

Aproximaciones a la noción de “ambición” en el Acuerdo de París: Perspectivas para Chile

Guadalupe Jiménez Blasco*
Isaías Urzúa Guerrero**

Resumen

La noción de “ambición” juega un rol preponderante dentro de las normas del Acuerdo de París, en particular, respecto a la actualización progresiva de las Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC, por sus siglas en inglés). No obstante, este concepto aún no cuenta con la suficiente claridad y distinción para poder servir de directiva realmente orientadora en la formulación de las nuevas contribuciones de Chile. Es por eso que intentamos entregar algunas luces de orientación desde la práctica de las negociaciones climáticas y el Derecho internacional. Asimismo, ofrecemos una breve orientación respecto a las consecuencias que tendría esta lectura para Chile al momento de formular sus nuevas NDC.

Palabras clave: Acuerdo de París – Ambición – NDC – Derecho internacional.

Abstract

The notion of "ambition" plays a preponderant role within the rules of the Paris Agreement, in particular, regarding the progressive updating of National Determined Contributions (NDC). However, this concept does not yet have sufficient clarity and distinction to be able to serve as a truly guiding directive in the formulation of Chile's new contributions. That is why we try to deliver some guidance from the practice of climate negotiations and International Law. We also offer a brief orientation regarding the consequences that this reading would have for Chile when formulating its new NDC.

Keywords: Paris Agreement – Ambition – NDC – International Law.

*Graduada en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid (España) y Máster en Derecho internacional y europeo del medio ambiente. Asistente de investigación del Centro de Derecho Ambiental (CDA) de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y del Centro del Clima y de la Resiliencia (CR)2 de la Universidad de Chile. Email: gjimenez@derecho.uchile.cl. Recibido: 7 de noviembre de 2019; modificado: 21 de diciembre de 2019; aceptado: 30 de diciembre de 2019.

** Abogado, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, Diploma en Estudios Socioambientales de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad de Chile. Asistente de investigación y extensión, y ayudante del Centro de Derecho Ambiental de la Universidad de Chile (CDA). Email: iurzua@derecho.uchile.cl

Introducción

En octubre de 2018, el informe especial¹ del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) señaló que el aumento de 1°C de la temperatura global experimentado desde el inicio la época industrial se debe principalmente a la acción humana. Además, sugiere que dicha alza puede llegar a ser de 1,5°C en 2030, si se continúa con las condiciones actuales de incremento del calentamiento global. Existe amplia evidencia que indica que para alcanzar únicamente un incremento de 1,5°C (sin riesgo de exceso) se debe reducir al año 2030 la emisión de CO₂ (además de metano, carbono negro y óxido nitroso) en un 40-60% respecto a las cifras que se apreciaron en 2010, alcanzando un nivel cero en el año 2050. En un escenario de alza inferior a 2°C, la reducción de las emisiones para la misma fecha debería ser de un 20%, alcanzando un nivel cero en el año 2075. A su vez, destaca una serie de riesgos a nivel humano que tienen que ver con amenazas a la salud, la seguridad alimentaria, el suministro de agua, la seguridad humana, y el crecimiento económico.

Este informe supone una señal clara por parte de la comunidad científica internacional sobre la necesidad de acciones destinadas no solo para lograr respetar el objetivo último de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)², sino el objetivo central del Acuerdo de París (AP), a saber:

“Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático”. (Artículo 2, a).

Es en este contexto de urgencia en el que la palabra “ambición” ha venido erigiéndose como cada vez más relevante en las negociaciones internacionales de cambio climático. Sin embargo, la lectura de este concepto no puede darse únicamente desde un prisma jurídico, sino también debe incluir criterios científicos y políticos, en un contexto mundial marcado por la urgencia climática y la necesidad de definir trayectorias de carbono neutralidad al año 2050.

En consecuencia, el presente artículo busca, en primer lugar, analizar de manera sucinta la forma en la que se inserta la noción de “ambición”, a partir del análisis de la naturaleza y contenido de las llamadas Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC, por sus siglas en inglés) desde el derecho internacional, y otras aproximaciones a la ambición desde la ciencia. En segundo lugar, analiza la relevancia del derecho interno al implementarlas a escala nacional, con especial referencia al caso de Chile.

Para ello, analizaremos escuetamente la metodología empleada para la redacción de este artículo y el marco conceptual empleado; en segundo lugar, se abordará el contenido de la ambición bajo el análisis de la forma jurídica de las NDC y las evaluaciones técnicas que comparan el contenido de las mismas, a partir de la revisión de literatura especializada como de su lectura a partir de principios del derecho

¹ IPCC (2018) *Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. Este informe se debe a una solicitud al IPCC de las Partes del Acuerdo de París a entregar un informe especial respecto a los impactos del calentamiento global de 1,5°C por sobre los niveles pre-industriales.

² En cuyo artículo 2 se estipula como objetivo de la misma la “estabilización las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático”.

ambiental internacional; en tercer lugar, se analizará la relevancia del desarrollo de la ambición a nivel nacional, tomando el ejemplo de Chile; y finalmente se presentarán las conclusiones.

Marco conceptual y metodología

El presente artículo hace un análisis de la literatura nacional e internacional sobre el significado y los mecanismos de la ambición bajo el Acuerdo de París, en particular sobre el contenido de las NDC. Para ello, se hizo una revisión de la literatura en inglés entre 2015 a 2019 en las siguientes bases de datos: Web of Science (WoS), Science Direct, JSTOR, Oxford University Press y Springer. De la misma manera, también se incluyó literatura gris (no convencional), tanto en inglés, como francés y español, y normativa nacional e internacional en la materia.

Respecto del marco conceptual, el artículo pretende analizar ciertos conceptos a la luz del derecho internacional y de la gobernanza climática global de la disciplina de las relaciones internacionales, con el fin de ofrecer un análisis más omnicompreensivo de las lógicas político-jurídicas que subyacen y que configuran la nueva arquitectura del régimen internacional del cambio climático desarrollada desde 2009 y consagrada por el AP.

En efecto, esta literatura³ permite dar cuenta de las dinámicas, los principios, los actores y sus interacciones, los diferentes niveles, los instrumentos o las dinámicas de poder propias de la gobernanza climática, incluso “más allá del régimen [internacional del cambio climático]” (Okereke, Bulkeley y Schroeder, 2009; Peel, 2012).

En la actualidad, abordar un problema complejo como el cambio climático exige una mirada amplia, desde distintas disciplinas, en particular la economía, la ciencia política, las relaciones internacionales, la ecología, las ciencias naturales y atmosféricas, entre otros, y por supuesto, el derecho. Así, el marco de la gobernanza climática global permite abrir el espectro del derecho internacional público, dando cuenta de la entrada de nuevos actores no estatales, nuevos mecanismos de *soft law*, nuevos niveles (de lo local a lo transnacional), e incluso nuevos principios. Por lo tanto, este marco permitiría tener presente ciertas dinámicas clave del régimen internacional del cambio climático presentes en la historia de las negociaciones y que condicionan los productos normativos de la misma.

En línea con lo que proponen Pattberg y Widerberg (2015), el marco conceptual de la gobernanza supone una herramienta heurística útil al analizar distintos niveles sin perder la perspectiva sistémica y distintos instrumentos más allá de los formales. De la misma manera, el marco de la gobernanza climática global no desconoce el desarrollo de nuevos principios en función de las dinámicas del régimen. Sin embargo, y en línea con lo que señalan Dorsch y Flachsland (2017), es pertinente precisar –y de ahí el interés por efectuar nuestro análisis desde el punto de vista del derecho internacional e interno– que:

“[A] pesar del cambiante elenco de actores de la gobernanza [climática] (...) los Estados nación y sus gobiernos continúan siendo actores claves en la gobernanza climática. No solo se comprometen en mini y multilateralismo internacional, sino también con un número creciente de políticas climáticas nacionales unilaterales (...)” (Dorsch y Flachsland, 2017, p. 46)

³ Para una revisión sistemática de la literatura en torno a las tipologías de la gobernanza climática, véase: Sapiains, R. et al. (2019) Exploring the contours of Climate Governance: An interdisciplinary systematic literature review from a Southern perspective.

En definitiva, en la gobernanza climática global, el carácter intergubernamental sigue teniendo un papel fundamental. En efecto, consideramos que la conclusión de un tratado internacional como el AP sigue siendo una señal fuerte de los Estados en pro de la acción climática ambiciosa tanto en el foro internacional, como a escala nacional a través del desarrollo, implementación y revisión a la alza de las NDC.

