

INFORME N° 2

EL RÉGIMEN JURÍDICO INTERNACIONAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO: EVOLUCIÓN, PRINCIPIOS, PROBLEMAS

Rosa M. Fernández, Santiago José Castellá, Stephanie Ascencio, Beatriz Felipe,
Patricia Sangama, Laura Núñez, Patricia Tipian, Susana Borràs
Período 2017-2019

CONCLIMA

Proyecto financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad
(DER2016-80011-P)

ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	4
PARTE I:	7
EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DEL CAMBIO CLIMÁTICO	7
1. Del consenso científico a la dificultad de llegar al consenso político y jurídico	8
2. De la CMNUCC a Kioto	16
3. De Kioto a París: Del liderazgo de la UE al de EE.UU. y China	18
4. El Acuerdo de París	19
4.1. Adopción y ratificación masiva y sin precedentes en el ámbito internacional	20
4.2. Primeras actuaciones de los Estados	23
4.3. Retirada de EE.UU.	32
4.4. Liderazgo de otros países o grupos de países	36
PARTE II.	39
LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL RÉGIMEN CLIMÁTICO	39
1. Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas	40
1.1. Definición y ámbito de aplicación	40
1.2. El Principio RCPD en el Acuerdo de París	42
2. Principio de precaución	46
2.1. Definición y naturaleza jurídica en el Derecho internacional	48
2.2. Debate precaución vs evidencias científicas: riesgo y daño climático?	51
3. Principio de buena fe	51
3.1. Definición y naturaleza jurídica en el Derecho internacional	51
3.2. Virtualidad en el régimen climático	52
PARTE III.	54
LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES Y DE PERPETUIDAD DE LA INJUSTICIA	54
1. Falta de análisis histórico de las causas del cambio climático: el enfoque es abordar las consecuencias y no sus causas (unido al tema de las “responsabilidades históricas” y su repercusión en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas)	54
2. Constatación de la deuda climática	59
3. Voluntariedad en los compromisos asumidos internacionalmente: Flexibilidad vs. contenido normativo a nivel internacional	61
4. Técnica jurídica: asimetría jurídica y justicia climática	62

5. La perspectiva de la adaptación en el régimen jurídico del cambio climático	66
6. Efectividad/eficacia en el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo de París	69
7. Sistema de control del cumplimiento en el Acuerdo de París	70
7.1 Sistema de control basado en la transparencia y publicidad	70
7.2 Sistema de control basado en la facilitación del cumplimiento	73
7.3 ¿Exclusión de otros sistemas de control: responsabilidad internacional y responsabilidad por daños?	76
8. El cambio climático y las migraciones	78
8.1. La ausencia de las migraciones climáticas en el régimen jurídico internacional del cambio climático.	78
8.2. El contexto actual.	81
9. La escasa perspectiva derechos humanos, pueblos indígenas y de perspectiva de género	82
10. El rol de las ciudades: La Agenda Urbana y Cambio Climático	84
CONCLUSIONES	84



INTRODUCCIÓN

El presente Informe, constituye el número 2, de la serie de informes científicos que resultan del Proyecto “Constitución climática global: gobernanza y derecho en un contexto complejo” CONCLIMA, financiado por la Dirección General de Investigación Científica y Técnica, de la Subdirección General de Proyectos de Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad¹.

El Informe ha sido elaborado por las investigadoras Rosa M. Fernández, Santiago José Castellá y Susana Borràs, con el apoyo del equipo de trabajo colaborador, es decir: Stephanie Ascencio, Beatriz Felipe, Patricia Sangama y de las estudiantes: Laura Nuñez y Patricia Tipian, investigadoras colaboradoras del Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT), a quienes agradecemos el apoyo al proyecto.

El contenido se divide en tres partes: la primera, centrada en los antecedentes y la evolución de las negociaciones intergubernamentales en materia de cambio climático; la segunda parte, aborda los principios fundamentales sobre los que se sustenta el régimen internacional del cambio climático; y, la tercera, se exponen los principales problemas surgidos a lo largo de la configuración, desarrollo e implementación de los diferentes acuerdos que en la materia los Estados han protagonizado.

La primera parte está, a su vez, dividida en 4 apartados. En el primer apartado denominado “Del consenso científico a la dificultad de llegar al consenso político y jurídico” se hace una descripción del desarrollo régimen internacional sobre el cambio climático desde sus orígenes hasta la Segunda Cumbre Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, destacando los principales hitos a nivel científico y político, así como los acuerdos alcanzados y los principales resultados de las Conferencias de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. El segundo apartado titulado “De la CMNUCC a Kioto” aborda los logros de la CMNUCC, su objetivo, los principios de Derecho internacional incluidos, así como las visiones en las que se fundó su estructura. El tercer apartado “De Kioto a París” hace referencia a las debilidades del Protocolo de Kioto y la necesidad de negociación de un acuerdo internacional que le diera continuidad o lo sustituyera, razón por la cual surgió el Acuerdo de París. Finalmente, el cuarto apartado está enfocado en un análisis sobre este Acuerdo, las razones de su adopción y ratificación masiva, las actuaciones de los Estados, la retirada de los Estados Unidos del acuerdo y el papel de liderazgo asumidos por otros países

¹ Ver la página web del Proyecto CONCLIMA en: <https://constitucionclimaticaglobal.weebly.com/>

y/o grupos de países como la Unión Europea, China y Canadá, entre otros, para continuar con las acciones previstas en el acuerdo en favor de la lucha contra el cambio climático.

