

III JORNADAS INTERNACIONALES DE DERECHO AMBIENTAL

Conferencia de Miguel Patiño Posse, Ph D, profesor Derecho Ambiental

DEL PROTOCOLO DE KIOTO A LA COP 21 EN PARIS 2015

En esta conferencia se aborda el tema de la amenaza que representa el cambio climático, el cual podría destruir partes valiosas para la vida de nuestro planeta según lo reconoce la encíclica del papa Francisco, entre ellas las maravillas naturales de la América del Sur, estudiadas por Humboldt y los miembros de la expedición botánica a las que esta Universidad ha dedicado su misión y sus mejores esfuerzos.

Para tener una comprensión del problema es sobremanera útil conocer los alcances de Convención Marco de Naciones Unidas para Cambio Climático (CMNUCC), acuerdo multilateral sobre la atmosfera adoptada en mayo de 1992, que sentó uno de los más grandes precedentes en la lucha contra el cambio climático.

Pero nos preguntamos: ¿Qué es la convención Marco de las Naciones Unidas, CMNUCC?

Según el Programa de Naciones Unidas para el medio ambiente, PNUMA "es un acuerdo internacional al que se han sumado 194 países de todo el mundo (incluido Colombia), tiene como objetivo, según el Artículo 2 de la misma, lograr que el nivel de gases efecto invernadero-GEI- en la atmosfera disminuya a fin de no sobrepasar el aumento promedio global de la temperatura en 2 grados.

Conforme a la definición más aceptada los GEI son aquellos gases naturales que reducen la capa de Ozono que llegan a un punto en que se impide un cambio en el sistema climático derivado de las actividades humanas, lo que es conocido como "interferencias antropógenas".

Algunos GEI como el dióxido de carbono, el metano y el óxido nitroso tienen orígenes naturales y antropógenos (humanos) derivados sobre todo del uso de combustibles fósiles como el carbón o el petróleo, los cambios en el uso de la tierra precedidos por la deforestación, y la agricultura.

La Convención busca que la estabilización de estos gases "ocurra en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten

naturalmente al cambio climático, asegurando que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitiendo que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible”.

Desde el punto de vista jurídico la CMNUCC ha sido una de las bases más importantes en el desarrollo de políticas ambientales a nivel internacional, y es a su vez el documento base sobre el cual año tras año el “órgano supremo” de la Convención o también conocido como COP (Conferencia de las Partes) se reúne para examinar la aplicación del tratado y establecer si los países que hacen parte de la misma, han cumplido con sus compromisos.

Para ello se intercambia información relativa a como cada uno de los países utiliza las nuevas tecnologías para la lucha contra el cambio climático y se establecen unas prioridades que deben tratarse en cada una de las acciones para hacer frente al fenómeno climático y se realizan todas las demás funciones que lleven a desarrollar los principios contemplados por la Convención, como el Principio de Precaución, el de Responsabilidades comunes pero diferenciadas, el principio de quien contamina paga, entre otros.

Una de las más grandes críticas que ha recibido la CMNUCC, es la vaguedad en la redacción inicial de su objetivo, pues si bien se busca reducir la presencia de GEI en la atmosfera, no se estableció con certeza desde un principio cual sería ese “nivel” que impediría las interferencias antropógenas en el sistema climático ni se contemplaron todos los GEI que debían ser tenidos en cuenta al momento de desarrollar los objetivos a nivel nacional. No obstante, estos términos han ido desarrollándose a lo largo del tiempo, mediante el establecimiento de objetivos claros derivados de múltiples reuniones, y gracias a conceptos de expertos de todo el mundo que conforman el IPCC, y que científicamente han estudiado las causas del cambio climático, sus consecuencias, y los niveles de interferencia que ha tenido el ser humano en el acrecentamiento del mismo.

Con el fin de desarrollar lo anteriormente expuesto como parte del nuevo acuerdo climático, que será firmado en Diciembre 2015 en París, cada país deberá presentar una Contribución Nacionalmente Determinada (o INDC por sus siglas en inglés) detallando su aporte al esfuerzo global necesario para hacer frente al cambio climático.

