

UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

**“PROTOCOLO DE KYOTO, ANÁLISIS E
IMPLICANCIAS DE SUS MECANISMOS”.**

Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

MÓNICA MORENO ROJAS

PROFESOR: Mario Arnello

Santiago, Chile 2005

CAPÍTULO PRIMERO. INTRODUCCIÓN .	1
1.- El Derecho internacional y la diplomacia multilateral ante problemas medioambientales. .	1
1.1. Metodología: .	2
2.- El Problema del Cambio Climático, una breve elucidación sobre el problema. .	2
3. Los Actores relevantes y la Constelación de intereses: . .	3
3.1 Las Naciones Unidas y el desarrollo sostenible .	4
3.2 La UE: .	4
3.3. El Jusscannz . .	7
3.4. Países en desarrollo. .	9
3.5. Países miembros de OPEP: . .	9
3.6. Países no productores de petróleo. .	9
3.7. Chile . .	10
4.- La Convención Marco sobre el Cambio Climático. .	11
4.1. Instituciones de la Convención. .	13
CAPITULO II .	15
5.- Contenido del Protocolo . .	15
5.1. El Preámbulo y los Principios que inspiran el Protocolo . .	16
5.2. Los Órganos del Protocolo. . .	21
CAPITULO III . .	33
6.- Cuestiones relativas a la vigencia del Protocolo de Kyoto. .	33
6.1. Rusia y su particular situación post-soviética .	37
6.2. El Factor Europeo . .	38
7.- La iniciativa Chilena .	40
CAPITULO IV . .	43
8.- Conclusiones y comentarios finales. . .	43
BIBLIOGRAFÍA .	47

CAPÍTULO PRIMERO. INTRODUCCIÓN

1.- El Derecho internacional y la diplomacia multilateral ante problemas medioambientales.

¿Cómo es que los temas ambientales se han logrado entronizar tan significativamente en la agenda mundial? ¿Qué ha motivado a gobernantes a desplegar grandes esfuerzos y recursos cuando se trata del medio ambiente? ¿Por qué hoy y no antes?

El lector precipitado se apresurará a indicarnos que hoy se contamina más que en los tiempos pasados; que siempre fueron mejores como nos recuerda Jorge Manrique, y que el implacable proceso de industrialización simplemente nos presenta sus externalidades a cambio del progreso.

Sin embargo, es el propósito de este trabajo, conducir un análisis circunspecto de los procesos que se han desarrollado en el seno del Derecho internacional, los organismos internacionales, de la diplomacia multilateral y de los Estados, respecto de uno de los problemas que ha puesto a prueba la capacidad negociadora de los actores internacionales involucrados.

Es nuestra intención analizar el problema específico denominado cambio climático, no desde la esfera ambiental, sino desde el punto de vista del Derecho internacional

público, enfatizando los hechos y hallazgos obtenidos en la investigación de los instrumentos internacionales y sus negociaciones, conductas de los actores internacionales relevantes, sean gubernamentales o no, multilaterales o bilaterales.

El objeto principal de la investigación, consiste en la saga del Protocolo de Kyoto, sus fundamentos jurídicos y políticos, sus factores explicativos, su relevancia para Chile y las innovaciones que a partir de él, podrían esperarse.

El enfoque dominante es propio del Derecho internacional, aunque no debe esperarse una exclusión de los factores históricos y políticos que han sido determinantes para la adopción de un instrumento como éste, en especial, el marco jurídico que se reconoce en la Convención Marco sobre el Cambio Climático, y los procesos dinámicos representados por las sesiones de la Conferencia de la Partes.

La literatura nacional sobre el tema es escasísima, pero eso no debiera representar un obstáculo para una investigación, pues el escaso cúmulo bibliográfico contrasta con el altísimo compromiso político-jurídico que ha mostrado Chile en el concierto internacional.

1.1. Metodología:

El objeto de estudio exige un tratamiento directo de la fuente; en este caso representado por el Protocolo mismo, pero asimismo de todos los antecedentes que lo explican, a saber, la Convención Marco sobre el Cambio Climático, el Mandato de Berlín y las actas del Grupo Ad Hoc del Mandato de Berlín (AGBM), las actas de las sesiones de la Conferencia de las Partes (CoP) como también las declaraciones de los grupos de interés.

Por la rapidez de los acontecimientos, las fuentes documentales se han extraerán mayoritariamente de los sitios web, que han sido publicados por los mismos organismos o grupos.

Se procurará enriquecer el marco teórico del debate analizado, con literatura que al respecto se dispone, especialmente, cuando el tratamiento teórico requiera análisis con algún modelo o enfoque que ya haya sido publicado con anterioridad por algún jurista. Con todo, el sigue en pie el objetivo de moldear un prisma propio de un problema antiguo pero de tratamiento reciente; de acciones vertiginosas y soluciones tardas; en el que la doncella raptada es ambiental, el villano es industrial y el héroe es económico.

Técnicas comparativas se aplicarán con extrema parsimonia –aunque no se descartan-, dado la especial particularidad del objeto de estudio; más bien dominará la técnica del estudio de caso particular, pero teniendo a la vista los antecedentes de ocurrencias anteriores que puedan ser de interés para las conclusiones de este trabajo.

2.- El Problema del Cambio Climático, una breve elucidación sobre el problema.

Es bien conocido, que hoy nos encontramos frente a graves problemas relacionados con el medio ambiente; con medio ambiente nos referimos al mundo que nos rodea y que no ha sido forjado por el hombre.

También es sobradamente conocido, que los seres humanos hemos aumentado nuestra capacidad para modificar el medio ambiente.

Es lo que ha ocurrido con la necesidad de obtener la energía necesaria para el funcionamiento de industrias y el transporte. Dicha energía se ha venido obteniendo en el mundo contemporáneo, mayoritariamente, a partir de la combustión de materia fósil, como por ejemplo, el petróleo.

En esas combustiones se libera una multiplicidad de gases que ascienden a la atmósfera, y se acumulan formando una capa gasífera, constituida principalmente por Dióxido de Carbono (CO₂), entre otros. Estos gases se han convenido en denominar Gases de Efecto Invernadero (GEI).

Dicha capa de gases filtra el contenido calórico del haz que proviene del sol, dado que filtra parte de los rayos infrarrojos que penetran la atmósfera. Esos rayos infrarrojos llevan el contenido calórico responsable del aumento de la temperatura. Ahora bien, el problema no se suscita por el filtro infrarrojo en su ingreso a la atmósfera, sino más bien, por la circunstancia que una vez proyectados sobre la superficie terrestre, rebotan, se proyectan a la atmósfera y nuevamente son sometidos al filtrado antes de salir al espacio sideral. El haz infrarrojo que no logra escapar al espacio, rebota y se retro-proyecta sobre la tierra. Así, se produce un efecto asimilable a un invernadero horticultor, y la temperatura sobre el globo terráqueo aumenta. Más importante aún, la temperatura aumentó en todo el globo; el efecto es global.

Durante los últimos 100 años, la temperatura mundial promedio ha aumentado en 0.7 grados Celsius, y 1990 fue la década más calurosa de los últimos 150 años. Se proyecta que las temperaturas seguirán aumentando en 1.4 a 5.8 grados Celsius el año 2100, presentándose el mayor incremento en Europa del Este y Europa del Sur.

El calentamiento de la atmósfera es parte de los cambios climáticos. Si estos cambios persisten, influirán en la disponibilidad de agua, peligro de inundaciones, productividad agrícola y áreas naturales.¹

¿La solución? Dado el efecto global, la premisa es que la solución también ha de ser global.

3. Los Actores relevantes y la Constelación de intereses:

Dentro de los gobiernos que participaron en el proceso de negociación del protocolo, debe distinguirse entre los cúmulos de intereses diversos. Existen economías que

¹ Agencia Europea del Medio Ambiente sitio Internet. http://themes.eea.eu.int/Environmental_issues/climate

están claramente sostenidas por actividades relacionadas con la combustión de fósiles, y podría esperarse que su actitud hacia el acuerdo sea divergente si se le compara con la actitud que podrían tener aquéllos estados que se caracterizan por sufrir en forma directa las consecuencias del cambio climático.²

Paralelamente, en el proceso de negociación participaron numerosos actores distintos de los gobiernos, como por ejemplo NGOs, los países miembros de la UE, etc.

3.1 Las Naciones Unidas y el desarrollo sostenible

La Organización de las Naciones Unidas no ha podido ser indiferente al tema, pues su seno ha sido el lugar de las discusiones centrales respecto al tema del medio ambiente.

La misma organización ha exacerbado su misión al respecto:

*“...la ONU busca lograr el " **desarrollo sostenible** ". Este concepto quiere decir el hecho de lograr el mayor desarrollo de los pueblos sin poner en peligro el medio ambiente.”*

“Con el fin de preservar el medio ambiente de la Tierra, que es "la casa mayor de todos los seres humanos", la Organización de las Naciones Unidas trabaja con intensidad para lograr acuerdos internacionales que ayuden a preservar y respetar el medio ambiente, como el mejor legado o herencia que los adultos puede dejar a los niños”

En otras palabras, existen dos intereses que pueden verse en contraposición. El desarrollo de los pueblos, mediante crecientes niveles de industrialización, por un lado; y, por otro, la imperiosa necesidad de evitar daños al medio ambiente.

Al día de composición de este trabajo, no es conocido medio alguno para cumplir ambos propósitos en su integridad.

Sin embargo, y de acuerdo con la misma naturaleza de la ONU, se plantea el trabajo multilateral para que sus integrantes puedan asumir compromisos tendientes a dar satisfacción, en lo que más se pueda, a ambos objetivos.

Esto ha desatado las estrategias de los actores, interesados en una clara protección al medio ambiente, unos, y orientados a la mantención de su industria, los otros. El escenario paradigmático: la Cumbre de Río de 1992 durante la que se elaboró y firmó la "**Convención Marco de la Naciones Unidas sobre el Cambio Climático**", en la que los países desarrollados - responsables de aproximadamente 60 % de las emisiones anuales del bióxido de carbono en el mundo - se comprometieron a reducir antes de 2010 sus emisiones de gases de efecto invernadero a los niveles que tenían antes de 1990

Examinaremos esta constelación de intereses a continuación, con el telón de fondo de la Convención Marco sobre Cambio Climático, y la ruta al Protocolo de Kyoto en mente.

3.2 La UE:

² Sebastian Oberthür distingue entre “polluters interests” y “helpers interests”. Véase Oberthür (1999) p.13

El Tratado de la Unión Europea adoptado por la Comunidad Europea estableció la política ambiental como una de las tareas de la Comunidad,³ ligando el objetivo del crecimiento sostenible a la necesidad de respetar el medio ambiente. Y cuando se habla de crecimiento sostenible en la UE, concepto que ya ha sido desarrollado, con el objeto de insertarlo dentro de las prioridades de los Estados miembros.

*“El principio que rige en todos los ámbitos de actividad de la UE es el del desarrollo sostenible: encontrar el equilibrio adecuado entre la protección del medio ambiente, el progreso económico y el desarrollo social. Su objetivo principal es mejorar la calidad de vida y al mismo tiempo proteger el medio ambiente de forma que las futuras generaciones, de todas partes del mundo, puedan desarrollarse y prosperar”.*⁴

La política ambiental, no constituye uno de los pilares de la U E (⁵).

Tampoco constituye uno de los ámbitos en que la esfera supranacional tenga competencia exclusiva, por lo que los Estados miembros mantienen cierta cuota de soberanía cuando se trata de la formulación de políticas ambientales.

Con todo, y reconociendo que los temas ambientales tiene consecuencia transversales, en todo tipo de actividades, las diferentes políticas contemplan, como por ejemplo la política agrícola común, acciones tendientes al respecto al medio ambiente.

Esto sin embargo no ha obstado para la creación de una agencia especializada, cuyo objetivo es apoyar los progresos en materia medioambiental, principalmente a través de la entrega y procesamiento de información relevante.

3.2.1. Posibilidad de adoptar el principio de precaución.

Con ocasión del debate ambiental que generó el daño de la capa de ozono, hubo mucho escepticismo en un momento determinado respecto de la conveniencia de actuar en el acto o permitir una acumulación de conocimientos respecto del fenómeno. Dejar todas las esperanzas en una futura comprobación de las verdaderas causas, o en su caso, de un eventual avance científico tecnológico que signifique una solución permanente, es bastante riesgoso, si se considera que se está usando tiempo precioso.

El principio de precaución o cautela, descansa en la premisa que el riesgo de daño al medio ambiente, al ser humano, a animales o vegetales, y que ha sido establecido mediante una investigación científica preliminar, es incompatible con las medidas de prevención que la Unión se ha comprometido en mantener. Así, la falta de certeza científica plena no debe impedir la adopción de las medidas necesarias para evitar perjuicio al medio ambiente; razonamiento que encuentra su origen en los peligros que para la salud humana representó, en su momento, la *encefalopatía espongiforme bovina* conocido popularmente por el “mal de las vacas locas”, y la necesidad de priorizar la

³ artículo 174 del Tratado CE

⁴ Comisión Europea Por un futuro más verde La Unión Europea y el medio ambiente Serie «Europa en movimiento» Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas 2002, p.4

⁵ Los tres pilares la UE son; Pilar Comunitario, la Política de Seguridad y Defensa Común, y los Asuntos de Justicia e Interior

salud pública por sobre la obtención de datos fidedignos y rigurosos.⁶

Las medidas respecto del cambio climático que adopta la Unión Europea, responden a la prioridad que les asigna el principio de precaución o cautela, razón que ha llevado a la unión Europea, a adelantarse en la adopción de medidas mitigadoras del cambio climático, según lo veremos cuando analicemos el mercado europeo de los bonos de carbono.

Sin embargo, debe reiterarse que la política ambiental no se encuentra dentro de aquéllas materias que están dentro de la competencia exclusiva de la Unión. Así, y a diferencia de otros cambios relacionados con el medio ambiente, en lo que respecta a políticas sobre el cambio climático, la Comisión⁷ tiene atribuciones mucho más restringidas. Se ha obrado mediante posiciones comunes de los Estados miembros, y respetando la voz de la presidencia de la Unión, cuidándose el resto de los estados, de no interferir con ella, e intentando proyectar una imagen de unidad al respecto.

Entre los países industrializados, la UE tuvo una proporción de 24.3% de las emisiones de CO₂ en 1990. Esto equivale aproximadamente al 15-16% de las emisiones mundiales.⁸

Sin embargo, las fuentes de combustibles fósiles en la Unión Europea son limitadas, y los costos de producción están aumentando. Así, la producción de carbón en la Unión ha disminuido, y la producción de petróleo y gas disminuya por la considerable merma que han experimentado estos recursos.⁹

La proliferación de estudios en Europa sobre eventuales impactos ambientales, han recibido gran atención. Entre esos cambios, está el aumento del nivel del mar, calentamiento global y el desplazamiento de las zonas de vegetación.¹⁰

La EU apareció como el potencial líder de la acción contra el cambio climático, pero no ha logrado imponer políticas comunes, ni ha logrado implementar políticas de reducción de gases de efecto invernadero. Entre los estados miembros no se ha logrado la cohesión para formulación e implementación de las políticas al respecto.

Uno de los problemas que obstaculizó mayores iniciativas, fue la férrea oposición de los países del Sur de Europa –España, Portugal, Italia y Grecia- quienes veían en la reducción de GEI, una reducción de su competitividad, en contraposición a los estados del norte –Alemania, Reino Unido, Dinamarca y Suecia- quienes veían con mayor

⁶ Sobre el Principio de Precaución o Cautela, véase López, Manuel *et al.* (2000) Derecho Comunitario Material, Mc Graw Hill, p. 287

⁷ La Comisión Europea es una institución que tiene poderes de iniciativa, ejecución, gestión y control. Es la guardiana de los Tratados y encarna el interés comunitario. Sobre las atribuciones de la Comisión Europea, véase < <http://europa.eu.int> >

⁸ Oberthür (1999) p.14

⁹ Oberthür (1999) p.15 cita a European Comisión 1996c.

¹⁰ Oberthür (1999) p. 16

entusiasmo una política común al respecto, dado que no estaban ajenos a los efectos que se estaban produciendo a nivel global.¹¹

3.3. El Jusscannz

El bloque JUSSCANNZ¹² ha sido visto como el principal interés contendor de la Unión Europea. Dentro de él, EEUU aparece como el país industrializado que más ha dependido del uso de la energía derivado de la combustión de fósiles. Es también el país que más CO₂ y GEI emite. En 1990, su emisión per cápita llegó a las 20 toneladas, lo que quintuplica el promedio mundial.

EEUU es un gigante de la producción de carbón, gas y petróleo, y aún así, es un importador neto de energía.¹³

Por otro lado, los efectos del cambio climático, también le afectan directamente, dada su extensa costa, y su eje tropical que torna a los estadounidenses sumamente vulnerables a los ciclones del sur de Florida.

Así, los EEUU dependen de la producción en base a energía de bajo costo, lo cual ha extendido la percepción, de que una reducción forzada de los niveles de GEI pondría en peligro a una parte importante de su industria productiva. Sin embargo, esto ha sido objeto de discusiones, y hay estudios que contradicen la percepción, indicando que EEUU continuaría siendo un eficiente productor, pues el tamaño de su industria productiva ha desarrollado la tecnología de ahorro de energía suficiente como para reducir en forma significativa la emisión de GEI.¹⁴

Además, EEUU tiene un sistema político bastante abierto al lobby, práctica que se ha extendido y que no ha sido objeto de un reproche generalizado, como tampoco se encuentra prohibido por la ley. Si se considera, que el mercado de los combustibles se ha formado un oligopolio dominado por empresas tales como *Exxon, Mobil, Sun y Oil*, podría aventurarse que el acceso de ejecutivos de éstas compañías a los legisladores, quienes deben financiar costosas campañas, es a lo menos, bastante posible.¹⁵

Japón es el segundo en la lista de países de mayor emisión de CO₂, y en 1990 era responsable de un 8% de las emisiones correspondiente a los países industrializados; y

¹¹ *ibid* p.17

¹² es un acrónimo con el que se hace referencia a Japón, los Estados Unidos, Suiza, Canadá, Australia, Noruega y Nueva Zelanda.

¹³ Oberthür (1999) p. 18

¹⁴ *Climate Change 1995. Impacts, Adaptations and Mitigation of Climate Change: Scientific-Technical Analyses. Contribution of Working Group II to the Second Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, en Oberthür 19, IPCC 1996b

¹⁵ Oberthür (1999) p.19

entre 1990 y 1995, aumentaron en ocho puntos porcentuales. Sin embargo, en comparación a la situación de los EEUU vemos divergencias, pues Japón no produce combustibles fósiles, por lo tanto, un desincentivo del consume de combustibles fósiles, no tendría oposición de algún grupo productor nacional de esta materia prima. Además, políticas de eficiencia que han venido aplicándose en Japón, podría transformar a este país en un exportador de tecnología relativo al uso eficiente de energía.¹⁶ Por lo demás, no se descarta, que se pueda introducir mayores niveles de ahorro energético en la industria japonesa.

En el resto del grupo JUSSCANNZ, con la excepción de Suiza, todos aumentaron sus niveles de emisión de GEI, entre los años 1990 y 1995

Rusia y los países que integraban el bloque soviético, encarnan lo que se ha conocido como las economías en transición, pues se han ido conformando con lentitud a la apertura comercial internacional. En 1995, Rusia era responsable de 17.4 % de todas las emisiones de CO2 imputables a los países industrializados, y el consumo promedio per cápita, ascendía a 16 toneladas, transformándose en uno de los más altos. Esto, en virtud de un uso altamente ineficiente de recursos energéticos.