La segunda parte del presente Informe aborda los principios fundamentales del cambio climático, ofreciéndose una definición y una descripción de la naturaleza jurídica de estos principios en el Derecho internacional. Al respecto, se hace referencia al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, el cual se encuentra estrechamente vinculado al principio de justicia ambiental y que promulga que todos los países son responsables de adoptar medidas protectoras del medio ambiente, de acuerdo a sus capacidades y responsabilidades históricas, el mismo que ha sido aplicado en el artículo 3 de la CMNUCC así como en el Preámbulo y los artículos 2, 4, 13 y 15 del Acuerdo de París. De otro lado, se cita al principio de precaución basado en que no se debe invocar la falta absoluta de certeza científica para postergar la adopción de medidas destinadas a evitar el deterioro ambiental; y que ha sido incorporado en el artículo 15 de la Declaración de Río, el párrafo 3 del artículo 4 de la Convención de Bamako sobre la prohibición de la importación de desechos peligrosos a África y el control de los movimientos transfronterizos en África, de 1991; el artículo 191.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el artículo 2 del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, de 1987. En tercer lugar, se menciona el principio de buena fe, el cual está si bien está incluido casi en todos los tratados, es especialmente esencial cuando se trata de un régimen como el Acuerdo de París en el que las principales obligaciones son de cumplimiento.

Por último, en la tercera parte del Informe se detallan los problemas estructurales y de perpetuidad de la injusticia. Al respecto, se destacan algunos problemas como son: la falta de un análisis histórico de las causas del cambio climático, que no permiten determinar responsabilidades o al menos, ponerlas en duda; la necesidad de la constatación de la deuda climática, que permita que los países en desarrollo, en representación de la inmensa mayoría de la población mundial, insistan en el reconocimiento de la llamada “deuda climática” acumulada, históricamente, por los países industrializados por el exceso en emisiones en relación con su población; el grado elevado de voluntariedad en los compromisos asumidos internacionalmente; la asimetría normativa que ha resultado en una mayor carga para los países más empobrecidos y vulnerables al cambio climático en aras a la democratización de la carga del daño ambiental, sin considerar las raíces históricas de su origen; el inexistente reconocimiento de los daños y riesgos ambientales y su compensación, que se traducen en un asistencialismo insuficiente para los países más vulnerables y menos responsables de contribuir al calentamiento global; la perspectiva de la adaptación en el régimen jurídico del cambio climático; la invisibilidad y la falta de protección internacional de la migración climática;

la efectividad/eficacia en el cumplimiento de los compromisos, con especial mención a los efectos de la retirada de EE.UU. sobre la eficacia del Acuerdo de París; la ausencia de régimen específico de responsabilidad internacional por incumplimiento del Acuerdo de París, así como la falta de mecanismos de seguimiento y control del cumplimiento; la escasa perspectiva derechos humanos y de perspectiva de género; la afectación a los derechos de los pueblos indígenas y libre determinación de los pueblos en el contexto del cambio climático; y, finalmente, las ciudades y la Agenda Urbana y Cambio Climático como responsables de un problema que parece ser que, a pesar de sus dimensiones globales, encuentra su solución en los estratos más próximos a la ciudadanía, diluyendo aún más las responsabilidades estatales hacia la ciudadanía y hacia la comunidad internacional.

PARTE I:

EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

En esta parte del informe se abordará el desarrollo del régimen internacional del cambio climático desde sus orígenes hasta la actualidad, destacando los principales acontecimientos a nivel científico y político, así como los acuerdos alcanzados y los principales resultados de las Conferencias de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

Al respecto, en primer lugar se hace referencia a los primeros científicos que enfocaron sus esfuerzos en el estudio del clima, la función de la atmósfera en la regulación del clima, la definición del “efecto invernadero” y la implicancia de la temperatura en el planeta; destacándose los principales estudios y/o informes publicados que sirvieron como preparación para la Conferencia de las Naciones Unidas de 1972 sobre el Medio Humano, a partir de la cual se incorporó la cuestión ambiental de manera más contundente en el ámbito político y se incorporaron problemas de perspectiva global en el debate medio ambiental, como el cambio climático.

Asimismo, se destaca la instauración de Grupo Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), las cumbres internacionales más importantes y los principales acuerdos adoptados en estas reuniones, en relación al cambio climático. En adición a ello, se abordan los logros, objetivos, principios de derecho internacional incluidos y visiones en las que se funda la CMNUCC, así como las visiones en las que se fundó su estructura; las debilidades del Protocolo de Kioto y la necesidad de negociación de un acuerdo internacional que le diera continuidad o lo sustituyera, razón por la cual surgió el Acuerdo de París; analizándose detalladamente este Acuerdo, las razones de su adopción y la salida de los Estados Unidos de él y los nuevos liderazgos surgidos para continuar con las acciones previstas en el acuerdo en favor de la lucha contra el cambio climático.