El Acuerdo de París, las NDC y el significado de la ambición

En este apartado analizaremos el desarrollo de la lógica de las NDC en el seno de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y algunos principios y conceptos necesarios para aproximarnos al término de ambición.

El Acuerdo de París y el desarrollo de la lógica de las contribuciones nacionales

El Acuerdo de París fue adoptado por las Partes de la CMNUCC en la 21ª Conferencia de las Partes (COP) en París (2015). Este instrumento internacional viene a reemplazar al Protocolo de Kioto (PK), cuya vigencia, en un primer momento estuvo fijada hasta el año 2012⁴. Es importante señalar que un contexto complejo, marcado por la crisis del multilateralismo en las negociaciones climáticas (Bodansky y Diringer, 2010) tras el fiasco de Copenhague (2009), distintas soluciones estuvieron en la mesa para transitar hacia un nuevo régimen cuyas lógicas estuvieran caracterizadas por un carácter *bottom-up* (de abajo a arriba) y no como hasta entonces *top-down* (de arriba hacia abajo), con el establecimiento de contribuciones por parte de todos los países las partes. Algunos autores (Zaman, 2015; Rajamani, 2015; Voigt, 2016) señalan que el inicio de la lógica de las contribuciones nacionales o de la diferenciación que presenta el AP respecto del PK estuvo presente ya en el escueto texto del Acuerdo de la malograda COP 13 en Copenhague, que después se convertiría en los Acuerdos Copenhague-Cancún (2010) y que es lo que rige el periodo actual en el que nos encontramos hasta la puesta en marcha del AP en 2020. A partir del año 2011, con la creación de la Plataforma de Durban, las negociaciones fueron encaminadas a la gestación de un instrumento jurídico que fuera capaz de contener obligaciones para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) para todos los países. Finalmente, en la COP 19 en Varsovia (2013) se pidió a las partes elaborar contribuciones tentativas nacionalmente determinadas (INDC, *Intended Nationally Determined Contributions*) que las partes empezaron a presentar antes de la COP 21 en París en 2015, con un total de 119 contribuciones de 147 Partes al 30 de octubre de 2015 (Rajamani, 2015, p. 496).

A diferencia del PK al que buscaba reemplazar, el AP contiene la pretensión de que en este acuerdo todos los países tendrían el compromiso de reducir sus emisiones de GEI, sin hacer distinciones respecto a aquellos que son desarrollados y los que no. Como es sabido, el PK estableció una diferenciación entre los países que estaban dentro del Anexo B (Anexo I de la CMNUCC) y los “No Anexo” (entre los cuales se encuentra, por ejemplo, Chile). Para los primeros se fijó una meta cuantificable de reducción de

⁴ La enmienda de Doha al Protocolo de Kioto (2012), que daría seguimiento al periodo de compromisos del Protocolo de Kioto entre 2013 y 2020 no ha entrado en vigor. En efecto, su entrada en vigor es necesaria la ratificación de al menos tres cuartos de las Partes del PK (es decir, 144 Partes). A 10 de diciembre de 2019, sólo 135 Partes depositaron su instrumento de aceptación: <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/the-doha-amendment>

emisiones, mientras que para los demás, los compromisos se reducían esencialmente a obligaciones de rendición de cuentas y de auditoría de los proyectos en el marco de, particularmente, el Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL).

Ahora bien, la diferenciación mencionada con anterioridad no implica un inmovilismo respecto a cuánto ha de aportar cada país en la reducción de emisiones, la adaptación o la disminución de vulnerabilidad respecto al cambio climático. Por lo mismo, se inserta el concepto de ambición dentro del AP, con el objeto de actualizar progresivamente los compromisos contenidos en las NDC de los países. En efecto, el artículo 4.3 caracteriza a las NDC introduciendo el concepto de ambición como esencial:

“La contribución determinada a nivel nacional sucesiva de cada Parte representará una *progresión* con respecto a la contribución determinada a nivel nacional que esté vigente para esa Parte y reflejará la mayor *ambición* posible de dicha Parte, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales”.⁵

De hecho, este concepto se utiliza en otras cuatro oportunidades durante el AP, a saber, al referirse al apoyo de países desarrollados a los en vías de desarrollo; al delimitar las posibilidades de actualización de las NDC; reconocimiento de la cooperación internacional y la promoción misma de la ambición en materias de mitigación y adaptación.

Habiendo dado cuentas del estado del arte en materia de negociaciones climáticas, corresponde insertar, a su vez, el AP dentro del desarrollo propio del derecho ambiental.

El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, de no regresión y de equidad en el marco de la ambición

En este apartado intentaremos elucidar el concepto de ambición a partir de la vinculación interna que éste tiene con algunos de los principios del derecho ambiental internacional. Lo anterior se efectúa bajo la hipótesis de que este último constituye un juego de lenguaje sistemático, donde los conceptos adquieren significado a partir del uso que se les da, en particular, respecto a los términos jurídicos con los que guarda un determinado parecido de familia. En este caso se ha decidido seguir una breve trayectoria histórica de algunos principios del derecho internacional que pueden ayudar a delimitar el sentido y alcance del concepto de “ambición”.

El primer principio que corresponde analizar es el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” (PRCPD), el cual alcanzó un grado importante de concreción en el PK. En efecto, este principio, formulado por primera vez en la Declaración de Río (1992), dispone lo siguiente:

“Los Estados deben cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados *tienen responsabilidades comunes, pero diferenciadas*. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que

⁵ Cursiva de los autores.

sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen”.⁶

El PRCPD se encuentra recogido en varios acuerdos multilaterales ambientales (AMUMAS), sin embargo, no genera una obligación específica para los países. No es posible afirmar tajantemente que su naturaleza jurídica constituya costumbre a nivel internacional, mas sí que es una orientación significativa al momento de establecerse las negociaciones en temas relativos al medio ambiente. En el caso del régimen del cambio climático, el texto de la CMNUCC lo formula en su artículo 3.1 de la siguiente manera:

“Las Partes deberán 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* [PRCPDCR]. 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”.⁷

Como se aprecia, la CMNUCC va más allá señalando las “capacidades respectivas”. El AP, desarrollando la lógica *bottom-up* añade en su artículo 2.2 un nuevo elemento interpretativo:

“El presente acuerdo se aplicará de modo que refleje la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, *a la luz de las circunstancias nacionales*”.⁸

Por lo tanto, el principio así desarrollado refleja la lógica de la auto-diferenciación (Zaman, 2015) en función de los contextos nacionales que las NDCs contienen en sí mismas y que desarrollaremos en el siguiente apartado.

No obstante, y como ya se adelantó, la diferenciación en razón de los contextos nacionales no implica que existan países que no deban cumplir algún tipo de obligación sustantiva respecto al cambio climático. Muy por el contrario, al igual que con los Derechos Económicos Sociales y Culturales⁹, estas obligaciones deben ser asumidas, pero su cumplimiento ha de ser verificado progresivamente. Esta noción de cumplimiento progresivo ha adquirido el grado de principio, reconocido en instrumentos internacionales tales como el PIDESC y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Como principio implica una orientación del actuar estatal, el cual debe constante y consistentemente promover políticas que promuevan la plena efectividad de los derechos reconocidos por estos instrumentos. Sin embargo, como veremos en el siguiente apartado, en el régimen del cambio climático, la progresividad es más bien comprendida como una recomendación y no como un principio.

⁶ Cursiva de los autores.

⁷ Cursiva de los autores.

⁸ Cursiva de los autores.

⁹ Recuérdese que el PIDESC prescribe en su artículo 2.1 lo siguiente: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

Ahora bien, el principio de progresividad en el cumplimiento de las obligaciones ha encontrado un corolario dentro del contexto del derecho internacional, a saber, el principio de no regresión. Este último se erige como una restricción para los Estados que adquieren obligaciones a nivel internacional, la cual consiste en que, una vez alcanzado cierto nivel de regulación que protege un determinado bien jurídico, no ha de volverse a un estadio anterior de protección, teniendo como base sustantiva la equidad intergeneracional (Bermúdez, 2014). Es menester recordar que la no regresión debe entenderse desde una perspectiva finalista, esto es, en relación con objeto que da sentido a la regulación.

