INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, que aprueba la Enmienda de Doha al Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, adoptada en Doha, Qatar, el 8 de diciembre de 2012.

BOLETÍN Nº 9.625-10

_____

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Relaciones Exteriores tiene el honor de informaros el proyecto de acuerdo de la referencia, en segundo trámite constitucional, iniciado en Mensaje de S.E. la Presidenta de la República, de fecha 8 de septiembre de 2014, con urgencia calificada de "simple".

Se dio cuenta de esta iniciativa ante la Sala del Honorable Senado en sesión celebrada el 19 de agosto de 2015, donde se dispuso su estudio por la Comisión de Relaciones Exteriores.

A la sesión en que se analizó el proyecto de acuerdo en informe, asistieron, especialmente invitados, del Ministerio de Relaciones Exteriores: el Director de Medio Ambiente y Asuntos Marítimos, señor Waldemar Coutts, y el asesor de la Dirección, señor Gonzalo Guaiquil.

- - -

Asimismo, cabe señalar que, por tratarse de un proyecto de artículo único, en conformidad con lo prescrito en el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, vuestra Comisión os propone discutirlo en general y en particular a la vez.

- - -

ANTECEDENTES GENERALES

1.- Antecedentes Jurídicos.- Para un adecuado estudio de esta iniciativa, se tuvieron presentes las siguientes disposiciones constitucionales y legales:

a) Constitución Política de la República. En su artículo 54, Nº 1), entre las atribuciones exclusivas del Congreso Nacional, el

constituyente establece la de "Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación.".

b) Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, promulgada por decreto supremo Nº 381, de 5 de mayo de 1981, del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial del 22 de junio de 1981.

c) Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, promulgada por decreto supremo Nº 123, de 31 de enero de 1995, del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial del 13 de abril de 1995.

d) Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, promulgado por decreto supremo Nº 349, de 22 de diciembre de 2004, del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial del 16 de febrero de 2005.

2.- Mensaje de S.E. la Presidenta de la República.- El Ejecutivo señala que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático entró en vigor internacional el 21 de marzo de 1994, siendo ratificada por nuestro país el 22 de diciembre del mismo año.

Agrega que esta Convención tiene como objetivo 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. Asimismo, se caracteriza por ser de carácter general y flexible, y reconoce el cambio climático como un problema real.

Destaca el Ejecutivo que, basándose en los principios de la Convención, se estructuró luego el Protocolo de Kyoto, el cual estableció metas vinculantes de reducción de emisiones para los países individualizados en el Anexo 1 de la Convención (países desarrollados y países con economías en transición). Añade que, con ello, el Protocolo muestra su principio central, cual es establecer una responsabilidad común, pero diferenciada, en relación al cambio climático.

El Mensaje señala que la Enmienda de Doha al Protocolo de Kyoto, conocida además como la Decisión 1/CMP.8, tiene entre sus propósitos principales dar inicio a un segundo período de compromisos para reducir gradualmente las emisiones de gases de efecto invernadero. Indica que, mediante ella, se enmiendan los Anexos A y B del referido Protocolo, conjuntamente con ciertas disposiciones del mismo.

Hace presente el Ejecutivo que Chile no posee compromisos de carácter vinculante de reducción de gases de efecto invernadero, de conformidad con su condición de país no incluido en el Anexo I en la Convención. Agrega que la enmienda que se somete a estudio tampoco implica compromisos o nuevas obligaciones para nuestro país.

En efecto, la Enmienda de Doha contempla obligaciones sólo para los países desarrollados (incluidos en el Anexo I de la Convención), extendiendo los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero para cubrir el período 2013–2020. Señala que esta extensión es un elemento muy importante para la construcción de un régimen climático ambicioso, efectivo y funcional, que actualmente es objeto de negociaciones multilaterales en el marco de la Convención.

3.- Tramitación ante la Honorable Cámara de Diputados.- Se dio cuenta del Mensaje Presidencial, en sesión de la Honorable Cámara de Diputados, del 7 de octubre de 2014, donde se dispuso su análisis por parte de las Comisiones de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana y por la de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

La Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana estudió la materia en sesión efectuada el día 14 de octubre de 2014 y aprobó, por la unanimidad de sus miembros presentes el proyecto en informe. Posteriormente, la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales trató el asunto el 3 de junio de 2015 y aprobó, por la unanimidad de sus integrantes presentes, el Convenio.

Finalmente, la Sala de la Honorable Cámara de Diputados, en sesión realizada el día 19 de agosto de 2015, aprobó el proyecto, en general y en particular, por 96 votos a favor.

