

DESAFÍOS JURÍDICOS EN MIRAS A LA COP 20, PERÚ 2014

Editorial¹ (CR)²

Luego del fracaso de Copenhague (COP 15, 2009) en el proceso de definición del nuevo régimen climático que reemplazaría a Kioto, se creó una nueva plataforma de negociaciones (*Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, ADP*) en el marco de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, destinada a establecer las bases de un nuevo protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión acordada con fuerza legal². En este contexto la COP 20 a realizarse en Perú en diciembre próximo, constituye el último hito antes de la COP de París durante la cual debe decidirse la forma y contenido del nuevo marco legal que regirá a partir del 2020.

En un esfuerzo conjunto, los equipos de investigación del Centro del Clima y la Resiliencia (CR)², el Centro de Derecho Ambiental de la Universidad de Chile y el Centro de Derecho Internacional del Desarrollo Sostenible³, han querido crear un espacio de debate relacionado con las problemáticas jurídicas insertas en este importante proceso.

Entrevista mensual: Los desafíos de la COP 20

Andrés Pirazzoli, especialista en negociación internacional y mitigación de la Oficina de Cambio Climático del Ministerio del Medio Ambiente de Chile, entregó su punto de vista sobre los desafíos jurídicos de la 20^a Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).



Desafíos substantivos

Para Pirazzoli, los desafíos substantivos están muy marcados por la necesidad de definir la naturaleza jurídica del nuevo régimen climático (protocolo, instrumento jurídico o conclusión acordada con fuerza legal⁶) y su contenido. En esta óptica destaca que los negociadores estarían más concentrados en esta segunda problemática, a pesar de la relevancia de la primera. Es necesario resaltar que “la forma legal” que adopte este nuevo régimen es una cuestión central, que acarrea consecuencias jurídicas de gran relevancia⁷.

Desafíos diplomáticos y desafíos substantivos

Para el negociador Pirazzoli, la COP 20 plantea “desafíos diplomáticos” y “desafíos substantivos”. Los primeros dicen relación con el proceso de negociación propiamente tal, cuyo éxito depende de cuestiones procedimentales tendientes a favorecer un intercambio fluido entre los negociadores, y de una agenda con objetivos claros. En tanto, los “desafíos substantivos” se refieren a las decisiones que se deben adoptar en los temas de fondo en miras a alcanzar el objetivo último de la CMNUCC, cual es la estabilización de gases de efecto invernadero en un nivel que prevenga los peligros de la interferencia antropogénica con el sistema climático.

Desafíos diplomáticos

Según Andrés Pirazzoli, el rol del Presidente y anfitrión de la COP 20 en la conducción de las negociaciones durante 2014, está marcado por ciertos hitos relevantes: *Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (ADP)*⁴ en marzo; la reunión número 40 de los Cuerpos Subsidiarios de la Convención sobre Cambio Climático y la reunión ADP 2-5 en Bonn en junio; y una gran cantidad de actividades que organizan la presidencia peruana y la Alianza Independiente de Latinoamérica y el Caribe (AILAC) durante el año para ajustar preparativos. En este sentido, el gobierno peruano ha manifestado su compromiso y ambición en la concreción de los objetivos propuestos: “en nombre del Perú, quiero decirles que la COP 20 tendrá como propósito un salto cualitativo. El salto hacia una ambición mayor con objetivos concretos”⁵.

A su vez, en el orden jurídico interno, este país despachó un proyecto de Ley Marco sobre Cambio Climático el 19 de diciembre de 2013. Ahora, el éxito en las negociaciones dependerá, tal como lo destaca el entrevistado, en la posibilidad de alcanzar “acuerdos significativos” en las materias de fondo.

LAS CONSECUENCIAS DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL NUEVO ACUERDO.

Escrito por equipo del (CR)²

A priori, la opción de un nuevo protocolo aparece, como la fórmula más apropiada para abordar los desafíos establecidos en la Plataforma de Durban⁸. Tal afirmación se explica por el carácter vinculante de los tratados de acuerdo al *pacta sunt servanda*, lo cual además se condice con el contenido del artículo 17 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Sin embargo, esta opción contiene riesgos en la medida que los objetivos de reducción pueden terminar resultando demasiado tímidos, como consecuencia de los esfuerzos desplegados para alcanzar el consenso necesario para su adopción.

