

# Legislación nacional sobre cambio climático: La clave para acuerdos internacionales más ambiciosos

Julio 2013



## Mensajes clave

- Existe una correlación entre una firme legislación nacional sobre cambio climático y una alta ambición internacional en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).
- Aunque los factores que determinan la posición de negociación de un país son muchos y muy complejos, el impulso a una legislación nacional sobre cambio climático ejerce una influencia positiva respecto a tal ambición.
- La legislación nacional sobre cambio climático no es simplemente algo que debe apuntalar un acuerdo internacional luego que éste ha sido suscrito, sino que más bien es un elemento facilitador que crea el espacio político para llegar al acuerdo.
- La legislación nacional podría formar la base de un “resultado con fuerza legal” en 2015 bajo la Plataforma de Durban de la CMNUCC.
- De ello se deduce que, entre el presente y el año 2015, el impulso de la legislación nacional en países clave, sumado a un fortalecimiento del compromiso entre los legisladores, debería recibir activo respaldo.

## Recomendaciones a los gobiernos

- Apoyar procesos internacionales para involucrar a legisladores, a fin de ayudar a informar el desarrollo de legislación sobre cambio climático, promover buenas prácticas y desarrollar grupos de pares.
- Realizar reuniones periódicas con legisladores antes, durante y después de las reuniones anuales de la CMNUCC (como mínimo) para intercambiar perspectivas y desarrollar un entendimiento común.
- Estimular la creación de grupos parlamentarios multipartidarios sobre cambio climático, respaldados por políticas y capacidades analíticas.

“ La legislación nacional sobre cambio climático es el eje absolutamente crítico y esencial entre la acción a nivel nacional y los acuerdos internacionales. Se encuentra absolutamente en el núcleo de este tema.”

Christiana Figueres, Secretaria Ejecutiva de la CMNUCC,  
Ponente en la 1era Cumbre de Legislación sobre el Clima GLOBE  
Londres, 14 de enero de 2013

### Autores:

Terry Townshend y  
Adam C.T. Matthews,  
GLOBE International

## 1. Introducción

Este trabajo analiza los vínculos entre expectativas propias de cada país sobre el cambio climático - particularmente en cuanto a legislación nacional - y sus posturas en las negociaciones internacionales que se realizan en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Empieza con un breve análisis de los factores que influyen la postura de los países en las negociaciones, y explora cómo el avance en la legislación nacional sobre cambio climático se vincula con las expectativas internacionales de mitigación, y las influencia<sup>1</sup>. Finalmente, el documento explora el papel de los legisladores en influenciar las posturas de negociación, y formula tres recomendaciones sobre cómo maximizar la influencia positiva de legisladores en este proceso.

## 2. Factores que influyen posturas de negociación

Antes de analizar cómo y en qué medida la legislación nacional y los legisladores pueden influenciar la postura de negociación de un país en el ámbito internacional, es importante reconocer cómo otros factores influyentes varían en su importancia relativa de país en país.

### Interés nacional

El interés nacional o, más precisamente, el interés nacional percibido, es el factor predominante que influye la posición de negociación de un país. Ningún líder político arriesgará la prosperidad de sus ciudadanos en nombre del bienestar mundial, a menos que un acuerdo internacional sea considerado justo. Este interés nacional puede incluir:

- **una evaluación interna del riesgo climático** – el grado en el cual un país determinado es considerado vulnerable a los impactos climáticos y los riesgos sistémicos asociados al cambio climático, incluyendo la salud, alimentación y seguridad energética.
- **opinión pública y de parlamentarios** sobre los riesgos del cambio climático y su importancia relativa ante otros desafíos nacionales.
- **la intensidad de emisiones de carbono de la economía**, en particular, una evaluación del impacto y costos/beneficios en la economía de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).
- **la influencia política de las industrias con altas emisiones de carbono**, particularmente donde estas industrias juegan un papel significativo en la economía en términos de exportaciones o empleos.
- **oportunidades** relacionadas a la agenda del cambio climático; por ejemplo, el grado en que los co-beneficios de las acciones de mitigación serán de provecho para el país, y las oportunidades comerciales comparativas percibidas, relacionadas a energía, bienes y servicios con bajas emisiones de carbono, y tecnologías y servicios de adaptación, así como la canalización de la ayuda al desarrollo y financiamiento para hacer frente al cambio climático.