Para Latinoamérica, las INDCs son una oportunidad clave para redirigir el crecimiento de los países hacia un desarrollo limpio, inclusivo y resiliente a los impactos del cambio climático. Además, las metas de

mitigación y adaptación de las INDCs, así como también características del proceso de formulación de éstas, tienen el potencial de reforzar y renovar estrategias nacionales de desarrollo, manejo de recursos y políticas ambientales que generen mejoras concretas en la calidad de vida de los ciudadanos.

Por su parte en el Acuerdo final de la COP20: "Llamamiento de Lima para la acción sobre el clima" incluye

- Los anuncios de contribuciones al Fondo Verde para el Clima de tanto países desarrollados como en desarrollo sobrepasaron el objetivo inicial de 10.000 millones de dólares. (Se espera que este fondo llegue a los 100.000.000 millones de dólares anuales)
- Como resultado de la conferencia de Lima, se espera que se adopten muchos más Planes Nacionales de Adaptación, capaces de ayudar a los países en desarrollo a afrontar los efectos del cambio climático ya en marcha y que se asegure la necesaria financiación.
- La Declaración Ministerial de Lima sobre Educación y Concienciación llama a los gobiernos a incluir el cambio climático en el currículum escolar y la concienciación climática dentro de los planes nacionales de desarrollo.

Christiana Figueres, Secretaria Ejecutiva de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), al final de la Cumbre de Lima expresó: "Se van de Lima con una nueva oleada de positividad para París, con el acuerdo de una serie de decisiones clave y con agendas de acción que incluyen cómo lograr aumentar la financiación a la adaptación así como medidas forestales y en educación".

Protocolo de Kioto

En 1997 la COP 3, celebrada en Kioto, acordó un protocolo que compromete a países industrializados y en transición a una economía de mercado, conocidos como Partes del Anexo 1, a alcanzar objetivos de reducción de emisiones en un promedio de 5% por debajo de los niveles de 1990, entre 2008 y 2012 (primer periodo de compromiso). El Protocolo de Kioto entró en vigor el 16 de febrero de 2005 y cuenta con 192 partes.

Durante el periodo 2005-2009 se realizaron varios encuentros, entre ellos, la Reunión de las Partes al Protocolo de Kioto, CMP, convenida en

Montreal, Canadá, en donde se estableció el Grupo de Trabajo Especial, GTE-PK, obligando a considerar los compromisos adquiridos previamente. En Diciembre de 2007, durante la COP 13 / CMP 3, en Bali, Indonesia, se estableció la Hoja de Ruta de Bali sobre las cuestiones de largo plazo, adoptando el Plan de Acción de Bali (BPA), el cual giró en torno a cinco categorías principales: visión común, mitigación, adaptación, tecnología y financiación (y el Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo, con el mandato de centrarse en mitigación, adaptación, financiamiento, tecnología, creación de capacidad y una visión compartida para la acción cooperativa a largo plazo.

La fecha límite para la conclusión de las negociaciones fue en 2009 en la COP 15 en Copenhague, Dinamarca, en cuyo encuentro se firmó un acuerdo que amplía los términos al 2010 y más de 80 países proporcionaron información sobre sus objetivos o acciones de mitigación nacionales. Sin embargo, expertos reconocen que esta cumbre fue un fracaso ya que en ella se esperaba firmar el segundo período de cumplimiento del Protocolo de Kioto, lo cual no sucedió.

La COP 16 en Cancún, México, se celebró en diciembre de 2010 en donde se ampliaron los mandatos de los GTE por un año y bajo la Decisión 1, se reconoce la necesidad de hacer profundos recortes en las emisiones globales con el fin de limitar el aumento de la temperatura media mundial a 2 oC, por encima de los niveles preindustriales, para lo cual las emisiones de gases de efecto invernadero deben llegar a su pico durante la próxima década. También abordó aspectos de la mitigación, como la medición, reporte y verificación (MRV) y REDD +. Bajo la vía del Protocolo, el CMP instó a las Partes del Anexo 1 para elevar el nivel de ambición de sus reducciones de emisiones y adoptó la Decisión sobre el uso de la tierra, cambio de uso y silvicultura.