4. Instrumento Internacional.- La Enmienda de Doha se estructura en dos artículos.

El primero de ellos, denominado “Enmienda”, se organiza a su vez en doce literales, que contienen modificaciones al Protocolo de Kyoto. Mientras, el segundo artículo, denominado “Entrada en Vigor”, regula la vigencia de la Enmienda.

El artículo 1, Enmienda, contiene las siguientes modificaciones introducidas al Protocolo de Kyoto:

a. Las Partes incluidas en el Anexo I de la Convención asegurarán, individual o conjuntamente, que sus emisiones antropógenas agregadas, expresadas en dióxido de carbono equivalente, de

los gases de efecto invernadero considerados en el Protocolo y sus Anexos, no excedan las cantidades por dicho instrumento permitidas, con el objetivo de reducir dichas emisiones para el período comprendido entre los años 2013 y 2020, en no menos de un 18% del nivel del año 1990.

b. Aquellos países que hayan asumido un compromiso cuantificado de limitación y reducción de las emisiones, conforme a lo señalado en el Anexo B del Protocolo, podrán proponer un ajuste al mismo, conforme al procedimiento para ello establecido.

c. El compromiso cuantificado de limitación y reducción de emisiones, de las Partes incluidas en el Anexo 1 de la Convención, para el período comprendido entre los años 2013 y 2020, será el correspondiente a sus emisiones antropógenas agregadas, expresadas en dióxido de carbono equivalente, correspondientes a 1990, o al año o período determinado conforme al Protocolo, multiplicado por ocho.

d. Toda diferencia positiva entre la cantidad atribuida en el segundo período de compromiso (2013-2020) y el promedio de sus emisiones anuales en los tres primeros años del período de compromiso precedente, multiplicado por ocho, se transferirá a la cuenta de cancelación de la respectiva Parte.

e. Toda Parte incluida en el Anexo 1 de la Convención podrá utilizar el año 1995 o 2000 como su año de base para el trifluoruro de nitrógeno.

f. Toda unidad generada a partir de los mecanismos de mercado que se establezcan en el marco de la Convención o de sus instrumentos podrá ser utilizada por las Partes incluidas en el Anexo I, como ayuda para cumplir con sus compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones.

La Conferencia de las Partes, en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo, se asegurará de que una parte de esas unidades se destine a sufragar los gastos administrativos y a ayudar a las Partes que son países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático, a hacer frente a los costos de la adaptación.

g. En relación a aquellas Partes que hayan llegado a un acuerdo para cumplir conjuntamente los compromisos adquiridos en virtud del Protocolo, se establece que también podrán notificar a la Secretaría, del contenido del acuerdo, en la fecha de depósito de sus instrumentos de aceptación de cualquier enmienda al Anexo B del Protocolo.

h. Se sustituye el cuadro establecido en el Anexo B del Protocolo, que establecía los compromisos cuantificados de limitación o reducción de las emisiones de las Partes incluidas en el Anexo I de la Convención, para el primer período de compromiso. Ello, en atención a que se da inicio a un segundo período de compromisos.

i. Se sustituye la lista gases de efecto invernadero establecida en el Anexo A del Protocolo.

A su vez, el artículo 2, Entrada en vigor, establece que la Enmienda de Doha entrará en vigor de conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 y 21 del Protocolo de Kyoto, que señalan, respectivamente, la forma de aprobación y entrada en vigor de las enmiendas, y de los anexos del Protocolo.

En cuanto a las enmiendas, debe la Secretaría comunicarlas al Depositario y éste a las demás Partes para su aceptación. La enmienda aprobada entrará en vigor para las Partes que la hayan aceptado, al nonagésimo día contado desde la fecha en que el Depositario haya recibido los instrumentos de aceptación de por lo menos tres cuartas de las Partes en el Protocolo.

\- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Chahuán colocó en discusión el proyecto.

El Director de Medio Ambiente y Asuntos Marítimos del Ministerio de Relaciones Exteriores, señor Waldemar Coutts, hizo presente que Chile suscribió en su oportunidad la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la cual distingue entre países desarrollados y aquellos que se encuentran en desarrollo, para los efectos de las obligaciones que emanan de aquel instrumento internacional. Añadió que dicho Tratado estableció deberes comunes, pero diferenciados, respecto de los Estados Partes, en relación a sus respectivas capacidades y a sus responsabilidades históricas.

Consignó que para la implementación del mismo, en términos de exigir a las naciones desarrolladas el cumplimiento de esas obligaciones, se creó el Protocolo de Kyoto, que dispuso una disminución de las emisiones de 5% como mínimo hacia el año 2012, respecto de los niveles existentes en el año 1990 para los seis principales gases que regula la Convención, a saber, dióxido de carbono, metano, óxido nitroso y tres gases fluorados. Sin embargo, acotó, la obligación antes expuesta, que regía en el primer periodo de compromiso –entre los años 2008 y 2012-, no fue

respetada por Estados Unidos, que en ese momento se erigía como el país con más emisiones de ese tipo en el mundo, sitial que hoy en día es ocupado por China.

