

DESAFÍOS JURÍDICOS EN MIRAS A LA COP 21, PARÍS 2015

Boletín Nº 11: Junio 2015

Editorial

Pareciera que el acercamiento a la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) N°21 necesitará de un cambio de narrativa de aquellos países vulnerables como el nuestro que, siendo países en desarrollo, parecen estar más cerca del “desarrollo” que del “subdesarrollo”. Lo anterior se justifica por dos razones principales. La primera se refiere al grado de vulnerabilidad (Chile presenta siete de las nueve características de vulnerabilidad, según la CMNUCC) que exige un accionar mayor de las autoridades en la formulación de políticas públicas robustas y la definición del marco legal vigente, teniendo como telón de fondo los efectos directos y cada vez más evidentes del cambio climático sobre nuestro territorio. La segunda se refiere a las crecientes dificultades para acceder a financiamiento internacional en esta materia. Todo lo anterior exige un liderazgo que se refleje en las posiciones nacionales y las decisiones normativas a nivel doméstico.

Este boletín cuenta con el apoyo del **Prosperity Fund** de la Embajada Británica en Chile como parte del proyecto “Propuesta de marco legal e institucional para abordar el cambio climático en Chile” del Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)² y Adapt-Chile.



Entrevista

Alejandro Rivera

Director de Cambio Climático
de la Secretaría de Relaciones
Exteriores de México



1. ¿Cuáles son los desafíos que se están llevando a cabo en las negociaciones internacionales?

Creo que hay tres puntos principales. Primero, la aplicación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades. Segundo, el financiamiento. En este aspecto, hace falta una visión de futuro (no solamente de reporte desde los países donantes sobre cuánto dinero han otorgado para cooperación en los últimos años) sino una visión de perspectiva. Por último, el tema de pérdidas y daños, que es un asunto vital para los países insulares en desarrollo y, a la vez, controversial para los países desarrollados.

2. Respecto de las capacidades comunes pero diferenciadas: ¿qué interpretación hace usted en el contexto actual? ¿En qué se traduce en términos de mitigación y adaptación?

Es necesario entender que, de acuerdo a lo que nos dice la ciencia, no basta con que los países desarrollados tomen medidas. Por el contrario, es fundamental que todos los países hagamos lo que podemos con nuestro esfuerzo y capacidades respecti-

vas. Nadie espera que México resuelva por sí solo el problema del cambio climático, pero es incorrecto (desde nuestra perspectiva), pensar que el país puede eludir su obligación de realizar acciones para reducir sus emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero. Y por otra parte, debemos aprender de las experiencias pasadas, porque está en nuestro interés no repetir los mismos errores que han cometido otros países al desarrollarse económicamente con altas emisiones de gases de efecto invernadero.

3. ¿Está la Ley de Cambio Climático de su país en sintonía con las contribuciones nacionalmente determinadas que México presentará?

Sí, totalmente. Nuestra Ley General de Cambio Climático (que está siendo aplicada desde octubre de 2012) incluye una Estrategia Nacional de Cambio Climático, que es nuestra herramienta de planeación a 10, 20 y 40 años hacia 2050. Lo que pensamos es que en 2050 vamos a reducir el 50% de nuestras emisiones con respecto al año 2000. Esto nos marca una ruta. La contribución tentativa determinada nacionalmente o INDC de México está en línea con esa visión. Nuestra política pública, las herramientas de planeación de mediano y largo plazo, junto con nuestro inventario de emisiones, han sido la base para determinar cuál es la ruta y cuál es la reducción de emisiones que podemos lograr en la década 2020-2030. La ley marca, además, que este objetivo tiene que traducirse en acciones muy concretas de mitigación y adaptación a través de los Programas Especiales de Cambio Climático que cada administración sexenal debe adoptar e implementar.

DESAFÍOS JURÍDICOS EN MIRAS A LA COP 21, PARÍS 2015

Boletín Nº 11: Junio 2015

4. A partir de las reuniones de Jefes Negociadores de Cambio Climático, ¿Es posible que la región presente una posición conjunta?