Con el colapso económico, las emisiones de GEI se redujeron aproximadamente en un 30%, pero aquello puede perfectamente imputarse a una reducción de la actividad productiva, que otrora fuera intensa en uso energético. Pero los altísimos niveles de emisión de 1990, y la fuerte baja subsecuente, tendrán una importancia no despreciable a los ojos del Protocolo de Kyoto, lo cual será analizado más adelante, y se ha denominado el problema del “aire caliente”. De acuerdo con esta circunstancia, es improbable que Rusia llegue a los niveles de ineficiencia ostentados en el año 1990, y por lo tanto, se puede augurar un descenso en los niveles de emisión de GEI, y en consecuencia, impresionantes niveles de cumplimiento de metas de emisión de gases. Con todo, esta reducción asombrosa, no será el resultado de implementación de política ambiental alguna, sino que un excedente de “aire caliente” producido por la transición desde un esquema de producción inmensamente ineficiente a un esquema de ahorro impuesto por un tratado internacional. Este excedente será aprovechado por Rusia, pero sin observar necesariamente el espíritu que motiva el Protocolo de Kyoto.¹⁷

Con todo, se puede observar una diferencia notable entre los países con economías en transición que formaron parte del bloque soviético. Así, si en Rusia, Ucrania y Bielorrusia se lucha por reestructurar los balances políticos, las instituciones y el Derecho en general, en los países que se integraron a la Unión Europea, se han tenido que acoger a exigencias ambientales europeas que incluyen la emisión de GEI, pues se han debido incorporar al sistema europeo de emisión de CO2; entre éstos, Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia.

¹⁶ Japan's Second Nacional Communication Under the United Nations Framework Convention on Climate Change. Tokio: The Government of Japan, en Oberthür p.20, Japan 1997

¹⁷ Oberthür (1999) p. 21

3.4. Países en desarrollo.

En general, se puede afirmar que para países no industrializados, la dificultad para acceder a la tecnología necesaria para producción con ahorro sostenido de energía, es bastante significativa, pues para comenzar, no la producen. A mayor abundamiento, y aún destinando recursos para adquirir tecnología tendiente a una producción con eficiencia energética, habría que hacerlo a costa de otros segmentos de la política nacional, desviando los recursos que en algunos casos podría estimarse preciosos por su escasez.

Pero si atendemos a la diversidad de intereses entre ellos, debemos señalar en honor a la rigurosidad metodológica, que se distinguen tipos diversos entre los países no industrializados. Claramente los países que sostienen sus ingresos sobre la actividad productiva de combustibles fósiles, tendrán intereses diametralmente divergentes con aquéllos que no los son. Esto por la sencilla razón, que las políticas ambientales que se establecen en el Protocolo de Kyoto, apuntan a la reducción de la combustión de ésta materia prima.

3.5. Países miembros de OPEP:

Para partir el análisis, examinemos la situación de los índices de emisión per cápita de éstos países, en 1990. En Arabia Saudita por ejemplo, la emisión per cápita de CO₂, ascendió a 11 toneladas, lo cual supera ampliamente el promedio de los países industrializados. Sin embargo, la diferencia estriba en que la contribución de Arabia Saudita a la emisión global, no supera el 1%.¹⁸

Ahora, la pregunta relevante en estos casos sería, ¿Hasta que punto estos países están en condiciones de innovar en cuanto a tecnología que incremente la eficiencia energética y disminuya la emisión de GEI? ¿Está dentro del cúmulo de intereses de éstos estado entrar en la dinámica reduccionista?

Podríamos aventurar la hipótesis, que para estos países, las políticas ambientales relativas al cambio climático, constituyen más una amenaza que un incentivo.

A esto debemos agregar una estructura monárquica en varios casos, que no contempla un especial status para el debate público en torno al cambio climático. Por lo demás, en estos países, los efectos de calentamiento global han pasado más bien desapercibidos.

3.6. Países no productores de petróleo.

Tampoco es verosímil agrupar el resto de los países en desarrollo en un solo tipo, pero sí podemos señalar que por sus características especiales, China e India sobresalen. De hecho estos países son productores de carbón. Pero continúan dependiendo de la

¹⁸ Internacional Energy Agency 1996, World Energy Outlook 1996 Edition. Paris: IEA/OECD; en Oberthür p. 24: IEA 1996

importación de combustible para abastecerse, por lo tanto no debemos descartar la posibilidad de que exista en ello, intereses se vean favorecidos con la adquisición de tecnología para la producción de energía limpia y más barata.

Pero también podemos afirmar sin temor a equivocarnos, que: en los países en desarrollo la tecnología para producir energía limpia y más barata es más escasa que en países industrializados; que los países que no son exportadores netos de combustibles fósiles, tienen un interés en la transferencia de tecnología para el uso eficiente de energía, desde los países industrializados; que además les favorecería directamente una reducción generalizada de los precios de los combustibles fósiles necesarios para producir energía.

Además, son reconocidos productores agrícolas y pesqueros, por lo que son los primeros en sufrir las consecuencias de cambios climáticos; aumento del nivel del mar, ciclones tropicales, cambio en las condiciones de lluvia producto de la corriente del Niño, etc. Por todo lo anterior, países no industrializados que cumplen con estas características comparten el interés de la formulación de políticas ambientales mundiales tendientes a prevenir, mitigar o combatir los cambios climáticos, tanto por los beneficios que podría implicar una adquisición de tecnología de producción energética eficiente, como por la posibilidad de evitar los perjuicios económicos y sociales que los amenazan.

3.7. Chile

Con lo dicho, no es difícil situar a Chile entre los países que están en la primera línea de exposición a los efectos causados por el calentamiento global. Se trata de un país con una notable dependencia de sus exportaciones agrícolas y pesqueras, sin producción energética relevante, y flanqueado por cuatro mil kilómetros de costa.

A la misma conclusión llega quien analice los países que la Convención sobre Cambio Climático toma en especial consideración por su estado de exposición a los efectos del cambio climático del globo. La enumeración del instrumento va desde la letra a) hasta la i), y vemos que los siguientes aciertos con las características de Chile, pues se encuentra entre:

- b) Los países con zonas costeras bajas;
- c) Los países con zonas áridas y semiáridas, zonas con cobertura forestal y zonas expuestas al deterioro forestal;
- d) Los países con zonas propensas a los desastres naturales;
- e) Los países con zonas expuestas a la sequía y a la desertificación;
- f) Los países con zonas de alta contaminación atmosférica urbana;
- g) Los países con zonas de ecosistemas frágiles, incluidos los ecosistemas montañosos;

En adición, la producción de ciencia y tecnología tendientes a incrementar la eficiencia energética en los procesos productivos es prácticamente inexistente, por lo que una transferencia de tecnología desde países productores de ella, sería considerada

altamente beneficioso para nuestro país, como también lo sería, la baja gradual de los precios de los combustibles.

4.- La Convención Marco sobre el Cambio Climático.

El 9 de mayo de 1992, en Nueva Cork, se adoptó la Convención Marco sobre el Cambio Climático, en el seno de las Naciones Unidas; y habiendo transcurrido un año desde su adopción, ya había sido suscrita por 167 estados más la Comunidad Europea. Entró en vigor una vez producida la quincuagésima ratificación, el día 21 de marzo de 1994.

La Convención constituye el marco legal e institucional, para la formulación de políticas ambientales, y el desarrollo de las actividades diplomáticas propias de negociaciones sobre materias que no son siempre de fácil solución; muy por el contrario, la ausencia de consenso muchas veces deriva en la adopción de acuerdos que carecen de decisiones substanciales con el objeto de evitar situaciones de *dead-lock*.

En el caso de la Convención, la aproximación puede considerarse mas bien “blanda”¹⁹, evitando colisiones que pudieran haber entorpecido el éxito de la Convención producto de un enfoque “duro”.²⁰

Pero con todo, la estructura de la que proveía la Convención permitió el desarrollo de negociaciones, el cumplimiento de procesos de toma de decisión y un foro que fomentaría la senda hacia Kyoto.

*La cuestión del cambio climático ha sido firmemente colocada en las agendas, locales, nacionales e internacional, en la vanguardia del público y del escrutinio de los medios, y en las estrategias de un creciente número de negocios. Las instituciones y los procesos han sido puestos en su lugar para permitir a los Gobiernos del mundo tomar acción, coordinar esos pasos, y medir los resultados. Reuniones anuales de los Estados que son parte de la Convención -actualmente 188- reúnen a miles de participantes de gobiernos, sector privado, sociedad civil, y organizaciones internacionales.*²¹

Los objetivos de la Convención están en su artículo 2º:

“OBJETIVO

El objetivo último de la presente Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes, es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, 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

¹⁹ Expresión proveniente del inglés *soft politics*

²⁰ Del inglés *hard politics*

²¹ Mensaje del Secretario General sobre el décimo aniversario de la entrada en vigor de la convención marco de las naciones unidas sobre el cambio climático. 21 de marzo de 2004 en <http://www.un.org/spanish/aboutun/sg/mensajes/cambioclimatico.html>

que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.”²²

Ahora bien, en todo instrumento internacional, son los objetivos que las partes contratantes han tenido en mente para contratar los que iluminarán la interpretación de los mismos. Sin embargo, no deben confundirse los objetivos y los principios que han inspirado un acuerdo entre estados –que de ordinario estarán en su preámbulo-, con sus disposiciones de fondo,²³ y menos aún, con el objeto de las obligaciones que nacen al amparo de un tratado internacional.

Es evidente que las disposiciones de fondo, se encarnan en las acciones u omisiones que los contratantes se han impuesto observar. Y no es menos cierto tampoco, que las acciones u omisiones tienen la misión última de hacer realidad las declaraciones y objetivos que se tuvieron en consideración al suscribir un instrumento internacional. Sin embargo, y aún con todo lo dicho, no debe confundirse un objetivo con una obligación de dar, hacer o no hacer.

Del articulado de la Convención Marco, no queda clara la distinción, pues a partir del artículo cuatro, se expresan los compromisos que adquieren las partes contratantes. Y un examen de los mismos evidencia que muchas de las obligaciones son lo que podría llamarse una obligación de resultado, pues las partes se comprometen a adoptar las medidas para obtener –entre otros- una gestión sostenible (art 1º letra d), cooperación e intercambio de información tecnológica (letra h), medidas de mitigación del cambio climático (art.2 letra a), etc. Pero al establecerse un obligación de resultado, y para que un acto jurídico pueda ser considerado como teniendo fulgor coactivo, debe poder desprenderse de él, a lo menos, los supuestos en los que un resultado o una condición, deba entenderse como fallida o frustrada. Pues sólo así, podrá el intérprete juzgar si hubo incumplimiento.

Pero en el ámbito del Derecho internacional, los intereses que deben aunarse para lograr el consentimiento necesario para avanzar en los acuerdos, es muchísimo mas complejo que los supuesto necesarios para formar una relación jurídica de Derecho privado.

Para que un Estado soberano se obligue a cumplir tal o cual objetivo, expresándose claramente cuales serian los supuestos de incumplimiento con sus respectivas sanciones, se hace necesario mucho compromiso. Y recuerde el lector, que quienes firman los tratados, son los gobernantes de turno, y quienes ratifican son, en la mayoría de los casos, órganos legisladores que también se renuevan constantemente. Por lo tanto, es presumible que las obligaciones que los gobiernos contraen en nombre de la voluntad popular, no sean tajantes ni tan categóricos, cuando de la descripción de los supuestos de incumplimiento se trate.

Volvamos a nuestras obligaciones de resultado. Si de un instrumento jurídico no se

²² véase <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

²³ Benadava Santiago 1993, Derecho Internacional Público p.67

puede desprender naturalmente los casos que deben reputarse como resultado frustrado u obligación incumplida, entonces probablemente nos encontremos en la zona gris, en la que los conceptos jurídicos de resultado y objetivo, amenazan con ser confundidos.

En concreto, ¿cuándo puede entenderse que un estado parte de la Convención ha dejado de cumplir sus compromisos? ¿Desde que momento puede juzgarse la conducta de un estado como siendo contraria a la cooperación tecnológica? A menos que la inacción haya sido total y evidente, será difícilísimo adjudicar entre cumplimiento o incumplimiento de compromisos. Es lo que sucede con la Convención Marco sobre Cambio Climático.

No obstante, la misma Convención hace distingo entre los estados signatarios, y les adjudica niveles distintos de responsabilidad en la consecución de los resultados perseguidos. En el artículo cuarto, se expresa que las partes tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Y es en ese sentido también, que el mismo artículo cuarto distingue los compromisos comunes que adquieren los estados, de lo que Las Partes que son países desarrollados y las demás Partes incluidas en el anexo I se comprometen específicamente”²⁴

4.1. Instituciones de la Convención.

La Convención hace un intento en el sentido de institucionalizar algunos aspectos y actores que intervienen en las cuestiones relativas al cambio climático. Específicamente, regula procesos e instituciones, lo que a la luz del régimen internacional sobre medio ambiente y cambio climático es un paso considerable, por muy humilde que pueda parecer si se le compara con otras áreas como por ejemplo, instituciones y procesos relacionados con el comercio mundial.

La institución más importante de la Convención, es la Conferencia de las Partes (CoP), órgano supremo que se encarga de la toma de decisiones.

Entre sus responsabilidades se cuentan:

- a) La revisión de la implementación de la Convención.
- b) El examen de los compromisos de la partes a la luz de los objetivos de la Convención, de los hallazgos científicos y la experiencia ganada en la implementación de las políticas relativas al cambio climático.
- c) La revisión de las comunicaciones y los inventarios de las emisiones remitidos por las Partes.

Basado en estos últimos antecedentes, la CoP establece los efectos de las medidas adoptadas por la Partes, y los progresos obtenidos en la consecución del objetivo última de la Convención.²⁵

La Convención establece dos órganos subsidiarios permanentes: El Órgano

²⁴ Artículo 4, número 2, Convención Marco sobre Cambio Climático

²⁵ véase <http://unfccc.int/essential_background/convention/convention_bodies/items/2629.php>

Subsidiario para Asesoría Científica y Tecnológica, y el Órgano Subsidiario para la Implementación. Estos órganos asesoran a la CoP, y cada una tiene mandatos específicos. Están abiertos a la participación de cualquiera de las Partes, y por lo general, los gobiernos envían representantes en base a su experticia en los campos de competencia respectiva.

Tal como lo indican sus nombres, el objeto de la (OSACT) es brindar a la CoP la asesoría científica, tecnológica y metodológica; por su lado, el OSI asesora a la CoP en los asuntos que versan sobre la implementación de la Convención. A este respecto, cobra especial relevancia la examinación de la información que prestan las Partes sobre sus inventarios que, a su vez, permite el establecimiento de la efectividad real de las provisiones de la Convención; además la OSI revisa la asistencia financiera que se otorga a las Partes, y así poder alcanzar los compromisos asumidos.

Las áreas de competencia de ambos órganos, se cruzan desde la perspectiva de sus propias atribuciones. En otras palabras, existe un fomento de trabajo en conjunto en áreas como la vulnerabilidad de países en desarrollo respecto del cambio climático, la formación de capacidades y los mecanismos que otorga el Protocolo de Kyoto.

El apoyo administrativo está a cargo de su Secretaría, cuya sede se encontraba inicialmente en Ginebra, pero que luego de una decisión de la primera CoP, se trasladó a Bonn, Alemania en 1996. Otorga el apoyo organizacional y experticia técnica necesaria para las negociaciones, como también facilita el flujo de información que se requiere para la implementación de la Convención.²⁶

²⁶ Artículo 8 Convención Marco sobre Cambio Climático

CAPITULO II

Los tres mecanismos del tratado; Implementaciones conjuntas, Mecanismos de Desarrollo Limpio, y el Comercio de Emisiones, no han sido regulados de manera detallada, se les conoce como los “Asuntos Inconclusos de Kyoto”.²⁷ Formas concretas para la ejecución de los mismos, no fueron incluidas en el Tratado, y por el contrario, se articulan en forma general.

Así, los instrumentos que establece el protocolo de Kyoto, cumplirán sus objetivos en la medida que las emisiones globales de GEI disminuyan; esto es especialmente válido para el desempeño de la industria energética de los países en desarrollo, pues los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) se han diseñado pensando en las ventajas que ostentan países menos industrializados. Si así fuera, se habrá logrado una innovación significativa en dos materias diversas; por un lado se habrá conseguido un refuerzo de las políticas ambientales, en especial, las que buscan prevenir los fenómenos relacionados con el cambio climático, y por otro lado se habrá estimulado una herramienta mercantil, que incorpore en un ruedo a los actores gubernamentales, inversionistas, empresas productivas y actores ambientalistas.

5.- Contenido del Protocolo

²⁷ Oberthür p.96

5.1. El Preámbulo y los Principios que inspiran el Protocolo

El texto del protocolo recoge en todo momento la poderosa impronta que imprime la Convención, tanto en lo que a sus principios rectores se refiere, como al contenido de las obligaciones que establece, y también en lo que se refiere a la elección del vocabulario.

Ya en su preámbulo advertimos las primeras invocaciones y remisiones que hace este texto a la Convención.

“La Partes en el presente protocolo ;

Siendo Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en adelante “la Convención”,

Persiguiendo el objetivo último de la Convención enunciado en su artículo 2,”

Es decir, desde el preámbulo se advierte al intérprete que la causa de celebración debe encontrarse en la calidad de Parte de otro instrumento internacional como es la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. ¿Cuál podría haber sido la razón para incorporar esta mención al preámbulo? ¿Era necesario?

Veamos el asunto desde la perspectiva de la interpretación de los tratados internacionales, y las dificultades inherentes a ello.

Interpretar un tratado no está exento de dificultades, pues las disposiciones de un tratado podrían no dar luz sobre el alcance de las disposiciones. Y es en éstos casos en los que adquieren relevancia *los trabajos preparatorios*.²⁸

*“En cambio, si la interpretación deja ambiguo u oscuro el sentido de los términos o conduce a un resultado manifiestamente absurdo, el intérprete puede recurrir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración.”*²⁹

Por lo tanto, los trabajos preparatorios y el contexto en el que se celebra un tratado internacional es de alta significancia, porque puede dar información sobre el sentido y alcance de sus disposiciones, cuando la letra no reviste claridad suficiente o se manifiesta en términos ambiguos.

Así lo confirma la Convención de Viena:

*“Un tratado debe interpretarse de buena fe, conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y su fin.”*³⁰

La Convención de Viena también se refiere a los trabajos preparatorios de un tratado:

²⁸ Benadava (1993) p.81

²⁹ *ibid*

³⁰ Artículo 31 Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

“Se podrán acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31”³¹

Pero ¿por qué hacemos referencia al elemento del contexto y de los trabajos preparatorios con motivo del Protocolo? Como lo veremos más adelante, los mecanismos que establece el Protocolo tienen tres particularidades que veremos con más detalle en su momento.

a) Los mecanismos propios del Protocolo están orientados para dar cumplimiento a los objetivos del Tratado;

b) Su descripción y la de los procedimientos para llevarlos a cabo, no es exhaustiva, por lo que mucho de ello se ha dejado a la labor del intérprete, y;³²

c) La Conferencia de las Partes³³, en cuanto actúa como reunión de las Partes en el Protocolo, tiene el deber de examinar periódicamente las obligaciones contraídas por las Partes en virtud del Protocolo, y ello debe hacerlo a la luz del objetivo de la Convención.

³⁴

Si lo que hemos propuesto es así, quedaría de manifiesto la importancia particular, del contexto en el que se celebró el Protocolo y de los trabajos preparatorios, pues la ejecución de sus mecanismos estará directamente vinculada a ellos.

Luego continúa el preámbulo:

“Guiadas por el artículo 3 de la Convención”

Dicha remisión representa una marcada tendencia que regirá no tan sólo la interpretación, sino que también la ejecución de las obligaciones del Protocolo; y para analizar la incidencia de esta disposición, hemos hecho un intento de sistematización de su aplicación, y distinguiremos dos puntos de relevancia de esta expresión del preámbulo:

5.1.1. Cuestión relativa a los destinatarios de la norma.

Los destinatarios de las disposiciones del Protocolo son los Estados, en cuanto son sujetos de derecho internacional. Sin embargo, y con las particularidades que veremos a continuación, habrá que poner especial cuidado en el tratamiento de su calidad de destinatario de las normas del Protocolo de Kyoto. Esto, porque de los términos del preámbulo se desprende que no se le asignan derechos y obligaciones idénticos a todos los Estados partes.

Si además se afirma que los sujetos de derecho internacional revisten tal calidad por

³¹ Artículo 32 Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

³² Sobre los mecanismos del Protocolo se tratará en los puntos 5.2 del Capítulo II y siguientes de la presente obra.

³³ Sobre la Conferencia de las Partes, y sus particularidades en relación al Protocolo se tratarán en el Capítulo II.