Agregó que, en ese escenario, se dio inicio a un proceso de negociaciones con el objeto de ampliar las exigencias ambientales a todos los intervinientes en el Convenio, incluyendo a los países en desarrollo, los cuales requirieron que en el momento en que se adopte un acuerdo que sea válido para todas las partes –situación que debería acaecer en el mes de diciembre del año en curso- no debe existir una brecha entre los años 2013 y 2020.

Manifestó que, por ello, la Enmienda en estudio estableció un segundo lapso de compromiso, situado entre los años 2013 y 2020, espacio de tiempo en el cual las naciones desarrolladas deben asumir el liderazgo en lo concerniente a la reducción de las emisiones contaminantes. No obstante, agregó que este segundo período presenta la debilidad de que se han sustraído de dicho compromiso Rusia, Japón, Canadá y Nueva Zelandia, centrándose fundamentalmente su acatamiento en los países integrantes de la Unión Europea.

En otro aspecto, el señor Coutts destacó la mantención de los mecanismos de desarrollo limpio, que son derivados de los instrumentos inicialmente planteados en el Protocolo de Kyoto, los cuales han ayudado a las potencias a cumplir los compromisos adquiridos. De hecho, afirmó que Chile, en un inicio, se vio beneficiado por la aplicación de los referidos mecanismos.

En consecuencia, reiteró que se trabaja en llevar a la práctica las obligaciones para todas las partes involucradas, denominadas “Contribuciones Nacionales Determinadas”, que constituyen los compromisos que cada país hará en relación con sus respectivas capacidades, y que, en el caso de Chile, fueron anunciadas recientemente por la señora Presidenta de la República ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. A pesar de que este proceso debe ser liderado por las naciones desarrolladas, afirmó que es preciso que cada parte del Protocolo de Kyoto apruebe la enmienda en discusión en el presente proyecto de acuerdo –incluidos aquellos países que no asumen obligaciones-, a fin de que el citado instrumento internacional entre en vigor.

Añadió que, si bien se ha contemplado una aplicación provisional para algunos países involucrados, constituiría una señal relevante en materia de política exterior que la señora Presidenta de la República pudiere comunicar en la próxima Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2015, que Chile ha aprobado la Enmienda de Doha, tal como ya lo han hecho

naciones del continente como Barbados, Guyana, Granada, México, Ecuador y Perú.

Puesto en votación, el proyecto de acuerdo fue aprobado, en general y en particular, por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Chahuán, García Huidobro, Lagos, Letelier y Pizarro.

- - -

En consecuencia, vuestra Comisión de Relaciones Exteriores tiene el honor de proponeros que aprobéis el proyecto de acuerdo en informe, en los mismos términos en que lo hizo la Honorable Cámara de Diputados, cuyo texto es el siguiente:

PROYECTO DE ACUERDO

"Artículo único.- Apruébase la Enmienda de Doha al Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, adoptada en Doha, Qatar, en la Octava Conferencia de las Partes en calidad de Reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto, el 08 de diciembre de 2012.".

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 29 de septiembre de 2015, con asistencia de los Honorables Senadores señores Francisco Chahuán Chahuán (Presidente), Alejandro García Huidobro Sanfuentes, Ricardo Lagos Weber, Juan Pablo Letelier Morel y Jorge Pizarro Soto.

Sala de la Comisión, a 29 de septiembre de 2015.

JULIO CÁMARA OYARZO
Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, que aprueba la Enmienda de Doha al Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, adoptada en Doha, Qatar, el 8 de diciembre de 2012.

(Boletín Nº 9.625-10)

I. PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: dar inicio a un segundo período de compromisos para reducir gradualmente las emisiones de gases de efecto invernadero.

II. ACUERDO: aprobado en general y en particular, por la unanimidad de sus miembros (5x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: artículo único que aprueba la Enmienda que consta de dos artículos.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no tiene.

V. URGENCIA: simple.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Mensaje de S.E. la Presidenta de la República, enviado a la Cámara de Diputados.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo.

VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: en general y en particular, por 96 votos a favor.

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 19 de agosto de 2015.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe. Pasa a la Sala.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, promulgado por decreto supremo Nº 349, de 22 de diciembre de 2004, del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial del 16 de febrero de 2005.

Valparaíso, 29 de septiembre de 2015.

JULIO CÁMARA OYARZO
Secretario