En ese sentido, en esta parte del presente informe se hace un recuento histórico de los hitos más relevantes en materia de cambio climático, de esta manera, se evidencia la relación existente entre la ciencia y la política en el régimen internacional del cambio climático y la importancia actual del cambio climático en las agendas políticas a nivel nacional e internacional.

1. Del consenso científico a la dificultad de llegar al consenso político y jurídico

El desarrollo del actual régimen internacional sobre cambio climático tuvo sus orígenes en el campo de la ciencia. Las nociones sobre la ciencia del cambio climático datan desde la década de 1820.

Durante el siglo XIX se desarrolló investigación relevante respecto a la variación climática. En estos momentos, las principales aportaciones vienen de científicos como Joseph Fourier (1824) quien señaló que el clima en la tierra estaba determinado por el balance de calor entre la radiación solar entrante (“*k*”) y la radiación saliente (“*dark heat*”) o Claude Pouillet (1837) quien apoyó la aseveración de Fourier y ambos llegaron a la conclusión de que la atmósfera podría servir como una capa absorbente para la salida de radiación al espacio y que, debido a eso, la temperatura de la tierra podría ser significativamente más elevada².

Décadas posteriores John Tyndall (1885) fue el primero en observar que la concentración de gases atrapados en la atmósfera podría explicar las variaciones climáticas del pasado. En otras palabras, fue el primero en describir lo que hoy se conoce como “Efecto invernadero”. Por su parte, Svante Arrhenius (1896) calculó numéricamente cuál era el efecto de los gases, en especial del dióxido de carbono, en la atmósfera y sus implicaciones en la temperatura del planeta. Concluyó que existía una relación entre el aumento de concentración de dióxido de carbono y el incremento de la temperatura³. Dichos científicos sentaron las bases para construir la ciencia del cambio climático y explicar de qué manera el ser humano influye en el sistema climático.

² BOLIN, B., *A History of the Science and Politics of Climate Change. The Role of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, pp. 1-41.

³ *Ibid.*, pp. 1-41, p.6.

En esta línea, la preocupación por el medio ambiente y el cambio en el clima fue creciendo hasta alcanzar la agenda política internacional cuando la comunidad científica se organizó y desarrolló un programa para entender la circulación global de la atmósfera, el clima global y sus variaciones, así como otras cuestiones claves para el ambiente. El programa se llamó “*The Global Atmospheric Research Program*” (GARP). A partir del mismo surgieron diversos estudios y reportes sobre los problemas ambientales y el impacto del hombre sobre el clima y sus posibles consecuencias. Los primeros fueron: “*Study of Critical Environmental Problems*”⁵ (SCEP) en 1970 y el “*Study on Man’s Impact on Climate Change*”⁶ (SMIC) en 1971. Un año más tarde, en 1972, el *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) por encargo del Club Roma⁷ publicó un informe denominado “*Limits of growth*”⁸ (Límites del Crecimiento), el cual auguraba la colisión del crecimiento de la economía mundial con los límites de la tierra y que, por tal motivo, una respuesta rápida por parte de la sociedad y de los políticos para evitar que los escenarios previstos en el informe se volvieran realidad, era necesaria y urgente. Se trató de una primera advertencia sobre los posibles impactos de las actividades del hombre en la tierra.

Los estudios, anteriormente señalados, sirvieron de preparación para la Conferencia de las Naciones Unidas de 1972 sobre el Medio Humano, también conocida como “Conferencia de Estocolmo” o “Cumbre de la Tierra de Estocolmo”⁹. A consecuencia de ella, el medio ambiente se incorporó de una manera más contundente en las agendas políticas nacionales e internacionales y fue un primer paso para incluir en el

⁴ El programa fue liderado por la Organización Mundial de Meteorología (OMM) y por el Consejo Internacional de la Unión de Científicos (ICSU por sus siglas en inglés) a partir de 1967. BOLIN, B. op. Cit. nota 3, p. 27.

⁵ SCEP Study of Critical Environmental Problems, *Man’s Impacts on the Global Environmental*, Cambridge, MIT Press, 1970, p. 319.

⁶ SMIC Study of Man’s Impact on Climate, *Inadvertent Climate Modification: Report of the Study of Man’s Impact on Climate (SMIC)*, Cambridge, MIT Press, 1971, p. 332.

⁷ MEADOWS, D. et al., *The Limits to Growth. A report for the Club of Rome’s Project on the Predicament of Mankind*, Nueva York, Universe Books, 1972, p. 205.