“Nada será acordado a nivel internacional hasta que no se haya legislado lo suficiente a nivel doméstico”

Christiana Figueres, Secretaria Ejecutiva de la UNFCCC

### Competitividad

La competitividad es un factor clave en las posiciones internacionales sobre cambio climático, particularmente en tiempos de dificultades económicas cuando el rendimiento de la economía de un país usualmente se convierte en la preocupación política predominante. Por ello, las posiciones de socios y competidores comerciales clave pueden determinar de manera significativa la postura del país en las negociaciones. Por ejemplo, hasta la fecha, la posición de Canadá ha estado estrechamente alineada con la de los EE.UU., con quienes también mantiene fuertes lazos económicos. Igualmente, la ley Marco para el Desarrollo Ecológico con Bajas Emisiones de Carbono de Corea del Sur estuvo impulsada, al menos en parte, por el riesgo de que el cambio en la legislación sobre cambio climático de los EE.UU. impusiera aranceles de importación a países que el Congreso considerase que no estaban poniendo todo de su parte. (Todos los proyectos de ley de 2008/2009 incluían mecanismos de “activación” automática para imponer aranceles de importación, a menos que el Congreso considerase que las acciones de un país fueran comparables a las de los EE.UU. Los EE.UU. son un importante mercado de exportación para Corea del Sur).

### Pares y grupos de negociación

En la CMNUCC, los países tienden a negociar de forma agrupada. Por ejemplo, los países en desarrollo coordinan sus posiciones y negociaciones de forma similar a la organización G77 más China; la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS, por sus siglas en inglés) coordina su posición y promueve sus ambiciones más grandes de forma colectiva dada la extrema vulnerabilidad compartida ante las repercusiones del cambio climático; el Umbrella Group es una coalición de países desarrollados que no pertenecen a la UE y que coordinan las distintas posiciones de manera poco rigurosa; los 27 países de la UE participan en las negociaciones en bloque, etc. Por ello, se deduce que la posición de otros países –particularmente aquellos con mayor poderío económico– en grupo influenciarán la postura general del grupo. Sin embargo, en la medida en que los países en desarrollo crecen y se ramifican, se está haciendo más difícil mantener la unidad al interior del G77 más China, tal como se evidenció en la creciente voz de AOSIS, la Unión Africana y otros grupos. Ello sugiere que la presión de pares dentro de un grupo de negociación tiene sus límites; si hay muchas discrepancias, pueden formarse nuevas alianzas.

## Reputación/liderazgo

Cómo un país desea ser visto en el escenario internacional puede llevarles a asumir posiciones relativamente ambiciosas en las negociaciones internacionales. México se auto-percibe como un líder regional y, según los legisladores, tal liderazgo es una de las razones por las cuales el Ejecutivo y Legislativo en ese país han asumido una posición relativamente progresista tanto a nivel nacional como internacional. Igualmente, el grupo de Países Menos Desarrollados (LDC, por sus siglas en inglés) ha mejorado recientemente su estrategia para ser visto en una posición de mayor liderazgo.

## 3. El papel de la legislación nacional

Tradicionalmente, la legislación nacional sobre cambio climático ha sido considerada como algo que los gobiernos desarrollan y aprueban después que se ha logrado un acuerdo internacional para respaldar su implementación. Cada vez más, se advierte que anticipar la legislación nacional sobre cambio climático puede ayudar a generar las condiciones que permitan llegar a un acuerdo internacional. El comentario de Christiana Figueres: “[N]ada será acordado a nivel internacional hasta que no se haya legislado lo suficiente a nivel nacional”, demuestra cuán importante es la legislación nacional para las negociaciones bajo la Plataforma de Durban entre el presente y el año 2015.<sup>2</sup>

### Una dinámica evolutiva: Responsabilidad Histórica versus interés propio

Tradicionalmente, las negociaciones internacionales sobre cambio climático han sido caracterizadas por un debate respecto a compartir la carga global (costo) para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Según esta caracterización, es de interés de los líderes políticos minimizar la carga impuesta sobre sus países, en relación a otros. La tentación reside en aducir que su país es un caso especial y, por ello, merece recibir una carga menor, o formular compromisos de tal forma que maximice la publicidad positiva pero minimiza el esfuerzo real (por ej., empleando una línea de base favorable, utilizando la intensidad de carbono en lugar de cifras absolutas). Paralelamente, esta dinámica estimula una actitud de “responsabilidad histórica” entre los países en desarrollo hacia los países desarrollados. En el transcurso de años recientes, resulta evidente que los países en desarrollo están asumiendo una perspectiva más sofisticada: sean o no los países ricos culpables, es de su propio interés abordar el cambio climático, especialmente debido a que 8 de los 9 mil millones de personas que conforman la población proyectada en 2050 vivirán en lo que actualmente se clasifica como países en desarrollo. Ello se refleja en una cada vez mayor actividad legislativa respecto al cambio climático en estos países.

