacional del nuevo acuerdo (París 2015) que plantea los esfuerzos que los países están dispuestos a realizar, en línea con sus respectivas capacidades. Chile quiere ser parte de la solución del problema en la medida de sus respectivas capacidades. El proceso de determinación de nuestra “contribución nacional” está avanzando bajo el liderazgo del Ministerio de Medio Ambiente. Ella se fundamentará en las renovables no convencionales y en el papel de los bosques, pero también en cómo nos paramos frente a este proceso en su conjunto. Se han realizado consultas públicas, incluyendo al sector privado y la academia, para tener una visión-país. También contamos con una institucionalidad, que es el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático. En este sentido nuestra contribución nacional va a tener efecto vinculante. Esta no solo será contundente en sus aspectos técnicos, sino que también habrá sido consultada con la ciudadanía, reuniendo un gran nivel de apoyo y aprobada a través de la institucionalidad correspondiente.

DESAFÍOS JURÍDICOS EN MIRAS A LA COP 21, PARÍS 2015

Boletín N° 10: Mayo 2015

Visión conjunta de la región

El ejercicio de acercar a los países latinoamericanos hacia una visión común de la región en el marco de las negociaciones de cambio climático, se inició junto con Brasil, actor principal de la región (pues al ser miembro de BASIC tiene diálogo con India y China) y por ende, clave en la convocatoria efectuada a los demás países. Este proceso se comenzó con el apoyo de PNUMA y CEPAL y el soporte financiero europeo. En la tercera reunión⁴ (sostenida en octubre del año pasado) logramos consolidar una declaración en torno a una serie de temas sustantivos de la agenda de negociación. Ello era impensable antes debido a la divergencia de posiciones existentes en la región⁵. Sin embargo, y debido a nuestra política de buscar convergencia en la diversidad, premisa de nuestra política exterior, logramos producir un resultado concreto, que fue esta declaración, pronunciada en la COP20 de Lima por la Presidencia Pro-Tempore de CELAC, a la sazón, Costa Rica. Entonces, lo que queremos impulsar ahora desde la Cancillería chilena es que por medio de este Cuarto Encuentro de Diálogo Regional de Negociadores Jefe de Cambio Climático sigamos avanzando en la búsqueda de nuevos puntos en común y también en ampliar las convergencias que logramos en el pasado. Por ejemplo, a Chile le interesa poner de relieve el papel del océano como gran sumidero de carbono y proyectar su integración en los temas de la agenda climática. En este sentido, tenemos que despejar la incertidumbre científica que aún existe sobre el papel del océano y por ello proponemos que la región

apoye la propuesta de que el IPCC realice un informe especial sobre océanos. Además, proponemos que el financiamiento climático, a través del Fondo Verde y otros mecanismos, pueda asumir también proyectos en materia de océanos. La propuesta fue evaluada y aprobada en esta instancia por la región y por ello estamos frente a un gran logro impulsado por nuestro país.

Comentarios sobre la función de la reunión de negociadores

El ejercicio de modo informal y de no negociación permite lograr los grandes acuerdos entre los negociadores. Se trata de un proceso de diálogo independiente pero complementario de los esfuerzos de CELAC en esta materia. El ejercicio ha estado liderado por las Cancillerías de Chile y Brasil. El objetivo es que estos acuerdos (junto con la redacción de los párrafos respectivos) sean posteriormente trasladados a la CELAC para que estos insumos generen una nueva declaración, más amplia y más técnica. Ello es particularmente relevante, ya que a mediados de junio tendremos la Cumbre CELAC-UE en Bruselas, donde gracias a este ejercicio, la región va a poder hablar con una sola voz en lo que concierne a Cambio Climático. Dado que UE ha puesto el tema de cambio climático como prioritario, estimamos conveniente que la región pueda plantear una posición unificada. Lo mismo es válido de cara a la COP21 de París.

DESAFÍOS JURÍDICOS EN MIRAS A LA COP 21, PARÍS 2015

Boletín N° 10: Mayo 2015

Ley de Cambio Climático: ¿Por qué avanzar hacia una legislación climática?

Sol Meckievi,

asistente de investigación CR2

Varios países han decidido emprender la vía legislativa para dar respuesta a los problemas que plantea el cambio climático. En este sentido, ciertos estudios⁶ dan cuenta de un universo de 62 Estados⁷ que cuentan con normativa climática en 2014. Sin embargo, tales resultados se obtienen de la aplicación de criterios muy amplios del concepto de "legislación", incluyéndose dentro de ésta: planes de acción, estrategias y planes nacionales de desarrollo⁸. Es por lo anterior que resulta interesante redefinir el concepto de "legislación climática", la que a nuestro juicio debe obedecer al concepto de "norma" de carácter general y obligatorio relacionada de manera directa con el cambio climático, sancionadas de acuerdo al mecanismo constitucional de cada país. De la aplicación de tal definición, el universo de países que cuentan con normativa de cambio climático, se reduce a 13: Brasil⁹, Ecuador¹⁰, Guatemala¹¹, Japón¹², Indonesia¹³, México¹⁴, Micronesia¹⁵, Nueva Zelanda¹⁶, Filipinas¹⁷, Reino Unido¹⁸, Senegal¹⁹, Nigeria²⁰ y Vietnam²¹. A nivel regional, es importante destacar que Perú cuenta con un Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático²². El trabajo de identificación de los países que cuentan con leyes de cambio climático no tendría sentido si no se lo vincula a la "motivación" que los conduce a adoptar la vía legislativa para dar respuesta a los problemas que plantea este fenómeno global. Si bien las motivaciones son diversas, todas parten de un denominador común: la necesidad