⁸ El Club de Roma es una ONG fundada en el año 1965 por personalidades de distintos ámbitos como son el político, económico, empresarial, educativo y el científico cuyos objetivos son: identificar los problemas que determinarán el futuro de la humanidad a través de un análisis prospectivo; evaluar escenarios futuros y valorar riesgos, opciones y oportunidades; desarrollar y proponer soluciones prácticas a los desafíos identificados, entre otros. Para mayor información véase The Club of Rome, “The Club of Rome”. En: <http://www.clubofrome.org/>. Accedido: 23 abril 2018.

⁹ De esta Conferencia se emitió la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano, la cual contiene 26 principios y un plan de acción con 109 recomendaciones. Véase Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, Estocolmo, 1972.

debate del medio ambiente problemas con alcances globales, como el cambio climático.

Con los avances científicos conseguidos hasta el momento, no fue hasta 1979 , que por primera vez, se reunieron expertos para analizar la crisis climática, en la denominada “Primera Conferencia Mundial Sobre el Clima”. Sin embargo, durante la siguiente década (70-80) la atención se desvió hacia otras preocupaciones ambientales, que incluyó la degradación de la capa de ozono y la lluvia ácida. Lo que conlleva a la celebración del tratado internacional en 1985 sobre la protección de la capa de ozono “Convenio de Viena” y posteriormente en 1987 a la redacción del “Protocolo de Montreal” relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono. En el contexto del cambio climático, tiene relevancia dicho Tratado, ya que se reconoció que ciertas sustancias como los clorofluorocarbonos que se encuentran en aerosoles y refrigerantes podrían alterar la atmósfera y representar una amenaza para el ser humano. Y en esta línea, dicho acuerdo internacional fue motor para intensificar la labor científica respecto a los GEI y el cambio climático.

Si bien, los avances científicos sobre el cambio climático ya eran relevantes e incluso fueron base para el desarrollo de medidas de interés político y público, en los siguientes años se dieron factores que fueron determinantes en el impulso de la acción de los gobiernos en la materia. Entre ellos, el testimonio de James Hansen (1988) quien fue de los primeros científicos en afirmar la influencia del ser humano en el clima y en alertar sobre los peligros del cambio de temperatura en la tierra¹⁰. En ese mismo año, se estableció el Grupo Intergubernamental sobre Cambio Climático¹¹ (IPCC por sus siglas en inglés), que reunió a diversos científicos para trabajar en la promoción e inclusión del cambio climático en la agenda internacional. El IPCC revisa y evalúa la literatura científica y técnica y, a partir de ella, elabora los reportes llamados

¹⁰ The New York Times, *Global Warming Has Begun, Experts Tells Senate*, En: <https://www.nytimes.com/1988/06/24/us/global-warming-has-begun-expert-tells-senate.html>.
Accedido: 23 de abril de 2018.

¹¹ El IPCC, se creó a iniciativa del Programa de las Naciones Unidas Para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM). Y es hasta la fecha la institución más importante y representativa del cambio climático. Véase. Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 43/53, Protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras, 1988. En: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/43/53&Lang=S>. Accedido: 23 de abril de 2018.

“Informes de evaluación¹²” (AR por sus siglas en inglés). Así que, el IPCC preparó y elaboró su primer informe (*First Assessment Report, FAR*¹³), publicado en 1990, en el que señaló algunas predicciones de las consecuencias del aumento de temperatura e hizo énfasis en la complejidad del sistema climático. También, remarcó que una parte fundamental de las emisiones que afectan a la atmósfera actualmente se origina en los países industrializados e hizo un llamado a dar una respuesta global¹⁴. Este informe, se convirtió en la principal base para las negociaciones de la Asamblea de las Naciones Unidas para una Convención sobre el Cambio climático¹⁵ y creó un vínculo entre la ciencia y la política intergubernamental. Al respecto, es importante mencionar que la naturaleza de las conclusiones del IPCC, son consideradas: “*policy-relevant, but not policy prescriptive*¹⁶, lo que significa que tienen un papel importante dentro de la política internacional pero no son determinantes ni es obligación de los políticos llevarlas a cabo. A pesar de ello, sus informes han guiado el régimen internacional de cambio climático.

En definitiva, el periodo de 1988-1990 es conocido como de transición, ya que los actores no gubernamentales tuvieron una influencia considerable para que los gobiernos comenzaran a actuar¹⁷. De hecho, el desarrollo del régimen va estar regido, en gran parte, por la influencia de la ciencia.

Figura 1. Relación ciencia y política del régimen internacional del cambio climático

¹² Además de los reportes de evaluación, elabora un “informe de síntesis” (*Synthesis Report, SYR*), el cual se encuentra precedido por un resumen no-técnico del informe de síntesis, llamado “Resumen para responsables de políticas” (*Summary for Policy Makers, SPM*). Reportes Especiales (*Special Reports*), Informes Metodológicos (*Methodology Reports*), Informes Técnicos (*Technical Papers*), y Material de apoyo (*Supporting Materia*).

¹³ Intergovernmental Panel on Climate Change, “Climate Change: the IPCC Scientific Assessment”, en *Firsts Assessment Report of Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, 1990, pp. 410.