## Equidad versus interés propio: debate en curso

En años recientes, se ha producido un giro notable en las dinámicas del debate sobre cambio climático, especialmente dentro de los países en desarrollo. Dado que más del 85% de la población mundial en 2050 vivirá en lo que actualmente se clasifica como países en desarrollo, muchas de estas naciones están empezando a asumir la responsabilidad de su propio futuro, comprendiendo que es de su propio interés abordar las emisiones y hacer sus economías más resilientes ante el cambio climático, incluso en ausencia de un acuerdo global y/o de adopción de medidas necesarias por parte de los países desarrollados. Ello, en respuesta tanto a los retos climáticos existentes como a los impactos proyectados del cambio climático en el futuro, así como a la ausencia de reservas nacionales de combustible fósil.

¿A qué se debe ello? Resulta evidente que existen muchos beneficios directos a nivel nacional para aprobar leyes que contribuyan a reducir las emisiones de GEI. Tradicionalmente, tales beneficios eran considerados co-beneficios de emprender acciones en relación al cambio climático. Estudios muestran que muchas leyes están directamente motivadas por tales “co-beneficios”, mientras que los beneficios relacionados al cambio climático pasaron a ser a menudo secundarios.<sup>3</sup>

Algunos de los factores que impulsan la legislación tienen beneficios positivos respecto al clima:

- **Eficiencia energética** mejorada (que produce costos más bajos y mayor competitividad) que beneficia a todos, por cuanto reduce tanto la necesidad de suministro de energía como las emisiones de este recurso; 31 de los 33 países comprendidos en el Tercer Estudio de Legislación sobre Clima GLOBE han incluido la eficiencia energética en su legislación.
- La inversión en fuentes nacionales de energía de bajo nivel de emisiones de carbono, como la energía nuclear y renovable (incluyendo la solar, eólica e hidroeléctrica), incrementa la **seguridad energética** mediante la reducción de la dependencia de la importación de fuentes de energía del extranjero (a menudo de origen fósil) y la creciente adaptación a crisis de precios de combustibles. De los 33 países mencionados, 32 incluyen en su legislación la promoción de diversas y más domésticas fuentes de energía limpia.
- Al mismo tiempo, al promover la energía limpia y las tecnologías para la eficiencia energética, los países están invirtiendo en las tecnologías del futuro, creando **ventajas comparativas en nuevos mercados** para energía, bienes y servicios con bajo nivel de emisiones de carbono **dentro y fuera** del país. En Corea del Sur y Etiopía, hay leyes específicas en referencia al Crecimiento Verde.
- Para muchos países, la **calidad del aire** constituye un tema. Al reducir la dependencia en los combustibles fósiles y el cambio hacia fuentes más limpias de energía para la generación de electricidad y el transporte, mejora la calidad del aire, ayudando

a reducir los costos económicos y sociales de enfermedades respiratorias. China está legislando sobre cambio climático, abordando el tema de la contaminación del aire.

- Practicar una **agricultura** más sostenible, por ejemplo, mediante mejoras de cultivos y prácticas para crianza de ganado para incrementar la seguridad alimentaria y el ingreso de los agricultores, al mismo tiempo que se reducen las emisiones.<sup>4</sup>

Todos estos beneficios nacionales directos ayudan a demostrar que es posible lograr tanto la reducción del uso de energía, como incentivar el empleo de fuentes nacionales de energía con bajas emisiones de carbono como la producción sostenible, y que a menudo estas medidas no resultan tan caras como se anticipó, lo cual brinda “espacio” para hacer progresos en las posturas de negociación a nivel internacional.

### Papel de la legislación en la Plataforma de Durban

Yendo un paso más allá, la legislación nacional podría ayudar a formar la base de un nuevo acuerdo internacional bajo la Plataforma de Durban en 2015. Los negociadores están trabajando por “un acuerdo con fuerza legal”. El término “fuerza legal” está sujeto a interpretación; por ejemplo, el acuerdo podría ser legalmente vinculante a nivel nacional pero no en el plano internacional.

En diciembre de 2012, un experto de la Universidad de Arizona en este campo, **Daniel Bodansky**, escribió un documento<sup>5</sup> sobre el posible formato legal de un acuerdo post-2020. Una opción sería la “legalización” de compromisos nacionales, que podrían ser asumidos como legislación nacional.