Hasta acá podríamos decir que la ambición como orientación de las NDC ha de entenderse, desde un marco conceptual de principios del derecho ambiental internacional, como un concepto que fija obligaciones diferenciadas respecto a los países que asumen los compromisos, las cuales han de irse profundizando progresivamente, impidiendo que se retroceda en la regulación nacional, estableciendo un coto vedado al respecto, ya que significaría un abandono de la finalidad misma de las NDC en cuanto instrumento jurídico, la cual no es otra que la mitigación de emisiones, la adaptación y la disminución de la vulnerabilidad.

De la misma manera, otro principio que ha de hacerse presente es el de equidad. Como señala Lahn (2018), en las negociaciones de cambio climático, la justicia climática ha empezado recientemente a interesar a la literatura en gobernanza climática, y la manera común de abordarla es a través del equitativo reparto de la carga entre los países del Norte y el Sur respecto a la mitigación del cambio climático. Este último punto fue progresivamente politizándose en el seno de las negociaciones, pasando de una criticada aproximación “puramente científica” que generó un cortocircuito en las negociaciones en Bali (2007) resultando posteriormente en el fiasco de Copenhague a una aproximación desde la sociedad civil y la academia en el camino hacia París que puso de manifiesto el “irreductible elemento político” (Lahn, 2018) del reparto equitativo de la carga en la mitigación.

En efecto, dada la negativa de países como Estados Unidos y Arabia Saudí a aceptar los informes del IPCC y los poco halagüeños resultados de la COP 25 en Madrid, consideramos que la cuestión de la equidad no está resuelta aún en términos operativos, en particular por un especial énfasis en la mitigación respecto de la adaptación, y que seguirá estando presente en las negociaciones. Un elemento que otorgaría una mayor equidad, a nuestro juicio, correspondería a una integración de la ciencia climática en las negociaciones sobre cambio climático y en la formulación de las NDC, toda vez que aquella serviría de criterio de corrección respecto a la ambición en estos temas.

Lo anterior revela una dimensión ética y, a la vez, técnica de la ambición, la cual debe progresar (y no retroceder) amparada en criterios científicos, lo cual aún no ha sido totalmente incorporado dentro de las negociaciones climáticas. Aclarado lo anterior, abordaremos la naturaleza jurídica de las NDC, con el fin de ir cerniendo poco a poco el concepto de ambición, ya que este último, como ya se ha mencionado, forma parte esencial en la configuración de las NDC.

Aproximaciones al contenido jurídico de las NDC y su “ambición”: una aproximación desde el derecho internacional

Como señalamos más arriba, el cambio de paradigma en el régimen internacional del cambio climático dio lugar a la búsqueda de soluciones jurídicas originales que hiciera practicable la lógica de la

diferenciación. Ello se ve sin duda reflejado en el AP, que presenta una forma jurídica sofisticada –una decisión de COP que adopta un tratado¹⁰ y un registro *web* de contribuciones nacionalmente determinadas–, cuya flexibilidad permite a muchos considerar que el acuerdo no supera el umbral del *soft law* (Fajardo, 2016), mientras que para otros significa un nuevo paso en el tratamiento diferenciado en el seno de la CMNUCC (Maljean-Dubois, 2016).

En cualquier caso, cabe señalar que el AP es un instrumento conexo a la CMNUCC y cuya naturaleza es la de un tratado internacional jurídicamente vinculante y que en virtud del principio de derecho internacional público *pacta sunt servanda*, “todo tratado obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe” (Artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969). Sin embargo, aunque la naturaleza del AP es menos problemática, no puede decirse lo mismo de las NDC. ¿Cuál es la naturaleza de las mismas y su carácter vinculante? ¿Es posible medir su ambición desde el derecho internacional? Estas son preguntas que abordaremos a continuación.

¿Qué es jurídicamente una NDC?

La literatura y la práctica de las negociaciones en el régimen internacional del cambio climático han hecho asimilar las NDC a la lógica de la “ambición” subyacente a todo el AP. En efecto, uno de los aspectos de estas “obligaciones renovables” es que las Partes pueden modificar en cualquier momento sus NDC, sin embargo, la modificación debe aumentar el nivel de ambición de los compromisos, por lo cual adopta un enfoque progresivo muy propio del derecho ambiental, a saber, que las modificaciones en el estándar de los compromisos no admiten regresión¹¹. Como expusimos más arriba, el principio de no regresión permite enmarcar su lógica, en particular porque este principio no sería ajeno al derecho internacional público.

Desde el derecho internacional, algunos autores se han interesado por la naturaleza jurídica de las NDC. Hellio (2017) señala que las NDC tendrían una naturaleza “por defecto” en derecho internacional: ya que no se corresponden con las fuentes formales del derecho internacional¹² y figuran en un registro *web*¹³ y no en un anexo como en el caso del PK, en el cual figuraban los compromisos cifrados de los países del anexo B. Lo anterior hace al autor cuestionarse si no son más que meras “promesas”. Para salir del *impasse* de la caracterización jurídica, dicho autor propone que estas NDC son “actos unilaterales estatales condicionados” (Hellio, 2017, p. 39). Condicionados, en este caso, al AP, lo que garantiza el efecto del mismo como tratado internacional y que da una visión más matizada y optimista del alcance del mismo. Sin embargo, otras autoras ponen en duda esta optimista interpretación como acto unilateral de carácter vinculante. Así, Savaresi (2016) y Zaman (2015) comparten el argumento de que, en virtud del fallo de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el Caso Relativo a los Ensayos Nucleares (Australia c. Francia) de 1974 respecto de la naturaleza de los actos unilaterales, las NDC no podrían considerarse como tal. En efecto, en la sentencia se señala en su párrafo 43 que:

¹⁰ La Decisión y el Acuerdo, por tanto, deben leerse conjuntamente a efectos de interpretación.

¹¹ A nivel regional, este principio es uno de los rectores del Acuerdo de Escazú.

¹² Recordemos que en virtud del artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, las mismas serían las siguientes: las convenciones internacionales, la costumbre internacional, los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas, las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia.

¹³ Las NDC comunicadas por las Partes se encontrarán en un registro público que mantiene el Secretariado de la CMNUCC (artículo 4, párrafo 12 del AP). Este Registro NDC (*NDC Registry interim*), está disponible en la siguiente dirección: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/Pages/Home.aspx>

“(…) cuando el Estado autor de la declaración [a través de un acto unilateral] entiende verse vinculado a los términos de la misma, esta intención confiere a su toma de posición el carácter de un compromiso jurídico, el Estado encontrándose en adelante legalmente obligado a seguir una línea de conducta conforme a su declaración”.¹⁴

Sin embargo, ambas autoras coinciden en señalar que “la intención” de verse vinculado, propia del acto unilateral, estaría ausente del contenido de las NDCs. Por tanto, si no es un acto unilateral, procedemos a analizar el contenido de las NDC en función de las disposiciones del AP.

Las NDC están presentes en distintos artículos del Acuerdo, y como señala Voigt (2016), algunas de las obligaciones respecto de las NDC son legalmente vinculantes y otras no para los Estados. Por lo tanto, se entiende que las NDC serían más que obligaciones de resultado, obligaciones de conducta (Rajamani y Brunnée, 2017; Voigt, 2016; Zaman, 2015). Además, estas obligaciones de conducta (legalmente vinculantes) son únicamente de carácter procedimental (Zaman, 2015).

Entre estas obligaciones, encontramos las de: preparar, comunicar y mantener las sucesivas NDC y procurar adoptar medidas de mitigación internas con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones (art. 4.2), proporcionar la información necesaria a los fines de la claridad, la transparencia y la comprensión (art. 4.8), comunicar una NDC cada cinco años (art. 4.9), rendir cuentas de sus NDC (4.13), proporcionar periódicamente la información necesaria para hacer un seguimiento de los progresos alcanzados en la aplicación y el cumplimiento de sus NDC (art. 13.7 b) y participar en un examen facilitador y multilateral de los progresos alcanzados en sus esfuerzos relacionados con lo dispuesto en el artículo 9, así como en la aplicación y el cumplimiento de su respectiva NDC (art. 13. 11) (Zaman, 2015; Voigt, 2016; Bodansky, 2016).