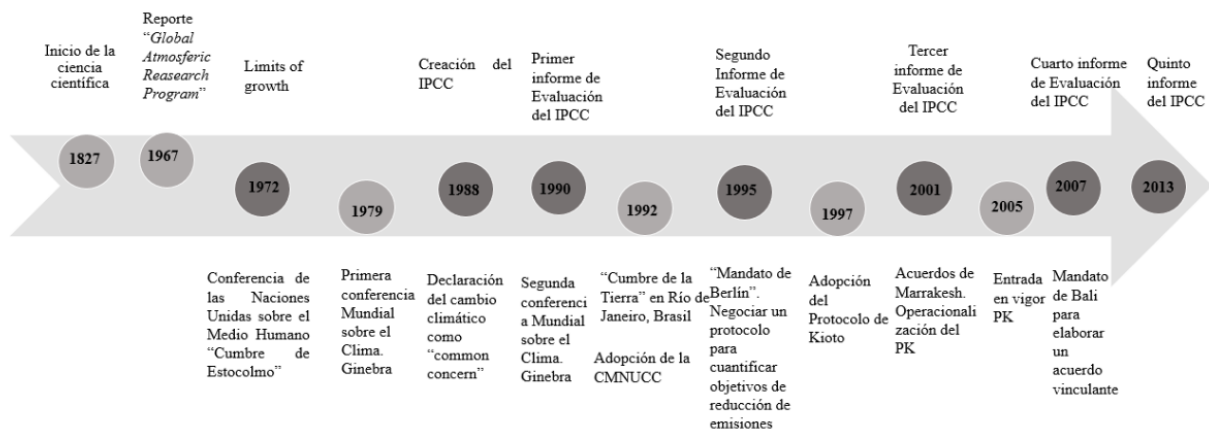
¹⁴ IBID, *Resumen General, prefacio al resumen general del IPCC*, p. 64, En: http://ipcc.ch/ipccreports/1992%20IPCC%20Supplement/IPCC_1990_and_1992_Assessments/Spanish/ipcc_90_92_assessments_far_overview_sp.pdf . Accedido: 23 de abril de 2018.

¹⁵ UNFCCC, *United Nations Framework Convention on Climate Change: Handbook*, Bonn, 2006.

¹⁶ Intergovernmental Panel on Climate Change “Climate Change 2001: Synthesis Report. Summary for Policymakers”, en *Third Assessment Report of Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, 2001, p. 2.

¹⁷ BODANSKY, D., BRUNÉE, J. y RAJAMANI, L., *International Climate Change Law*, Oxford, Oxford University Press, 2017, pp. 96-117.

CIENCIA



POLÍTICA

Fuente: elaboración propia

Otro esfuerzo que sirvió para elevar la consciencia sobre el cambio climático fue la segunda Conferencia Mundial sobre el Clima celebrada en Ginebra en 1990. En ella, se abordó la problemática de la contaminación y se solicitó la creación de un tratado mundial sobre el cambio climático. La Asamblea General respondió aprobando la resolución 45/212 sobre protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras¹⁸, en la que se iniciaron formalmente las negociaciones acerca de una convención sobre el cambio climático, bajo la dirección del Comité Intergubernamental de Negociación (CIN).

Para este tiempo, tres dinámicas ya se estaban dando como parte de las negociaciones y serían las que guiarán las negociaciones en los próximos años.

1. División entre países del norte global o desarrollado respecto a la naturaleza vinculante del tratado a negociar y la forma de cuantificar las emisiones de GEI.

¹⁸ Naciones Unidas, *Resolución 45/212 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 21 de diciembre de 1990, sobre protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras*, pp. 164-166, En: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=%20A/RES/45/212&Lang=S>. Accedido: 23 de abril de 2018.

2. División entre los países del norte y en vías de desarrollo o del Sur sobre sus respectivas responsabilidades para enfrentar el cambio climático.
3. División entre los países del sur con preocupaciones por el cambio climático y sus impactos y aquellos con preocupaciones por el desarrollo económico.

Finalmente, después de más de 150 años de desarrollo de ciencia climática y casi 20 años después de las primeras negociaciones sobre cómo abordar el problema del cambio en el clima, se llegó a un acuerdo internacional. Dicho acuerdo coincidió con el veinte aniversario de la primera Conferencia Internacional sobre el Medio Humano. Así, en la Segunda cumbre mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, conocida como “Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro¹⁹”, realizada en 1992, surgieron tres grandes tratados destinados a abordar diferentes límites planetarios: i) la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio Climático (CMNUCC, en adelante); ii) la Convención sobre la Diversidad Biológica (CBD, por sus siglas en inglés); y iii) la Convención contra desertificación (CD, por sus siglas en inglés).