Bodansky sostiene:

*“El nuevo instrumento podría requerir que los estados tengan legislación vinculante a nivel nacional sobre cambio climático, la cual sería inscrita en un anexo complementario del acuerdo. La justificación de tal enfoque de aplicación a nivel nacional es que la ley nacional es típicamente más efectiva que la internacional. De modo que la legislación nacional de un país para abordar el cambio climático supuestamente brinda una mayor garantía de acción que un compromiso internacional.*

*“En contraste a las metas de emisiones, las cuales son obligaciones para alcanzar un resultado particular, la variante de un instrumento vinculante a nivel nacional involucraría obligaciones de conducta, por ejemplo, inscribir y aplicar la legislación nacional sobre cambio climático. El nuevo instrumento podría requerir que los países adopten una nueva legislación sobre el cambio climático, o permitir que los países inscriban en el anexo complementario la legislación existente relacionada al cambio climático. En este último caso, el efecto principal sería el de “internacionalizar” una legislación nacional de un país mediante su inclusión en el anexo. Para evitar la rigidez y promover la*

*participación, el acuerdo podría permitir a los Estados cambiar su legislación, siempre y cuando se considere que la nueva legislación resultaría en un nivel comparable o mayor de reducción de emisiones.*

*“Dado que la legislación nacional inscrita por cada una de las partes sería vinculante a nivel nacional, esta variante podría ser considerada como un “resultado acordado con fuerza legal” según la Plataforma de Durban, incluso si fuera adoptado como una decisión COP, antes que una enmienda de protocolo o tratado, si se interpretase “fuerza legal” para incluir la fuerza legal dentro de la legislación nacional, tal como lo han sugerido algunas partes”.*

Es cada vez más evidente que es imposible lograr un acuerdo internacional realmente ambicioso – uno que establezca metas vinculantes para los países – con un enfoque meramente vertical<sup>6</sup>. Y dependiendo de la interpretación de “resultado acordado con fuerza legal”, un acuerdo internacional que involucre el reconocimiento formal de la legislación nacional se convierte en una posibilidad. Esto impulsa, si ello fuera preciso, el enfoque de que los gobiernos deben respaldar activamente el adelantar la legislación nacional sobre cambio climático entre hoy y el año 2015.

### 4. Firme legislación nacional se correlaciona con una mejor posición de negociación a nivel internacional

Es probable que la creciente ambición nacional sobre legislación doméstica referida a mitigación sea una influencia positiva sobre la posición de negociación a nivel internacional, aunque el grado en que esta afirmación es cierta depende de la influencia relativa de los otros factores descritos en la sección 2 precedente. Tres razones principales justifican la influencia positiva de un sólido conjunto de leyes a nivel nacional: ésta lleva a mejor competitividad, confianza y conocimiento.

#### Competitividad

Los países que ponen precio al carbón pueden poner en desventaja competitiva a sus propias industrias con alto nivel de emisión de carbono que están expuestas a la competencia internacional. Ello es porque los países que fijan el precio del carbón están efectivamente subsidiando sus propias industrias que hacen uso intensivo de este recurso, al no requerirles pagar el costo ambiental de sus emisiones. Si un país emprende acciones para fijar el precio del carbón, estará motivado a fomentar que otros sigan sus huellas para reducir cualquier repercusión de la competencia. Igualmente, los países que invierten en crear una ventaja comparativa en energía, bienes y servicios con bajo nivel de emisiones de carbono, tienen un interés económico directo en que el resto del mundo transite el mismo sendero, por cuanto los mercados en los cuales ellos vienen desarrollando ventajas comparativas serán mayores, y sus ventajas económicas potenciales serán más grandes.

El Reino Unido (RU) ofrece un buen ejemplo de lo anterior. Fue el primer país en legislar una ambiciosa meta de reducción de emisiones para el año 2050. Como resultado, el RU ha sido uno de los países más insistentes en impulsar un incremento de las expectativas de la UE, de una meta de reducción del 20% de las emisiones, a una del 30% hacia 2020, así como de mostrarse en favor de un ambicioso acuerdo mundial. El valor de las inversiones del RU en la economía de bajo nivel de emisiones de carbono se incrementará si la UE y el mundo siguen sus pasos. Al mismo tiempo, si la UE e idealmente otros importantes socios y competidores comerciales adoptan ambiciones similares, se vuelve políticamente más sencillo defender a nivel local la posición del RU, especialmente en épocas de dificultades económicas, cuando se eleva la presión por infundir impulso de corto plazo a la economía.

### Confianza

La legislación nacional genera el espacio político para que los líderes avancen y aceleren las negociaciones internacionales. En la medida en que sus poblaciones empiezan a experimentar los co-beneficios de la seguridad energética, una mayor eficiencia y resiliencia, calidad de aire mejorada y menor vulnerabilidad ante crisis de precios, los gobiernos obtienen la confianza para formular compromisos internacionales e impulsar más las negociaciones internacionales.

El Cuadro A muestra la correlación positiva entre la firmeza de la legislación nacional y la ambición en las negociaciones internacionales para 11 países seleccionados.