La COP 17 que se llevó a cabo en Durban en 2011, creó el grupo de trabajo de la "Plataforma de Durban para la Acción Mejorada" (ADP). Esta se dividió en dos grupos de trabajo ad hoc. El primero con el mandado de desarrollar un nuevo protocolo u otro instrumento legal y vinculante, que entre en vigor y sea implementado en 2020, programado para completar la negociación y ser firmado por las partes en diciembre de 2015. Por otra parte, el segundo tiene como objetivo incrementar las acciones para hacerle frente al cambio climático en el

período pre-2020. Así mismo, esta plataforma urge a las partes a ratificar el segundo período de cumplimiento del Protocolo de Kioto.

La COP 18 en Doha, Qatar, se celebró entre noviembre y diciembre de 2012. En ella se tomaron varias decisiones entre las que se destaca la Doha Climate Gateway, incluida como adenda en el Protocolo de Kioto, en donde se establece un segundo periodo de compromiso.

La COP 19 de Varsovia, Polonia, tuvo lugar en noviembre de 2013. En ella se adoptó una decisión que invita a las partes a iniciar o intensificar los preparativos para sus contribuciones a nivel nacional (INDCs) y establecieron el Mecanismo Internacional Varsovia, sobre pérdidas y daños, y el Marco de Varsovia sobre finanzas, disposiciones institucionales y asuntos metodológicos.

La COP 21 en Lima, Perú, se llevó a cabo en diciembre de 2014, cuyas negociaciones se centraron en las ADP adoptadas en Bali (Plataforma de Acción Mejorada en español) para avanzar hacia un acuerdo en la COP 21 en París 2015, incluida la elaboración de la información y el proceso para la presentación de INDCs. Sin embargo, a pesar de los avances en la negociación, esto no se consiguió sino hasta la primera reunión intersesional del ADP en Ginebra, Suiza, en febrero de 2015. Con base en este borrador se negociara el acuerdo en París a finales de este mismo año.

Acuerdos logrados para regular el Cambio Climático

Entre los acuerdos más importantes se encuentra: 1) La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, donde se fijaron como los ejes centrales la lucha contra el cambio climático, la protección de la biodiversidad y la eliminación de las sustancias tóxicas emitidas (Vengoechea, 2012); 2) El Protocolo de Kioto, cuyo objetivo era la reducción de los gases del efecto invernadero, causados principalmente por los países industrializados; 3) El Plan de Acción de Bali, el cual giró en torno a cinco categorías principales: c(La Convención de Cambio Climático, 2011); 4) La Conferencia de Cancún, en la cual se ratificó el compromiso político en las Conferencias de las Partes (COP). Dentro de estos acuerdos está incluida la adopción y puesta en marcha de diferentes estrategias y actividades entre las que se encuentran: la elaboración periódica de inventarios nacionales de

emisiones antropógenas; la formulación, aplicación y adaptación de programas nacionales y regionales que contengan medidas orientadas a mitigar el cambio climático; el apoyo y promoción de transferencia de tecnologías y buenas prácticas que controlen, reduzcan o prevengan la emisión de gases del efecto invernadero con lo que se conoce como los bonos verdes; la cooperación para tomar medidas de adaptación al cambio climático y; la promoción de la sensibilización y educación de la población sobre el cambio climático

Distinción entre Cambio Climático y Calentamiento Global

Aunque estos dos términos generalmente son utilizados para referirse a un mismo fenómeno, no significan estrictamente lo mismo. A continuación se observaran las diferencias de uno y otro.

Cambio Climático. De conformidad con la Convención Marco sobre Cambio Climático de Naciones Unidas de 1992, debe entenderse este fenómeno como aquella modificación del clima durante un lapso de tiempo considerable. Esta alteración es producida directa o indirectamente por la actividad humana y como consecuencia perturba la composición de la atmosfera mundial.

Calentamiento Global. Según la NASA el fenómeno del "Global Warming" en su traducción en inglés, involucra el incremento continuo de la temperatura media en la tierra, debido al aumento en la producción de gases de efecto invernadero (GEI)[1], hecho que fue constatado con 90% de certeza por los científicos del Grupo Intergubernamental de expertos sobre Cambio Climático. Generando como consecuencia el incremento de temperatura en la atmosfera, aumento del nivel del mar por el derretimiento del hielo ártico, entre otras secuelas, que en párrafos posteriores serán analizadas.