³⁴ Artículo 13, letra b) Protocolo de Kyoto.

gracia de un Tratado que los trata en esa investidura, concluiremos que cualquier particularidad en esa materia, definirá el especial *status* con el que los distintos Estados participan en un tratado. Don Santiago Benadava al respecto señalaba:

*“La calidad de sujeto internacional expresa, pues, una relación entre una entidad y el orden jurídico internacional. No existen sujetos por naturaleza. Se es sujeto internacional en cuanto se es destinatario directo, de normas jurídicas internacionales y de los derechos, deberes y facultades que de estas normas derivan”*³⁵

Si nos centramos en el texto de la Convención, y analizamos la mención relativa a los sujetos, vemos importantes particularidades; y una de ellas es que el texto distingue, en su preámbulo, aquéllas consideraciones que conciernen a los países en desarrollo, de aquéllas relativas a los países industrializados.

*“ Reconociendo también la necesidad de que los países desarrollados actúen de inmediato de manera flexible sobre la base de prioridades claras, como primer paso hacia la estrategias de respuesta integral en los planos mundial, nacional y, cuando así se convenga, regional, que tomen en cuenta todos los gases de efecto invernadero, con la debida consideración a sus contribuciones relativas a la intensificación del efecto de invernadero.”*³⁶

Sobre los países desarrollados pesa la obligación de adoptar criterios flexibles al momento de enfrentar la vigencia del Protocolo, sea en su implementación, en el cumplimiento de sus disposiciones, en el desarrollo de sus mecanismos, y por sobre todo, en las consideraciones relativa a los gases que se considerarán como causantes del efecto invernadero. La razón para imponer criterios de interpretación con un mayor gravamen a los países desarrollados, reside en la atribución que hace la Convención de la responsabilidad que pesa sobre ellos por ser los principales causantes del cambio climático:

*“ Tomando nota de que, tanto históricamente como en la actualidad, la mayor parte de las emisiones de gases de efecto invernadero del mundo, han tenido su origen en los países desarrollados, que las emisiones per cápita en los países en desarrollo son todavía relativamente reducidas y que la proporción del total de emisiones originada en esos países aumentará para permitirles satisfacer a sus necesidades sociales y de desarrollo”*³⁷

Vemos pues, una primera discriminación, que deberá considerar el intérprete del Protocolo. Esto, con el motivo de no permitir interpretaciones estrictas, de disposiciones que aún deben ser desarrolladas. Creemos que esta visión es armónica con el Principio de Precaución, que se tratará más adelante.

Al continuar con la exposición en el preámbulo, la Convención establece que:

“ Reconociendo las dificultades especiales de aquellos países, especialmente países

³⁵ Benadava, (1993) p.115.

³⁶ Preámbulo Convención Marco de la Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

³⁷ *Ibid.*

*en desarrollo, cuyas economías dependen particularmente de la producción, el uso y la exportación de combustibles fósiles, como consecuencia de las medidas adoptadas para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero,”*³⁸

Vemos la segunda discriminación, pero positiva. El argumento debe entenderse así: los países industrializados han desarrollado sus economías, entre otras cosas, en la producción, el uso y la exportación de combustibles fósiles. No otra cosa puede desprender que el párrafo transcrito hable de *depender particularmente* de esa actividad. Si además, y audazmente, inferimos por un momento que el desarrollo de la economía llevará a un país a lograr su desarrollo e industrialización, podrá verse una lógica en el tratamiento que el Protocolo comienza por hacer en su preámbulo, de los países relevantes.³⁹

Nuestro argumento se ve reforzado por el mismo texto de la Convención, pues agrega:

“ Reconociendo que todos los países, especialmente los países en desarrollo, necesitan tener acceso a los recursos necesarios para lograr un desarrollo económico y social sostenible, y que los países en desarrollo, para avanzar hacia esa meta, necesitarán aumentar su consumo de energía, teniendo en cuenta las posibilidades de lograr una mayor eficiencia energética y de controlar las emisiones de gases de efecto invernadero en general, entre otras cosas mediante la aplicación de nuevas tecnologías en condiciones que hagan que esa aplicación sea económica y socialmente beneficiosa,”

40

Resumiendo un poco el silogismo: el texto invoca la necesidad que las acciones dejadas principalmente a los países desarrollados sean interpretadas en forma flexible, de manera de no restringir la incorporación de gases causantes del efecto invernadero dentro del conjunto de políticas orientadas al control del cambio climático; en segundo lugar, establece que debe considerarse la necesidad de que los países en actual desarrollo impulsen sus economías en base, entre otros, al comercio y explotación de combustibles fósiles; que dicha explotación es necesaria para el logro del cometido que es el desarrollo e industrialización de los países desaventajados; de lo anterior se concluye que existe una lógica de consecución de los objetivos de control y reducción de los efectos del cambio climático mediante la acción proporcionada pero desigual de los países relevantes, o como lo dispuso finalmente el mismo Protocolo:

*“Todas las Partes, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes, pero diferenciadas y las prioridades, objetivos y circunstancias concretos de su desarrollo nacional y regional, ...”*⁴¹ ;

³⁸ *ibid.*

³⁹ La referencia que tanto la Convención, como nosotros hacemos de “países” en lugar de Estados Partes, no es arbitraria y responde a una lógica que se será tratada con más detalle con ocasión del *status* de ratificación del Protocolo de Kyoto, y del sistema de comercio de carbono.

⁴⁰ Preámbulo Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

y entendiéndose que la interpretación de las disposiciones debe hacerse sobre la base de objetivos comunes, pero políticas y acciones divergentes entre países desarrollados y países en desarrollo.

5.1.2. Cuestión relativa al principio de precaución.

El principio de precaución o de cautela, fue moldeado por la Comisión Europea, y guía las acciones relativas al medio ambiente en general, cuando se trate de diseñar políticas y tomar decisiones.

En la generalidad de los casos en que se discute la protección al medio ambiente, y en especial cuando se trata de prevenir o mitigar el cambio climático, hay dos direcciones que cualquier decisión o acción debe considerar; una de ellas apunta al riesgo que corre el medio ambiente con determinadas políticas o con la omisión de adoptarlas, en su caso; y la otra dirección apunta al real estado del saber científico, que pueda acreditar que una acción en particular, o la omisión de una acción de mitigación causa efectivamente un daño.

Recordemos que hace una década y media atrás, y conociéndose el fenómeno llamado “agujero de ozono”, se desconocían las causas del daño. Así la pregunta clave es ¿Cómo debe procederse cuando el saber científico no logra acreditar la causa cierta de un fenómeno? ¿Debe primar un criterio de certeza que congele cualquier acción de mitigación, para el caso que la ciencia no haya establecido *ex ante* la relación causal entre el agente y el daño?

Actuar conforme el principio de cautela sugiere lo contrario. Significa tomar medidas de prevención o control no obstante la ausencia de la prueba científica.

En otras palabras, cuando los datos científicos son insuficientes, no concluyentes o inciertos; y cuando además una evaluación científica preliminar hace sospechar que existen motivos razonables para temer efectos potencialmente peligrosos para el medio ambiente y la salud humana, animal o vegetal, en casos, los riesgos incurridos son incompatibles con el elevado nivel de protección propugnado por actores como en este caso, la Unión Europea.⁴²

Es el criterio que recogió la Convención al reconocer los vacíos científicos que aún debían ser llenados:

“ Tomando nota de que hay muchos elementos de incertidumbre en las predicciones del cambio climático, particularmente en lo que respecta a su distribución cronológica, su magnitud y sus características regionales”⁴³

Pero a su vez, dejando claro el desafío que se encomendaba a la ciencia, al establecer que:

⁴¹ Artículo 10, Protocolo de Kyoto

⁴² Véase <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cig/g4000p.htm#PRECAUTIONARYPRINCIPLE>>

⁴³ Preámbulo Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

“ *Reconociendo que las medidas necesarias para entender el cambio climático y hacerle frente alcanzarán su máxima eficacia en los planos ambiental, social y económico si se basan en las consideraciones pertinentes de orden científico, técnico y económico y se reevalúan continuamente a la luz de los nuevos descubrimientos en la materia,*”⁴⁴

Así, se ha optado por actuar por prevención, en vez de abstenerse esperando recabar mayor certeza científica *ex post*.

El trabajo de los órganos e instituciones del Protocolo también ha sido solapado con éste principio, y parte de sus obligaciones consisten en recoger los conocimientos científicos y los adelantos tecnológicos, al tiempo que se van produciendo y divulgando. Esto, debemos apreciarlo en su contexto de ignorancia relativa respecto de las causa de la cuestión climática, pero fuertemente influido por el principio de precaución, el que no admite inacción por un estado de inopia transitoria. Así, la Conferencia de las Partes, actuando como reunión de la Partes en el Protocolo, entre sus deberes cuenta la obligación de examinar periódicamente las obligaciones contraídas, tomando para ello en consideración, la experiencia obtenida en la aplicación de la Convención, como también la evolución de los conocimientos científicos y técnicos⁴⁵. Salta a la vista que no es sino por el reconocimiento de que al día de la entrada en vigor del Protocolo, se adolece de la información concluyente que permitiría formular políticas permanentes e inmutables. En cambio, los redactores del Protocolo consideraron prudente incorporar expresamente la obligación de la CoP, en reunión de las Partes en el Protocolo, de admitir y examinar los hallazgos científicos y adelantos tecnológicos en materia de cambio climático.

Por último, la consideración a la evolución científica y tecnológica, ha determinado la incorporación de un órgano subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico. Dicho órgano fue creado por la Convención, y las disposiciones relativas a su funcionamiento y procedimientos, se aplican en este caso *mutatis mutandis* en función de las actividades previstas en el Protocolo.⁴⁶

5.2. Los Órganos del Protocolo.

Una de la particularidades del Protocolo, es su constante remisión a disposiciones de la Convención, lo que también ocurre a propósito de los órganos que intervendrán en materias regidas por estos instrumentos,

Sin embargo, las instituciones que han sido creadas al amparo de la Convención, deben entenderse como Instituciones distintas a aquéllas que las inspiraron. Así, y aunque el texto del Protocolo establezca una institución determinada de la Convención también servirá para los propósitos del Protocolo, no debe el intérprete confundirse y estimar que se trata del mismo cuerpo.⁴⁷

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Artículo 13 letra b) Protocolo de Kyoto.

⁴⁶ Sobre el Órganos Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico se tratará en el presente capítulo.

Prueba fehaciente de la afirmación anterior, lo constituye el hecho que para la adopción de acuerdos u otros actos resultantes de un proceso de votación, y tratándose de una institución que ha sido creada a partir de la Convención, sólo se contarán los votos que hayan sido emitidos por representantes de alguna de las Partes del Protocolo.

48

Fig. 1: Instituciones del Protocolo

5.2.1. La Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto.

Como hemos sostenido, la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo (a partir de ahora CoP/CRP), no debe ser confundida con la Conferencia de las Partes creada por la Convención (CoP/CMCC).

La razón por la que las Partes del Protocolo decidieron forjar una nueva institución, sobre las bases de una ya existente, debe buscarse entre argumentos de economía institucional. Si desarrollamos este principio un poco, veremos aparecer argumentos financieros para tal decisión, pues si las obligaciones que impone el Protocolo son asimétricas, y los gravámenes se distribuyen en forma desigual, se deduce que también la carga del financiamiento recaerá en forma disímil entre las Partes del Protocolo. En adición, existen motivos de mayor eficiencia que permiten tomar decisiones en forma más ágil y con mayor grado de certidumbre; no otra cosa puede inferirse si examinamos la convergencia entre ambas Conferencias. Las frecuencias de las reuniones, presentan un alto grado de convergencia. Por ejemplo, y de acuerdo con el artículo 13.6 del texto del Protocolo, la primera sesión de la CoP/P se llevará a cabo en conjunto con el primer período de sesiones de la CoP/C que se programe después de la fecha de entrada en vigor del Protocolo;⁴⁹ la CoP/P se reunirá anualmente en conjunto con los períodos ordinarios de sesiones de la CoP/C.⁵⁰

Establece el artículo 13.1. que la *“Conferencia de las Partes, que es el órgano supremo de la Convención, actuará como reunión de las Partes en el presente Protocolo”*. De aquello se deduce, que la CoP/P ejerce la supremacía entre los órganos del Protocolo, y su trabajo ordinario se llevará a efecto a través de las recomendaciones que

⁴⁷ Oberthür (1999), pág. 241.

⁴⁸ Un ejemplo representativo de aquello, lo constituye la Conferencia de las partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo, institución que se extrajo de la Convención, pero que al momento de considerar la toma de decisiones, solamente concurrirán aquéllos integrantes de la Conferencia, que además sean Partes en el Protocolo; véase artículo 13.2. del Protocolo de Kyoto. El resto de los integrantes de esta Conferencia, solamente podrán participar en calidad de observadores. Esto, a nuestro juicio acredita la calidad de institución particular e independiente de la CoF, en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo, y que no debe ser confundida con su símil de la Convención Marco de las Naciones unidas sobre Cambio Climático.

⁴⁹ El Protocolo entró en vigor con fecha 16 de febrero de 2005.

⁵⁰ Artículo 13.6 Protocolo de Kyoto.

haga respecto de cualquier materia necesaria para la implementación del Protocolo, y las decisiones que tome dentro del ámbito de sus atribuciones.

Por tratarse de Instituciones diversas, se le han asignado funciones diversas, aunque debe ser enfatizado que ambas instituciones se encuentran fuertemente vinculadas, y así, los objetivos de la Convención, siempre deberán ser considerados por la CoP/CRP. Con anterioridad hemos desarrollado el argumento de la omnipresencia de los objetivos del Protocolo en la etapa de ejecución y cumplimiento de sus disposiciones. Pero además, y con un carácter bastante concreto, el artículo 13 del Protocolo ordena a la CoP/P examinar periódicamente las obligaciones contraídas, tomando en consideración, entre otras cosas, el objetivo de la Convención.

Haciendo un esfuerzo de sistematización de las funciones de la CoP/P establecidas por el Protocolo, desarrollamos una tipología, basada en la acción ordenada, y hemos distinguido entre las funciones de análisis, funciones de coordinación y funciones normativas.

5.2.1.1. Funciones de análisis:

Con estas funciones nos referimos a aquéllas atribuciones que obedecen al tipo escrutinio, o en otras palabras, la comparación de los acontecimientos o los desarrollos empíricos, con los objetivos y las disposiciones del Protocolo y de la Convención en su caso. De esta manera queda entregada a la CoP/P establecer si las acciones, las medidas y las políticas que implementa cada Estado, se ajustan a lo acordado en el Protocolo y la Convención.

Lo interesante de esto, es que la elección de los medios en particular que implementará las políticas generales, dependerán de las Partes, y no de la CoP/P. La dimensión para ello queda entregada al nivel nacional, y en él intervendrá tanto el gobierno que suscribió ambos instrumentos, como también los órganos legislativos propios de cada país.

Pero una vez ejecutado cada uno de los actos, o implementada cada una de las políticas, la fiscalización de su conformidad vuelve al nivel internacional, en específico a la esfera de la Cop/P. Estas funciones consisten en:

a) Examinar regularmente la aplicación del Protocolo y, conforme a su mandato, tomar las decisiones necesarias para promover su aplicación eficaz.⁵¹ Si bien en esta descripción encontramos dos tipos de funciones –examinar y tomar decisiones- nos interesa la primera. En ella, el objetivo de la atribución de examen, consiste en la corrección de situaciones incongruentes con los objetivos del Protocolo y de la Convención, para el caso hipotético, que la CoP/P estableciera que el actuar de las Partes no se adecua a lo convenido. Es por ello, que el artículo 4 encadena la facultad de examinar la aplicación del Protocolo, con una acción que resulta al constatar, que los objetivos del Protocolo y de la Convención no se están observando.

b) Evaluar, basándose en toda la información que ser le proporcione de conformidad con lo dispuesto en el presente Protocolo, la aplicación del Protocolo por las Partes, los

⁵¹ Artículo 13, número 4.

efectos generales de las medidas adoptadas en virtud del Protocolo, en particular los efectos ambientales, económicos y sociales, así como su efecto acumulativo, y la medida en que se avanza hacia el logro del objetivo de la Convención.⁵²

Esta disposición contiene algunas incorporaciones del tipo normativa, pues junto al mandato general de evaluación, agrega las circunstancias que deben rodear dicho examen.

Por de pronto, la evaluación puede ser tomada como sinónimo de la facultad de examinar. Pero si interpretamos con mayor agudeza, veremos una sutileza nos lleva a distinguir dos acciones diversas; parecidas pero desiguales.

Si desmenuzamos las expresiones examinar y evaluar⁵³, y atendiendo al hecho de que la versión en español es auténtica, entonces pues, podemos hallar una pequeña divergencia. Para ello nos valemos de uno de los instrumentos de interpretación, ciñéndonos a la palabra escrita y tratando de obtener su real significado. De acuerdo con lo que expresa el Diccionario de la Real Academia Española,⁵⁴ examinar significa “*Inquirir, investigar, escudriñar con diligencia y cuidado una cosa. //2. Reconocer la calidad de una cosa, viendo si contiene algún defecto o error*”. A nuestro juicio, y según la divergencia que se verá a continuación, el sustrato de esta forma es investigativa más que juzgadora. Es la recopilación de datos relevante, lo que a nuestro juicio mejor denota esta potestad. Por su lado, evaluar significa “*Señalar el valor de una cosa. //2. Estimar, apreciar, calcular el valor de una cosa*”. Entendemos que en esta descripción existe una potestad de juicio, que se sigue de la mera recolección de datos, que le permite a la CoP/P establecer, en primer lugar, si acaso ha habido incongruencia entre los actos y medidas adoptados durante la vigencia del Protocolo, y en segundo lugar, cuantificar esa incongruencia. Así, primero debe examinar, investigar, luego debe valorar o cuantificar la medida en que se han cumplido o incumplido las disposiciones del Protocolo.

Ahora, en cuanto a las circunstancias a las que debe atender la CoP/P al momento de proceder con la evaluación de la aplicación de este instrumento, debe hacerlo con la consideración de toda la información que se le proporcione de conformidad con el Protocolo, y en particular, debe hacer evaluación de los efectos ambientales, económicos y sociales. Previamente habíamos hecho hincapié en la perspectiva científica que adoptaban las Partes, y la observancia del Principio de Precaución.⁵⁵

c) Similar aproximación se expresa en la letra b) del artículo 4 del Protocolo, en

⁵² Artículo 13, número 4, letra b).

⁵³ El Protocolo de Kyoto se ha plasmado en seis idiomas, según se establece en su artículo 28: “*El original del presente Protocolo, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, se depositará en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.*”; Artículo 28, Protocolo de Kyoto.

⁵⁴ Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, Vigésima Primera Edición, 1999, Madrid.

⁵⁵ Recordemos que el Principio de Precaución llama a tomar acción en determinadas áreas, no obstante la ausencia de prueba fehaciente de las causas de un problema determinado, o el relativo retraso de los avances científicos y tecnológicos. Véase capítulo I de este trabajo.

relación a las funciones de examinación y el principio de precaución o cautela al reconocer la limitante de los avances científicos y tecnológicos:

*“Examinará periódicamente las obligaciones contraídas por las Partes en virtud del presente Protocolo, tomando debidamente en consideración todo examen solicitado”...“a la luz del objetivo de la Convención, de la experiencia obtenida en su aplicación y de la evolución de los conocimientos científicos y técnicos.”*⁵⁶

5.2.1.2. Funciones de Fomento:

Las funciones de fomento apuntan principalmente al logro de las metas comunes, sea mediante la cooperación o a través de una mera concertación.

a) Le corresponde a la CoP/P promover y facilitar el intercambio de información sobre las medidas adoptadas por la Partes con ocasión de este Protocolo.⁵⁷ No es responsabilidad directa de la CoP/P generar la información, sino que es su función adoptar las medidas conducentes a apoyar o generar el flujo de información respecto de la realidad de las acciones tomadas en el marco del Protocolo. La información respectiva debe ser elaborada por las Partes en el acuerdo.