Sin embargo, allá donde las disposiciones estipulan un potencial contenido de carácter sustantivo y no meramente procedimental respecto de las NDC, encontramos que no existe una obligación jurídicamente vinculante al respecto. Es el caso de la adopción de medidas internas de mitigación (“se procurará adoptar”), no puede ser interpretada como una obligación de resultados (Mayer, 2018, p. 258), sino de conducta, bajo el derecho internacional. El contenido sustantivo queda por tanto a discreción de las partes en gran medida (Voigt, 2016).

Finalmente, cabe señalar que dado que el principio de progresión que señalamos más arriba es una simple expectativa o recomendación (Zaman, 2015). El contenido del crucial artículo 4.3 respecto de la ambición tampoco supone una obligación de resultados: la “NDC representará una progresión *con respecto a la NDC vigente* y reflejará *la mayor ambición posible de dicha Parte*”¹⁵; ocurre lo mismo respecto de la comunicación de los esfuerzos ambiciosos en sus NDC del artículo 3 o respecto de la comunicación de la adaptación en la NDC del artículo 7.11.

En definitiva, resulta difícil encontrar una definición única e inequívoca de lo que es jurídicamente una NDC, pero lo que podemos decir es que su estatus jurídico es una suerte de “construcción en devenir” (Hellio, 2017) en la medida en que aún serán desarrolladas a través de las decisiones de la Conferencia de

¹⁴ Traducción libre a partir del francés.

¹⁵ Cursiva de los autores.

las Partes que sirve como Reunión de las Partes al Acuerdo de París (CMA), como se demostró con el desarrollo del libro de reglas en la COP 24 de Katowice en 2018; que es una declaración unilateral del Estado sin llegar al rango de acto unilateral bajo el derecho internacional; que las obligaciones que se derivan de las mismas son de carácter únicamente procedimental y que lo sustantivo recae en el desarrollo de normativa nacional. Todo esto, unido a la imposibilidad de que su contenido sea ejecutable judicialmente, permite concluir que su carácter es más político que legal (Zaman, 2015).

¿Es posible determinar la ambición desde la óptica del derecho internacional?

Lo anteriormente presentado cuestiona la capacidad del derecho internacional en solitario de resolver la cuestión de la ambición. Partiendo por lo más básico, podríamos recurrir a los métodos de interpretación de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969). En este sentido, debe recordarse que el artículo 31 ofrece tres criterios como reglas generales de interpretación: “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 fin*”¹⁶. El objetivo del AP exigiría una ambición si tenemos en cuenta que las trayectorias actuales de implementación de NDC nos llevan más allá de los 2°C y podemos asumir que la lógica progresiva-incremental de las NDC es una de las premisas centrales en las que se basa el AP, por lo que toda tentativa en una dirección opuesta atentaría contra el objetivo ya descrito, vaciando de contenido las disposiciones del AP (Rajamani y Brunnée, 2017).

Finalmente, a la luz del contexto actual, marcado por los discursos orientados hacia la acción y la ambición climática y tras los últimos informes especiales del IPCC en 2018 y 2019, el objetivo del AP aparece cada día más complejo de alcanzar si no se toman medidas con sentido de urgencia. Así, como sostienen algunos autores, aunque el objetivo tendría en el fondo un “rol operacional a la hora de infundir un sentido de ambición y urgencia en el discurso internacional y nacional sobre la política climática, no tiene una fuerza legal específica en relación a las acciones de las Partes” (Rajamani y Werksman en Mitchell et al., 2018, p. 2). Es por ello que, como abordaremos más adelante, el rol del derecho adquiere todo su sentido no solo en la parte discursiva, sino también en el desarrollo de normativa nacional.

En otras palabras, no puede entenderse como “más ambicioso” un compromiso que contribuya a mantener el statu quo respecto a las acciones de los Estados frente al cambio climático, teniendo en cuenta la “recomendación” de progresividad. Asimismo, no puede entenderse como “más ambicioso” un compromiso que contravenga alguno de los objetivos centrales del AP, en virtud del principio de “no regresión”, como ya hemos analizado *supra*.

Sin embargo, debe admitirse que “no hay parámetros acordados para determinar qué constituye ‘ambición’ y ‘progresión’” (Rajamani y Brunnée, 2017, p. 548) y ello en buena medida vendrá determinado por lo que las sucesivas decisiones de la CMA que decidan sobre cuestiones como, por ejemplo, la estandarización del contenido de las NDC.

Esta discusión en parte se resolvió en la COP 24 en Katowice (2018), ya que al menos hasta 2024 existen ciertos lineamientos al respecto, los cuales se encuentran formulados en la decisión sobre los Asuntos relacionados con la implementación del AP (CMNUCC, 2018a), que contiene una batería de

¹⁶ Cursiva de los autores.

orientaciones, particularmente relevantes las Orientaciones adicionales en relación con la sección de la decisión 1/CP.21 que se refieren a la mitigación (CMNUCC, 2018b) del artículo 4 del AP, con la necesidad de clarificar las metodologías y métricas para distintos tipos de compromisos en materia de mitigación. Sin embargo, cabe indicar dos falencias mayores señaladas por Doelle (2019): en primer lugar, el nombre “orientaciones adicionales” (*further guidance*) no resuelve el estatus legal de estas reglas que además solo abordan aspectos de mitigación. En definitiva, hasta la verificación a la ocasión del “balance mundial” (*global stocktake*) en 2023, no habrá una experiencia global que permita evaluar las cifras oficiales. Esto ha llevado a algunos autores a afirmar que “el balance mundial es el proceso de revisión que de manera más clara tiene la intención de incrementar la ambición en el régimen en el tiempo” (Kohli, 2015, p. 58).

En conclusión, hay una serie de “expectativas normativas” relativas a la ambición que no pueden leerse desconectadas de la obligación de conducta de cada Estado en relación, al menos, a las medidas de mitigación internas establecidas en el artículo 4.2 del AP (Rajamani y Brunnée, 2017). Sin embargo, dadas las limitaciones que hemos señalado desde el derecho internacional, una mirada desde la gobernanza climática global pone de manifiesto que esfuerzos adicionales provenientes de otros actores, niveles y disciplinas serán necesarios para llenar de contenido el concepto de ambición bajo el AP. Estos esfuerzos han ido consolidándose desde 2018, con una emergente literatura sobre análisis comparado del contenido de las (I)NDC presentadas, que allanan el camino para el balance mundial de 2023.

Complementando la ambición: aproximaciones al contenido de las NDC desde una óptica técnico-científica y sus implicaciones éticas

Como mencionamos con anterioridad, no era posible un acercamiento únicamente jurídico al fenómeno de la ambición, por lo cual la literatura que analizaremos a continuación nos permitirá abordar el contenido de las NDC desde una óptica de carácter técnico-científico y sociopolítico, con el fin de aportar nuevas aristas al contenido de la ambición, ya que a nuestro entender, es de suma importancia destacar la necesidad de operativizar su contenido, dado que existirá un delicado equilibrio entre la expectativa de que las ambiciones incrementarán en función de los resultados del balance mundial y el hecho de que todo deberá ser hecho de una manera nacionalmente determinada (Kohli, 2015, p. 59). Ello porque en el “enfoque híbrido del AP, las NDC son el elemento *bottom-up* que complementa el elemento *top-down* del mecanismo de revisión, y por ello la claridad sobre la información previa a aportar por las Partes es necesaria no solo para comprender la ambición pero también para medir el progreso y exigir la rendición de cuentas de los Estados” (Kohli, 2015, p. 67)

A continuación exponemos brevemente las aproximaciones a la ambición desde los análisis técnico-científicos, para concluir la importancia de cuestiones éticas de fondo.

En los últimos años ha existido un interés creciente por llevar a cabo análisis de las (I)NDC de las Partes. Ya en 2017, las NDC presentadas cubrían un 99% de las emisiones globales (Rajamani y Brunnée, 2017), sin embargo, los análisis de factibilidad ponen en duda que las contribuciones nacionales nos lleven a cumplir el objetivo del AP respecto de los 2°C y 1.5°C (IPCC, 2018; Pauw et al., 2019; Ekardt et al., 2018; King y van den Bergh, 2019). Varias herramientas digitales han intentado monitorear los progresos¹⁷. Sin

¹⁷ Entre las más conocidas podemos señalar: *Climate Action Tracker* (<http://climateactiontracker.org/>) y *NDC Explorer* (<https://klimalog.die-gdi.de/ndc/#NDCExplorer/worldMap?NDC??income??catIncome>).

embargo, los diagnósticos apuntan a problemas de diversa índole, en particular los relacionados con las diferencias entre países en términos de transparencia, de niveles de ambición, de tipos de contribuciones –por ejemplo, si las contribuciones se establecen en métricas distintas (King y van den Bergh, 2019) y de la condicionalidad de las NDC, es decir, contribuciones sujetas a si el país recibe o no financiamiento.