En consecuencia el Cambio Climático tiende a asociarse abiertamente con el Calentamiento Global porque este último implica el aumento de temperatura terrestre y otros factores determinantes como el aumento del nivel del mar, deshielo de capas de hielo en Groenlandia y la Antártida, agudización de fenómenos meteorológicos, que ocasionan así fuertes sequias e inundaciones, solo por mencionar algunas de las secuelas de este fenómeno, más allá de esto, no es posible afirmar que Cambio Climático y Calentamiento Global sean lo mismo, en tanto el

primero se refiere a cualquier alteración al clima, mientras que el segundo puede verse más como una consecuencia transcendental del Cambio Climático ya que como se observó este fenómeno se manifiesta mediante el incremento de la temperatura, generalmente producido por el aumento de emisiones de gases de efecto invernadero.

En definitiva cuando hablamos de Cambio Climático nos referimos a un concepto amplio que toma en cuenta cualquier variación del clima o desestabilización del mismo, ya sea calentamiento o enfriamiento del globo durante un lapso de tiempo amplio. En cambio cuando utilizamos el término Calentamiento Global, específicamente se requiere que haya un incremento gradual en la temperatura global, debido principalmente a actividades del ser humano que impliquen la producción de gases de efecto invernadero por la quema de combustibles fósiles como el petróleo, por mencionar un caso particular.

Derechos Humanos y Medio Ambiente en el contexto de las Naciones Unidas

En junio de 2013, Navi Pillay, Alta Comisionada de Naciones Unidas para los DH, en una carta Abierta sobre DH y la Agenda Post-2015, señala que "La Declaración del Milenio, aprobada por los líderes del mundo en 2000 reconoció el vínculo entre los DH y el desarrollo. La Asamblea General de las Naciones Unidas en Reunión Plenaria de Alto Nivel sobre los ODM en 2010 (La Cumbre ODM) reafirmó que los valores fundamentales comunes, como la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de todos los DH, el respeto por la naturaleza y responsabilidad compartida, son esenciales para el logro de los ODM". Y añade que el compromiso fue reafirmado aún más por los Estados Miembros en la Conferencia de Río+20 en que destacaron sus responsabilidades de respetar, proteger y promover los DH y las libertades fundamentales de todas las personas, sin distinción alguna, así como la necesidad de reducir las desigualdades y fomentar la inclusión social para avanzar hacia el Desarrollo Sostenible.

El desarrollo Sostenible como objetivo de las Naciones Unidas

Recientemente se produjo un pronunciamiento sobre el particular por parte de la UN que fijaba el desarrollo sostenible como principal objetivo del milenio en este organismo

La legislación hasta ahora promulgada se ha inspirado en las declaraciones de las Conferencias de 1991, Johannesburgo 2002 y Río+20, con base en la evolución de la doctrina y la jurisprudencia sobre la materia incluyendo lo relativo a las obligaciones de los países industrializados y en vía de industrialización y su responsabilidad con este fenómeno, así como las compensaciones o indemnizaciones por perjuicios sufridos por las víctimas y poblaciones desplazadas debidas al calentamiento global.

Soluciones propuestas

Para enfrentar los efectos del calentamiento global se han propuesto desarrollar las cinco categorías enumeradas en el plan de acción de Bali: visión común, mitigación, adaptación, tecnología y financiación.

En cuanto a las dos primeras visión común y la mitigación no existe mayor desacuerdo y en cuanto a la adaptación existe consenso que se debe partir del presupuesto que la preservación sostenible de la especie humana en nuestro planeta exige la libre participación de la ciudadanía en la toma de decisiones (lo que supone aplicar la universalización de los Derechos Humanos de primera generación) y la satisfacción de sus necesidades básicas (Derechos de segunda generación) (1). Pero esta preservación aparece hoy como un derecho en sí mismo, como parte de los llamados Derechos Humanos de tercera generación, que se califican como derechos de solidaridad y que incluyen, de forma destacada, el derecho a un ambiente saludable, a la paz y al desarrollo para todos los pueblos y para las generaciones futuras, integrando en este último la dimensión cultural que supone el derecho al patrimonio común de la humanidad. Se puede comprender, así, la vinculación que se establece entre Desarrollo Sostenible y universalización de los Derechos Humanos.