Pero esta misma atribución se hace sobre la base de las responsabilidades diferenciadas de las Partes. Esta circunstancia ya se había advertido a propósito del examen del preámbulo y los objetivos del Protocolo.⁵⁸ Esta idea nos lleva a creer, que a mayor desarrollo de un país que sea Parte, mayores serán las responsabilidades adquiridas; por último, mientras mayores sean las responsabilidades, mayor será la cantidad de información relevante que deberá hacerse conocida. En cuanto a las innovaciones tecnológicas, el flujo informativo debiera esperarse siendo mayoritariamente desde países desarrollados hacia países en desarrollo, y será precisamente la CoP/P la que debe promover estos flujos. Ahora, no debemos olvidar que elaboración de la información sobre las medidas adoptadas por las Partes en el Protocolo pueden obedecer a acciones de cooperación entre Partes, con el objeto de elevar los niveles de conocimiento científico sobre el cambio climático; pero además existe un deber de las Partes de informar ciertas acciones y medidas, por lo que la función de promotor y facilitador de la información que ostenta la CoP/P cobra relevancia cuando se discuta eventuales cumplimientos o incumplimientos de las obligaciones del Protocolo. Claramente dichos juicios se harán sobre la base de la información que se hay puesto a disposición por mandato, por ejemplo, del artículo 3, número 3 del Protocolo.⁵⁹ En ese sentido, y haciendo un análisis sistemático del instrumento, no queda sino concluir que la

⁵⁶ Artículo 13 número 4, letra b) Protocolo de Kyoto.

⁵⁷ Artículo 13 número 4, letra c) *ibid.*

⁵⁸ Véase capítulo II pág. 27.

⁵⁹ “Se informará de las emisiones por las fuentes y la absorción por los sumideros de gases de efecto invernadero que guarden relación con esas actividades de una manera transparente y verificable y se las examinará de conformidad con lo dispuesto en los artículo 7 y 8.)

expresión *promover* debe ser interpretada de manera amplia. Así, no queda entregado a la CoP/P solamente tomar la iniciativa para el logro de sus cometidos, sino que su función se ve fuertemente respaldada por un mandato que reviste carácter de obligación para las Partes, como lo es, entregar la información respecto de las medidas adoptadas para cumplir con el Protocolo. Estas obligaciones impuestas a las partes, están en el artículo 7, que obliga a las Partes a dar a conocer: a) su inventario anual de las emisiones dañinas, b) la información suplementaria necesaria a los efectos de asegurar las reducciones de emisiones, c) la comunicación nacional respecto de las reducciones alcanzadas mediante los mecanismos de desarrollo limpio,⁶⁰ y d) la información suplementaria necesaria para demostrar el cumplimiento de los compromisos contraídos.

Pues bien, con estas exigencias, se va develando, que la posición de la CoP/P para hacia las Partes, no es la de un mero iniciador o facilitador de información. Por la carga que pesa sobre las Partes, podríamos osar un apelativo quizás más cercano fiscalizador.

Si sometemos nuestra proposición al tratamiento del mismo Protocolo, y lo complementamos con funciones adicionales que se le han encomendado a la CoP/P con el propósito de incorporar esta información, funciones que por lo demás no se encuentran en el listado sistematizado del artículo 13, nuestra afirmación se estimula:

“La frecuencia de la presentación ulterior de la información solicitada en el presente artículo será determinada por la Conferencia de la Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Protocolo, teniendo en cuenta todo calendario para la presentación de las comunicaciones nacionales que determine la Conferencia de las Partes.”⁶¹

Por tanto, el Protocolo entrega a la CoP/P la facultad de establecer la periodicidad de las comunicaciones. Creemos que esta facultad reviste mayor relevancia de la que el mero texto pudiera sugerir, pues según se tratará más adelante, la contabilidad de la reducción de las emisiones podría no ser gradual ni uniforme, por lo que el calendario de comunicaciones respecto del cumplimiento de los compromisos puede reflejar fuertes variaciones de observancia dentro de un mismo año calendario. Con todo, aún queda por verse la real significancia de esta potestad, y de la capacidad que puedan mostrar las Partes para influir en estas decisiones.

Una vez establecidas las épocas en las que se propiciará la información, resta determinar la forma en la que deberá ser preparada.

Nuevamente, quien detenta el poder para ello, es la CoP/P:

“La Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Protocolo adoptará en su primer período de sesiones y revisará periódicamente en lo sucesivo directrices para la preparación de la información solicitada en le presente artículo,..”⁶²

Si nos detenemos aún más en estas dos últimas funciones, y las comparamos con el

⁶⁰ Los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) están tratadas en el artículo 12 del Protocolo.

⁶¹ Artículo 7, número 3, Protocolo de Kyoto.

⁶² Artículo 8, número 4.

listado de funciones que establece el artículo 13 del Protocolo, habremos de reparar en la asimetría que se hace aparente al intentar asir la naturaleza jurídica de estas potestades. Si en la atribución de fijar la frecuencia de las comunicaciones –que según veremos, incidirá en la calificación de Parte cumplidora o impenitente- le vemos un potencial considerable, en lo que se refiere a las directrices, precisamente la CoP/P la que adoptará y preparará las directrices para la preparación de la información solicitada. He aquí una función de reglamentación de la CoP/P, que le fue entregada en atención a la importancia que la información en general –sean avances científicos o comunicaciones relativos al cumplimiento de los compromisos- reviste para el Protocolo de Kyoto.

Entonces, y si la información requerida reviste tal relevancia, ¿cuál es el órgano encargado de llevar a cabo la interpretación o calificación de esta información? De acuerdo con el artículo 9 del Protocolo, la información presentada en virtud del artículo 7 por cada una de las Partes, será examinada por equipos de expertos en cumplimiento de las decisiones pertinentes de la Conferencia de las Partes, y de las directrices adoptadas por la CoP/P.

Con todo, en estos exámenes que conducirán los equipos de expertos, no se contempla intervención directa de la CoP/P, por lo que puede interpretarse como un intento de despejar el análisis de los entendidos, de las políticas de la CoP/P.

b) También se le han encomendado tareas de promoción del desarrollo y el perfeccionamiento periódico de metodologías comparables para la aplicación eficaz del presente Protocolo, que serán acordadas por la CoP/P.⁶³ Esto guarda íntima relación las atribuciones para establecer métodos de contabilidad de las reducciones, por lo que nos parece congruente que si la CoP/P cuenta con atribuciones de ese tipo, también se le confíen herramientas para perfeccionarlas y modificarlas.

En todo caso, y en armonía con nuestros hallazgos iniciales, toda modificación deberá ser promovida en conformidad con los objetivos de la Convención y del Protocolo.

5.2.1.3. Funciones reglamentarias:

Hemos adelantado nuestros hallazgos que permiten completar la tipología con estas funciones.

a) Adopción de las directrices relativas a la presentación de la información que deben evacuar las partes, a las modalidades de contabilización de las reducciones y la frecuencia de la presentación de la información solicitada.⁶⁴

b) Establecimiento de las modalidades y procedimientos que permitan asegurar la transparencia, la eficiencia y la rendición de cuentas por medios de una auditoría y la verificación independiente de las actividades de proyectos.⁶⁵

⁶³ Artículo 13, número 4, letra e).

⁶⁴ Ver artículos 7, números 3 y 4, Protocolo de Kyoto.

⁶⁵ Artículo 12, número 7, Protocolo de Kyoto.

c) Establecimiento de los órganos subsidiarios que considere necesarios para la aplicación del Protocolo.⁶⁶

d) Determinación de los principios, modalidades, normas y directrices pertinentes, en particular para la verificación, la presentación de informes y la rendición de cuentas en relación con el comercio de los derechos de emisión.⁶⁷

5.2.2. La Secretaría

La Secretaría del Protocolo de Kyoto, se encuentra regulada en el artículo 14 disposición que hace remisión a las funciones establecidas por la Convención para su propia secretaría.⁶⁸ Incluso, se ordena expresamente la aplicación *mutatis mutandi* de los párrafos 2 y 3 del artículo 8 de la Convención.

5.2.2.1. Funciones de la secretaría en virtud de la remisión a la Convención

a) Organizar los períodos de sesiones de la Conferencia de las Partes y de los órganos subsidiarios establecidos en virtud de la Convención y prestarles los servicios necesarios;

b) Reunir y transmitir los informes que se le presenten;

c) Prestar asistencia a las Partes, en particular a las Partes que son países en desarrollo, a solicitud de ellas, en la reunión y transmisión de la información necesaria de conformidad con las disposiciones de la Convención;

d) Preparar informes sobre sus actividades y presentarlos a la Conferencia de las Partes;

e) Asegurar la coordinación necesaria con las secretarías de los demás órganos internacionales pertinentes;

f) Hacer los arreglos administrativos y contractuales que sean necesarios para el cumplimiento eficaz de sus funciones, bajo la dirección general de la Conferencia de las Partes; y

g) Desempeñar las demás funciones de secretaría especificadas en la Convención y en cualquiera de sus protocolos, y todas las demás funciones que determine la Conferencia de las Partes.

Si bien el artículo 14 en comento no agrega más funciones para la secretaría, un análisis sistemático del instrumento nos muestra funciones adicionales, y que son las siguientes:

5.2.2.2. Funciones de apoyo al flujo de información:

⁶⁶ Artículo 13, número 4, letra h).

⁶⁷ Artículo 17.

⁶⁸ Artículo 14, Protocolo de Kyoto: “La secretaría establecida por el artículo 8 de la Convención desempeñará la función de secretaría del presente Protocolo”

a) Recibir las notificaciones de los contenidos del acuerdo para el cumplimiento conjunto de sus compromisos dimanantes del artículo 3 del Protocolo.⁶⁹ Recuérdese que el artículo 3 contiene la obligación y las modalidades para alcanzar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, y su forma de ser contabilizada.⁷⁰

b) Informar a las Partes de los términos de los acuerdos establecidos en los acuerdos 3 y 4.⁷¹

c) Coordinar los equipos de expertos examinadores de la información que se entrega en cumplimiento del artículo 7,⁷² en relación con aquella información suplementaria que se refiere al cumplimiento de los compromisos adquiridos.⁷³

d) Distribuir el informe elaborado por el grupo de experto examinadores, a todas las Partes en la Convención.⁷⁴

e) Enumerar las cuestiones relacionadas con la aplicación que se hayan señalado en los informes evacuados por el grupo de expertos examinadores. A este respecto, el mismo Protocolo ordena a la CoP/P examinar dichas cuestiones enumeradas por la secretaría, así como toda cuestión que hayan planteado las Partes.⁷⁵ Recordemos en este punto lo que se ha dicho, a propósito de nuestro análisis de las facultades examen de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Protocolo.⁷⁶

La importancia de este último punto queda de manifiesto con el deber de adopción de decisiones que pesa sobre la CoP/P, y la consideración que debe darle a la enumeración de las cuestiones relacionadas con la aplicación que constan en el informe. Dicha enumeración, junto al informe en el que se ha basado y la información que presenten las propias Partes del Protocolo, son la base de las decisiones que adoptará la CoP/P, lo que no deja de ser de relevancia, atendido lo que expresáramos con ocasión de nuestros hallazgos respecto de las atribuciones de toma de decisiones del órgano de gobierno supremo del Protocolo de Kyoto.

En suma, y atendiendo especialmente a esta última facultad, podemos decir que

⁶⁹ Artículo 4, número 2. *“Las Partes en todo acuerdo de este tipo notificarán a la secretaría el contenido del acuerdo en la fecha de depósito de sus instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación del presente Protocolo o de adhesión a éste.”*

⁷⁰ Véase artículo 3, Protocolo de Kyoto.

⁷¹ Artículo 4, número 2.

⁷² Artículo 8, número 2.

⁷³ Artículo 7, número 1 y 2 Protocolo de Kyoto.

⁷⁴ Artículo 8, número 3, Protocolo de Kyoto.

⁷⁵ Véase artículo 8 número 3, en concordancia con el número 5, letra b) del mismo artículo.

⁷⁶ Sobre las atribuciones de examinación de la CoP/P, véase pág. 39 del presente capítulo.

junto con las atribuciones que de ordinario se atribuyen a las secretarías de los actores multilaterales, como es la custodia de documentos, elevación de actas, dar fe, y en general labores de apoyo administrativo, la Secretaría del Protocolo de Kyoto cumple labores de relevancia en el flujo de la información. Esto cobra mayor importancia atendido el hecho que las obligaciones de reducción de emisiones a las que se han comprometido las partes, se contabilizan y juzgan de acuerdo con la información relevante que se reúne en el seno de la secretaría.

Si a lo anterior agregamos la facultad del artículo 8, número 3, vemos que la secretaría del Protocolo ostenta la atribución-deber de enumerar las cuestiones relacionadas con la aplicación del mismo Protocolo, y someterlos a la CoP/P; cosa que no resulta irrelevante, pues eventuales incumplimientos de los compromisos adquiridos por la Partes, o implementación deficientes, probablemente serán expuestas en este tipo de cuestiones, y será la secretaría la responsable de transmitirlos al órgano supremo del Protocolo, la Conferencia de las partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo.

5.2.3. Los Órganos subsidiarios.

Recogiendo las técnicas aplicadas para los demás órganos, los órganos subsidiarios establecidos por la Convención, actuarán también para los efectos del presente Protocolo; dichos órganos son a) el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT); y b) Órgano Subsidiario de Ejecución (OSE).

Si bien ambos órganos tienen, en principio funciones y competencias diferentes, es también cierto que el trabajo de ambos se ha caracterizado por superposiciones mutuas, dificultando la precisión con respecto al límite de las atribuciones de una y el comienzo de las atribuciones de la otra.⁷⁷

Sin embargo, y aún existiendo una remisión expresa a la Convención, en cuanto al establecimiento de órganos equivalentes, no ocurre lo mismo al momento de tratar las funciones que tendrán éstos órganos. Así, y contrariamente a lo que sucede en el caso de las secretarías y sus funciones en ambos instrumentos internacionales, los órganos ostentan una remisión en cuanto a su existencia, pero el Protocolo ha silenciado la materia relativa al catálogo de funciones de los órganos en cuanto cuerpos del Protocolo. Aplicar una lisa y llana analogía pareciera un paso osado; ha habido voces de autores que han sugerido que esta omisión se debe a que los forjadores del Protocolo querían evitar colisiones sensibles entre las competencias de ambos órganos.⁷⁸ Con todo, el artículo 15 del Protocolo ordena aplicar *mutatis mutandis* las disposiciones de la Convención respecto de éstos órganos, al Protocolo. Quedará por verse aún, si el trabajo de la CoP/P influye el desarrollo de estas disposiciones, en especial a partir del inicio de la vigencia del Protocolo de Kyoto.

Si nos remitimos a las normas de la Convención, vemos que el OSACT, es el

⁷⁷ Oberthür 1999, pág. 249.

⁷⁸ *Ibidem*.

llamado a proporcionar a la Conferencia de las Partes y, según proceda, a sus demás órganos subsidiarios, información y asesoramiento oportunos sobre los aspectos científicos y tecnológicos relacionados con la Convención.⁷⁹ Su tarea comprende la recolección de los hallazgos científicos del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (PICC)⁸⁰, la consideración en profundidad de las comunicaciones remitidas por las partes, y la circunspección de asuntos metodológicos respecto del curso de cualquier investigación científica que guarde relación con los ámbitos de su competencia.

El OSE en cambio, tiene un papel de asesoría en lo que se refiere a la revisión de las comunicaciones nacionales, los efectos de las medidas acordadas por las Partes, los mecanismos financieros, transferencia de tecnología y adecuación de los compromisos.⁸¹ Adicionalmente, el mismo Protocolo establece ciertas tareas para éste órgano, en el artículo 8, número 5, como son:

Asistir a la Conferencia de las Partes, en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo, en el examen de la información presentada por las Partes en virtud del artículo 7 y los informes de los exámenes que hayan realizado de ella los expertos de conformidad con el presente artículo;⁸²

Asistir a la CoP/P en el examen de las cuestiones relacionadas con la aplicación que haya enumerado la secretaría, o que haya planteado alguna Parte;⁸³

En cuanto a las reglas de funcionamiento de estos órganos, se siguen las reglas generales establecidas para la CoP/P, es decir, solamente las partes en el Protocolo podrán participar en la toma de decisiones de los órganos subsidiarios. Por el contrario, aquéllas Partes, que lo sean de la Convención, pero no del Protocolo, solamente podrán participar como observadores.⁸⁴ Cuando la Mesa de los órganos subsidiarios deban ejercer funciones respecto de cuestiones de interés para el Protocolo, y haya miembros de ella que representen a Partes que no sean Parte en el Protocolo, deberán ser reemplazados por otro miembro que sea elegido entre las Partes.⁸⁵

5.2.4. Órganos Subsidiarios *Ad Hoc*

⁷⁹ Artículo 9, número 1, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

⁸⁰ Sobre el PICC, consúltese el sitio < <http://www.IPCC.ch> > según sus siglas en inglés.

⁸¹ Véase Artículo 10 de la Convención Marco sobre Cambio Climático, en relación con el artículo 11 del mismo instrumento, que se refiere a los mecanismos de financiación.

⁸² Artículo 8, número 5, letra a) del Protocolo de Kyoto.

⁸³ Relaciónese esta facultad con las atribuciones de la secretaría expuesta en la página 50 de este capítulo. Véase asimismo Artículo 8, número 5 letra b)

⁸⁴ Artículo 15, número 2 Protocolo de Kyoto.

⁸⁵ Artículo 15, número 3.

En adición a los órganos que hemos tratado, la CoP/P tiene facultades expresas para establecer órganos subsidiarios, que sean estimados como necesarios para la aplicación del Protocolo. Como su creación está prevista para ocasiones que aún están por determinarse, y dado la discrecionalidad que tiene la CoP/P para su establecimiento, se ha convenido en denominarlos órganos subsidiarios *Ad Hoc*.⁸⁶

⁸⁶ Artículo 13, número 3, letra h).

CAPITULO III

6.- Cuestiones relativas a la vigencia del Protocolo de Kyoto.

Con fecha 16 de febrero de 2005, y en virtud del depósito del instrumento de ratificación que hiciera Rusia, entró en vigencia el Protocolo de Kyoto. Dicho acontecimiento terminaba con un prolongado período de especulaciones, iniciativas y contra-iniciativas de las que nos ocuparemos en este capítulo.

Las exigencias que se habían establecido en el propio instrumento para la entrada en vigor del Protocolo, tuvieron más de una consecuencia para las partes. Algunas bastante previsibles; otras no tanto.

En general, un tratado no entra en vigor sino cuando ha sido ratificado, o bien, una vez que ha existido la adhesión al mismo, o de la manera y en la fecha en que él se disponga o que acuerden los Estados negociadores.⁸⁷ Esto significa, que entre la adopción de un texto y su ratificación suele mediar un período de tiempo durante el cual

⁸⁷ Salvo que en el texto adoptado se exprese, o se desprenda que debe entenderse manifestado el consentimiento de los Estados para obligarse, como pudiera ser un caso en que la mera firma *ad referendum* o el canje de instrumentos en su caso, fueran suficiente para tales propósitos. Véase artículo artículos 12, 13 y 24 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.

los órganos investidos con las atribuciones legislativas se pronuncian sobre el proyecto que se les presenta. No es difícil imaginar la conveniencia de este procedimiento, pues al estar separadas los poderes plenipotenciarios para negociar y firmar un acuerdo por un lado, y por otro las facultades soberanas de aprobar un texto para darle fuerza de ley, se ven favorecidas las condiciones para alcanzar compromisos respetándose, a su vez, las atribuciones soberanas que detentan los legisladores nacionales, sea a través de un parlamento o un proceso de referéndum popular.

Ésta posibilidad ha sido establecida en la Convención de Viena.

*“El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido.”*⁸⁸

Pero además, para que la ratificación o la aprobación, encarnen el medio por el que los Estados manifiesten su consentimiento para obligarse, debe constar por alguno de los medios explicitados por la Convención. Entre ellos, *“cuando el tratado disponga que tal consentimiento debe manifestarse mediante la ratificación”*.⁸⁹

Es precisamente éste procedimiento el que fue establecido por las partes que adoptaron el Protocolo de Kyoto

“El presente Protocolo entrará en vigor al nonagésimo día contado desde la fecha en que hayan depositado sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión no menos de 55 Partes en la Convención, entre las que se cuenten Partes del anexo I cuyas emisiones totales representen por lo menos el 55% del total de las emisiones de dióxido de carbono de las Partes del anexo I correspondiente a 1990”.⁹⁰

Así, se dejó abierta la posibilidad a cada una de las partes, de proceder con los mecanismos propios para la manifestación del consentimiento. En el caso de Chile, la fórmula sancionatoria, estaría dada por su propia legislación, contenida en la Constitución Política:

*“Conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime conveniente para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso conforme a lo prescrito en el artículo 50, N° 1.”*⁹¹

A su vez, el artículo 50 N° 1 de la CPE, establece entre las atribuciones exclusivas del Congreso:

“Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de

⁸⁸ Artículo 11 Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados.