Lo primero es muy relevante y necesitará ser desarrollado por decisiones de la CMA a partir de las orientaciones señaladas más arriba y además es de especial relevancia para el caso de Chile, dado que existe una diferencia sustancial por ejemplo, en el ranking de intensidad de emisiones per cápita en un escenario de “reducción absoluta de emisiones” o de “intensidad de emisiones” (véase Pauw et al., 2019); lo segundo, es relevante para los países en desarrollo, ya que algunos análisis apuntarían a que es habitual encontrar dicha condicionalidad en sus NDC, de manera total –por ejemplo, Irán-, o parcial –en el caso de Chile, NDC condicionada a recibir financiamiento en mitigación– (Pauw et al., 2018). Esto evidencia que el financiamiento en materia climática y cuestiones de equidad asociadas, así como la transparencia en la comunicación de NDC seguirán siendo temas centrales en las negociaciones. Técnica y jurídicamente, aún es necesario un compromiso mayor a nivel internacional para lograr “hacer realidad el Acuerdo de París” (Meyer-Ohlendorf, 2018). Es por ello que una acción ambiciosa a nivel nacional se revela determinante.

Recientemente, algunos autores han hecho esfuerzos por sistematizar las diferentes concepciones de la equidad en las (I)NDC. Sælen et al. (2019)¹⁸ abordan una caracterización de la “ambición” de tres formas distintas “ya que no hay consenso en la literatura sobre cómo medirla” (p. 246). Estas serían: la ambición relativa a los indicadores de reparto justo (*fair shares*) teniendo en cuenta la *responsabilidad* histórica y futura de los países y sus *capacidades*; la ambición relativa a las líneas de base de las emisiones y expresada en porcentaje de reducción en el nivel de emisiones respecto al año base, basado en la *igualdad*; y la ambición comprendida en relación a las emisiones per cápita, que refleja la idea de *derecho a emitir*¹⁹ (p. 248). Estos autores propondrían además una última forma de medir la ambición, cruzando la referencia que hacen las Partes a los principios de equidad en sus documentos oficiales y los tres modelos de cálculo de emisiones anteriores. Éstos concluyeron que quienes expresaron mayor preocupación por la equidad en el marco de las negociaciones previas al AP no necesariamente presentaron una mayor ambición en su NDC, y por lo tanto, que las preocupaciones en torno a la equidad no son motores importantes para la ambición en las NDC (p. 253).

Winkler et al. (2018) señalan que menos de la mitad de las (I)NDC presentaron indicadores con valores cuantificados y que solo 9 de ellas tradujeron esos indicadores en niveles de emisiones para sustentar la variable de equidad en su esfuerzo de mitigación; que el indicador más habitual es el de la vulnerabilidad; y el hecho de representar un bajo porcentaje en las emisiones globales. Por ello, de nuevo, la necesidad de indicadores específicos será relevantes para cuantificar la equidad en el marco de la ambición de las NDC.

Rowan (2019) señala que las (I)NDC varían “dramáticamente tanto en la forma como en la sustancia” (p. 457) y propone dos indicadores alternativos para medir la mitigación de emisiones de GEI. El primero compara la tasa de crecimiento de emisiones de GEI bajo las metas de París de los países con sus tasas

¹⁸ Para una revisión de literatura exhaustiva de los trabajos abordando las NDC individuales remitimos a este trabajo.

¹⁹ Cursiva de los autores.

de crecimiento histórico de emisiones de GEI antes que el AP fuera adoptado. El segundo toma el nivel de las emisiones absolutas de las metas de París de cada país y las convierte en un porcentaje que muestra el cambio de sus niveles históricos de emisiones de GEI (p. 462), con el fin de contrastar la tesis de que la sensibilización pública se asocia con metas nacionales de reducción de emisiones de GEI más estrictas. El resultado es que no existe una correlación entre estas variables si se siguen utilizando métricas basadas en años base o crecimiento histórico de emisiones, indicando un simple porcentaje de reducción, dado que ignora cuestiones de equidad, al no considerar por ejemplo cuestiones de desarrollo o erradicación de la pobreza cruciales para los países menos avanzados (p. 466). Por lo tanto, los países deben ser cuidadosos y rigurosos a la hora de elegir las formas de medir sus compromisos si se quiere ir hacia la ambición.

En definitiva, además de las evaluaciones técnicas sobre la ambición y el rol de la ciencia configurando problemas y ofreciendo diagnósticos, es esencial que en las negociaciones se aborden cuestiones de tipo ético y también político, más allá de lo técnico, científico y jurídico.

Es por eso que, en primer lugar, será cada vez más necesario proveer información sustantiva relativa a las NDC en un lenguaje no solo limitado al círculo de expertos, con el fin de que el sistema del artículo 13 sea transparente para las entidades no Partes (Mayer, 2019, p. 64), actores claves de la gobernanza climática. En segundo lugar, será pertinente evaluar otros posibles motores de la ambición como los intereses económicos nacionales, los grupos de interés domésticos o la opinión pública (Sælen et al., 2019, p. 253). Y en tercer lugar, reactivar las cuestiones de justicia climática y equidad desde abordajes no exclusivamente técnico-científicos. En efecto, como señala Lahn (2018):

“(…) en la históricamente específica, “nacionalmente determinada” situación de la gobernanza climática Post-París, “encender” las discusiones sobre justicia climática clarificando las decisiones sobre los valores y las implicaciones distribucionales de las trayectorias de emisiones serán en efecto necesarias para generar la presión política que puede incrementar la ambición en el tiempo” (p. 41).

Es por ello que pasamos a analizar el contexto nacional, la relevancia de la legislación y el caso de Chile.

Las NDC en los contextos nacionales: el futuro de los compromisos de Chile

En derecho ambiental es bien conocida “la yuxtaposición de órdenes jurídicos estatales e interestatales productores de normas” (Hautereau-Boutonnet, 2015, p. 123): el “derecho climático” (Peel, 2012; Mayer, 2015; Meyer-Ohlendorf, 2018), aunque por su objeto con características distintas, sería un ejemplo de un “derecho global” (Percival, 2010). El fenómeno del “derecho global” daría cuenta de la circulación normativa existente a todos los niveles, desde el internacional (o incluso supranacional o transnacional) hasta el nivel nacional (o incluso regional o local). Al respecto de lo expuesto hasta el momento, las NDC, al ser un instrumento que se revela al corazón del régimen del cambio climático post-2020, dan la oportunidad de explorar esta circulación normativa. En efecto, explorar la progresión de las NDC y la manera en que éstas se insertan en sus contextos nacionales es crucial para calibrar las implicaciones de la ambición para Chile.

Interés de la inclusión de NDC en cuerpos normativos a nivel nacional

En los últimos años ha habido un interés creciente en analizar la manera en que las disposiciones del Acuerdo de París se insertan en los cuerpos normativos, y en particular, en las legislaciones nacionales de cambio climático (Moraga y Meckievi, 2016) o en la legislación regional a nivel europeo (Meyer-Ohlendorf, 2018; Rüdinger, 2018). En esencia, la idea es que “los marcos de gobernanza climática de los países deberían reflejar tanto el ciclo de ambición de las NDC como la visión a largo plazo establecida en el Acuerdo de París” (Rüdinger, 2018, p. 15).

En este sentido, algunos autores han considerado que el ciclo de la ambición de las NDC no puede entenderse sin la interconexión entre la acción a nivel nacional e internacional. En este sentido, Hermwille et al. (2019) equiparan el mismo con el ciclo de las políticas públicas: la formulación de la política se correspondería al desarrollo de la NDC, con consultas a nivel nacional; el momento de la toma de decisiones (*decision making*) concluiría con la adopción y la subida de la NDC al portal *web*; la fase de implementación de la NDC se enlaza con el apoyo técnico y financiero entre los ciclos de política pública de los países; la fase de evaluación se relaciona con una mezcla de acción a nivel nacional y con la revisión internacional por parte de los expertos del “Marco de transparencia” (*Transparency framework*) del artículo 13 del AP (cuyos lineamientos se resolvieron hasta 2024); y finalmente, el “Balance mundial” (*Global stocktake*), una fase eminentemente internacional que cierra con una evaluación agregada de las NDC y a la vez hace comenzar de nuevo el *agenda setting* del próximo periodo de compromisos (Hermwille et al., 2019).