Sumado a lo anterior, está el hecho que los Estados Partes son libres de adoptar este nuevo protocolo, lo cual podría conducir a un número limitado de ratificaciones, creando con ello un régimen jurídico paralelo entre las Partes que ratificaren el protocolo y aquellas que no lo harán⁹. Por su parte, la mención a un “instrumento jurídico” en el contexto de la decisión de la Plataforma de Durban, es poco clara ya que podría referirse a cualquier instrumento jurídico que la COP pueda adoptar: una enmienda a la CMNUCC, a los Anexos, o un protocolo según lo dispuesto en los artículos 15, 16 y 17 de la CMNUCC¹⁰ (nótese que la última alternativa es igual a la primera opción de la Plataforma de Durban).

No obstante, es preciso distinguir si la expresión “instrumento jurídico” se puede interpretar como “instrumento legalmente vinculante” ya que de no ser así, sería incluso posible subsumir bajo dicha terminología incluso las decisiones emanadas de las COPs¹¹. Finalmente, la noción “conclusión acordada con fuerza legal” podría ser interpretada como un acuerdo cuya fuerza legal derivaría del derecho nacional y no internacional¹². No obstante, las consideraciones antedichas, todo parecería apuntar a que la alternativa será la de un acuerdo internacional más cercano a la soft law.

DESAFÍOS JURÍDICOS EN MIRAS A LA COP 20, PERÚ 2014

En relación al contenido del acuerdo, Pirazzoli destaca la necesidad de acotar la noción de “contribuciones nacionalmente determinadas” presentada en la decisión 1° de la COP 19 de Varsovia¹³. Cabe recordar que desde la COP 17 de Durban en 2011 se hablaba de *commitments*, pero países como EEUU, India y China se inclinaron por cambiar, durante la COP 19 en Varsovia, la terminología de *commitments* por la de *nationally determined contributions*. Como consecuencia de este cambio, cada país podría determinar de manera unilateral sus contribuciones, con lo cual el nuevo régimen climático se acercaría más a un sistema de derecho blando. A juicio del entrevistado, lo anterior debe ser matizado con el aporte de ciertos grupos de negociación¹⁴ que lograron insertar una referencia respecto de la naturaleza legal de tales contribuciones: “*without prejudice to the legal nature of the contributions*”¹⁵. En esta perspectiva, es posible afirmar que el gran desafío substantivo de la COP 20 será determinar el contenido de tales contribuciones, de manera a que éstas¹⁶ sean presentadas ante la Secretaría de la Convención en marzo 2015¹⁷. Entre las opciones que se manejan se encuentran: *sectorial targets* (objetivos sectoriales), *Quantified Emission Limitation or Reduction Objective* (QELROs, es decir objetivos cuantitativos de limitación o reducción de las emisiones), *deviation from a baseline* o desviación con respecto a un *business as usual*.

Por último, Pirazzoli destaca los desafíos substantivos derivados de la agenda de negociación. Al respecto destaca el tratamiento mediático del 5° informe del IPCC (*Fifth Assessment Report, AR5*), instrumento fundamental que genera las bases científicas para la toma de decisiones en la materia. Pirazzoli adelanta que el concepto de “riesgo” será central en esta nueva versión del informe

de evaluación, que busca sensibilizar de manera más efectiva a los tomadores de decisión del sector público, pero sobre todo el sector privado. Como es sabido, el AR5 señala en sus conclusiones que el calentamiento del sistema climático es inequívoco, que la influencia humana en el sistema climático es clara y que para limitar el cambio climático se necesitarán reducciones de gases de efecto invernadero sustanciales y sostenidas¹⁸. También identifica el tema del financiamiento, sobre el cual se plantea las siguientes preguntas: “¿Cuál será la señal política que se dará en la COP 20 respecto de los 100 mil millones de dólares anuales que los países desarrollados se comprometieron a poner a disposición de los países en desarrollo en Copenhague?”¹⁹; ¿cuál será el rol de los mercados en este nuevo acuerdo multilateral?; ¿habrá espacio para la cooperación internacional y la flexibilidad y en qué contexto?

¿CUÁLES SON LAS DIFERENCIAS ENTRE QELROS Y BASELINE DEVIATION O DESVIACIÓN CON RESPECTO A UN BAU?