⁸⁹ Artículo 14 letra a), *ibid.*

⁹⁰ Artículo 25, letra 1.- Protocolo de Kyoto.

⁹¹ Artículo 32, número 17 Constitución Política de la República de Chile.

la República ante de su ratificación. La aprobación de un tratado se someterá a los trámites de una ley.”...

“En el mismo acuerdo aprobatorio de un tratado, podrá el Congreso autorizar al Presidente de la República a fin de que, durante la vigencia de aquél, dicte las disposiciones con fuerza de ley que estime necesarias para su cabal cumplimiento, siendo en tal caso aplicable lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes del artículo 61”⁹²

En ese panorama normativo, Chile firma el Protocolo de Kyoto con fecha 17 de junio de 1998, y ratifica el instrumento conforme a las normas constitucionales enunciadas, el día 26 de agosto de 2002.

Ahora bien, en lo que respecta a su entrada en vigor, ésta no se verá realizado sino hasta el momento en que se cumpla la condición establecida en el artículo 25, esto es, el consentimiento⁹³ de 55 Partes en la Convención, entre las cuales debe contarse por lo menos 55% del total de las emisiones de dióxido de carbono imputables a Partes incluidas en el anexo I.⁹⁴

En los hechos, se aprecia que en el caso de los Estados Unidos de América, la emisión de gases de efecto invernadero atribuibles a dicho Estado, considerando los índices de 1990, ascendieron a 1.348 millones de toneladas métricas de carbono, que incidían en la cuota estadounidense de 36.1% de todas las emisiones de GEI mundiales.

⁹⁵

Al mismo tiempo, Rusia era responsable por un porcentaje mundial de 17.4% del total de emisiones globales de dióxido de carbono en 1990.

Así, y considerando que los Estados Unidos y Rusia emitían en 1990 GEI por un total de 53.5% del total mundial, era impracticable que pudiera cumplirse la meta del artículo 25 del Protocolo, si ambas partes en cuestión se rehusaban a ratificarlo.

Se producía en el hecho, un *dead-lock* cuyo control quedaba entregado a Rusia y a EE.UU.

Tabla 2. Índice comparativo de emisiones de CO2 por países.

⁹² Artículo 50, número 1) incisos 1º y 3º respectivamente, Constitución Política de la República de Chile.

⁹³ El Protocolo en su artículo 25 establece: “...que hayan depositado sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión...”

⁹⁴ Países del Anexo I de la Convención: Alemania, Australia, Austria, Belarús, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Comunidad Económica Europea, Checoslovaquia, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Estonia, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Rumania, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania.

⁹⁵ Según la Primera Comunicación de los Estados Unidos de América, efectuada en el marco de la Convención marco sobre Cambio Climático, disponible en internet en el sitio <http://unfccc.int/parties_and_observers/parties/items/2228.php>

“PROTOCOLO DE KYOTO, ANÁLISIS E IMPLICANCIAS DE SUS MECANISMOS”.

Parte	1990 Emisiones CO2 (Gg)	%
Alemania*	1.012.443	7,4
Australia	288.965	2,1
Austria*	59.200	0,4
Bélgica *	113.405	0,8
Bulgaria	82.990	0,6
Canadá	457.441	3,3
Dinamarca*	52.100	0,4
EE.UU.	4.957.022	36,1
Eslovaquia	58.278	0,4
España*	260.654	1,9
Estonia	37.797	0,3
Federación de Rusia	2.388.720	17,4
Finlandia *	53.900	0,4
Francia*	366.536	2,7
Grecia*	82.100	0,6
Hungría	71.673	0,5
Irlanda*	30.719	0,2
Islandia	2.172	0,0
Italia*	428.941	3,1
Japón	1.173.360	8,5
Letonia	22.976	0,2
Liechtenstein	208	0,0
Luxemburgo*	11.343	0,1
Mónaco	71	0,0
Noruega	35.533	0,3
Nueva Zelanda	25.530	0,2
Países Bajos*	167.600	1,2
Polonia	414.930	3,0
Portugal*	42.148	0,3
Reino Unido *	584.078	4,3
República Checa	169.514	1,2
Rumania	171.103	1,2
Suecia*	61.256	0,4
Suiza	43.600	0,3

* Total de los 15 Estados miembros de la Comunidad Europea 24,2

Fuente: UNFCCC (2004) Cuidar el clima: Guía de la Convención Marco sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto ⁹⁶

Esta situación mantenía en suspenso las intenciones de la comunidad internacional por lograr las metas de reducción de emisiones de gases causantes del efecto

⁹⁶ Publicada por la Secretaría de la Convención Marco sobre el Cambio Climático (UNFCCC), Bonn (Alemania), disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/publications/caring_sp.pdf>

invernadero. Pero aún estando en un plano de igualdad en cuanto a la capacidad para poder detener la entrada en vigor del Protocolo, no existía esa similitud respecto a las ventajas comparativas y las proyecciones para cada una de esas dos partes.

6.1. Rusia y su particular situación post-soviética

En el caso de Rusia, no puede entenderse sus opciones frente a la ratificación del Protocolo, sin atender a las especiales características económico-políticas reinantes en 1990. Recuérdese que hasta 1992 Rusia integraba la Unión Soviética, y que su política macroeconómica no recogía en lo absoluto el esquema de economía de mercado.

Sin embargo, y después del desplome del bloque soviético, los Estados que solían integrar la Unión Soviética, conformaron lo que constituyó la Federación Rusa, y sus Estados comenzaron un proceso de transición a una economía de mercado. Esto se lograría a partir de un marcado esquema de reformas institucionales y económicas, las que se llevaron a cabo principalmente mediante mecanismos de ajuste. Como consecuencia, la Federación experimentó una fuerte recesión e inestabilidad macroeconómica generalizada a partir de esa fecha. La totalidad de los índices económicos y sociales se fueron a la baja sostenida, incluyendo una caída del ingreso bruto de 38%.⁹⁷ La actividad industrial declinó también, con la consecuencia que en 1995 los niveles de emisión de CO₂ se redujeron en 26% con relación a los índices de 1990.⁹⁸ De acuerdo con la Comisión Revisora de la Primera Comunicación hecha por la federación Rusa en conformidad a los compromisos adquiridos en el marco de la Convención, los niveles de emisiones relacionados con la producción energética vistos en el año 1990, se repetirían recién *ceteris paribus* en el año 2010.

¿Qué ventajas concretas reporta esta situación a lo que hoy es Rusia?

Expresado en términos simples, el margen que detenta la industria energética rusa, es amplio como ningún otro. Al momento de firmar el Protocolo el día 11 de marzo de 1999,⁹⁹ la Federación Rusa tenía el dato certero de que se encontraba muy por debajo de los niveles de emisión de 1990, y al contrario de sus contrapartes, ese amplio margen tenía un gran potencial para ser ofrecido en el mercado de emisiones que estaba a punto de concretarse.

La Federación Rusa se situaba así, en el bando de los dueños de la oferta, mientras que los EE.UU. –de entrar en vigor el Protocolo- se situaba del lado de los que demandaban emisiones. Por lo tanto, ¿podría sostenerse que entre el 11 de marzo de 1999 –fecha de la firma por parte de la Federación Rusa- y el 18 de noviembre del 2004 se desarrolló un proceso progresivo y controlado hacia la entrada en vigor del

⁹⁷ Reporte de la revisión en profundidad de la Comunicación Nacional de la Federación Rusa, p.2
<<http://unfccc.int/resource/docs/sum/rus01.pdf>>

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Sitio Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, en
<http://unfccc.int/parties_and_observers/parties/items/2180.php>

Protocolo?

¿Fue suficiente ese escenario para que pudiera cumplirse con el quórum necesario del 55% de las emisiones atribuibles a países del anexo I?

No debiéramos adelantarnos sin antes conocer un importante antecedente.

6.2. El Factor Europeo

Durante el lapso de tiempo descrito, en el que la entrada en vigor se encontraba en suspenso, hubo acciones y políticas que incidieron en el desarrollo de los acontecimientos.

Junto con la ventajosa situación en la que quedaba la federación Rusa con respecto al cálculo de las emisiones, hubo otro actor que decidió tomar la iniciativa con respecto a los acuerdos suscritos en el marco del Protocolo de Kyoto.

La Unión Europea,¹⁰¹ advirtió la importancia del problema relacionado con el cambio climático, y también conocía el precio que se debe pagar por descontaminar. Pero para dictar políticas ambientales a nivel supranacional, es necesario posicionar el problema en la agenda europea. Esto lo hizo la Comisión en su comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo:

“El liderazgo de la Comunidad Europea en la aplicación del Protocolo de Kioto se medirá a través de los avances registrados en los próximos años. Existen varias señales positivas, tanto a nivel de los Estados miembros como a nivel europeo, de que la aplicación del Protocolo de Kioto es un punto prioritario de la agenda política”¹⁰²

Es por esos motivos, y con el objetivo de ganar experiencia en iniciativas como el Mecanismo de Desarrollo Limpio, que la UE se propuso la creación de lo que devino en llamarse “Mercado Europeo de Emisiones”:

“Para respetar los compromisos adquiridos por la UE en Kioto, tanto los Estados miembros como la Comunidad tendrán que reforzar sus iniciativas. Así pues, la Comisión adoptará una doble estrategia: el refuerzo de las políticas y medidas comunitarias y el desarrollo de un sistema de comercio de los derechos de emisión en la UE para aumentar la rentabilidad de la estrategia de aplicación de la UE, incluida la preparación para el uso de los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto. Actuando de forma decidida en la aplicación de ambos elementos del Acuerdo de Kioto, la UE aumentará su credibilidad internacional.”

¹⁰⁰ 18 de noviembre de 2004 corresponde a la fecha de ratificación del Protocolo por parte del Kremlin.

¹⁰¹ La Unión Europea carece de personalidad jurídica internacional, por lo que actúa válidamente ante otros Estados, como Comunidad Europea. Para mayor precisión sobre éste tema, véase sitio web <<http://europa.eu.int>>

¹⁰² *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre políticas y medidas de la UE para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero: hacia un Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC); COM/2000/0088. Disponible en el sitio Web <http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi:celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfinal&an_doc=2000&nu_doc=88>*

Así, entre los fundamentos para la acción, se manifiesta un potencial aumento de la rentabilidad, como también la preparación para el uso de los mecanismos de flexibilidad del Protocolo.

En otras palabras, la UE se preparaba para lanzar un mercado paralelo a aquél establecido en el Protocolo de Kyoto. Dicho mercado se hizo realidad con la dictación de la directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de la UE.¹⁰⁴

Dicha directiva establece un régimen comunitario para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, a partir del 1º de enero de 2005; y por “derechos de emisión” debe entenderse –de acuerdo con ese mismo texto- el derecho a emitir una tonelada de dióxido de carbono o de cualquier otro gas de invernadero de efecto equivalente durante un período determinado.¹⁰⁵

De acuerdo con la directiva mencionada, el mercado europeo de emisiones, se estructura sobre la obligación que pesa sobre la industria energética, de contar con un permiso expedido por las autoridades locales, para poder desarrollar su actividad productiva. Así, la instalación que sea titular de éstos permisos, debe presentar y restituir los derechos de emisión que equivalgan a su nivel de emisiones de GEI, so pena de ser multado.

A su vez, cada Estado miembro se obligó a elaborar un plan nacional, en el que se indicara los derechos de emisión que se preveían susceptible de ser asignados.¹⁰⁶

En tercer lugar, cada Estado miembro se obliga a garantizar la libre circulación de estos derechos de emisión en los límites de la Comunidad, pues las instalaciones productivas requerirán adquirir dichas emisiones, bajo pena de multa si no estuvieren en condiciones de presentar a la autoridad derechos de emisión en cantidad suficiente.

“...los Estados miembros aplicarán una multa de nivel inferior por exceso de emisiones, de 40 euros por cada tonelada equivalente de dióxido de carbono emitido por la instalación para la que el titular no haya entregado derechos de emisión.”¹⁰⁷

Por lo tanto, a partir del día 25 de octubre de 2003, los instrumentos creados mediante el Protocolo de Kyoto, tuvieron un símil paralelo que comenzó a regir.¹⁰⁸ Y debe tenerse presente además, que el mercado de emisiones que se creaba en Europa, no limitaba

¹⁰³ *ibid.*

¹⁰⁴ Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad. Texto disponible en sitio Web <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/128012.htm>>

¹⁰⁵ *ibid.*

¹⁰⁶ Cada uno de los planes nacionales se encuentra disponible en el sitio Web de la Comisión Europea, en <http://europa.eu.int/comm/environment/climat/emission_plans.htm>

¹⁰⁷ **Artículo 16, número 4, de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003.**

sus efectos a los límites de la Unión Europea, sino que se hacían extensivos a terceros países, entre los cuales se contaban naturalmente aquéllos Estados que habían suscrito el Protocolo de Kyoto.

“1. Los Estados miembros velarán por que los derechos de emisión puedan transferirse entre: a) personas en la Comunidad; b) personas en la Comunidad y personas en terceros países donde tales derechos de emisión sean reconocidos de conformidad con el procedimiento contemplado en el artículo 25, sin más restricciones que las consideradas en la presente Directiva o las adoptadas de conformidad con ésta.”¹⁰⁹

Este mercado de emisiones, fuera de prever una mayor preparación para el desempeño del mercado de emisiones creado por el Protocolo de Kyoto; vino en ejercer mayor presión por sumar adherentes a la ratificación del instrumento; ¿Por qué? Porque los mecanismos de desarrollo limpio se caracterizan por aprovechar las posibilidades de descontaminación en todo el globo terráqueo, sea donde sea que se localice el mercado creado. Así, y por el mero hecho de que se incorporen países en desarrollo a la oferta de zonas por descontaminar, abundarán los proyectos de descontaminación más barato. La premisa reza que el retraso tecnológico en el que se encuentran los países con bajos niveles de desarrollo, implica que la transferencia de las tecnologías descontaminantes será más barato, que el intento por desarrollar nuevas tecnologías en los países industrializados. Paralelamente, el costo de la vida y el precio de los recursos son menores en los países en desarrollo, pues es de asumir que los proyectos de descontaminación implicarán contratación de recurso humano, entre otras medidas. En otras palabras, descontaminar en ciertos lugares, será más barato que en otros. Y seguidamente, los lugares más atractivos –entiéndase baratos- para desarrollar proyectos de descontaminación se irán copando progresivamente.

A estas alturas del razonamiento, podríamos aventurar la proposición, que los primeros proyectos de reducción de emisiones, serán –razonablemente infiriendo- los más rentables desde el punto de vista de la relación costo de implementación-beneficio de la reducción de emisiones.

Nuestra segunda proposición será la siguiente: una vez iniciado un proyecto de envergadura, y que se base en el sistema de comercio de emisiones al estilo Protocolo de Kyoto, se hará evidente el beneficio para aquéllos que se cuenten entre los primeros que comercien con las unidades de reducción de emisiones, porque habrán acaparado aquéllos de mayor atractivo.

7.- La iniciativa Chilena

¹⁰⁸ La fecha de entrada en vigor de la directiva es 25/10/2003. Sin embargo la fecha de transposición a los derechos nacionales, se fijó para el día 31/12/2003.

¹⁰⁹ *Artículo 12, Directiva 2003/87/CE; de la Transferencia, entrega y cancelación de derechos de emisión*

Desde 1998 comenzó a ejecutarse el Plan de Prevención y Descontaminación de la Región Metropolitana, que incluye medidas para controlar las emisiones del sector industrial, el transporte público y privado, y de contingencia para los días de episodios de alta contaminación.

“El proyecto de ley de Bonos de Descontaminación constituye el mayor esfuerzo realizado hasta ahora por implementar instrumentos económicos como una herramienta fundamental para gestión de la descontaminación. Este instrumento será fundamental para cumplir con las normas de calidad del aire durante el año del bicentenario. Los Bonos de Descontaminación permiten lograr los objetivos de mejoramiento de calidad del aire en forma económicamente eficiente y flexible, ya que cada fuente emisora evalúa si le conviene invertir en nuevas tecnología o si le es más rentable comprar bonos de descontaminación en el mercado, o una combinación de ambos.”¹¹⁰

La ley mencionada, recoge los principios económicos y empresariales vertidos en el Protocolo de Kyoto, y crea un sistema que obedece al mismo esquema. Se crean por mandato legal, los instrumentos económicos llamados Permisos de Emisión Transables.

Las novedades de esta ley, es que potencia un esquema recíproco entre industrias de distintas fuentes, siguiendo el principio de *“a quien le sale más barato descontaminar, se le crea un incentivo para hacerlo.”*¹¹¹ Con todo, la inspiración rectora es la que se reconoce en el Protocolo de Kyoto, es decir, la creación de instrumentos económicos que incentiven a personas de derecho privado a emprender el negocio del aprovechamiento de ventajas comparativas entre las diversas fuentes de emisión. Ahora, para ser estrictos, las ventajas comparativas se presentarán en el potencial para reducir el nivel de emisiones.

Para los efectos de darle viabilidad al mercado, la ley le ha dotado a las autoridades con la facultad de conceder permisos limitados en cuanto al volumen de emisión de gases contaminantes. Así, la emisión contaminante de una industria se hace posible, tan solo tras cumplir con la exigencia de ostentar una autorización o permiso, que a su vez restringe el volumen de gases que se podrá emitir. Esto hace cobrar importancia al concepto de “cupos” para emitir. Con esto la ley se está refiriendo al saldo de emisión que resta a una industria durante el proceso de trabajo normal.

En otras palabras, mientras una empresa o industria sea titular de los “cupos” creados por la ley, será titular de un derecho para proseguir con su proceso industrial, emitir gases contaminantes sin cometer una infracción, y por ende, sin ser condenado a una pena de multa. Estos derechos a su vez, son susceptibles de ser cedidos y enajenados, como todo bien incorporal, y al no tratarse de derechos intuitu persona, su titular puede variar conforme sea enajenado.

Estos derechos constan en un título que la ley ha venido en denominar “Bono”, y son sometidos a un régimen que regula las cesiones de éste tipo de derechos, que se ha

¹¹⁰ CONAMA: Ley de Bonos de Descontaminación, pág. 1 Artículo disponible en sitio Web < http://www.conama.cl/portal/1255/articles-27054_pdf_bonos.pdf > consultado 14/04/2005.

¹¹¹ CONAMA, *ibid.* Pág.2

hecho conocido como “Sistema de Bonos de Descontaminación”.

CAPITULO IV

8.- Conclusiones y comentarios finales.

La mirada pesimista, o al menos escéptica, que siempre se posó sobre el futuro funcionamiento del protocolo de Kyoto, radicaba principalmente en la resistencia de EEUU en cumplir con su ratificación, considerando que éste país representa la mayor cantidad de emisiones de carbono, del mundo, tanto porcentual mente al numero de habitantes y a las dimensiones geográficas, como de manera total. Esta visión pesimista se basaba en que, la política ambiental del presidente Clinton, que se caracterizó por gestionar impulsos en pos de avances en materia de limitación de la emisión de GEI en el mundo, propugnado la firma mundial del protocolo, cambió radicalmente con la llegada al poder de su continuador, el actual presidente G.W. Bush.

El gobierno del presidente Bush, no ha incluido el tema ambiental dentro de sus políticas publicas prioritarias, sino que se ha interesado especialmente por tomar medidas que ayuden a la recuperación y crecimiento del mercado de los combustibles fósiles, llegando incluso a afirmarse por algunos de sus detractores más duros, que tanto el presidente Bush, como su padre y sus asesores y ministros más cercanos, tendrían interés directo y personal, en calidad de propietarios de acciones y derechos de importantes firmas petroleras. En este sentido lo único que puede afirmarse

fehacientemente, es que para la administración Bush han primado consideraciones de economía nacional, por sobre un plan global de las características del Protocolo de Kyoto. Así lo ha afirmado el propio presidente Bush:

*“Me retiré de Kyoto porque habría dañado la economía americana, téngalo por seguro. Habría destruido nuestra economía. Era un pésimo negocio para la economía americana. Sentí que habría una vía mejor. Y ese es el por qué.”*¹¹²

Lo que atrae a la actual administración estadounidense, se relaciona con la explotación de sus ventajas comparativas, que no son precisamente la descontaminación a bajo costo. Por el contrario, sabido es la fortaleza de dicha nación en la investigación y desarrollo tecnológico para los diversos procesos productivos, que por lo demás es susceptible de ser transferida a otras economías.