A nivel de la doctrina jurídica tratadistas como Vercher (1998) (2) insisten en que estos Derechos de tercera generación "solo pueden ser llevados a cabo a través del esfuerzo concertado de todos los actores de la escena social", incluida la comunidad internacional. Se puede comprender, así, la vinculación que se establece entre Desarrollo Sostenible y universalización de los DH.

Finalmente en materia de financiación se ha propuesto la creación de un fondo verde con un monto inicial de 100.000.000 de dólares con el cual

se emprenderían, entre otras acciones a nivel global de reforestación, conservación de cuencas, descontaminación de los océanos, fomento de la educación ambiental e investigación, creación de nuevas tecnologías y apoyo a las energías limpias o no contaminantes como medios de solución.

LA NUEVA ECONOMIA CLIMATICA

En septiembre 2014 la Naciones Unidas publicó un informe de una comisión especial sobre el tema del cambio climático y el crecimiento, llamado "Mejor crecimiento, mejor clima: la nueva economía del clima".

El argumento de base del documento es que dado el curso que está siguiendo el cambio climático y el deterioro de la base de recursos naturales que requiere el crecimiento económico es imposible continuar con el modelo de desarrollo que nos ha traído hasta esta situación. Es necesario por tanto cambiar, implementando nuevos modelos económicos que hagan viable un mayor desarrollo, una mejoría en el clima y en la naturaleza del planeta y un mayor bienestar para la población mundial en su conjunto.

El informe sostiene que este objetivo es posible y se dedica a mostrar que vías transitar para lograr esos cambios. Los cambios institucionales y políticos necesarios para revitalizar el crecimiento económico y mejorar el bienestar en los próximos 15 años pueden también reducir el riesgo climático. Es una propuesta estratégica que deberá ser tomada en cuenta por los gobiernos para diseñar sus planes de desarrollo teniendo en cuenta la necesaria sustentabilidad.

Y por otra parte, es importante informar a los ciudadanos de cuáles son las alternativas que se presentan para los próximos años a fin de que los movimientos sociales actúen de manera informada y los votantes seleccionen las alternativas más seguras hacia un mundo sustentable.

El informe pone particular énfasis en la importancia de los próximos 15 años: "Los próximos 15 años serán críticos a medida que la economía global atraviesa una profunda transformación estructural. No será un "negocio" conforme a los métodos usuales. La economía global crecerá por más de la mitad, mil millones de personas se mudarán a las ciudades y los rápidos avances tecnológicos continuarán cambiando negocios y vidas. Se estima que se invertirán cerca de 90 billones de dólares en infraestructura en urbes, terrenos y sistemas de energía. La

manera en que se administren estos cambios determinará los patrones futuros de crecimiento, productividad y estándar de vida.”

¿Cómo deberán administrarse estos cambios? ¿Cuáles son los peligros que corremos?

“Los próximos 15 años de inversión también determinarán el futuro del sistema climático del mundo. El cambio climático causado por las emisiones de gases de efecto invernadero del pasado ya está ocasionando serias consecuencias económicas, especialmente en las áreas más expuestas del mundo. Si no se toman acciones determinantes en los próximos 10 a 15 años, que conllevarían a un máximo de emisiones globales y luego a un descenso, es casi seguro que el calentamiento global promedio aumentará en más de 2°C, el nivel que la comunidad internacional acordó no exceder. Bajo las tendencias actuales, el calentamiento podría superar los 4°C hacia finales de siglo, con impactos extremos y potencialmente irreversibles. El aumento de las concentraciones de gases de efecto invernadero y encerrados en el mercado de activos de alto contenido de carbono (denominado en inglés como stranded assets), más la demora en reducir las emisiones, hace que sea cada vez más costoso cambiarse a una economía de bajo consumo de carbono. El futuro crecimiento económico no tiene por qué copiar el modelo de alto consumo de carbono y distribución desigual del pasado. Ahora existe un inmenso potencial para invertir en mayor eficacia, transformación estructural y cambio tecnológico en tres sistemas clave de la economía”

LOS SISTEMAS Y MOTORES

- Un primer motor es el aumento de la eficiencia en el uso de los recursos. En la actualidad, las políticas públicas y las peculiaridades del mercado favorecen al uso de los combustibles fósiles que reciben seis veces más subsidios que las energías renovables. Por tanto es necesario poner énfasis en reducir los subsidios a los combustibles fósiles contaminantes.