### Conocimiento

El proceso de desarrollo y aprobación de la legislación nacional es importante para informar y moldear la posición de un país en las negociaciones internacionales. Los países, al realizar la tarea de examinar las opciones y desarrollar la legislación más apropiada a nivel nacional, desarrollan un entendimiento de los costos de los diferentes niveles de ambición, los costos de la inacción y el alcance de las oportunidades disponibles a través de la inversión en bajas emisiones de carbono y la promoción de la resiliencia. Ello, a su vez, informa la posición de negociación del país. Por ejemplo, el Acta de Cambio Climático del Reino Unido de 2008 constituyó una señal clave para la industria y para otros sectores de la sociedad de que el gobierno del Reino Unido estaba comprometido a abordar el cambio climático; ello, a su vez, le dio confianza para planear e invertir en el largo plazo, estimulando acciones a nivel nacional.

Esto desarrolló confianza y certeza, no sólo a nivel político sino también entre los inversionistas. Un aumento de confianza a estos dos niveles resulta clave para determinar una posición internacional.

La otra cara de este argumento es que un mejor conocimiento puede incrementar la comprensión de

las inter-vinculaciones entre economías y regiones, y el grado en el cual la competitividad puede verse afectada por inversiones tempranas en un sendero de bajo nivel de emisiones de carbono.

Finalmente, debe señalarse que en ocasiones se produce un desfase temporal entre el avance de las ambiciones nacionales y el de los compromisos internacionales. En ocasiones, los países eligen anunciar sus compromisos internacionales más ambiciosos en un momento en el que podrían recibir mayor crédito. La experiencia demuestra que los anuncios tienden a producirse antes o durante la realización de la Conferencia de las Partes de la CMNUCC, la más importante conferencia gubernamental anual sobre cambio climático. Al regular de esta manera los anuncios, los países pueden hacer notar a los medios de comunicación y a sus ciudadanos que están “avanzando” al estar todas las luces sobre su posición con respecto al cambio climático. Esta estrategia también ayuda a reducir el riesgo de pérdida de capital de negociación de un país al mostrar sus intenciones de forma prematura.

## 5. El papel de los legisladores

Los legisladores ostentan responsabilidades formales que los convierten en un elemento central de cualquier estrategia de éxito para abordar el cambio climático. En primer lugar, son responsables por desarrollar, promulgar y enmendar leyes. Segundo, cumplen una función de escrutinio – supervisan la aplicación de leyes y vigilan que los negociadores del cambio climático rindan cuentas. Y en tercer lugar, aprueban los presupuestos nacionales.<sup>7</sup>

### La influencia de los legisladores en las ambiciones

Los legisladores pueden constituir una influencia positiva o negativa sobre las ambiciones respecto al cambio climático, a nivel tanto nacional como internacional. Por ejemplo, el lado positivo, fueron legisladores mexicanos, a través de GLOBE México, quienes propusieron, crearon el respaldo político y promulgaron la Ley General sobre Cambio Climático en 2012. Y, en el Reino Unido, fue el Parlamento (con un considerable impulso de la sociedad civil) el que redujo la meta de emisiones en el Proyecto de Ley sobre Cambio Climático del gobierno, de una reducción de apenas 60% a 80% desde los niveles de 1990 hasta 2050, y quien también forzó la inclusión de emisiones de aviones y embarcaciones. Finalmente, son los legisladores (y la sociedad civil) quienes impulsan el fortalecimiento de los componentes sobre bajas emisiones de carbono del Proyecto de Ley sobre Energía que actualmente se encuentra en curso en el Parlamento del Reino Unido.

Por el lado negativo, es evidente que los legisladores en los EE.UU. en su conjunto han sido un lastre respecto a las ambiciones. En 1997, tras la firma del Protocolo de Kioto por el Vice-Presidente Al Gore, los legisladores aprobaron una casi unánime Resolución