Cuadro 1. Principales resultados de las COPs

Año	COP CMNUCC	COP/ MOP PK	Lugar	Principales decisiones adoptadas
2018	24	14	Katowice, Polonia	
2017	23	13	Bonn, Alemania Bajo presidencia de Fiji	<p>Diálogo Tanaloa</p> <ul style="list-style-type: none"> -Impulso de Fiji para la aplicación del AP. -Dialogo facilitador para hacer un balance de los esfuerzos colectivos en relación con progresos hacia el objetivo a largo plazo a que se refiere el artículo 4, apartado 1, del Acuerdo.
2016	22	12	Marrakech, Marruecos	<ul style="list-style-type: none"> Preparación para la entrada en Vigor del Acuerdo de París. -cuestiones de procedimiento del Acuerdo

¹⁹ En la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, adoptada en el marco de esta Conferencia, se establecieron 27 principios. Véase ONU, Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, 1992.

2015	21	11	París, Francia	<p>Acuerdo de París.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Objetivo específico de no sobrepasar los 2°C -cuestiones procedimentales (Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional, (NDC).
2014	20	10	Lima, Perú	<p>Llamado de Lima a la acción climática</p> <ul style="list-style-type: none"> - Borrador del Texto a adoptar en el 2015 (Acuerdo de París)
2013	19	9	Varsovia, Polonia	<p>Mecanismo para las pérdidas y los daños</p> <ul style="list-style-type: none"> -Compensación por los daños y pérdidas relacionadas con el cambio climático
2012	18	8	Doha, Catar	<p>La puerta Climática de Doha</p> <p>Enmienda de Doha</p> <ul style="list-style-type: none"> -Compromisos de reducción 2012-2020 de las Partes Anexo I. <p>5º Reporte IPCC</p>
2011	17	7	Durban, Sudáfrica	<p>Plataforma de Durban</p> <ul style="list-style-type: none"> -Preparación para el nuevo Acuerdo Post Kyoto (2020)
2010	16	6	Cancún, México	<p>Acuerdos de Cancún</p> <ul style="list-style-type: none"> -Marco para la Adaptación de Cancún .Fondo Verde Climático (FVC)
2009	15	5	Copenhague, Dinamarca	<p>Resultado del Grupo de Trabajo sobre la Cooperación a Largo Plazo de la CMNUCC</p> <p>Acuerdo de Copenhague (2/CP.15)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Meta de no sobrepasar los 2° C a nivel mundial
2008	14	4	Póznan, Polonia	<p>Promoción de Acción de Bali</p> <ul style="list-style-type: none"> -Mecanismo de Daños y pérdidas asociado a los impactos del CC.

2007	13 1/CP.13	3	Bali, Indonesia	<p>Plan de Acción de Bali</p> <p>-Acción de cooperación a largo plazo</p> <p>-Fondo de Adaptación</p> <p>4º Reporte IPCC</p>
2006	12	2	Nairobi, Kenya	<p>Programa de Trabajo de Nairobi sobre impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático</p> <p>-Decide que actividades financiará el Fondo especial para el cambio climático.</p>
2005	11	1	Montreal, Canadá	<p>Entrada en vigor PK.</p> <p>Negociaciones sobre compromisos a largo plazo.</p> <p>Mandato para realizar un trabajo sobre vulnerabilidad y adaptación.</p>
2004	10		Buenos Aires, Argentina	<p>Programa de trabajo de Buenos Aires sobre las medidas de adaptación y de respuesta.</p>
2003	9		Milán, Italia	<p>-Comunicaciones nacionales de las Partes incluidas en el anexo I de la Convención</p>
2002	8		Nueva Delhi, India	<p>Declaración Ministerial de Delhi.</p> <p>Programa de trabajo de Nueva Delhi para la aplicación del artículo 6 (Educación, formación y sensibilización del público)</p>
2001	7		Marrakech, Marruecos	<p>Acuerdos de Marrakech</p> <p>Declaración Ministerial de Marrakech.</p> <p>-Inicia preocupación por la Adaptación.</p> <p>- Aspectos procedimentales de la CMNUCC</p> <p>3º Reporte IPCC</p>
2001	7		Bonn. Alemania	<p>Acuerdos de Bonn</p>
2000	6		La Haya, Países Bajos	<p>Ejecución del Plan de Acción de Buenos Aires.</p>
1999	5		Bonn, Alemania	<p>Acuerdos de Bonn sobre la ejecución del plan de acción de Buenos Aires.</p>

1998	4		Buenos Aires, Argentina	Plan de Acción de Buenos Aires
1997	3		Kyoto, Japón	Adopción del Protocolo de Kyoto
1996	2		Ginebra, Suiza	Declaración ministerial de Ginebra (no aprobada)
1995	1		Berlín, Alemania	Mandato de Berlín. inician negociaciones para establecer objetivos cuantitativos y plazos concretos. (Antecedente del Protocolo de Kioto) 2º Reporte IPCC.
1994				Entrada en vigor de la CMNUCC
1992				Adopción de la CMNUCC y puesta en firma.

Fuente: Adaptación de ASCENCIO, S. "De la respuesta internacional a la nacional. La política de cambio climático en México". *C+Tec*, núm. 7, México, 2017, pp-34-40.