En algunas materias. Por ejemplo, hay convergencia en apoyar el tema de la adaptación y la importancia de lograr la paridad política entre mitigación y adaptación. Asimismo, hay posibilidades de introducir cuestiones de Derechos Humanos y de manifestar un apoyo regional al tema de pérdidas y daños como asunto distinto y separado del de adaptación.

5. ¿Qué opinión tiene sobre el tema de pérdidas y daños?

Es un tema distinto al de la adaptación, pues responde a una cuestión de solidaridad con los países más vulnerables. Este esfuerzo para fortalecer el régimen multilateral de cambio climático bajo la Convención tendrá sentido en la medida en que incluya a los principales emisores de gases de efecto invernadero, pero entonces surge la pregunta ¿para qué tenemos un proceso en el que participan 195 países? Y la respuesta puede ser que es una cuestión de solidaridad con los más vulnerables.

6. ¿A través de qué mecanismo se materializaría? ¿habría un fondo especial para pérdidas y daños?

Esa es la pregunta del millón. Parte del temor de los países desarrollados es que este tema de pérdidas y daños se vuelva una cuestión de responsabilidad legal, con las complejidades que se derivan del sistema de atribución y compensación económica. Por ejemplo, si pasa un huracán y da una pérdida de "x" puntos porcentuales de mi PIB, ¿quién me va a pagar? Por otra parte, ¿cómo atribuir responsabilidades por eventos meteorológicos extremos? Entonces, pérdidas y daños no es un tema cuestionable en sí, sino una dificultad en cómo hacerlo operativo, desde una perspectiva de justicia para unos y otros.

7. ¿Cuál es su opinión respecto al resultado de la IV Reunión de Jefes Negociadores de Cambio Climático?

Los países de nuestra región participan en distintos grupos formales y subgrupos de negociación en la Convención, como G77+China, Grupo de Integridad Ambiental, AILAC, SICA, ALBA, BASIC, AOSIS, LDCs, etc. Esta multiplicidad es reflejo de la diversidad de la región. Por eso, el primer valor que rescato es el de poder hablar y estar en un diálogo que no se da de manera tan continua. Además, se ha encontrado una excelente disposición para conversar con mucha franqueza, que es lo que necesitamos. Sin embargo, de 33 países hay 13 ausentes, (varios de El Caribe). Sería fundamental que estemos todos.

Leyes de Cambio Climático: ¿Qué alcances, qué contenidos?

Sol Meckievi,

Asistente de investigación línea Dimensión Humana (CR)²



El proceso de desarrollo institucional de Cambio Climático, reconoce grandes variantes en cuanto a su contenido. Del análisis comparativo de las Leyes de Cambio Climático en el mundo, se observan desde regulaciones que se limitan a crear Comités, o Comisiones, hasta otros que desarrollan detalladamente la política ambiental, con todos sus instrumentos, e incluso mercados de carbono.

Entre las normas de menor alcance, encontramos las de Ecuador¹, Senegal² y Nigeria³. La norma de Ecuador se limita a declarar como política de Estado la adaptación y mitigación al Cambio Climático. En cambio, las leyes de Senegal y Nigeria instituyen un Comité y una Comisión, respectivamente. Sin embargo, se debe tener en cuenta el impacto relativo de la norma, ya que en aquellos casos en que se parte de un vacío legal, el establecimiento de una institucionalidad (Comités o Comisiones) puede dar un impulso con grandes repercusiones a corto plazo y, por lo tanto, implicar importantes avances.



DESAFÍOS JURÍDICOS EN MIRAS A LA COP 21, PARÍS 2015

Boletín Nº 11: Junio 2015

Dentro de una segunda categoría de normas de carácter amplio, encontramos casos como los de Indonesia⁴, Japón⁵, Micronesia⁶, Filipinas⁷, Vietnam⁸ y Perú⁹. Todos ellos regulan de manera amplia la Política Nacional de Cambio Climático, adicionando también programas o estrategias de carácter vinculante en miras a alcanzar los objetivos propuestos.

