

1er Seminario de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático

Auditorio EPEC, 11 de junio de 2015
Córdoba, Argentina

El régimen jurídico internacional sobre el cambio climático: desafíos para el desarrollo sostenible



NACIONES UNIDAS
UNITED NATIONS

C E P A L

E C L A C

Guillermo Acuña

Asesor Legal y Jefe de Protocolo

Oficina de la Secretaría Ejecutiva

CEPAL / ONU - Santiago, Chile

e-mail: guillermo.acuna@cepal.org

Tel. (56 2) 2210 2488

DE LO AMBIENTAL HACIA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL DERECHO INTERNACIONAL

- **Estocolmo 1972**
- **1980's: señales de deterioro de carácter global (ozono, mares, calentamiento global, residuos peligrosos): Regímenes de: Mar 1982, Ozono 1985 / 1987 y residuos peligrosos 1989**
- **1982: Estrategia Mundial de la Conservación de la UICN (temas verdes)**
- **Informe Bruntland 1987: *Nuestro Futuro Común* (concepto desarrollo sostenible)**
- **1992: Conferencia ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro)**

RIO DE JANEIRO 1992

Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo

- **Rescata contenido del Informe Bruntland: relación pobreza - medio ambiente y asume concepto de desarrollo sostenible**
- **Marca transición hacia nuevo régimen jurídico internacional de *desarrollo sostenible*;**
- **Acuerdo sobre nuevos principios y conceptos éticos globales orientados hacia bases más equitativas de cooperación (norte – sur)**

Resultados de Río 1992:

Políticos:

- Consenso de 165 países
- Recursos Nuevos y Adicionales
- Transferencia Tecnológica
- Influencia sobre otras Cumbres Globales

Acuerdos jurídicos (vinculantes y no):

- Declaración de Río: 27 principios
- Programa 21 (o Agenda 21) (40 capítulos)
- *Convenio Marco sobre Cambio Climático*
- Convención sobre la Diversidad Biológica
- Convención de Lucha c/ Desertificación ('94)

EL CAMBIO CLIMÁTICO COMO PRINCIPAL RETO DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Por la dimensión de sus efectos.

Informes IPCC: alteraciones climáticas que conllevan serios impactos en el ambiente planetario y sistema socioeconómico.

- **Por el origen antropogénico del problema: acciones humanas en el centro:** quema de combustibles, procesos industriales, agricultura, turismo, vivienda.
- **Por el carácter de las soluciones: involucran a todos los actores del problema:** Los efectos de la emisión sobre el sistema climático es independiente del país donde se encuentre la fuente.

Se tornó imprescindible una solución multilateral y global:
CMCC y Protocolo de Kyoto.

IPCC: el primer informe (1990) antes de la Convención...

- Constatación ***científica***
- Firme evidencia de una creciente concentración de gases termoactivos en la atmósfera
- Es ***factible*** que dicha acumulación se deba a actividades antropogénicas
- Para estabilizar las concentraciones, las emisiones tendrían que reducirse entre 60 y 80%.
- El problema podrá enfrentarse exitosamente a través de la ***cooperación*** internacional (ya había ejemplo: ozono).

IPCC: IMPORTANCIA DE LOS EFECTOS

Todos los informes fueron constatando lo que *parecía ser*

- Confirmación del *aumento de las temperaturas* en el último siglo
- Constatación del aumento de la frecuencia de *fenómenos climáticos extremos*, retroceso de glaciares, subida del nivel del mar, confirmándose cambios en el sistema climático global.
- *Relación entre el calentamiento del clima y la acción humana*: los últimos informes del IPCC presentaron “evidencias nuevas y más poderosas de que el calentamiento observado en los últimos 50 años es debido a las actividades humanas”

LA ONU Y EL CAMBIO CLIMATICO: UNFCCC o *Convención Marco*

- **Negociada 1991 / 1992, firmada en NY en 1992**
- **Entra en vigor en **Marzo del 1994****
- **Su **universalidad** se refleja por las 191 Partes**
- **La Convención tiene su origen en la **constatación científica (IPCC)** donde se evidenciaba el incremento creciente de la concentración de los gases de efecto invernadero en la atmósfera en los últimos 200 años a consecuencia de la actividad humana y su relación con el incremento de la temperatura global, los cambios en los regimenes de precipitaciones y la subida del nivel del mar, entre otros.**

UNFCCC: OBJETIVO Y PRINCIPIOS

- **Lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no esta amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible. (Art. 2):**
OJO: no dice que no usemos la atmósfera c/ repositorio, sino que la usemos pero *sin desestabilizarla....*
- **Protección del sistema climático *para futuras generaciones (sostenibilidad)***
- **Convención reconoce principios orientadores:**
Responsabilidades comunes pero diferenciadas;
Precaución; Desarrollo sostenible

UNFCCC: compromisos para todas las partes (art. 4.1)