2. De la CMNUCC a Kioto

Los anteriores esfuerzos se materializaron en la adopción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático en 1992. La cual fue enviada a firma para su ratificación y en 1994 entró en vigor, después de ser ratificada por 50 países.

Uno de los mayores logros de la CMNUCC fue el reconocimiento de los efectos adversos del cambio en el clima como una preocupación común de toda la humanidad (Párrafo primero, preámbulo). La CMNUCC estableció como su 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. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que

el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.” (art.2) [resaltado del autor].

Por lo que, introdujo dos aproximaciones para abordar el problema del cambio climático. La mitigación al cambio climático²⁰ y la adaptación al cambio climático²¹.

Sin embargo, el objetivo planteado era ambiguo y no era del todo claro su naturaleza jurídica²². Por lo que, puso sobre la mesa de discusión, cuestiones sobre: ¿De qué manera se puede cumplir dicho estándar de estabilización de GEI? ¿Existe la tecnología suficiente para cumplirlo? ¿Cómo se puede cumplir el objetivo de una manera justa y equitativa cuando las economías y contextos de los países son tan distintos entre sí? entre otras. Estas preguntas resaltan las dos principales controversias y retos surgidos durante las negociaciones²³: i) la incertidumbre científica en torno al cambio climático y sus efectos y; ii) las distintas visiones de los países industrializados o desarrollado del norte global y los países en desarrollo del sur global en torno a la responsabilidad por el cambio climático. Esta última, relevante por plantear cuestiones de equidad y justicia en el contexto del cambio climático.

Para dar respuesta y abordar dichos retos, la CMNUCC incluyó una serie de principios del derecho internacional. Entre las que se puede mencionar el de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” (art. 3.1 y 3.2) y el “Principio de precaución” (art. 3.3). El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas implicó clasificar y realizar una diferenciación entre los Estados parte, de acuerdo a los compromisos asignados²⁴, en: i) desarrollados, industrializados o ricos que forman parte del Anexo I, ii) miembros de la OCDE pero con economías emergentes son Anexo II; y iii) los

²⁰ “In the context of climate change, a human intervention to reduce the sources or enhance the sinks of greenhouse gases. Examples include using fossil fuels more efficiently for industrial processes or electricity generation, switching to solar energy or wind power, improving the insulation of buildings, and expanding forests and other “sinks” to remove greater amounts of carbon dioxide from the atmosphere”. Véase UNFCCC, Glossary of climate change acronyms and terms. En: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/glossary-of-climate-change-acronyms-and-terms#m>. Accedido: 02 de julio de 2018.

²¹ “Adjustment in natural or human systems in response to actual or expected climatic stimuli or their effects, which moderates harm or exploits beneficial opportunities”. IDEM.

²² BODANSKY, D., BRUNNÉE, J., y RAJAMANI, L., *op. cit.*, nota 17.

²³ VIÑUALES, J. *El régimen jurídico internacional relativo al cambio climático: Perspectivas y Prospectivas*, en *Curso XXXVI*: 233-306, Rio de Janeiro, Organización de los Estados Americanos y Comité jurídico Interamericano, 2009, pp. 233-306.

²⁴ El artículo 4 de la CMNUCC establece los compromisos de los Estados parte.

países en vías de desarrollo o con mayor pobreza, considerados como no anexo I. Mientras que el de precaución incita a los Estados a tomar medidas apropiadas para prevenir, prevenir o reducir las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos a pesar de la incertidumbre científica que envuelve el cambio climático.

De esta forma, la estructura de la CMNUCC se fundó principalmente en dos visiones, creando una división Norte-Sur en las negociaciones²⁵. Por un lado, la visión de los países industrializados del Norte global. Liderada por ese entonces por la Unión Europea, quienes resaltaron la responsabilidad de los países desarrollados de liderar las acciones y esfuerzos porque tenían la capacidad tecnológica, así como una economía fortalecida. Y, por otro lado, la visión de los países en desarrollo del Sur global, quienes eran los más vulnerables a los impactos del cambio climático y se les debía de dar la oportunidad de seguir desarrollándose sin limitar su crecimiento económico. Es decir, se creó una división entre aquellos países contribuyentes al problema del cambio climático y que, por tanto, debían mitigar el cambio climático y aquellos países afectados por los impactos del cambio climático, que debían adaptarse.

3. De Kioto a París: Del liderazgo de la UE al de EE.UU. y China

El éxito del Protocolo de Kioto para solventar el fenómeno del cambio climático ha sido más bien escaso. Ello se ha debido principalmente a que los países más contaminantes o bien, no forman parte del Protocolo -caso de Estados Unidos-, o decidieron no participar en su segundo periodo de aplicación -como es el caso de Canadá, Japón o Rusia-²⁶, o bien son emergentes y no se encuentran vinculados por restricciones cuantitativas de reducción -caso de China, India o Brasil-. En este periodo, la UE es la que llevaba el liderazgo y el impulso de la lucha contra el cambio climático. Pero era claramente insuficiente²⁷.