“Al eliminar los subsidios para combustibles fósiles, se puede aumentar el crecimiento y liberar recursos que pueden ser reasignados para beneficiar a las personas de bajos recursos. Un fuerte y predecible precio del carbono conducirá a una productividad energética más alta y proveerá nuevas ganancias fiscales que podrán utilizarse para recortar otros impuestos. Asimismo, se necesitan normativas bien concebidas tales como aumentar el nivel de rendimiento de los aparatos electrodomésticos y vehículos.”

El crecimiento económico está fuertemente respaldado por la inversión en infraestructura. Hasta ahora, éstas se orientan hacia la economía de alta emisión de carbono. Reorientar las inversiones hacia el bajo consumo de carbono es esencial.

“Las innovaciones financieras, incluyendo los bonos verdes, instrumentos y productos de reparto de riesgos, los cuales forman el perfil de riesgo de los activos de bajo consumo de carbono que necesitan de inversión, pueden reducir los costos de financiamiento, potencialmente hasta en un 20% para la electricidad de bajo consumo de carbono. Consecuentemente los bancos de desarrollo nacionales e internacionales deberían expandirse y fortalecerse.”

Estimular el desarrollo tecnológico orientando las innovaciones hacia productos y prácticas de consumo ambientalmente aceptables es otro de los motores del desarrollo sustentable. Para ello hay que adecuar las políticas nacionales enviando una clara señal a los sectores involucrados.

“Se necesitan señales de políticas claras, incluyendo la reducción de barreras regulatorias y de mercado para nuevas tecnologías y modelos de negocio, además de la buena orientación de gastos públicos. Con el fin de ayudar a crear la próxima ola de tecnologías de uso eficaz de los recursos y de bajo consumo de carbono, se debe triplicar la inversión en investigación y desarrollo del sector energético por encima de 100 mil millones de dólares al año, para mediados de la década de 2020.”

Pero ¿qué pueden hacer los legisladores, los gobernantes y la opinión pública para impulsar sus respectivas sociedades en este camino hacia un desarrollo inclusivo, resiliente y de alta calidad?

¿Cómo rediseñar las políticas, las inversiones y las regulaciones para garantizar una transición que no implique sacrificios para la población y que permita reducir los costos del desarrollo, que son tan elevados en una economía de alto consumo de carbono?

El informe, en su Plan de Acción Global plantea diez recomendaciones a los actores políticos. “Las primeras seis recomendaciones proveen las condiciones necesarias para la formación de un marco firme y aceptable para adoptar inversiones de bajo consumo de carbono, resiliencia climática y crecimiento. Los últimos cuatro aspectos apuntan hacia oportunidades vitales de cambio que podrían conducir al crecimiento futuro y la disminución de riesgos climáticos en las ciudades, uso de las tierras y los sistemas energéticos”.

10 recomendaciones:

Acelerar la transformación hacia el bajo consumo de carbono mediante la integración del clima en los procesos de la toma de decisiones en el núcleo económico.

Incluirse en un acuerdo internacional del clima, que sea firme, duradero y equitativo.

Retirar paulatinamente los subsidios a los combustibles fósiles e insumos agrícolas, y los incentivos para la expansión urbana

Introducir precios firmes y predecibles para el carbono

Reducir de manera sustancial los costos de capital para la inversión en infraestructuras de bajo consumo de carbono

Incrementar la innovación en las tecnologías clave de bajo consumo de carbono y que respalden la capacidad de recuperación del clima

Hacer que las ciudades conectadas y compactas se conviertan en el paradigma preferido de desarrollo urbano

Detener la deforestación de bosques naturales para 2030

Restaurar al menos 500 millones de hectáreas de bosques y tierras agrícolas degradados antes de 2030

Acelerar el abandono de la generación de energía contaminante a partir de carbón