Así lo ha expresado el jefe de Estado:

“Ud. sabe, mire, hubo un debate sobre Kyoto, y he tomado una decisión –tal como también lo hicieron muchas otras personas en este país, a todo esto- que el tratado de Kyoto no se ajustaba a nuestras necesidades. En otras palabras, el tratado de Kyoto habría devastado nuestra economía, si puedo ser directo.”

*Y así, es mi esperanza –y creo que de Tony Blair también- avanzar más allá del debate de Kyoto y colaborar en nuevas tecnologías que permitan a los Estados Unidos y a otros países a diversificar alejándonos de los combustibles fósiles de manera que el aire sea más limpio y de que tengamos la certeza económica y nacional que deriva de una menor dependencia de las fuentes extranjeras de petróleo. Y en para ese objeto, por ejemplo, estamos invirtiendo en [...] investigación en automóviles de propulsión de hidrógeno. También creo que estaremos en condiciones de quemar carbón sin emitir gases de efecto invernadero, plantas con emisión cero.”*¹¹³

Pues bien, EEUU precisamente, por su situación de susceptibilidad a los huracanes y tormentas tropicales en todo el sur del Estado de Florida y sumado esto a las múltiples investigaciones científicas que relacionan directamente el aumento y gravedad de estos fenómenos con el efecto de recalentamiento global producido por los GEI¹¹⁴, hace de este país, uno de los más afectados por los males que el protocolo de Kyoto intenta controlar y por lo mismo se podría esperar un creciente interés por acelerar su implementación y una presión hacia los demás países que se intenten oponer a la entrada en vigencia de Kyoto. Pero la situación es completamente la opuesta, EEUU, con su oposición, y bajo la conciencia de que con el quórum que representa en términos de emisiones, ha intentado mantener en la práctica, un perfecto bloqueo que evite la vigencia del protocolo.

¹¹² Biblioteca de la Casablanca: entrevista concedida a la agencia británica ITV el día 29 de junio de 2005, y disponible en <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/06/20050629-12.html>>

¹¹³ Biblioteca de la Casablanca: entrevista concedida a la agencia británica ITV el día 29 de junio de 2005, y disponible en <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/06/20050629-12.html>>

¹¹⁴ Al respecto véase capítulo I de esta obra.

Sabemos que finalmente el 16 de febrero de 2005, y en virtud del depósito del instrumento de ratificación que hiciera Rusia, entró en vigencia el Protocolo de Kyoto, por lo tanto cabe preguntarse, ¿Qué elementos hicieron caer el bloqueo de EEUU?, ¿Qué fenómenos y de qué naturaleza, fueron más fuertes que el interés económico de la mayor potencia mundial?

Lo primero que debemos entender es que, desde el punto de vista del quórum de emisiones necesarias, el único país en el mundo capaz de provocar la entrada en vigencia del protocolo, fuera de EEUU, era Rusia, ya que, cualquiera de ellos individualmente considerados, hacia alcanzar la cantidad suficiente de emisiones para comenzar con la vigencia total del protocolo y todos sus mecanismos, lo que ningún otro país del mundo, individualmente considerado podía hacer.

Por una parte creemos que uno de los principales factores de presión que incidió en contra del veto norteamericano fue la existencia y funcionamiento práctico del sistema europeo de mercado de bonos de emisión, que comenzó a ver sus frutos y a transar bonos de descontaminación mucho antes de la vigencia de Kyoto¹¹⁵. Este mercado significó para Rusia una real posibilidad de transacción de sus emisiones de descontaminación y como consecuencia un negocio potencial, que a escala mundial se podía ver amplificado enormemente.

Recordemos que las potenciales ganancias en oferta de bonos de emisión de Rusia, no responden precisamente a la existencia de una conciencia ambiental por parte de dicho país, ni mucho menos a la implementación de políticas públicas de reemplazo a energías limpias, sino que simplemente a la oportunidad de aprovechamiento económico que Rusia vio en una situación coyuntural, cual es la grave crisis económica en que cayó la producción industrial rusa luego de la caída del bloque soviético. Rusia se encontraba en una situación muy particular puesto que, sin haber implementado medidas especiales, ni políticas públicas destinadas a disminuir las emisiones de GEI, por la sola existencia de la crisis económica de ese país, derivada en el cierre de fabricas y una brusca disminución en sus niveles de producción nacional, le permitía ostentar una reducción considerable en las mediciones de emisión llegado a las cifras registradas antes del año 1990. Esta particular situación, le permitía la paradoja de “explotar económicamente” las consecuencias de una marcada crisis económica.

Es por esto que podemos concluir que, la existencia del mercado europeo de bonos de emisión, paralelo a Kyoto, despertó el interés de los países europeos en transar, ofertando y demandado, proyectos de descontaminación. Este hecho sumado a la situación coyuntural de Rusia, que por el solo hecho de haber sufrido una grave crisis productiva, le permitía cumplir con los estándares de descontaminación transables en el mercado, esto es, permitía la posibilidad de llegar a las cifras de emisión de antes del año 90. Todo esto, sumado a los réditos efectivamente obtenidos por Rusia en el mercado europeo, despertaron el apetito oportunista del gigante, viendo como se podrían amplificar sus utilidades si pudiera ofertar sus bonos en un mercado no solo europeo sino mundial. Y este gigante era el único que podría estratégicamente reemplazar al otro gigante llamado EEUU, gatillando con su depósito de instrumentos, la definitiva entrada

¹¹⁵ Véase capítulo III, nº 6.2 de la presente obra.

en vigencia de Kyoto, lo que terminó por acontecer en febrero del presente año 2005.

Finalmente no podemos concluir esta investigación sin referir unas breves palabras a las repercusiones que se produjeron en Chile, derivado de la vigencia del mercado europeo de emisiones y la posterior implementación total de Kyoto.

Tal como lo explicáramos en la parte final del capítulo 3º, nuestro país ha elaborado un proyecto chileno de “Mercado de Bonos de Emisión Transables”, el que, al término de este trabajo, aún no ha culminado su primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados, de hecho en solemne sesión de la Cámara de Diputados de fecha 16 de diciembre del año 2003, el proyecto fue rechazado y en consecuencia se le quitó la calidad de suma urgencia con la que había sido ingresado.

Es importante señalar que este proyecto enfrenta una férrea oposición por parte de varios diputados - incluidos paradójicamente algunos de la "Bancada Verde", como el diputado Guirardi-. Los argumentos esgrimidos por este grupo, dicen relación con que *"la descontaminación sólo disminuiría si se obliga a cada una de las empresas a estar bajo los máximos admisibles, y la Ley de Emisión de Bonos Transables constituiría una "licencia" para contaminar"*¹¹⁶.

El texto del proyecto de Ley referido, es bastante similar en su funcionamiento al sistema de Kyoto, y de paso al sistema paralelo europeo, que con tanto éxito se ha desarrollado, por lo que creemos que sería una manera factible implementar en nuestro país un mecanismo eficiente de descontaminación.

Es de esperar que las situaciones de emergencia ambiental sufridas por nuestro país y su susceptibilidad ante la dependencia de gas natural extranjero, hagan que los detractores del proyecto comprendan finalmente su evidente racionalidad técnica y pueda aprobarse a la brevedad en nuestro parlamento.

Sin perjuicio de lo anterior, empresarios nacionales ya están participando exitosamente en el concierto internacional oferta de bonos de descontaminación, como es el caso de Agrosuper y su plan de reducción de emisión de gas metano, lo que nuevamente nos demuestra que la eficiencia económica puede ser la clave y motor que impulse la tan anhelada descontaminación mundial.

¹¹⁶ Entrevista del diputado Guido Girardi en el diario "El Mercurio" publicada el 2 de mayo de 2005.

BIBLIOGRAFÍA

BENADAVA Santiago (1993) DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO. Cuarta Edición. Editorial Universitaria S.A. Santiago.

CASA BLANCA DE LOS EE.UU. Biblioteca de la..disponible en dirección <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/06/20050629-12.html>>

COMISIÓN NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE Sitio Oficial en Internet, <http://www.conama.cl>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE.

CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS.

CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO, sitio Internet en <<http://unfccc.int>

DÉCIMA CONFERENCIA DE LAS PARTES Sitio Oficial en Internet; <http://cop10.medioambiente.gov.ar/es/default.asp>

DIEZ DE VELASCO (1999) LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES. Editorial Tecnos S.A. Madrid.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Vigésima Primera Edición, 1999, Madrid.

EL MERCURIO Sitio Internet, edición on line de fecha 2 de mayo de 2005.

GAMBOA Fernando ((1992) MANUAL DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO.

Lom Ediciones. Quinta Edición. Santiago.

GUTIERREZ E. Cesaréo (1992) HACIA UN COMPENDIO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO. Manuales DM. Barcelona.

HADWEN G. John (1967) COMO DECIDE LA ONU. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1967.

HOUBEN, P.H. (1969) LOS CONSEJOS DE MINISTROS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Instituto de Estudios Políticos. Madrid.

MINISTERIO del Medio Ambiente (200) ENERGÍA Y CAMBIO CLIMÁTICO. Dirección General, Instituto Nacional de Meteorología. España.

NACIONES UNIDAS Sitio Oficial en Internet; <http://www.uno.org/spanish>

OBERTHÜR, Sebastian (1999) THE KYOTO PROTOCOL. Internacional Climate Policy for the 21th Century. Springer ed.

PANEL INTERGUBERNAMENTAL SOBRE CAMBIO CLIMATICO, sitio oficial internet, < <http://www.IPCC.ch> >

PAREJO Alfonso (1996) DERECHO MEDIOAMBIENTAL DE LA UE. Editorial McGraw Hill. Barcelona.

PROTOCOLO DE KYOTO. sitio Internet en

<http://unfccc.int/essential_background/kyoto_protocol/items/2830.php.

UNION EUROPEA, sitio oficial de Internet, <<http://europa.eu.int>>

Anexo n° 1

"Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático"

CONVENCION MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMATICO

NACIONES UNIDAS 1992

CONVENCION MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMATICO

Las Partes en la presente Convención, Reconociendo que los cambios del clima de la Tierra y sus efectos adversos son una preocupación común de toda la humanidad, Preocupadas porque las actividades humanas han ido aumentando sustancialmente las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, y porque ese aumento intensifica el efecto invernadero natural, lo cual dará como resultado, en promedio, un calentamiento adicional de la superficie y la atmósfera de la Tierra y puede afectar adversamente a los ecosistemas naturales y a la humanidad, Tomando nota de que, tanto históricamente como en la actualidad, la mayor parte de las emisiones de gases de efecto invernadero del mundo, han tenido su origen en los países desarrollados, que las emisiones per cápita en los países en desarrollo son todavía relativamente reducidas y que la proporción del total de emisiones originada en esos países aumentará para permitirles satisfacer a sus necesidades sociales y de desarrollo, Conscientes de la función y la importancia de los sumideros y los depósitos naturales de gases de efecto invernadero para los ecosistemas terrestres y marinos, Tomando nota de que hay

muchos elementos de incertidumbre en las predicciones del cambio climático, particularmente en lo que respecta a su distribución cronológica, su magnitud y sus características regionales, Reconociendo que la naturaleza mundial del cambio climático requiere la cooperación más amplia posible de todos los países y su participación en una respuesta internacional efectiva y apropiada, de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas, sus capacidades respectivas y sus condiciones sociales y económicas, Recordando las disposiciones pertinentes de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972, Recordando también que los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos conforme a sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades que se realicen dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daño al medio ambiente de otros Estados ni de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional, Reafirmando el principio de la soberanía de los Estados en la cooperación internacional para hacer frente al cambio climático, Reconociendo que los Estados deberían promulgar leyes ambientales eficaces, que las normas, los objetivos de gestión y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican, y que las normas aplicadas por algunos países pueden ser inadecuadas y representar un costo económico y social injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo, Recordando las disposiciones de la resolución 44/228 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 1989, relativa a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y las resoluciones 43/53, de 6 de diciembre de 1988, 44/207, de 22 de diciembre de 1989, 45/212, de 21 de diciembre de 1990, y 46/169, de 19 de diciembre de 1991, relativas a la protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras, Recordando también las disposiciones de la resolución 44/206 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 1989, relativa a los posibles efectos adversos del ascenso del nivel del mar sobre las islas y las zonas costeras, especialmente las zonas costeras bajas, y las disposiciones pertinentes de la resolución 44/172 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1989, relativa a la ejecución del Plan de Acción para combatir la desertificación, Recordando además la Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, de 1985, y el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, de 1987, ajustado y enmendado el 29 de junio de 1990, Tomando nota de la Declaración Ministerial de la Segunda Conferencia Mundial sobre el Clima, aprobada el 7 de noviembre de 1990, Conscientes de la valiosa labor analítica que sobre el cambio climático llevan a cabo muchos Estados y de la importante contribución de la Organización Meteorológica Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y otros órganos, organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas, así como de otros organismos internacionales e intergubernamentales, al intercambio de los resultados de la investigación científica y a la coordinación de esa investigación, Reconociendo que las medidas necesarias para entender el cambio climático y hacerle frente alcanzarán su máxima eficacia en los planos ambiental, social y económico si se basan en las consideraciones pertinentes de orden científico, técnico y económico y se reevalúan continuamente a la luz de los nuevos descubrimientos en la materia, Reconociendo

también que diversas medidas para hacer frente al cambio climático pueden justificarse económicamente por sí mismas y pueden ayudar también a resolver otros problemas ambientales, Reconociendo también la necesidad de que los países desarrollados actúen de inmediato de manera flexible sobre la base de prioridades claras, como primer paso hacia estrategias de respuesta integral en los planos mundial, nacional y, cuando así se convenga, regional, que tomen en cuenta todos los gases de efecto invernadero, con la debida consideración a sus contribuciones relativas a la intensificación del efecto de invernadero, Reconociendo además que los países de baja altitud y otros países insulares pequeños, los países con zonas costeras bajas, zonas áridas y semiáridas, o zonas expuestas a inundaciones, sequía y desertificación, y los países en desarrollo con ecosistemas montañosos frágiles, son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático, Reconociendo las dificultades especiales de aquellos países, especialmente países en desarrollo, cuyas economías dependen particularmente de la producción, el uso y la exportación de combustibles fósiles, como consecuencia de las medidas adoptadas para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero, Afirmando que las respuestas al cambio climático deberían coordinarse de manera integrada con el desarrollo social y económico con miras a evitar efectos adversos sobre este último, teniendo plenamente en cuenta las necesidades prioritarias legítimas de los países en desarrollo para el logro de un crecimiento económico sostenido y la erradicación de la pobreza, Reconociendo que todos los países, especialmente los países en desarrollo, necesitan tener acceso a los recursos necesarios para lograr un desarrollo económico y social sostenible, y que los países en desarrollo, para avanzar hacia esa meta, necesitarán aumentar su consumo de energía, teniendo en cuenta las posibilidades de lograr una mayor eficiencia energética y de controlar las emisiones de gases de efecto invernadero en general, entre otras cosas mediante la aplicación de nuevas tecnologías en condiciones que hagan que esa aplicación sea económica y socialmente beneficiosa, Decididas a proteger el sistema climático para las generaciones presentes y futuras, Han convenido en lo siguiente:

ARTICULO 1

DEFINICIONES*

Para los efectos de la presente Convención:

1. Por "efectos adversos del cambio climático" se entiende los cambios en el medio ambiente físico o en la biota resultantes del cambio climático que tienen efectos nocivos significativos en la composición, la capacidad de recuperación o la productividad de los ecosistemas naturales o sujetos a ordenación, o en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, o en la salud y el bienestar humanos.

2. Por "cambio climático" se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables.

3. Por "sistema climático" se entiende la totalidad de la atmósfera, la hidrosfera, la biosfera y la geosfera, y sus interacciones.

4. Por "emisiones" se entiende la liberación de gases de efecto invernadero o sus

precursores en la atmósfera en un área y un período de tiempo especificados.

5. Por "gases de efecto invernadero" se entiende aquellos componentes gaseosos de la atmósfera, tanto naturales como antropógenos, que absorben y reemiten radiación infrarroja.

6. Por "organización regional de integración económica" se entiende una organización constituida por los Estados soberanos de una región determinada que tiene competencia respecto de los asuntos que se rigen por la presente convención o sus protocolos y que ha sido debidamente autorizada, de conformidad con sus procedimientos internos, para firmar, ratificar, aceptar y aprobar los instrumentos correspondientes, o adherirse a ellos.

7. Por "depósito" se entiende uno o más componentes del sistema climático en que está almacenado un gas de efecto invernadero o un precursor de un gas de efecto invernadero.

8. Por "sumidero" se entiende cualquier proceso, actividad o mecanismo que absorbe un gas de efecto invernadero, un aerosol o un precursor de un gas de efecto invernadero de la atmósfera.

9. Por "fuente" se entiende cualquier proceso o actividad que libera un gas de efecto invernadero, un aerosol o un precursor de un gas de efecto invernadero en la atmósfera.

ARTICULO 2

OBJETIVO

El objetivo último de la presente Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes, es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, 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 se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.

ARTICULO 3

PRINCIPIOS

Las Partes, en las medidas que adopten para lograr el objetivo de la Convención y aplicar sus disposiciones, se guiarán, entre otras cosas, por lo siguiente:

1. Las Partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. En consecuencia, las Partes que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos.

2. Deberían tenerse plenamente en cuenta las necesidades específicas y las circunstancias especiales de las Partes que

son países en desarrollo, especialmente aquellas que son particularmente

vulnerables a los efectos adversos del cambio

climático, y las de aquellas Partes, especialmente las Partes

que son países en desarrollo, que tendrían que soportar una carga anormal o desproporcionada en virtud de la Convención.

3. Las Partes deberían tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza

de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, teniendo en cuenta que las políticas y medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible. A tal fin, esas políticas y medidas deberían tener en cuenta los distintos contextos socioeconómicos, ser integrales, incluir todas las fuentes, sumideros y depósitos pertinentes de gases de efecto invernadero y abarcar todos los sectores económicos.

Los esfuerzos para hacer frente al cambio climático pueden llevarse a cabo en cooperación entre las Partes interesadas.

4. Las Partes tienen derecho al desarrollo sostenible y deberían promoverlo. Las políticas y medidas para proteger el

sistema climático contra el cambio inducido por el ser humano

deberían ser apropiadas para las condiciones específicas de cada una de las Partes y estar integradas en los programas

nacionales de desarrollo, teniendo en cuenta que el crecimiento económico es esencial para la adopción de medidas

encaminadas a hacer frente al cambio climático.

5. Las Partes deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional abierto y propicio que condujera al crecimiento económico y desarrollo sostenibles de todas las Partes, particularmente de las Partes que son países en desarrollo, permitiéndoles de ese modo hacer frente en mejor forma a los problemas del cambio climático. Las medidas adoptadas para combatir el cambio climático, incluidas las unilaterales, no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción encubierta al comercio internacional.