Por lo tanto, es cierto que el rol de la ambición recae esencialmente en los Estados Partes al AP. Al menos 3 de las 5 fases del ciclo de la política pública se corresponden con acción a nivel nacional y dicha acción presenta asimetrías a la vista de los contextos nacionales.

Ciertamente, dado el carácter en construcción del sistema de aumento de la ambición, como otros autores, sostenemos la tesis de que un dispositivo como la NDC debería estar consagrado en una ley, por al menos 3 razones: porque la legislación permite blindar la dirección de política climática del país en cuanto a ambición se refiere y porque el foro legislativo se muestra como la instancia preferida para gestionar los acuerdos y desacuerdos democráticos entre diferentes visiones; porque las leyes garantizan mecanismos de cumplimiento que se ligan al sistema jurídico nacional; y porque, finalmente, la ley tiene un valor simbólico como fuente de autoridad, enviando a la sociedad en su conjunto al cambio de actitudes (Scotford y Minas, 2019).

Pero también, puede presentarse la dinámica inversa, y hacer que un dispositivo como la NDC aliente una acción legislativa más amplia a nivel nacional. En efecto, del estudio de legislación comparada en cambio climático elaborado por Moraga y Meckievi (2016), se extrae que, entre los doce países analizados que al momento contaban con una legislación específica de cambio climático²⁰, once de ellos mencionan en sus (I)NDC dichas leyes, y otros doce comprometen la dictación de leyes de cambio climático en sus

²⁰ En este estudio, a diferencia de otros (véase Nachmany et al., 2014), el criterio respecto a lo que se entiende por “ley de cambio climático” es más restrictivo: en el mismo se refiere a toda “norma de carácter general y obligatorio relacionada de manera directa con el cambio climático, sancionadas de acuerdo al mecanismo constitucional de cada país” (Moraga y Meckievi, 2016: 3).

(I)NDC (Moraga y Meckievi, 2016). Entre estos últimos se encuentra China, importante emisor de GEI a nivel global; y Colombia, relevante ejemplo desde una perspectiva regional latinoamericana. Colombia incluyó en el año 2018 la NDC en su Ley N° 1931 de gestión del cambio climático, y en la misma se desarrolla en varios artículos la NDC²¹, dando además cuenta de que el espíritu de las contribuciones comprometidas en el foro internacional están abocadas a teñir todo el cuerpo legislativo nacional. En efecto, como indica su artículo 20, párrafo 1, la definición, revisión y ajustes de los instrumentos nacionales se hará “según los compromisos adquiridos por el país de acuerdo con la CMNUCC” (Congreso de Colombia, 2018). Perú también promulgó en 2018 su Ley marco de cambio climático, en cuyo artículo 14 se definen las NDC “con metas para la mitigación y la adaptación al cambio climático, procurando el aumento progresivo de las metas propuestas” y haciendo al Ministerio del Ambiente responsable del monitoreo y evaluación de las mismas (Congreso de Perú, 2018).

¿Qué ocurre en el caso de Chile a la vista del panorama regional? En la siguiente sección resumimos el contenido de su INDC y algunas reflexiones respecto a la necesidad de aumentar la ambición en la nueva NDC que presentará en marzo de 2020.

(I)NDC de Chile

En 2015, Chile estableció cuatro compromisos en términos de mitigación, dos en razón de disminuir las emisiones de carbono y dos relativas a la recaptación de gases de efecto invernadero. En otras palabras, dos metas que excluyen el sector relativo a uso de tierra, cambio de uso de tierra y silvicultura (UTCUTS), y otras dos que los incluyen. Estos compromisos son los siguientes:

- i) Meta de intensidad de carbono, sin incluir el sector UTCUTS:
 - a) Chile se compromete al 2030, a reducir sus emisiones de CO₂ por unidad de PIB en un 30% con respecto al nivel alcanzado en 2007, considerando un crecimiento económico futuro que le permita implementar las medidas adecuadas para alcanzar este compromiso.
 - b) Adicionalmente, y condicionado a la obtención de aportes monetarios internacionales (*grant*), el país se compromete al 2030, a aumentar su reducción de emisiones de CO₂ por unidad de PIB hasta alcanzar una disminución entre 35% a 45% con respecto al nivel alcanzado en 2007, considerando, a la vez, un crecimiento económico futuro que le permita implementar las medidas adecuadas para alcanzar este compromiso.

- ii) Contribución específica para el sector UTCUTS:
 - a) Chile se compromete al manejo sustentable y recuperación de 100.000 hectáreas de bosque, principalmente nativo, que representará capturas y reducción de Gases de Efecto Invernadero en alrededor de 600.000 toneladas de CO₂ equivalente anuales, a partir del 2030. Este compromiso está condicionado a la aprobación de modificaciones de la Ley sobre Recuperación de Bosque Nativo y Fomento Forestal.
 - b) Chile se compromete a forestar 100.000 hectáreas, en su mayoría con especies nativas, que representarán capturas de entre 900.000 y 1.200.000 toneladas de CO₂ equivalente anuales, a partir del 2030. Este compromiso está condicionado a la prórroga del Decreto Ley 701 y a la aprobación de una nueva Ley de Fomento Forestal.

²¹ De manera más o menos explícita, en sus artículos 14, 15 y 20 (Congreso de Colombia, 2018).

El análisis científico de estos compromisos se ha mostrado insuficiente para cumplir los objetivos del AP. En particular, en base a la metodología propuesta por el “Climate Action Tracker”, previamente mencionado, de un total de 32 NDC, en una escala que va desde “país modelo” (*Role Model*) a “críticamente insuficiente” (*Critically Insufficient*), los compromisos de Chile se han situado en la nada halagüeña categoría de altamente insuficientes (*Highly Insufficient*). Como exponíamos al inicio, si todos los países adoptaran compromisos de la misma índole, el calentamiento global alcanzaría entre 3°C y 4°C respecto a la época preindustrial (Climate Action Tracker, 2019).

En particular, las críticas por parte del mundo científico se han basado, para aquellos compromisos de mitigación que excluyen al sector UTCUTS, en que en ningún momento se define un *peak* de emisiones. Muy por el contrario, las emisiones están sujetas al crecimiento económico (PIB), por lo cual, si ocurre lo que todo país espera, esto es, que haya crecimiento económico, nuestras emisiones de GEI no se detendrían. A esto se suma que una mayor ambición en la reducción de emisiones esté sujeta exclusivamente al financiamiento internacional, lo que aumenta el grado de incertidumbre en este punto. Asimismo, respecto a la meta asociada al sector UTCUTS, llama la atención que sea nuevamente condicional, pero esta vez a la aprobación de una ley y a la prórroga de un DL. Más aún, en el contexto de que este último cuerpo legal ha sido criticado desde la ocurrencia de los últimos incendios, donde quedó demostrado cómo las plantaciones forestales (cuyo apogeo se ha visto fomentado por los subsidios del DL 701) facilitaron que las llamas se esparcieran por una gran cantidad de hectáreas de Chile (CR2, 2019; Gómez-González et al., 2018).

De lo anterior se sigue que para que la formulación de la nueva NDC chilena pueda ser entendida como más ambiciosa, debe revisar estos puntos críticos. En particular, como se mostró más arriba, si la formulación actual contraviene los objetivos más básicos del AP. Consideramos, conforme a lo expuesto que una mayor ambición no significa únicamente agregar más medidas de mitigación a la oferta efectuada, por muy bienvenidas que éstas sean²², sino que precisamente las nuevas NDC que se presenten a futuro deben ser capaces de insertarse en los fines propios del AP, teniendo a la ciencia como criterio de corrección, pero siendo capaz de integrar a una mayor diversidad de actores en su etapa de formulación. Lo anterior se encuentra en sintonía precisamente con uno de los mayores objetivos del Acuerdo, esto es, lograr que las emisiones de GEI alcancen su punto máximo lo antes posible. Consideramos que una NDC relativa a la mitigación de las emisiones de GEI no es fiel al AP si está sujeta al crecimiento del PIB y, mucho menos, si depende ampliamente del financiamiento internacional. Esto debe tenerse en cuenta para garantizar que existirá una progresividad y un aumento ambición en la nueva formulación de la NDC chilena.