Por Andrea Rudnick, Analista regional, MAPS Programme.

“Los compromisos de mitigación de gases de efecto invernadero del tipo QELROs y BAU deviation difieren por el contexto en que surgieron y por su contenido. Los QELROs (*Quantified Emission Limitation or Reduction Objectives*) surgen bajo el primer y segundo período de compromiso del Protocolo de Kioto. Por otro lado, la desviación de un escenario tendencial o BAU (*Business as usual*) nace en el marco del Acuerdo de Copenhague (2009).

Desde la óptica de su contenido, QELROs se refiere a las metas vinculantes de los países desarrollados en términos de un porcentaje de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero por debajo del registrado en el año base (1990). Los QELROs representan el punto final de una trayectoria. En términos prácticos, el seguimiento de los QELROs involucra el cálculo de inventarios nacionales de gases de efecto invernadero anualmente. Existen metodologías consensuadas internacionalmente para cuantificar los inventarios nacionales. Por su parte, la desviación de un BAU, dice relación con metas voluntarias en el periodo pre-2020. Este consiste en un compromiso para reducir o controlar el aumento de las emisiones, relativas a un escenario específico de línea base. Un escenario de línea base es un conjunto de supuestos y datos que mejor describen la trayectoria de emisiones más probable de ocurrencia en ausencia de acciones de mitigación para cumplir una determinada meta. Para medir la meta según un BAU no hay metodologías internacionales consensuadas.”



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 1/CP.17, § 2.

³ www.cr2.cl <http://www.derecho.uchile.cl/cda> <http://www.cisdsl.org/>

⁴ El ADP es un órgano subsidiario establecido por la decisión 1/CP.17 en Diciembre 2011 con el mandato de desarrollar “un protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión acordada con fuerza legal en el marco de la Convención que sea aplicable a todas las Partes que será implementado en 2020” y que debería adoptar la COP 21 de París en 2015.

⁵ PULGAR V., M. 2013. Intervención del Ministro del Ambiente del Perú [en línea] <http://unfccc.int/files/meetings/warsaw_nov_2013/statements/application/pdf/cop19_hls_peru_esp.pdf> [consulta: 27 marzo 2014]

⁶ 1/CP.17, § 2.

⁷ MALJEAN-DUBOIS, S. WEMAERE, M. 2012. After Durban, what Legal Form for the Future International Climate Regime? [en línea] Carbon and Climate Law Review. <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2176539> [consulta: 27 marzo 2014]

⁸ ARISTEGUI S., J. P. 2012. Nuevos Aspectos legales en el régimen del cambio climático: la Plataforma de Durban. En: ARANDA O., J. INSUNZA C., X. MONTE-NEGRO A., S. MORAGA S., P. y URIARTE R., A. L. Actas de las VI Jornadas de

Derecho Ambiental, Visión ambiental global: presente y futuro. Legal Publishing Chile, Santiago, Thomson Reuters. p. 46.

⁹ MALJEAN-DUBOIS, S. WEMAERE, M. *Op. Cit.*

¹⁰ RAJAMANI, L. 2012. The Durban Platform for Enhanced Action and the future of the climate regime. [en línea] International and Comparative Law. <<http://journals.cambridge.org/action/displayFulltext?type=1&fid=8600938&jid=ILQ&volumeId=61&issueId=02&aid=8600936&bodyId=&membershipNumber=&societyETOCSESion=>>> [consulta: 27 marzo 2014]

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ 1/CP. 19, § 2 (b).

¹⁴ Se trata principalmente de la Alianza Independiente de Latinoamérica y el Caribe (AILAC), los Less Developed Countries (LDCs), la Alliance of Small Island States (AOSIS) y el African Group.

¹⁵ 1/CP. 19, § 2 (b).

¹⁶ 1/CP. 19, § 2 (c).

¹⁷ 1/CP. 19, § 2 (b).

¹⁸ IPCC PRESS RELEASE 2014. IPCC publishes full report Climate Change 2013: The Physical Science Basis. p. 1. [en línea] <http://www.climatechange2013.org/images/uploads/140130_WGI_AR5_press_release_final.pdf> [consulta: 27 marzo 2014]

¹⁹ 2/CP. 15, § 8.