- Elaboración y publicación *inventarios nacionales de emisiones*
- Elaboración y aplicación de programas nacionales de *mitigación*
- Colaboración (\$\$) entre PD y PVD p/ la *adaptación*
- (Comunicaciones Nacionales)
- Promoción de la gestión sostenible y conservación de los sumideros
- Promoción de la observación sistemática y la *investigación* sobre investigación sobre el sistema climático
- Promover la *educación y sensibilización* pública respecto al cambio climático

UNFCCC: la evolución

- 21 años de vigencia (desde 1994) y su cumplimiento: en lo que respecta a la Convención, *razonablemente alto* cumplimiento
- Se establecieron políticas e instituciones, (pero no lo suficiente....)
- obligación de *cooperar*, se cumplió, pero relativizada....
- No tiene un régimen sancionatorio;
- Convención se sabía con limitaciones: era necesario *fijar límites de emisiones*
- El advenimiento de Kyoto: *La Convención fue un primer paso, pero ya en la Primera COP de Berlín en 1995 se reconoce que los compromisos fijados no aseguran el cumplimiento de la Convención (sin sanciones): era necesario desarrollar NUEVOS Instrumentos*

Convenio Marco ONU sobre Cambio Climático: Protocolo de Kyoto

- Complejísimas negociaciones, resultados *decepcionantes* mirados a hoy (cifras *casi* ridículas..)
- Prot. Kioto 1997: fijó límites reducción de gases (5.8% de emisiones a las de 1990; *hasta 2012*; reducciones diferenciadas PD –con > responsabilidades que los PVD) y más orientado a compromisos *del mercado*
- En vigor: febrero 2005 (larga *historia* ratificaciones...)
- Mecanismos : e/ otros, MDL (mecanismo desarrollo limpio): posibilidad que los PD reduzcan emisiones de GEI a través de proyectos (limpios) en PVD, pero... *cuello de botella* metodológico y operativo
- Políticas p/ *Adaptación* al CC: pasan por integración del tema en otras políticas macro y sectoriales (desafío región: energía, turismo, agricultura, i.e)
 - Información disponible en: <http://unfccc.int>

El ciclo de COP's: Copenhague 2009 (el fracaso) y después....

- Copenhague 2009: Se esperaba un “post Kyoto” o un acuerdo hacia un nuevo texto regulador; nada pasó y se postergó decisión a Cancún 2010; logro (único): fijaron límite calentamiento en **dos grados**
- De allí en más: **Colapso** : (a) de capacidad de la ONU (como secretaría del proceso –recambio-); (b) de los poderes políticos de los países sedes para negociar (c) desborde de las demandas de actores no gubernamentales
- Cancún 2010: estableció **fondo verde** que en 2020 debe tener 100 mil millones USD y alumbró lo de...
- Durban 2011: se consolidó la idea de compromisos voluntarios (conocidos como **INDC's**) más que una respuesta multilateral: tendencia como la **única vía de solución....**

El ciclo de COP's y las negociaciones: los desafíos que emergen

- COP 18 de Doha (2012): estableció *segundo periodo de aplicación de Kyoto* (ENE 2013 a DIC 2020), pero con *rechazo* EUA, CAN y RUS
- Las **INDC's**: multilateralismo para reconocer las contribuciones nacionales determinadas al objeto d/ Convenio, o “acciones voluntarias unilaterales” : hasta ahora, de los 191 países partes Convenio, 38 han presentado *iniciativas voluntarias*
- El advenimiento del *Acuerdo de París* como **real momento** de inflexión... (Declaración G -7 Elmau, 9 Junio 2015)....y **China?**
- En las negociaciones: pensar como América Latina y Caribe (región), aún en el contexto de desaceleración económica – que seguirá-
- la transición hacia una economía (*de mercado...*) baja en carbono...
- El gran dilema de mitigación “*versus*” o “*con*” adaptación

EL REGIMEN DE CAMBIO CLIMATICO Y LOS DESAFIOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

- Niveles extremadamente intensos y frecuentes de eventos climáticos; hay limitaciones en su predicción y en estar preparados....
- Especial situación de países SIDS del Caribe (históricamente afectados por CC), pero no solo.....
- **Impactos sociales** (vidas, empleos, salud) y **económicos** (costos de emergencia y de recuperación, finanzas públicas NO preparadas, fallas de planificación y fallas de políticas públicas)
- **La respuesta puede estar en:** Integración de Políticas Públicas; un pacto que genere **nuevos equilibrios** entre Estado, Ciudadano y Mercado; todo ligado a un necesario **Pacto Ciudadano**

EL REGIMEN DE CAMBIO CLIMATICO Y LOS DESAFIOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

- Necesidades de estar adaptados a lo que viene tiene costos.... Y requiere **planificación** (políticas y regulaciones adecuadas) e **inversión** (fondos nuevos)
- Migración **real** hacia matrices energéticas renovables;
- **Esfuerzos** deben encararse a nivel **país** y como políticas de Estado con involucramiento de todos los actores...
- **El cambio** se producirá en las **ciudades / areas urbanas**: crecen cada vez más y con > población, generan las demandas que generan más GEI, tienen los recursos y fijan patrones de producción y consumo.....