**Cuadro A: Comparación de expectativas nacionales e internacionales en países seleccionados\***

País y grupo de negociación	Expectativa de mitigación de legislación nacional	Expectativa en negociaciones internacionales (compromiso para 2020)
<b>Australia (Umbrella Group)</b>	Mediana 80% por debajo de los niveles de 2000 hacia 2050 Acta de Energía Limpia promulgada en 2011; impuesto al carbono introducido con intercambio de emisiones hacia 2015 y vinculaciones con el Plan para Intercambio de Emisiones de la UE (ETS) hacia 2018. La duración de la legislación dependerá en gran medida del resultado de la elección de 2013	Baja a Mediana 5–25% por debajo de niveles en 2000 basado en acciones por parte de otros Estados (5% incondicional, 15% si hay un acuerdo global con expectativas insuficientes, 25% si el acuerdo global es consistente con estabilización en 450 partes por millón de dióxido de carbono equivalente (450 ppm CO <sub>2</sub> e) o menor)
<b>Canadá (Umbrella Group)</b>	Baja No hay legislación sobre cambio climático tras la revocatoria del Acta de Implementación de Kioto en 2012	Baja 17% por debajo de niveles de 2005 hacia el 2020; se retiró del Protocolo de Kioto en 2012
<b>Chile (AILAC)</b>	Baja Ninguna meta de mitigación en legislación nacional	Alta 20% por debajo de niveles habituales (Business as Usual - BAU)
<b>Colombia (AILAC)</b>	Baja Ninguna meta de mitigación en legislación nacional	Mediana Meta unilateral proporcional al 77% de energía renovable en el rango nacional de energía, y cero deforestación en la cuenca Amazónica
<b>Etiopía (G77 más China)</b>	Alta Limitando emisiones en 2030 a niveles en 2010 (aproximadamente 70% por debajo de BAU) bajo la Iniciativa de Adaptación Climática de Economía Ecológica	Mediana Acción en energía renovable y alternativa, transporte; desechos, agricultura, sectores forestales y de suelos
<b>Japón (Umbrella Group)</b>	Low No comprehensive climate legislation for post-2012	Medium 25% por debajo de niveles de 1990, en el supuesto de que se establezca un marco internacional justo y efectivo que involucre a todas las economías importantes; no participa en el segundo período de compromiso del Protocolo de Kioto
<b>México (Grupo Integridad Ambiental)</b>	Alta Ley General sobre Cambio Climático aprobada en 2012, colocando en la legislación una meta de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en 30% por debajo del BAU hacia 2020, sujeta al apoyo internacional	Alta 30% por debajo de BAU, condicionada al apoyo financiero y técnico
<b>Rusia (Umbrella Group)</b>	Baja Doctrina Climática establece marco para acción pero no se especifican metas	Baja Meta interna para reducir emisiones en 15–20% respecto a niveles de 1990 hacia el año 2020 (ya logrado después del colapso económico de la década de 1990) No participa en el segundo período de compromiso del Protocolo de Kioto
<b>Corea del Sur (Grupo Integridad Ambiental)</b>	Alta Aprobó en 2010 Ley Marco sobre Crecimiento Ecológico con Carbón con Bajo Contenido de Carbono, creando marco legislativo para metas de mediano y largo plazo, topes y gravámenes, impuestos al carbono y expansión de energía renovable	Alta 30% por debajo de BAU
<b>Reino Unido (UE)</b>	Alta Acta sobre Cambio Climático convierte en ley nueva meta para reducir emisiones de GEI en al menos 80% respecto a niveles de 1990 hacia el año 2050. El cuarto presupuesto sobre carbono ordena un recorte de 50% hacia el año 2027	Mediana Reino Unido negocia como parte de UE 27. El ofrecimiento de la UE para 2020 es de 20% por debajo de niveles de 1990, avanzando al 30% en caso de acciones comparables por parte de los otros actores
<b>EE.UU. (Umbrella Group)</b>	Baja Hasta ahora no ha podido promulgar legislación integral sobre cambio climático; empezó a regular CO <sub>2</sub> bajo dispositivos existentes en el Acta de Aire Limpio, pero regulaciones propuestas pueden estar sujetas a prolongadas acciones legales	Baja “En el rango de 17% por debajo de niveles de 2005”, dependiendo de promulgación de legislación nacional No ratificó Protocolo de Kioto y defiende marco legalmente no vinculante post-2020

Esta evaluación de expectativas se basa en la recomendación para 2020 del Anexo I (25–40% por debajo de niveles de 1990) y no relacionadas al Anexo I (15–30% por debajo de BAU) en el Cuarto Informe de Evaluación del Informe Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC).

Fuente: *Globe International (2013) The 3rd GLOBE Climate Legislation Study. Globe International and Grantham Research Institute*. Londres, Reino Unido. <http://www.globeinternational.org/index.php/legislation/studies/climate>

No Vinculante del Senado, aclarando que el Congreso no respaldaría un tratado internacional que imponga obligaciones sobre los EE.UU sin plantear similares medidas a los más importantes países en desarrollo. Ello acabó con el prospecto de ratificación. El análisis de la situación determinó que la falta de un límite para donaciones a campañas políticas en buena cuenta es obra de las compañías de combustibles fósiles, de cuyos sustanciales aportes dependen muchos candidatos al Congreso.<sup>8</sup>

### **Maximizando la influencia positiva de legisladores**

Hay una serie de mecanismos para maximizar el potencial de que los legisladores tengan una influencia positiva sobre las expectativas internacionales respecto al cambio climático, y para minimizar el riesgo de que ejerzan una negativa. Estos mecanismos incluyen el desarrollo de capacidades, el diálogo entre el Legislativo y el Ejecutivo, y el apoyo a grupos de colegas legisladores.