ARTICULO 4

COMPROMISOS

1. Todas las Partes, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y el carácter específico de sus prioridades nacionales y regionales de desarrollo, de sus objetivos y de sus circunstancias, deberán:

a) Elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar a la Conferencia de las Partes, de conformidad con el artículo 12, inventarios nacionales de las emisiones antropógenas por las fuentes y de la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, utilizando metodologías

comparables que habrán de ser acordadas por la

Conferencia de las Partes;

b) Formular, aplicar, publicar y actualizar regularmente programas nacionales y, según proceda, regionales, que contengan medidas orientadas a mitigar el cambio climático, teniendo en cuenta las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, y medidas para facilitar la adaptación adecuada al cambio climático;

c) Promover y apoyar con su cooperación el desarrollo,

la aplicación y la difusión, incluida la transferencia, de tecnologías, prácticas y procesos que controlen, reduzcan o prevengan las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal en todos los sectores pertinentes, entre ellos la energía, el transporte, la industria, la agricultura, la silvicultura y la gestión de desechos;

d) Promover la gestión sostenible y promover y apoyar con su cooperación la conservación y el reforzamiento, según proceda, de los sumideros y depósitos de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, inclusive la biomasa, los bosques y los océanos, así como otros ecosistemas terrestres, costeros y marinos;

e) Cooperar en los preparativos para la adaptación a los impactos del cambio climático; desarrollar y elaborar planes apropiados e integrados para la gestión de las zonas costeras, los recursos hídricos y la agricultura, y para la protección y rehabilitación de las zonas, particularmente de África, afectadas por la sequía y la desertificación, así como por las inundaciones;

f) Tener en cuenta, en la medida de lo posible, las consideraciones relativas al cambio climático en sus políticas y medidas sociales, económicas y ambientales pertinentes y emplear métodos apropiados, por ejemplo evaluaciones del impacto, formulados y determinados a nivel nacional, con miras a reducir al mínimo los efectos adversos en la economía, la salud pública y la calidad del medio ambiente, de los proyectos o medidas emprendidos por las Partes para mitigar el cambio climático o adaptarse a él;

g) Promover y apoyar con su cooperación la investigación científica, tecnológica, técnica, socioeconómica y de otra índole, la observación sistemática y el establecimiento de archivos de datos relativos al sistema climático, con el

propósito de facilitar la comprensión de las causas, los efectos, la magnitud y la distribución cronológica del cambio climático, y de las consecuencias económicas y sociales de las distintas estrategias de respuesta y de reducir o eliminar los elementos de incertidumbre que aún subsisten al respecto;

h) Promover y apoyar con su cooperación el intercambio pleno, abierto y oportuno de la información pertinente de orden científico, tecnológico, técnico, socioeconómico y jurídico sobre el sistema climático y el cambio climático, y sobre las consecuencias económicas y sociales de las distintas estrategias de respuesta;

i) Promover y apoyar con su cooperación la educación, la capacitación y la sensibilización del público respecto del cambio climático y estimular la participación más amplia posible en ese proceso, incluida la de las organizaciones no gubernamentales;

j) Comunicar a la Conferencia de las Partes la información relativa a la aplicación, de conformidad con el artículo 12. 2. Las Partes que son países desarrollados y las demás Partes incluidas en el anexo I se comprometen específicamente a lo que se estipula a continuación:

a) Cada una de esas Partes adoptará políticas nacionales¹ y tomará las medidas correspondientes de mitigación del cambio climático, limitando sus emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero y protegiendo y mejorando sus sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero. Esas políticas y medidas demostrarán que los países desarrollados están tomando la iniciativa en lo que respecta a modificar las tendencias a más largo plazo de las emisiones antropógenas de manera acorde con el objetivo de la presente Convención, reconociendo que el regreso antes de fines del decenio actual a los niveles anteriores de emisiones antropógenas de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal contribuiría a tal modificación, y teniendo en cuenta las diferencias de puntos de partida y enfoques, estructuras económicas y bases de recursos de esas Partes, la necesidad de mantener un crecimiento económico fuerte y sostenible, las tecnologías disponibles y otras circunstancias individuales, así como la necesidad de que cada una de esas Partes contribuya de manera equitativa y

apropiada a la acción mundial para el logro de ese objetivo. Esas Partes podrán aplicar tales políticas y medidas conjuntamente con otras Partes y podrán ayudar a otras Partes a contribuir al objetivo de la Convención y, en particular, al objetivo de este inciso;

) A fin de promover el avance hacia ese fin, cada una de esas Partes presentará, con arreglo al artículo 12, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la Convención para esa Parte y periódicamente de allí en adelante, información detallada acerca de las políticas y medidas a que hace referencia en el inciso a) así como acerca de las proyecciones resultantes con respecto a las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros de gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal para el período a que se hace referencia en 1 Ello incluye las políticas y medidas adoptadas por las organizaciones regionales de integración económica. el inciso a), con el fin de volver individual o conjuntamente a los niveles de 1990 esas emisiones antropógenas de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal. La Conferencia de las Partes examinará esa información en su primer período de sesiones y de allí en adelante en forma periódica, de conformidad con el artículo 7; c) Para calcular las emisiones por las fuentes y la absorción por los sumideros de gases de efecto invernadero a los fines del inciso b), se tomarán en cuenta los conocimientos científicos más exactos de que se disponga, entre ellos, los relativos a la capacidad efectiva de los sumideros y a la respectiva contribución de esos gases al cambio climático. La Conferencia de las Partes examinará y acordará las metodologías que se habrán de utilizar para esos cálculos en su primer período de sesiones y regularmente de allí en adelante;

d) La Conferencia de las Partes examinará, en su primer período de sesiones, los incisos a) y b) para determinar si son adecuados. Ese examen se llevará a cabo a la luz de las informaciones y evaluaciones científicas más exactas de que se disponga sobre el cambio climático y sus repercusiones, así como de la información técnica, social y económica pertinente. Sobre la base de ese examen, la Conferencia de las Partes adoptará medidas apropiadas, que podrán consistir en la aprobación de enmiendas a los compromisos estipulados en los incisos a) y b). La Conferencia de las Partes, en su primer período de sesiones, también adoptará decisiones sobre criterios para la aplicación conjunta indicada en el inciso a). Se realizará un segundo examen de los incisos a) y b) a más tardar el 31 de diciembre de 1998, y luego otros a intervalos regulares determinados por la Conferencia de las Partes, hasta que se alcance el objetivo de la presente Convención;

e) Cada una de esas Partes:

i) Coordinará con las demás partes indicadas, según proceda, los correspondientes instrumentos económicos y administrativos elaborados para conseguir el objetivo de la Convención; e

ii) Identificará y revisará periódicamente aquellas políticas y prácticas propias que alienten a realizar actividades que produzcan niveles de emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero, no controlados por el Protocolo de Montreal, mayores de los que normalmente se producirían;

f) La Conferencia de las Partes examinará, a más tardar el 31 de diciembre de 1998, la información disponible con miras a adoptar decisiones respecto de las enmiendas que corresponda introducir en la lista de los anexos I y II, con aprobación de la Parte interesada;

g) Cualquiera de las Partes no incluidas en el anexo I podrá, en su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, o en cualquier momento de allí en adelante, notificar al Depositario su intención de obligarse en virtud de los incisos a) y b) supra. El Depositario informará de la notificación a los demás signatarios y Partes.

3. Las Partes que son países desarrollados y las demás Partes desarrolladas que figuran en el anexo II, proporcionarán recursos financieros nuevos y adicionales para cubrir la totalidad de los gastos convenidos que efectúen las Partes que son países en desarrollo para cumplir sus obligaciones en virtud del párrafo 1 del artículo 12. También proporcionarán tales recursos financieros, entre ellos, recursos para la transferencia de tecnología, que las Partes que son países en desarrollo necesiten para satisfacer la totalidad de los gastos adicionales convenidos resultantes de la aplicación de las medidas establecidas en el párrafo 1 de este artículo y que se hayan acordado entre una Parte que es país en desarrollo y la entidad internacional o las entidades internacionales a que se refiere el artículo 11, de conformidad con ese artículo. Al llevar a la práctica esos compromisos, se tomará en cuenta la necesidad de que la corriente de fondos sea adecuada y previsible, y la importancia de que la carga se distribuya adecuadamente entre las Partes que son países desarrollados.

4. Las Partes que son países desarrollados, y las demás Partes desarrolladas que figuran en el anexo II, también ayudarán a las Partes que son países en desarrollo

particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio

climático a hacer frente a los costos que entrañe su adaptación a esos efectos adversos. 5. Las Partes que son países desarrollados y las demás Partes desarrolladas que figuran en el anexo II tomarán todas las medidas posibles para promover, facilitar y financiar, según proceda, la transferencia de tecnologías y conocimientos prácticos ambientalmente sanos, o el acceso a ellos, a otras Partes, especialmente las Partes que son países en desarrollo, a fin de que puedan aplicar las disposiciones de la Convención. En este proceso, las Partes que son países desarrollados apoyarán el desarrollo y el mejoramiento de las capacidades y tecnologías endógenas de las Partes que son países en desarrollo. Otras Partes y organizaciones que estén en condiciones de hacerlo podrán también contribuir a facilitar la transferencia de dichas tecnologías.

6. En el cumplimiento de los compromisos contraídos en virtud del párrafo 2 la Conferencia de las Partes otorgará cierto grado de flexibilidad a las Partes incluidas en el anexo I que están en proceso de transición a una economía de mercado, a fin de aumentar la capacidad de esas Partes de hacer frente al cambio climático, incluso en relación con el nivel histórico de emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal tomado como referencia.

7. La medida en que las Partes que son países en desarrollo lleven a la práctica efectivamente sus compromisos en virtud de la Convención dependerá de la manera en que las Partes que son países desarrollados lleven a la práctica efectivamente sus compromisos relativos a los recursos financieros y la transferencia de tecnología, y se tendrá plenamente en cuenta que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son las prioridades primeras y esenciales de las Partes que son países en desarrollo.

8. Al llevar a la práctica los compromisos a que se refiere este artículo, las Partes estudiarán a fondo las medidas que sea necesario tomar en virtud de la Convención, inclusive medidas relacionadas con la financiación, los seguros y la transferencia de tecnología, para atender a las necesidades y

preocupaciones específicas de las Partes que son países en desarrollo derivadas de los efectos adversos del cambio climático o del impacto de la aplicación de medidas de respuesta, en especial de los países siguientes:

- a) Los países insulares pequeños;
- b) Los países con zonas costeras bajas;
- c) Los países con zonas áridas y semiáridas, zonas con cobertura forestal y zonas expuestas al deterioro forestal;
- d) Los países con zonas propensas a los desastres naturales;
- e) Los países con zonas expuestas a la sequía y a la desertificación;
- f) Los países con zonas de alta contaminación atmosférica urbana;
- g) Los países con zonas de ecosistemas frágiles, incluidos los ecosistemas montañosos;

h) Los países cuyas economías dependen en gran medida de los ingresos generados por la producción, el procesamiento y la exportación de combustibles fósiles y productos asociados de energía intensiva, o de su consumo;

i) Los países sin litoral y los países de tránsito. Además, la Conferencia de las Partes puede tomar las medidas que proceda en relación con este párrafo.

9. Las Partes tomarán plenamente en cuenta las necesidades específicas y las situaciones especiales de los países menos adelantados al adoptar medidas con respecto a la financiación

y a la transferencia de tecnología.

10. Al llevar a la práctica los compromisos dimanantes de la Convención, las Partes tomarán en cuenta, de conformidad con el artículo 10, la situación de las Partes, en especial las Partes que son países en desarrollo, cuyas economías sean vulnerables a los efectos adversos de las medidas de es puesta a los cambios climáticos. Ello se aplica en especial a las Partes cuyas economías dependan en gran medida de los ingresos generados por la producción, el procesamiento y la exportación de combustibles fósiles y productos asociados de energía intensiva, o de su consumo, o del uso de combustibles fósiles cuya sustitución les ocasione serias dificultades.

ARTICULO 5

INVESTIGACION Y OBSERVACION SISTEMATICA

Al llevar a la práctica los compromisos a que se refiere el inciso g) del párrafo 1 del artículo 4 las Partes:

a) Apoyarán y desarrollarán aún más, según proceda, los programas y redes u organizaciones internacionales e intergubernamentales, que tengan por objeto definir, realizar, evaluar o financiar actividades de investigación, recopilación de datos y observación sistemática, teniendo en cuenta la necesidad de minimizar la duplicación de esfuerzos;

b) Apoyarán los esfuerzos internacionales e intergubernamentales para reforzar la observación sistemática y la capacidad y los medios nacionales de investigación científica y técnica, particularmente en los países en desarrollo, y para promover el acceso a los datos obtenidos de zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, así como el intercambio y el análisis de esos datos; y c) Tomarán en cuenta las necesidades y preocupaciones particulares de los países en desarrollo y cooperarán con el fin de mejorar sus medios y capacidades endógenas para participar en los esfuerzos a que se hace referencia en los apartados a) y b).

ARTICULO 6

EDUCACION, FORMACION Y SENSIBILIZACION DEL PUBLICO

Al llevar a la práctica los compromisos a que se refiere el inciso i) del párrafo 1 del artículo 4 las Partes:

a) Promoverán y facilitarán, en el plano nacional y, según proceda, en los planos subregional y regional, de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales y según su capacidad respectiva:

i) La elaboración y aplicación de programas de educación y sensibilización del público sobre el cambio climático y sus efectos;

ii) El acceso del público a la información sobre el cambio climático y sus efectos;

iii) La participación del público en el estudio del cambio climático y sus efectos y en la elaboración de las respuestas adecuadas; y

iv) La formación de personal científico, técnico y directivo; b) Cooperarán, en el plano internacional, y, según proceda, por intermedio de organismos existentes, en las actividades siguientes, y las promoverán:

i) La preparación y el intercambio de material educativo y material destinado a sensibilizar al público sobre el cambio climático y sus efectos; y

ii) La elaboración y aplicación de programas de educación y formación, incluido el fortalecimiento de las instituciones nacionales y el intercambio o la adscripción de personal encargado de formar expertos en esta esfera, en particular para países en desarrollo.

ARTICULO 7

CONFERENCIA DE LAS PARTES

1. Se establece por la presente una Conferencia de las Partes.

2. La Conferencia de las Partes, en su calidad de órgano supremo de la presente Convención, examinará regularmente la aplicación de la Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes y, conforme a su mandato, tomara las decisiones necesarias para promover la aplicación eficaz de la Convención. Con ese fin:

a) Examinará periódicamente las obligaciones de las parte los arreglos institucionales establecidos en vid de la presente Convención, a la luz del objetivo de la Convención, de la experiencia obtenida de su aplicación y de la evolución de los conocimientos científicos y técnicos;

b) Promoverá y facilitará el intercambio de información sobre las medidas adoptadas por las Partes para hacer frente al cambio climático y sus efectos, teniendo en cuenta las circunstancias, responsabilidades y capacidades diferentes de las Partes y sus respectivos compromisos en virtud de la Convención;

c) Facilitará, a petición de dos o más Partes, la coordinación de las medidas adoptadas por ellas para hacer frente al cambio climático y sus efectos, teniendo en cuenta las circunstancias, responsabilidades y capacidades de las Partes y sus respectivos compromisos en virtud de la Convención;

d) Promoverá y dirigirá, de conformidad con el objetivo y las disposiciones de la Convención, el desarrollo y el perfeccionamiento periódico de metodologías comparables que acordará la Conferencia de las Partes, entre otras cosas, con el objeto de preparar inventarios de las emisiones de gases de efecto invernadero por las fuentes y su absorción por los

sumideros, y de evaluar la eficacia de las medidas adoptadas para limitar las

emisiones y fomentar la absorción de esos gases;

e) Evaluará, sobre la base de toda la información que se le proporcione de conformidad con las disposiciones de la Convención, la aplicación de la Convención por las Partes, los efectos generales de las medidas adoptadas en virtud de la Convención, en particular los efectos ambientales, económicos y sociales, así como su efecto acumulativo y la medida en que se avanza hacia el logro del objetivo de la Convención;

f) Examinará y aprobará informes periódicos sobre la aplicación de la Convención y dispondrá su publicación;

g) Hará recomendaciones sobre toda cuestión necesaria para la aplicación de la Convención;

h) Procurará movilizar recursos financieros de conformidad con los párrafos 3, 4 y 5 del artículo 4, y con el artículo 11;

i) Establecerá los órganos subsidiarios que considere necesarios para la aplicación de la Convención;

j) Examinará los informes presentados por sus órganos subsidiarios y proporcionará directrices a esos órganos;

k) Acordará y aprobará, por consenso, su reglamento y reglamento financiero, así como los de los órganos subsidiarios;

l) Solicitará, cuando corresponda, los servicios y la cooperación de las organizaciones internacionales y de los órganos intergubernamentales y no gubernamentales competentes y utilizará la información que éstos le proporcionen; y

m) Desempeñará las demás funciones que sean necesarias para alcanzar el objetivo de la convención, así como todas las otras funciones que se le encomiendan en la Convención.

3. La Conferencia de las Partes, en su primer período de sesiones, aprobará su propio reglamento y los de los órganos subsidiarios establecidos en virtud de la Convención, que incluirán procedimientos para la adopción de decisiones sobre

asuntos a los que no se apliquen los procedimientos de adopción de decisiones estipulados en la Convención. Esos procedimientos podrán especificar la mayoría necesaria para la adopción de ciertas decisiones.

4. El primer período de sesiones de la Conferencia de las Partes será convocado por la secretaría provisional mencionada en el artículo 21 y tendrá lugar a más tardar un año después de la entrada en vigor de la Convención. Posteriormente, los períodos ordinarios de sesiones de la Conferencia de las Partes se celebrarán anualmente, a menos que la Conferencia decida otra cosa.

5. Los períodos extraordinarios de sesiones de la Conferencia de las Partes se celebrarán cada vez que la Conferencia lo considere necesario, o cuando una de las Partes lo solicite por escrito, siempre que dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que la secretaría haya transmitido a las Partes la solicitud, ésta reciba el apoyo de al menos un tercio de las Partes.

6. Las Naciones Unidas, sus organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica, así como todo Estado miembro o todo observador de esas organizaciones que no sean Partes en la Convención, podrán estar representados en los períodos de sesiones de la Conferencia de las Partes como observadores. Todo otro organismo u órgano, sea nacional o internacional, gubernamental o no gubernamental, competente en los asuntos abarcados por la Convención y que haya informado a la secretaría de su deseo de estar representado en un período de sesiones de la Conferencia de las Partes como observador, podrá ser admitido en esa calidad, a menos que se oponga un tercio de las Partes presentes. La admisión y participación de los observadores se regirá por el reglamento aprobado por la Conferencia de las Partes.

ARTICULO 8

SECRETARIA

1. Se establece por la presente una secretaría.

2. Las funciones de la secretaría serán las siguientes:

a) Organizar los períodos de sesiones de la Conferencia de las Partes y de los órganos subsidiarios establecidos en virtud de la Convención y prestarles los servicios necesarios;

b) Reunir y transmitir los informes que se le presenten;

c) Prestar asistencia a las Partes, en particular a las Partes que son países en desarrollo, a solicitud de ellas, en la reunión y transmisión de la información necesaria de conformidad con las disposiciones de la Convención;

d) Preparar informes sobre sus actividades y presentarlos a la Conferencia de las Partes;

e) Asegurar la coordinación necesaria con las secretarías de los demás órganos internacionales pertinentes;

f) Hacer los arreglos administrativos y contractuales que sean necesarios para el cumplimiento eficaz de sus funciones, bajo la dirección general de la Conferencia de las Partes; y

g) Desempeñar las demás funciones de secretaría especificadas en la Convención y en cualquiera de sus protocolos, y todas las demás funciones que determine la Conferencia de las Partes.

3. La Conferencia de las Partes, en su primer período de sesiones, designará una secretaría permanente y adoptará las medidas necesarias para su funcionamiento.

ARTICULO 9

ORGANO SUBSIDIARIO DE ASESORAMIENTO CIENTIFICO Y TECNOLOGICO

1. Por la presente se establece un órgano subsidiario de asesoramiento científico y tecnológico encargado de proporcionar a la Conferencia de las Partes y, según proceda, a sus demás órganos subsidiarios, información y asesoramiento oportunos sobre los aspectos científicos y tecnológicos relacionados con la Convención. Este órgano estará abierto a la participación de todas las Partes y será multidisciplinario. Estará integrado por

representantes de los gobiernos con competencia en la esfera de especialización pertinente. Presentará regularmente informes a la Conferencia de las Partes sobre todos los aspectos de su labor.

2. Bajo la dirección de la Conferencia de las Partes y apoyándose en los órganos internacionales competentes existentes, este órgano:

a) Proporcionará evaluaciones del estado de los conocimientos científicos relacionados con el cambio climático y sus efectos;

b) Preparará evaluaciones científicas sobre los efectos de las medidas adoptadas para la aplicación de la Convención;

c) Identificará las tecnologías y los conocimientos especializados que sean innovadores, eficientes y más avanzados y prestará asesoramiento sobre las formas de promover el desarrollo o de transferir dichas tecnologías;

d) Prestará asesoramiento sobre programas científicos, sobre cooperación internacional relativa a la investigación y la evolución del cambio climático, así como sobre medios de apoyar el desarrollo de las capacidades endógenas de los países en desarrollo; y

e) Responderá a las preguntas de carácter científico, técnico y metodológico que la Conferencia de las Partes y sus órganos subsidiarios le planteen.