Resumiendo lo expuesto hasta acá, es posible afirmar que la vaguedad con que actualmente se entiende el concepto de ambición respecto a la actualización de las NDC, puede terminar jugando un papel determinante respecto a su formulación a nivel internacional como nacional. Por lo mismo, debe comprenderse, pese a las dificultades actuales, que este concepto orienta hacia el cabal cumplimiento de los objetivos del AP, por lo cual, tanto la nueva formulación como su incorporación en el derecho interno no pueden contravenir en medida alguna los objetivos que este acuerdo se propone, en particular, incorporando un análisis científico respecto a cómo se avanza progresivamente en el cumplimiento del

²² Como el anuncio presidencial respecto al cierre de las termoeléctricas a carbón actualmente operativas en Chile para el año 2050.

objetivo del AP. Es en ese sentido, como se argumentó *supra* que Chile debe revisar la metodología en que ha fijado su meta de mitigación, dejando de someterla al potencial incremento del PIB o a la ayuda foránea.

Como decíamos previamente, ciertos temas serán necesarios de revisar en la nueva NDC, en particular: una meta absoluta de reducción de emisiones y no relativa, en consonancia con la literatura señalada más arriba; fijación del año *peak* a partir del cual las emisiones globales descenderán, en consonancia con el AP y las últimas recomendaciones del IPCC; metas en consonancia con un nuevo escenario de carbono neutralidad que tenga en cuenta la incertidumbre respecto del sector UTCUTS dada la ocurrencia recurrente de incendios en el país, que altera el balance de emisiones y capturas como señalado por King et al (2019) y cuyo rol es esencial para lograr la ambición; y utilizar los análisis ya desarrollados en base a la variable de la equidad y el reparto justo, de manera a tener un buen diagnóstico y una NDC sólida.

En efecto, Chile no sólo deberá mejorar aspectos técnicos de su NDC, sino que también, a la manera que lo han hecho algunos otros países latinoamericanos, debe considerar la importancia de blindar las NDC en una ley de cambio climático. Esto es importante porque, como indicamos, a la luz del derecho internacional el contenido sustantivo (no procedural) de las NDC es difícil de hacer cumplir o sancionar. El anteproyecto de ley de cambio climático (MMA, 2019) chilena incluye como instrumento la NDC; sin embargo, la ley arrastra sucesivos retrasos en su ingreso al Congreso y se desconoce si figurarán en el texto final y cómo insertarán en el mismo. En la medida en que se “blindan” las NDC en el ordenamiento jurídico interno a través de una ley, su cumplimiento y revisión judicial serán posibles, algo que bien podría contribuir al objetivo de la ambición en materia de acción climática.

Conclusiones

El presente artículo buscó delimitar el sentido y alcance del concepto de “ambición” desde distintas ópticas, en consonancia con lo que propone la gobernanza climática global, al señalar la presencia de lo multi-actor, lo multi-nivel, lo multi-disciplinar, etc.

En un primer lugar se abordó el contenido de la ambición en función de un análisis desde el derecho internacional de las NDC, en el que se concluyó la insuficiencia a través del mismo para cernir el concepto de ambición.

A continuación se presentaron las perspectivas que se han ofrecido en análisis desarrollados recientemente evaluando la viabilidad del objetivo del AP en función del contenido de las (I)NDC y señalando las limitaciones y desafíos.

En tercer lugar, abordamos la importancia de las NDC en sus contextos nacionales, en particular la relevancia de inclusión de las mismas en el cuerpo de leyes climáticas y las perspectivas de mejora para Chile en función de una presentación del contenido de su (I)NDC a la luz de lo previamente expuesto. Finalmente, se hicieron algunas recomendaciones técnicas de mejora y la necesidad de avanzar hacia una ley de cambio climático que introdujera de manera sustantiva los compromisos de Chile en su NDC. Así, su contenido alcanzaría un nivel de obligación jurídica cuyo cumplimiento es perfectamente reclamable por los particulares, a diferencia de lo que ocurre en la actualidad.

Si bien no hay una manera única de definir la ambición, consideramos que en este artículo se han presentado aproximaciones al contenido de la misma, desde el derecho internacional y desde el análisis más técnico de las variables que reflejan la ambición en la NDC. Podemos concluir que la obligación de conducta que se impone a los Estados reposa en buena medida en las acciones de carácter normativo que desarrollan en sus respectivos países y que los análisis preliminares de los que da buena cuenta la literatura abordada y las orientaciones desarrolladas por las decisiones de la COP suponen insumos relevantes para mejorar el contenido sustantivo de las NDC y la transparencia en la información, en especial dada la actualización que las Partes deben llevar a cabo a 2020. El balance global de 2023 será de suma relevancia, sin embargo, en un sentido de ambición y urgencia, las acciones a emprender deben empezar lo antes posible.

En definitiva, como señalamos, el rol de la ciencia y la dimensión sociopolítica de las negociaciones continuará siendo esencial para la implementación del AP que comienza en 2020. Ambos aspectos influenciarán, el desarrollo del AP a través de las decisiones de la COP y del corazón del mismo, las NDC. De la misma manera, dado que las consideraciones éticas se encuentran ligadas íntimamente a las nociones de justicia climática, éstas deberán completar y llenar de contenido la noción de gobernanza climática global en general y las negociaciones climáticas en el seno de la CMNUCC en particular. En último término, como señala Mayer (2015), hay que “concebir un fundamento para el derecho climático internacional” y abordar cuestiones relativas a los principios de la CMNUCC (p. 376). Es por ello que hay aún hay expectativas de desarrollo del principio de RCPDCR y el de equidad, y la posibilidad de ‘institucionalizar la ambición’ a la luz de un principio de no regresión que aunque no explícito, se extrae de la lógica de revisión al alza (hacia la ambición) de las NDC.

Referencias

- Bermúdez, J. (2014) *Fundamentos de Derecho Ambiental*. 2º edición, Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Bodansky D, Diringer E (2010) *The evolution of multilateral regimes: implications for climate change*, Pew Center on Global Climate Change.
- Bodansky, D. (2016) ‘The Legal Character of the Paris Agreement’ in *RECIEL* 25(2): 142-150.
- Climate Action Tracker (2018): <https://climateactiontracker.org/>
- Climate Action Tracker (2019) *Update, 2019. Climate crisis demands more government action as emissions rise*. Disponible en: https://climateactiontracker.org/documents/537/CAT_2019-06-19_SB50_CAT_Update.pdf (Acceso: 7 de septiembre de 2019).
- Congreso de la República (Perú) (2018) *Ley Marco sobre Cambio Climático (Ley N° 30754)* de 18 de abril de 2018.
- Congreso de Colombia (2018) *Ley N° 1931 por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático* de 27 de julio de 2018.
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Viena, 23 de mayo de 1959 (entrada en vigor el 27 de enero de 1980), Naciones Unidas Treaty Series, Vol. 1155, 1-18232.
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Nueva York, 9 de mayo de 1992, 31 ILM 849/851, 1992.