de dejar atrás la ambigüedad de instrumentos no vinculantes, como planes y estrategias ministeriales que poco poder efectivo otorgaban a las autoridades (lo que quedaba en evidencia cuando se trataban de concretar políticas intersectoriales).

Partiendo de esa base, y del análisis de documentos oficiales emanados de los Estados²³ es posible identificar las motivaciones de manera más precisa. Por un lado, se encuentra **la necesidad de reducir la vulnerabilidad frente a los impactos del Cambio Climático**. Brasil, Guatemala, Indonesia, México, Micronesia, Filipinas, Senegal, Nigeria, Perú, Vietnam y Japón, países muy afectados por los efectos del Cambio Climático, expusieron en sus procesos legislativos la necesidad de reducir esta amenaza y de contar con mecanismos de adaptación. Por otro lado, Brasil, Ecuador, Indonesia, Japón, Nueva Zelanda y Reino Unido, buscaban **reducir las emisiones de gases de efecto invernadero**. Todos ellos entienden que ésta es una obligación global, que si bien reconoce mayores y menores responsabilidades, les compete a todos los países, incluyendo a aquellos con bajas emisiones. Asimismo, hubo países que encontraron su motivación en el **desarrollo de una economía baja en carbono, fundadas en el concepto de desarrollo sustentable**. Tal es el caso de las Leyes de Cambio Climático de Guatemala, Nueva Zelanda, Filipinas, Reino Unido, Vietnam y Perú, que consideran que la dictación de una Ley en este ámbito, constituye una oportunidad para repensar el sistema de desarrollo. Es de destacar que esta motivación fue expuesta tanto por países desarrollados como sub-desarrollados. Por último, también destaca como un factor determinante, el interés por **evitar los mayores costos que implicaría tomar medidas en el futuro**. Brasil, México, Nueva Zelanda y Reino Unido, entendieron que ocuparse de las repercusiones del Cambio Climático en la actualidad, es más beneficioso que hacerlo en el futuro cuando, debido a su mayores consecuencias, sería no sólo más difícil sino también más costoso. Por eso, estos países entendieron que una Ley de Cambio Climático, es una inversión a futuro.

¹ <http://www.cop20.pe/23007/naciones-unidas-abre-tres-vias-para-negociar-un-pacto-del-clima-en-paris/>

² *Ibidem*.

³ http://www.noruega.cl/News_and_events/Actividades/Lanzamiento-del-Informe-de-Nueva-Economia-Climatica-en-Santiago/#.VVpVWrL_Oko

⁴ <http://www.cepal.org/es/notas-informativas/expertos-de-la-region-se-reunieron-para-iniciar-acuerdos-sobre-cambio-climatico>

⁵ Al respecto: CEPAL GIZ; Negociaciones internacionales sobre cambio climático Estado actual e implicaciones para América Latina y el Caribe http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37329/S1420809_es.pdf?sequence=1

⁶ Nachmany, M. et al. The Globe Climate Legislation Study: A Review of Climate Change Legislation in 66 Countries. (2014).

⁷ Sólo se exceptuaron Canadá, Emiratos Árabes Unidos, Venezuela y Arabia Saudita.

⁸ En el caso de la legislación colombiana.

⁹ Ley 12.187/2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima.

¹⁰ Decreto 1815 (Registro Oficial 636, 17-VII-2009).

¹¹ Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de

Efecto Invernadero. Aprobado mediante Decreto 07/2013.

¹² Act No. 117 of 1998. Act on Promotion of global Warming Countermeasures

¹³ Presidential Decree No 61/2011 "National Action Plan to Reduce GHG Emissions (RAN-GRK)".

¹⁴ Ley General de Cambio Climático. DOF 06/06/2012.

¹⁵ Federated States of Micronesia Climate Change Act (2013).

¹⁶ Climate Change Response Act (2002).

¹⁷ Climate Change Act (2009).

¹⁸ Climate Change Act (2008).

¹⁹ Ministerial Decree 1220 establishing the National Climate Change Comitee (2003)

²⁰ A Bill for an Act to Establish the National Climate Change Commission and for Other Matters Connected Therewith.

²¹ Decision No. 2139/QD-TTg of December 05, 2011, on approval of the National Strategy for Climate Change.

²² Proyecto de Ley No 3118/2013.

²³ Se consultaron documentos oficiales y declaraciones de personas relevantes en las iniciativas de los proyectos.