3. La Conferencia de las Partes podrá ampliar ulteriormente las funciones y el mandato de este órgano.

ARTICULO 10

ORGANO SUBSIDIARIO DE EJECUCION

1. Por la presente se establece un órgano subsidiario de ejecución encargado de ayudar a la Conferencia de las Partes en la evaluación y el examen del cumplimiento efectivo de la Convención. Este órgano estará abierto a la participación de todas las Partes y estará integrado por representantes gubernamentales que sean expertos en cuestiones relacionadas con el cambio climático. Presentará regularmente informes a la Conferencia de las Partes sobre todos los aspectos de su labor.

2. Bajo la dirección de la Conferencia de las Partes, este órgano:

a) Examinará la información transmitida de conformidad con el párrafo 1 del artículo 12, a fin de evaluar en su conjunto los efectos agregados de las medidas adoptadas por las Partes la luz de las evaluaciones científicas más recientes relativas al cambio climático;

b) Examinará la información transmitida de conformidad con el párrafo 2 del artículo 12, a fin de ayudar a la Conferencia de las Partes en la realización de los exámenes estipulados en el inciso d) del párrafo 2 del artículo 4; y

c) Ayudará a la Conferencia de las Partes, según proceda, en la preparación y aplicación de sus decisiones.

ARTICULO 11

MECANISMO DE FINANCIACION

1. Por la presente se define un mecanismo para el suministro de recursos financieros a título de subvención o en condiciones de favor para, entre otras cosas, la transferencia de tecnología. Ese mecanismo funcionará bajo la dirección de la Conferencia de las Partes y rendirá cuentas a esa Conferencia, la cual decidirá sus políticas, las prioridades de sus programas y los criterios de elegibilidad en relación con la presente Convención. Su funcionamiento será encomendado a una o más entidades internacionales existentes.

2. El mecanismo financiero tendrá una representación

equitativa y equilibrada de todas las Partes en el marco de un sistema de dirección transparente.

3. La Conferencia de las Partes y la entidad o entidades a que se encomiende el funcionamiento del mecanismo financiero convendrán en los arreglos destinados a dar efecto a los párrafos precedentes, entre los que se incluirán los siguientes:

a) Modalidades para asegurar que los proyectos financiados para hacer frente al cambio climático estén de acuerdo con las políticas, las prioridades de los programas y los criterios de elegibilidad establecidos por la Conferencia de las Partes;

b) Modalidades mediante las cuales una determinada decisión de financiación puede ser reconsiderada a la luz de esas políticas, prioridades de los programas y criterios de elegibilidad;

c) La presentación por la entidad o entidades de informes periódicos a la Conferencia de las Partes sobre sus operaciones de financiación, en forma compatible con el requisito de rendición de cuentas enunciado en el párrafo 1; y d) La determinación en forma previsible e identificable del monto de la financiación necesaria y disponible para la aplicación de la presente Convención y las condiciones con arreglo a las cuales se revisará periódicamente ese monto.

4. La Conferencia de las Partes hará en su primer período de sesiones arreglos para aplicar las disposiciones precedentes, examinando y teniendo en cuenta los arreglos provisionales a que se hace referencia en el párrafo 3 del artículo 21, y decidirá si se han de mantener esos arreglos provisionales. Dentro de los cuatro años siguientes, la Conferencia de las Partes examinará el mecanismo financiero y adoptará las medidas apropiadas.

5. Las Partes que son países desarrollados podrán también proporcionar, y las Partes que sean países en desarrollo podrán utilizar, recursos financieros relacionados con la aplicación de la presente Convención por conductos bilaterales, regionales y otros conductos multilaterales. **ARTICULO 12**

TRANSMISION DE INFORMACION RELACIONADA CON LA APLICACION

1. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 4, cada una de las Partes transmitirá a la Conferencia de las Partes, por

conducto de la secretaría, los siguientes elementos de información:

a) Un inventario nacional, en la medida que lo permitan sus posibilidades, de las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros de todos los

gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, utilizando metodologías comparables que promoverá y aprobará la Conferencia de las Partes;

b) Una descripción general de las medidas que ha adoptado o prevé adoptar para aplicar la Convención; y c) Cualquier otra información que la Parte considere pertinente para el logro del objetivo de la Convención y apta para ser incluida en su comunicación, con inclusión, si fuese factible, de datos pertinentes para el cálculo de las tendencias de las emisiones mundiales.

2. Cada una de las Partes que son países desarrollados y cada una de las demás Partes comprendidas en el anexo I incluirá en su comunicación los siguientes elementos de información:

a) Una descripción detallada de las políticas y medidas que haya adoptado para llevar a la práctica su compromiso con arreglo a los incisos a) y b) del párrafo 2 del artículo 4; b) Una estimación concreta de los efectos que tendrán las políticas y medidas a que se hace referencia en el apartado a) sobre las emisiones antropógenas por sus fuentes y la absorción por sus sumideros de gases de efecto invernadero durante el período a que se hace referencia en el inciso a) del párrafo 2 del artículo 4.

3. Además, cada una de las Partes que sea un país desarrollado y cada una de las demás Partes desarrolladas comprendidas en el anexo II incluirán detalles de las medidas adoptadas de conformidad con los párrafos 3, 4 y 5 del artículo 4.

4. Las Partes que son países en desarrollo podrán proponer voluntariamente proyectos para financiación, precisando las tecnologías, los materiales, el equipo, las técnicas o las prácticas que se necesitarían para ejecutar esos proyectos, e incluyendo, de ser posible, una estimación de todos los costos adicionales, de las reducciones de las emisiones y del incremento de la absorción de gases de efecto invernadero, así como una estimación de los beneficios consiguientes.

5. Cada una de las Partes que sea un país desarrollado y cada una de las demás Partes incluidas en el anexo I presentarán una comunicación inicial dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la Convención respecto de esa Parte. Cada una de las demás Partes que no figure en esa lista presentará una comunicación inicial dentro del plazo de tres años contados desde que entre en vigor la Convención respecto de esa Parte o que se disponga de recursos financieros de conformidad con el párrafo 3 del artículo 4. Las Partes que pertenezcan al grupo de los países menos adelantados podrán presentar la comunicación inicial a su discreción. La Conferencia de las Partes determinará la frecuencia de las comunicaciones posteriores de todas las Partes, teniendo en cuenta los distintos plazos fijados en este párrafo.

6. La información presentada por las Partes con arreglo a este artículo será transmitida por la secretaría, lo antes posible, a la Conferencia de las Partes y a los órganos subsidiarios correspondientes. De ser necesario, la Conferencia de las Partes podrá examinar nuevamente los procedimientos de comunicación de la información.

7. A partir de su primer período de sesiones, la Conferencia de las Partes tomará disposiciones para facilitar asistencia técnica y financiera a las Partes que son países en desarrollo, a petición de ellas, a efectos de recopilar y presentar información con arreglo a

este artículo, así como de determinar las necesidades técnicas y financieras asociadas con los proyectos propuestos y las medidas de respuesta en virtud del artículo 4. Esa asistencia podrá ser proporcionada por otras Partes, por organizaciones internacionales competentes y por la secretaría, según proceda.

8. Cualquier grupo de Partes podrá, con sujeción a las directrices que adopte la Conferencia de las Partes y a la notificación previa a la Conferencia de las Partes, presentar

una comunicación conjunta en cumplimiento de las obligaciones

que le incumben en virtud de este artículo, siempre que esa comunicación incluya información sobre el cumplimiento por cada una de esas Partes de sus obligaciones individuales con arreglo a la presente Convención.

9. La información que reciba la secretaría y que esté catalogada como confidencial por la Parte que la presenta, de

conformidad con criterios que establecerá la Conferencia de las Partes, será compilada por la secretaría de manera que se

proteja su carácter confidencial, antes de ponerla a disposición de alguno de los órganos que participen en la transmisión y el examen de la información.

10. Con sujeción al párrafo 9, y sin perjuicio de la facultad

de cualquiera de las Partes de hacer pública su comunicación en cualquier momento, la secretaría hará públicas las comunicaciones de las Partes con arreglo a este artículo en el momento en que sean presentadas a la Conferencia de las Partes.

ARTICULO 13

RESOLUCION DE CUESTIONES RELACIONADAS CON LA APLICACION DE LA CONVENCION

En su primer período de sesiones, la Conferencia de las Partes considerará el establecimiento de un mecanismo consultivo multilateral, al que podrán recurrir las Partes, así lo solicitan, para la resolución de cuestiones relacionadas con la aplicación de la Convención.

ARTICULO 14

ARREGLO DE CONTROVERSIAS

1. En caso de controversia entre dos o más Partes sobre la interpretación o la aplicación de la Convención, las Partes interesadas tratarán de solucionarla mediante la negociación cualquier otro medio pacífico de su elección.

2. Al ratificar, aceptar o aprobar la Convención o al adherirse a ella, o en cualquier momento a partir de entonces, cualquier Parte que no sea una organización regional de integración económica podrá declarar en un instrumento escrito presentado al Depositario que reconoce como obligatorio ipso facto y sin acuerdo especial, con respecto a cualquier controversia relativa a la interpretación o la aplicación de la Convención, y en relación con cualquier Parte que acepte la misma obligación:

a) El sometimiento de la controversia a la Corte Internacional de Justicia; o

b) El arbitraje de conformidad con los procedimientos que la Conferencia de las Partes establecerá, en cuanto resulte factible, en un anexo sobre el arbitraje.

Una Parte que sea una organización regional de integración económica podrá hacer una declaración con efecto similar en relación con el arbitraje de conformidad con los procedimientos mencionados en el inciso b).

3. Toda declaración formulada en virtud del párrafo 2 de este artículo seguirá en vigor hasta su expiración de conformidad con lo previsto en ella o hasta que hayan transcurrido tres meses desde que se entregó al Depositario la notificación por escrito de su revocación.

4. Toda nueva declaración, toda notificación de revocación o la expiración de la declaración no afectará de modo alguno los procedimientos pendientes ante la Corte Internacional de Justicia o ante el tribunal de arbitraje, a menos que las Partes en la controversia convengan en otra cosa.

5. Con sujeción a la aplicación del párrafo 2, si, transcurridos 12 meses desde la notificación por una Parte a otra de la existencia de una controversia entre ellas, las Partes interesadas no han podido solucionar su controversia por los medios mencionados en el párrafo 1, la controversia se someterá, a petición de cualquiera de las partes en ella, a conciliación.

6. A petición de una de las partes en la controversia, se creará una comisión de conciliación, que estará compuesta por

un número igual de miembros nombrados por cada parte interesada y un presidente elegido conjuntamente por los miembros nombrados por cada parte. La Comisión formulará una recomendación que las partes considerarán de buena fe.

7. En cuanto resulte factible, la Conferencia de las Partes establecerá procedimientos adicionales relativos a la conciliación en un anexo sobre la conciliación.

8. Las disposiciones del presente artículo se aplicarán a todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de

las Partes, a menos que se disponga otra cosa en el instrumento.

ARTICULO 15

ENMIENDAS A LA CONVENCION

1. Cualquiera de las Partes podrá proponer enmiendas a la Convención.

2. Las enmiendas a la Convención deberán aprobarse en un período ordinario de sesiones de la Conferencia de las Partes.

La secretaría deberá comunicar a las Partes el texto del proyecto de enmienda al menos seis meses antes de la reunión en la que se proponga la aprobación. La secretaría comunicará asimismo los proyectos de enmienda a los signatarios de la Convención y, a título informativo, al Depositario.

3. Las Partes pondrán el máximo empeño en llegar a un acuerdo por consenso sobre cualquier proyecto de enmienda a la Convención. Si se agotan todas las posibilidades de

obtener el consenso, sin llegar a un acuerdo, la enmienda será aprobada, como último recurso, por mayoría de tres cuartos de las Partes presentes y votantes en la reunión. La secretaría comunicará la enmienda aprobada al Depositario, el cual la hará llegar a todas las Partes para su aceptación.

4. Los instrumentos de aceptación de las enmiendas se entregarán al Depositario. Las enmiendas aprobadas de conformidad con el párrafo 3 de este artículo entrarán en vigor, para las Partes que las hayan aceptado, al nonagésimo día contado desde la fecha en que el Depositario haya recibido instrumentos de aceptación de por lo menos tres cuartos de las

Partes en la Convención.

5. Las enmiendas entrarán en vigor para las demás Partes al nonagésimo día contado desde la fecha en que hayan entregado al Depositario el instrumento de aceptación de las enmiendas. 6. Para los fines de este artículo, por "Partes presentes y votantes" se entiende las Partes presentes que emitan un voto afirmativo o negativo.

ARTICULO 16

APROBACION Y ENMIENDA DE LOS ANEXOS DE LA CONVENCION

1. Los anexos de la Convención formarán parte integrante de ésta y, salvo que se disponga expresamente otra cosa, toda referencia a la Convención constituirá al mismo tiempo una referencia a cualquiera de sus anexos. Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso b) del párrafos 2 y el párrafo 7 del artículo 14, en los anexos sólo se podrán incluir listas, formularios y cualquier otro material descriptivo que trate e asuntos científicos, técnicos, de procedimiento o administrativos.

2. Los anexos de la Convención se propondrán y aprobarán de conformidad con el procedimiento establecido en los párrafos 2, 3 y 4 del artículo 15.

3. Todo anexo que haya sido aprobado de conformidad con lo dispuesto en el párrafo anterior entrará en vigor para todas las Partes en la Convención seis meses después de la fecha en que el Depositario haya comunicado a las Partes su aprobación, con excepción de las Partes que hubieran notificado por escrito al Depositario, dentro de ese período, su no aceptación del anexo. El anexo entrará en vigor para las Partes que hayan retirado su notificación de no aceptación, alnonagésimo día contado desde la fecha en que el Depositario

haya recibido el retiro de la notificación.

4. La propuesta, aprobación y entrada en vigor de enmiendas a los anexos de la Convención se regirán por el mismo procedimiento aplicable a la propuesta, aprobación y entrada en vigor de los anexos de la Convención, de conformidad con los párrafos 2 y 3 de este artículo.

5. Si para aprobar un anexo, o una enmienda a un anexo, fuera necesario enmendar la Convención, el anexo o la enmienda a un anexo no entrarán en vigor hasta que la enmienda a la Convención entre en vigor.

ARTICULO 17

PROTOCOLOS

1. La Conferencia de las Partes podrá, en cualquier período ordinario de sesiones, aprobar protocolos de la Convención.

2. La secretaría comunicará a las Partes el texto de todo proyecto de protocolo por lo menos seis meses antes de la celebración de ese período de sesiones.

3. Las condiciones para la entrada en vigor del protocolo serán establecidas por ese instrumento.

4. Sólo las Partes en la Convención podrán ser Partes en un protocolo.

5. Sólo las Partes en un protocolo podrán adoptar decisiones de conformidad con ese protocolo.

ARTICULO 18

DERECHO DE VOTO

1. Salvo lo dispuesto en el párrafo 2 de este artículo, cada Parte en la Convención tendrá un voto.

2. Las organizaciones regionales de integración económica, en los asuntos de su competencia, ejercerán su derecho de voto con un número de votos igual al número de sus Estados miembros que sean Partes en la Convención. Esas organizaciones no ejercerán su derecho de voto si cualquiera de sus Estados miembros ejerce el suyo, y viceversa.

ARTICULO 19

DEPOSITARIO

El Secretario General de las Naciones Unidas será el Depositario de la Convención y de los protocolos aprobados de conformidad con el artículo 17.

ARTICULO 20

FIRMA

La presente Convención estará abierta a la firma de los Estados Miembros de las Naciones Unidas o de un organismo especializado o que sean partes en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y de las organizaciones regionales de integración económica en Rio de Janeiro, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y posteriormente en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York del 20 de junio de 1992 al 19 de junio de 1993.

ARTICULO 21

DISPOSICIONES PROVISIONALES

1. Las funciones de secretaría a que se hace referencia en el artículo 8 serán desempeñadas a título provisional, hasta que la Conferencia de las Partes termine su primer período de sesiones, por la secretaría establecida por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 45/212, de 21 de diciembre de 1990.

2. El jefe de la secretaría provisional a que se hace referencia en el párrafo 1

cooperará estrechamente con el Grupo intergubernamental sobre cambios climáticos a fin de asegurar que el Grupo pueda satisfacer la necesidad de asesoramiento científico y técnico objetivo. Podrá consultarse también a otros organismos científicos competentes.

3. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, será la entidad internacional encargada a título provisional del funcionamiento del mecanismo financiero a que se hace referencia en el artículo 11. A este respecto, debería reestructurarse adecuadamente el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, y dar carácter universal a su composición, para permitirle cumplir los requisitos del artículo 11.

ARTICULO 22

RATIFICACION, ACEPTACION, APROBACION O ADHESION

1. La Convención estará sujeta a ratificación, aceptación, aprobación o adhesión de los Estados y de las organizaciones regionales de integración económica. Quedará abierta a la adhesión a partir del día siguiente a aquél en que la Convención quede cerrada a la firma. Los instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión se depositarán en poder del Depositario.

2. Las organizaciones regionales de integración económica que pasen a ser Partes en la Convención sin que ninguno de sus Estados miembros lo sea quedarán sujetas a todas las obligaciones que les incumban en virtud de la Convención. En el caso de las organizaciones que tengan uno o más Estados miembros que sean Partes en la Convención, la organización y sus Estados miembros determinarán su respectiva responsabilidad por el cumplimiento de las obligaciones que les incumban en virtud de la Convención. En esos casos, la organización y los Estados miembros no podrán ejercer simultáneamente derechos conferidos por la Convención.

3. Las organizaciones regionales de integración económica expresarán en sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión el alcance de su competencia con respecto a cuestiones regidas por la Convención. Esas organizaciones comunicarán asimismo cualquier modificación sustancial en el alcance de su competencia al Depositario, el cual a su vez la comunicará a las Partes.

ARTICULO 23

ENTRADA EN VIGOR

1. La Convención entrará en vigor al nonagésimo día contado desde la fecha en que se haya depositado el quincuagésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.

2. Respecto de cada Estado u organización regional de integración económica que ratifique, acepte o apruebe la Convención o se adhiera a ella una vez depositado el quincuagésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, la Convención entrará en vigor al nonagésimo día contado desde la fecha en que el Estado o la organización haya depositado su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.

3. Para los efectos de los párrafos 1 y 2 de este artículo, el instrumento que deposite una organización regional de integración económica no contará además de los que hayan depositado los Estados miembros de la organización.

ARTICULO 24

RESERVAS

No se podrán formular reservas a la Convención.

ARTICULO 25

DENUNCIA

1. Cualquiera de las Partes podrá denunciar la Convención, previa notificación por escrito al Depositario, en cualquier momento después de que hayan transcurrido tres años a partir de la fecha en que la Convención haya entrado en vigor respecto de esa Parte.

2. La denuncia surtirá efecto al cabo de un año contado desde a fecha en que el Depositario haya recibido la notificación correspondiente o, posteriormente, en la fecha que se indique en la notificación.

3. Se considerará que la Parte que denuncia la Convención denuncia asimismo los protocolos en que sea Parte.

ARTICULO 26

TEXTOS AUTENTICOS

El original de esta Convención, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, se depositará en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

EN TESTIMONIO DE LO CUAL los infrascritos, debidamente autorizados a esos efectos, han firmado la presente Convención.

HECHA en Nueva York el nueve de mayo de mil novecientos noventa y dos.

49

ANEXO I

Alemania

Australia

Austria

Belarús a/

Bélgica

Bulgaria a/

Canadá

Comunidad Económica Europea

Checoslovaquia a/

Dinamarca
España
Estados Unidos de América
Estonia a/
Federación de Rusia a/
Finlandia
Francia
Grecia
Hungría a/
Irlanda
Islandia
Italia
Japón
Letonia a/
Lituania a/
Luxemburgo
Noruega
Nueva Zelandia
Países Bajos
Polonia a/
Portugal
Reino Unido de Gran Bretaña
e Irlanda del Norte
Rumania a/
Suecia
Suiza
Turquía
Ucrania a/

a/ Países que están en proceso de transición a una economía de mercado.

50

ANEXO II

Alemania

Australia

Austria

Bélgica
Canadá
Comunidad Económica Europea
Dinamarca
España
Estados Unidos de América
Finlandia
Francia
Grecia
Irlanda
Islandia
Italia
Japón
Luxemburgo
Noruega
Nueva Zelandia
Países Bajos
Portugal
Reino Unido de Gran Bretaña
e Irlanda del Norte
Suecia
Suiza
Turquía