- Corte Internacional de Justicia. *Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*, San Francisco, 26 de junio de 1945.
- Corte Internacional de Justicia. *Nuclear Tests (Australia v. France)*, Judgement, Reports 1974, p. 253.
- CMNUCC (2015) Decisión 1/CP.21, *Adopción del Acuerdo de París*, 21ª Conferencia de las Partes, Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, París, 12 de diciembre de 2015, Anexo: FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1.
- CMNUCC (2018) *Matters relating to the implementation of the Paris Agreement*, 19th December 2018 (advance unedited version). Available at: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp24_auv_3cma1_final.pdf
- CMNUCC (2018) Decisión -/CMA.1 *Orientaciones adicionales en relación con la sección de la decisión 1/CP.21 que se refiere a la mitigación*, Katowice, 14th December 2018: FCCC/CP/2018/L.22
- CMNUCC (2019) ‘UN Climate Change and COP 25 Presidency (in Spanish)’, Conferencia de prensa de Carolina Schdmit, presidenta de la COP 25, en el marco de la 50ª reunión de los órganos subsidiarios (SBSTA-SBI). Bonn, Alemania, 26 de junio de 2019. Disponible en: <https://unfccc-sb50.streamworld.de/webcast/un-climate-change-and-cop-25-presidency> (Acceso: 7 de septiembre de 2019).
- CR2 (2019). *Informa a la Nación: El Antropoceno en Chile: Evidencias y formas de avanzar*. Santiago, Chile.
- Ekardt, F. *Wieding, J. y Zorn, A.* (2018) ‘Paris Agreement, Precautionary Principle and Human Rights: Zero Emissions in Two Decades?’ in *Sustainability* 10: 2812.
- Doelle, M. (2019) ‘The Heart of the Paris Rulebook: Communicating NDCs and Accounting for Their Implementation’ in *Journal Article, Climate Law, Forthcoming*. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3332792>
- Fajardo, T. (2018) “El acuerdo de París sobre el cambio climático: sus aportaciones al desarrollo progresivo del Derecho internacional y las consecuencias de la retirada de los Estados Unidos” in *Revista Española de Derecho Internacional* 70(1): 23-51.
- Gómez-González, S., Ojeda, F., Fernandes, P.M. (2018) ‘Portugal and Chile: Longing for sustainable forestry while rising from the ashes’ in *Environmental Science & Policy* 81: 104-107.
- Hautereau-Boutonnet, M. (2015) ‘Perspectives pour un droit global de l’environnement’ in *Revue de droit d’Assas*, 11: 123-131.
- Hellio, H. (2017) ‘Les « Contributions Déterminées au Niveau National », instruments au statut juridique en devenir’ in *RJE* (nº spécial 2017): 35-48.
- Hermwille, L., Siemosn, A., Förster, H. y Jeffery, L. (2019) ‘Catalyzing mitigation ambition under the Paris Agreement: elements for an effective Global Stocktake’ in *Climate Policy*, 19(8): 988-1001.
- King, L.C., van den Bergh, J.C.J.M. (2019) ‘Normalisation of Paris Agreement NDCs to enhance transparency and ambition’ in *Environ. Res. Lett.* 14: 084008.
- Kohli, A. (2015) ‘Making Sense of Transparency and Review in the Paris Agreement’ in *Yearbook of international Environmental Law* 26(1): 46-67.
- Lahn, B. (2018) ‘In the light of equity and science: scientific expertise and climate justice after Paris’ in *Int Environ Agreements* 18: 29-43.
- Maljean-Dubois, S. (2016) ‘The Paris Agreement: A New Step in the Gradual Evolution of Differential Treatment in the Climate Regime?’ in *RECIEL*, 25: 151.
- Mayer, B. (2015) ‘Conceiving the rationale for international climate law’ in *Climatic Change* 130(3): 371-382.

- Mayer, B. (2018) ‘International Law Obligations Arising in relation to Nationally Determined Contributions’ in *Transnational Environmental Law* 7(2): 251-275.
- Mayer, B. (2019) ‘Transparency Under the Paris Rulebook: Is the Transparency Framework Truly Enhanced?’ in *Climate Law* 9(1-2): 40-64.
- Meyer-Ohlendorf, N. (2018) ‘A Climate Law for Europe. Making the Paris Agreement Real’ , The Greens/EFA & Ecologic Institute, March 2018.
- Ministerio de Medio Ambiente de Chile (MMA) (2015) *Contribución Nacional Tentativa de Chile (INDC) para el Acuerdo Climático París 2015*. Disponible en línea en: <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2016/05/2015-INDC-web.pdf> (Acceso: 4 de septiembre de 2019).
- Ministerio de Medio Ambiente de Chile (MMA) (2017) *Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022*, Santiago, Chile. Disponible en: https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/07/plan_nacional_climatico_2017_2.pdf (Acceso: 8 de septiembre de 2019).
- Ministerio de Medio Ambiente de Chile (MMA) (2019) *Anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático*. Disponible en línea en: <http://consultaciudadanas.mma.gob.cl/mma-epac/app/obtenerDocumentoAntecedente?ruta=%2Fconsulta%2Fantecedentes%2F45f7ed38-1179-4297-bac3-e2b50d088fef.pdf> (Acceso: 3 de septiembre de 2019).
- Mitchell D, Allen MR, Hall JW, Muller B, Rajamani L y Le Quéré C (2018) The myriad challenges of the Paris Agreement in *Phil. Trans. R. Soc. A* 376: 20180066.
- Moraga, P., Meckievi, S. (2016) *Análisis comparativo de legislación de cambio climático*, abril 2016, Center for Climate and Resilience Research (CR)2, Adapt Chile, British Embassy Santiago (Chile), 101 p.
- Nachmany, M., Fankhauser, S., Townshend, T., Collins, M., Landesman, T., Matthews, A., Pavese, C., Matthews, K., Schleifer, P. y Setzer, J. (2014). *The Globe Climate Legislation Study: A Review of Climate Change Legislation in 66 Countries*. London: GLOBE International and the Grantham Research Institute, London School of Economics.
- Okereke, C., Bulkeley, H., y Schroeder, H. (2009). Conceptualizing Climate Governance Beyond the International Regime. *Global Environmental Politics*, 1, 58.
- Pattberg, P., y Widerberg, O. (2015). Theorising Global Environmental Governance: Key Findings and Future Questions. *Millennium-Journal of International Studies*, 43 (2), 684- 705.
- Pauw W.P (2016) *NDC Explorer*, German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), African Centre for Technology Studies (ACTS), Stockholm Environment Institute (SEI), https://doi.org/10.23661/ndc_explorer_2017_2.0. Disponible en: <https://klimalog.die-gdi.de/ndc/#NDCExplorer/worldMap?NDC??income???catIncome>
- Pauw, W.P., Castro, P., Pickering, J. y Bhasin, S. (2019) ‘Conditional nationally determined contributions in the Paris Agreement: foothold for equity or Achilles heel?’ in *Climate Policy*.
- Peel, J., Gooden, L. y Keenan, R. (2012) ‘Climate Change Law in an Era of Multi-Level Governance’ in *Transnational Environmental Law* 1(2): 245-280.
- Percival, R.V. (2010) ‘Liability for Environmental Harm and Emerging Global Environmental Law, 25 Maryland Journal of International Law 37.
- Rajamani, L. (2015) ‘Ambition and Differentiation in the 2015 Paris Agreement: Interpretative Possibilities and Underlying Politics’ in *ICLQ* 65: 493-514.
- Rajamani, L., Brunnée, J. (2017) ‘The Legality of Downgrading Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement: Lessons from the US Disengagement’ in *Journal of Environmental Law*, 29: 537-551.

- Rajamani, L., Werksman, J. (2018) 'The legal character and operational relevance of the Paris Agreement's temperature goal' in *Phil. Trans. R. Soc. A*, 376 (art. No. 20160458).
- Rose, S.K., Richels, R., Blanford, G., Rutherford, T. (2017) 'The Paris Agreement and next steps in limiting global warming' in *Climatic Change* 142: 255-270.
- Rowan, S.S. (2019) 'Pitfalls in comparing Paris pledges' in *Climatic Change* 155: 455-467.
- Rüdinger, A. et al. (2018) *Towards Paris-compatible climate governance frameworks. An overview from recent research into 2050 climate laws and strategies*, Studies N° 04/18, IDDRI, Paris, France, 20 p.
- Sælen H., Tørstad, V., Holz, C. y Dan Nielsen, T. (2019) 'Fairness conceptions and self-determined mitigation ambition under the Paris Agreement: Is there a relationship?' in *Environmental Science & Policy* 101: 245-254.
- Sapiains, R. et al. (2019) Exploring the contours of Climate Governance: An interdisciplinary systematic literature review from a Southern perspective.
- Savaresi, A. (2016) 'The Paris Agreement: A Rejoinder,' *EJIL: Talk!* (16 February 2016). Available at: <http://www.ejiltalk.org/the-paris-agreement-a-rejoinder/>
- Scotford, E., Minas, S. (2019) 'Probing the hidden depths of climate law: Analysing national climate change legislation' in *RECIEL*, 28: 67-81.
- Voigt, C. (2016) 'The Compliance and Implementation Mechanism of the Paris Agreement' in *RECIEL* 25(2): 161-173.
- Winkler, H. Höhne, N., Cunliffe, G., Kuramochi, T., April, A. y Villafranca, M. (2018) 'Countries start to explain how their climate contributions are fair: more rigour needed' in *Int Environ Agreements* 18: 99-115.
- Zaman, ST. (2015) 'Exploring the Legal Nature of Nationally Determined Contributions (NDCs) under International Law' in *Yearbook of international Environmental Law* 26(1): 98-126.