#### *Desarrollo de capacidades*

El diálogo entre el Ejecutivo y los legisladores es vital para que la posición de negociación del país refleje plenamente los deseos de su población, y para que los legisladores desarrollen leyes nacionales que sean consistentes con el contexto internacional. A pesar de este importante vínculo, en las reuniones anuales de la CMNUCC los gobiernos tienden a reunirse con organizaciones empresariales o no gubernamentales (ONG) con más frecuencia que con los legisladores, a pesar de que éstos últimos cumplen un papel de mayor poder e influencia para determinar la respuesta nacional hacia el cambio climático.

Por ejemplo, no es inusual ver a negociadores del Reino Unido reunirse con ONG y grupos de empresarios, o haciendo presentaciones en eventos paralelos para un amplio rango de grupos de la sociedad civil. Sin embargo, rara vez disponen de tiempo para reunirse con los legisladores, pese a los importantes cargos que ostentan los pocos de éstos que asisten (por ejemplo, Presidente o miembro de comités parlamentarios que supervisan el desempeño del gobierno). A nivel internacional, los vínculos entre legisladores y negociadores se entremezclan. Algunos países, como es el caso de Brasil, México, Sudáfrica y los EE.UU., invitan a encumbrados legisladores a formar parte

de la delegación oficial ante las reuniones anuales de la CMNUCC. Muchos de estos legisladores reciben actualizaciones diarias sobre los avances de parte de los negociadores y, en virtud de contar con una autorización del “Partido”, se les permite observar muchas de las negociaciones de manera directa. Sin duda, ello ayuda a incrementar el nivel de entendimiento sobre temas de cambio climático entre los legisladores. En otros países (por ejemplo, Nueva Zelanda y el Reino Unido), los legisladores están impedidos de formar parte de la delegación oficial del país y deben registrarse mediante las organizaciones “Observadoras” para asistir. Ello no sólo restringe su acceso a las negociaciones en sí, dado que muchas de estas sesiones no están abiertas a los “observadores”) sino que también significa que deben esforzarse por lograr oportunidades de contacto directo con los negociadores oficiales, por cuanto no se les permite el acceso a las oficinas de la delegación.

Durante los últimos años, GLOBE ha ofrecido acreditar a legisladores de este último grupo que deseen atender a las reuniones de la CMNUCC y ha coordinado, o intentado coordinar, reuniones con negociadores para ayudar a mejorar la comunicación y generar una mejor comprensión del avance y los temas principales en juego. No obstante, debe enfatizarse que, aunque GLOBE juega un papel reuniendo a legisladores con el Ejecutivo en las negociaciones de la ONU, esta actividad no es un sustituto para una comunicación directa sostenida e impulsada a nivel nacional.

#### *Diálogo con otros legisladores*

En la experiencia de GLOBE, los legisladores se benefician de la exposición a otros colegas, y derivan motivación de ello. Los foros de GLOBE sobre cambio climático<sup>9</sup> han proporcionado un espacio enfocado en políticas para que los legisladores dialoguen y aprendan de otros colegas, sumados a oportunidades de conocer a otros legisladores que han estado involucrados en el desarrollo, aprobación y supervisión de legislación relacionada al cambio climático. Esta experiencia es invaluable para legisladores de otros países que están considerando sus propias legislaciones sobre cambio climático. Los foros también ofrecen una plataforma internacional para los legisladores, y éste es un gran elemento motivador para parlamentarios con ambiciones.

La información contenida en este artículo es obtenida del 3er Estudio GLOBE sobre la Legislación Climática y de diálogos y correspondencia directa con los legisladores. Para descargar el 3er Estudio GLOBE sobre la Legislación Climática, ir al siguiente enlace: <http://globeinternational.org/index.php/legislation-policy/studies/climate>

GLOBE desea agradecer el apoyo de CDKN para este documento y a las siguientes personas en especial por sus comentarios:

**Katie Carleton** – Departamento de Energía y Cambio Climático

**Christoph Schwarte** – Iniciativa de Respuesta Legal

**Sam Bickersteth** – CEO, CDKN

**Dan Hamza-Goodacre** – COO y Encargado del Grupo de Apoyo para las Negociaciones Climáticas, CDKN

**Kiran Sura** – Encargada del Fondo de Defensa

**Charlotte Finlay** – Directora del Proyecto, CDKN

## Notas finales

- 1 Los vínculos entre la legislación para la adaptación de un país y su posición internacional para la adaptación no han sido evaluados. Ya que determinar el horizonte internacional para la adaptación, en principio, no es un objetivo de la CMNUCC, la evaluación mencionada ha sido estimada únicamente.
- 2 En abril 2013, la CMNUCC invitó a GLOBE a presentarse al Grupo de Trabajo Ad-Hoc para analizar la estructura potencial de un acuerdo post-2020 de forma que se explore cómo una legislación nacional puede ser reconocida y utilizada como una fundación bajo esta nueva arquitectura.
- 3 3er Estudio GLOBE de Legislación Climática (2013).
- 4 Como ejemplo ver: [http://cdkn.org/wp-content/uploads/2013/04/CCAg\\_LEEI-Case-Studies-2.pdf](http://cdkn.org/wp-content/uploads/2013/04/CCAg_LEEI-Case-Studies-2.pdf) and <http://cdkn.org/2012/04/planting-the-seeds-for-agriculture-in-a-changing-climate/>
- 5 Bodansky, D. (2012) The Durban Platform: Issues and options for a 2015 agreement. [http://unfccc.int/files/documentation/submissions\\_from\\_parties/adp/application/pdf/adp\\_ppt\\_bodansky\\_01122012.pdf](http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_ppt_bodansky_01122012.pdf)
- 6 Como ejemplo, mirar: <http://thefutureforum.org/energy-environment/global-climate-change-agreement-is-impossible-when-countries-lie-about-emissions/> and <http://www.guardian.co.uk/environment/2010/feb/01/climate-change-deal-impossible-2010>
- 7 El alcance con que la legislación doméstica viene dirigiendo las prioridades del cambio climático dentro el presupuesto nacional será tratado en un artículo posterior realizado por GLOBE International a finales de marzo 2013.
- 8 [http://www.ucsusa.org/scientific\\_integrity/abuses\\_of\\_science/a-climate-of-corporate-control.html](http://www.ucsusa.org/scientific_integrity/abuses_of_science/a-climate-of-corporate-control.html) and <http://www.guardian.co.uk/environment/2010/mar/30/us-oil-donated-millions-climate-sceptics>
- 9 Nuestros foros incluyen la 1era Cumbre GLOBE de la Legislación Climática llevada a cabo en enero de 2013 en Londres. Como resultado de estos foros, los legisladores en México se basaron en la experiencia del Reino Unido en la elaboración de su legislación; Corea del Sur y Australia se basaron en la experiencia de los EEUU en elaborar su ley de comercio de emisiones y GLOBE ha estado directamente involucrado en el desarrollo e información de la legislación en China, Japón, México y Corea del Sur. Hace poco fuimos invitados por el Presidente del Senado en Colombia y legisladores superiores en Indonesia y Perú a apoyar la información sobre el desarrollo en el cambio de leyes nacionales relevantes al clima.

## Acerca de GLOBE International

La Organización de Legisladores Globales (GLOBE International) es una organización internacional que incluye a parlamentarios nacionales de más de 70 países comprometidos a encontrar soluciones legales al reto planteado por el cambio climático y el desarrollo sostenible. GLOBE apoya a los legisladores mediante la disposición de capítulos que difunden capacidades económicas y políticas para desarrollar y avanzar la legislación así como también controla su implementación. Con su central en Londres y oficinas en Beijing, Bogotá, Bruselas, Manila, Ciudad de México, Nueva Delhi, Tokio, Rio de Janeiro, Roma y sucursales en más de 40 legislaturas, GLOBE viene desarrollando una red internacional única de legisladores comprometidos a llevar a cabo acciones funcionales.

## Acerca de CDKN

La Alianza Clima y Desarrollo (CDKN) busca brindar apoyo a los tomadores de decisiones en países en desarrollo en el diseño y entrega de un desarrollo compatible con el clima. Lo hacemos a través de brindar investigaciones y asistencia técnica orientadas a la demanda, y canalizando el mejor conocimiento disponible sobre el cambio climático y desarrollo con el fin de apoyar los procesos de las políticas a nivel de cada país.



[www.cdkn.org](http://www.cdkn.org)

e: [enquiries@cdkn.org](mailto:enquiries@cdkn.org)

t: +44 (0) 207 212 4111

Este documento es el resultado de un proyecto financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID por sus siglas en inglés) y la Dirección General de Cooperación Internacional (DGIS) de los Países Bajos en beneficio de los países en desarrollo. No obstante, las opiniones expresadas y la información incluida en el mismo no reflejan necesariamente los puntos de vista o no son las aprobadas por el DFID o la DGIS o las entidades que gestionan la aplicación de la Alianza Clima y Desarrollo (CDKN), que no asumirán la responsabilidad de dichas opiniones o de la integridad o exactitud de la información o por la confianza depositada en ellas.

La Alianza Clima y Desarrollo ("CDKN" por sus siglas en inglés) es un proyecto financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido y la Dirección General de Cooperación Internacional (DGIS) de los Países Bajos, y está dirigido y administrado por PricewaterhouseCoopers LLP. La gestión de la aplicación de CDKN es asumida por PricewaterhouseCoopers LLP, y una alianza de organizaciones entre las que figuran Fundación Futuro Latinoamericano, INTRAC, LEAD International, el Overseas Development Institute y SouthSouthNorth.