Por otro lado, las leyes de México¹⁰, Guatemala¹¹, Perú y Reino Unido¹² se refieren específicamente tanto a las medidas de mitigación como a las de adaptación. También prevén otras medidas importantes como el “desarrollo de capacidades” y “participación social”. En relación a esto último, destacan algunos países que consideran al sector privado en la ejecución de acciones concretas, mientras que otros le otorgan un rol pasivo. Por nuestro lado, concebimos que la participación del sector privado -quienes son, en la práctica, los mayores emisores- implica considerarle como corresponsable de la planeación y ejecución de las acciones. Incluirlos en la toma de decisiones otorga mayor legitimidad al sistema y mayor responsabilidad en el cumplimiento de las medidas, estableciéndose una relación de colaboración y no de imposición, en lo que se refiere a la mitigación de gases de efecto invernadero.

Consideramos también de gran importancia el establecimiento de obligaciones intersectoriales, que responsabilicen a cada sector de las medidas que le competen. Igualmente interesante resulta la creación de Fondos de Cambio Climático, que tienen por objeto captar y canalizar recursos financieros públicos, privados, nacionales e inter-

nacionales para apoyar las medidas previstas en las respectivas leyes. Por último, las normas de mayor alcance, dictadas por Brasil¹³, Reino Unido¹⁴, Guatemala¹⁵ y Nueva Zelanda¹⁶ prevén un Mercado de Carbono.

La regulación de estos mercados varía. Brasil se limita a señalar que alentará el desarrollo de un Mercado de Reducción de Emisiones y Guatemala otorga un período de 18 meses desde la entrada en vigencia de la Ley para que se formule la regulación necesaria para su funcionamiento. En cambio Nueva Zelanda y Reino Unido dan un paso más, regulando de manera acabada toda la mecánica del funcionamiento de los mercados, y las obligaciones para los sectores de mayor emisión de la economía.

Por último, dentro de esta categoría de normas de mayor alcance, México, Brasil y Reino Unido, establecieron objetivos de reducción de gases de efecto invernadero. Si bien se trata de compromisos voluntarios, consideramos que el hecho de prever metas cuantificables es una iniciativa muy útil, al permitir evaluar objetivamente los resultados alcanzados.

Desde el CR2, creemos que las experiencias de los procesos legislativos en otros países, tienen mucho que aportar al diseño del marco institucional para Chile.

El equipo editorial del presente boletín está compuesto por **Pilar Moraga**, Investigadora Principal de la línea Dimensión Humana del (CR)2, y **Gabriel Araya** y **Sol Meckievi**, asistentes de investigación del (CR)2 (www.cr2.cl).

¹ Decreto 1815 (Registro Oficial 636, 17-VII-2009).

² Ministerial Decree 1220 establishing the National Climate Change Comitee (2003)

³ A Bill for an Act to Establish the National Climate Change Commission and for Other Matters Connected Therewith (2010).

⁴ Presidential Decree No 61/2011 “National Action Plan to Reduce GHG Emissions (RAN-GRK).

⁵ Act No. 117 of 1998. Act on Promotion of global Warming Countermeasures.

⁶ Federated States of Micronesia Climate Change Act (2013).

⁷ Climate Change Act (2009).

⁸ Decision No. 2139/QD-TTg of December 05, 2011, on approval of the National Strategy for Climate Change.

⁹ Entre los años 2013 y 2014 se presentaron 9 Proyectos de Ley (3118/2013-CR, 3339/2013-CR, 3342/2013-CR, 3356/2013-CR, 3487/2013-CR, 3925/2014-CR, 3927/2014-CR, 3948/2014-CR y 3952/2014-CR) Cinco de estas propuestas

fueron reunidas en un Dictamen aprobado el 17/06/2014 por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República. El Dictamen recayó sobre los proyectos 3318,3339,3342,3356,3487-2013, con un texto sustitutorio por el cual se propone la Ley Marco de Cambio Climático.

¹⁰ Ley General de Cambio Climático. DOF 06/06/2012.

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 Climate Change Act (2008).

¹³ Art 4 inc VII y art 6 de la Ley 12.187/2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima.

¹⁴ Parte 3 - Climate Change Act (2008).

¹⁵ Art 22 de la 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.

¹⁶ Parte 4 - Climate Change Response Act (2002).