²⁵ SJÖSTEDT, G. y MACASPAC, A., *Climate Change Negotiations. A guide to resolving disputes and facilitating multilateral cooperation*, Routledge, Ariel, 2013, pp.

²⁶ A través de la Enmienda de Doha se acordó ampliar la vigencia del Protocolo de Kioto a un segundo periodo de cumplimiento, que termina en 2020 (Decisión 1/CMP.8. Enmienda al PK de conformidad con su artículo 3, párrafo 9, -FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1, de 28 de febrero de 2013).

²⁷ FERNANDEZ EGEA, R. y SÍNDICO, F., "El papel de la UE en la lucha contra el cambio climático: ¿líder en la política climática global?", *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, 2007, num. 14, pp. 1-13.

De esta forma, era imperioso negociar un acuerdo internacional que diera continuidad al Protocolo de Kioto o lo sustituyera en los esfuerzos internacionales para dar cumplimiento a los objetivos de la CMNUCC. De la experiencia del Protocolo de Kioto se extrajo la enseñanza de que el instrumento que lo sustituyera tendría que gozar del consenso internacional. De ahí que el Acuerdo de París sea tan diametralmente opuesto en el enfoque al Protocolo de Kioto.

El Acuerdo de París tuvo también sus dificultades y sólo cuando EE.UU. y China llegaron a un acuerdo sobre los compromisos que cada uno estaría dispuesto a asumir, se desbloqueó la parálisis negociadora²⁸. La UE quedó relegada a un segundo plano y la ambición presentada en sus políticas ninguneada. Así, tras algunos intentos infructuosos, finalmente los representantes gubernamentales de 195 países más la UE aprobaron a finales de 2015 en París un texto, que fue adoptado formalmente el 22 de abril de 2016 y que está en vigor desde el 4 de noviembre de 2016.

La salida de Estados Unidos del Acuerdo de París vuelve a darle una oportunidad a la UE de tomar las riendas del liderazgo, pero ya no está sola en el plano internacional. China, como la potencia con las mayores emisiones absolutas (que no per cápita), le está ganando terreno en el protagonismo, adoptando una serie de políticas y medidas que, al menos de manera formal, son de lo más ambicioso. Es cierto que no es difícil para China mejorar puesto que la situación de la que se partía era muy deficiente. Pero podrían haberse negado a hacerlo.

4. El Acuerdo de París

El Acuerdo de París se ha considerado como un acuerdo histórico por contar con un respaldo casi universal, a diferencia de su antecesor, el Protocolo de Kioto. El éxito en participación se ha debido a un cambio radical en su aproximación y contenido jurídico. Mediante el Acuerdo de París, todos los países, sin distinciones, han de llevar a cabo obligaciones de reducción de emisión de GEI. Ahora bien, las reducciones no se imponen en el texto internacional, sino que éstas serán las que cada país decida

²⁸ VIÑUALES, J., *El Acuerdo de París sobre cambio climático y su talón Sino-Americano*, En: <https://aquiencia.net/2016/02/29/el-acuerdo-de-paris-sobre-cambio-climatico-y-su-talon-sino-americano-por-jorge-e-vinuales/>. Accedido: 2 de julio de 2018.

voluntariamente y de acuerdo con sus respectivas capacidades. Se apuesta así por la universalidad de su aplicación, cediendo en el ámbito de la obligatoriedad. Lo que sí hacen los Estados mediante el Acuerdo de París es comprometerse a notificar sus “contribuciones determinadas a nivel nacional” (conocidas por sus siglas en inglés como NDC) y a revisarlas cada cinco años (artículo 4.9 del Acuerdo de París). Además, las revisiones no podrán realizarse a la baja -Principio de no regresión-, sino que tendrán que ser más ambiciosas que las previstas anteriormente -Principio de progresión- (artículo 4.3 del Acuerdo de París).

Por otro lado, el Acuerdo de París prevé obligaciones de cooperación y de adopción de políticas y planes en distintos ámbitos como el de adaptación al cambio climático - art. 7-, apoyo financiero -art. 9-, transferencia de tecnología -art. 10- y capacitación - art. 11-. Tales planes tendrán que ser comunicados a la Secretaría de la CMNUCC para que queden registradas y puedan ser publicadas (artículo 4.12 del Acuerdo de París). De esta forma, el control de cumplimiento previsto en el Acuerdo se basa en la transparencia y rendimiento de cuentas de las actuaciones de cada Estado, que podrá ser verificadas, no sólo por la sociedad civil, sino también por un comité de expertos que ha de constituirse a tal efecto -el sistema de control del cumplimiento se recoge en los arts. 13 a 15 del Acuerdo-.

En definitiva, el Acuerdo de París cuenta con una mayor aceptación internacional e introduce de manera expresa algunos ámbitos que no se regulan en el Protocolo de Kioto -adaptación, apoyo financiero, pérdidas y daños, etc.-. No obstante, el hecho de no contener obligaciones internacionales de reducción de GEI y dejar su fijación a la voluntad de los Estados, genera muchas incertidumbres en cuanto a si se podrá conseguir el objetivo de “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”, previsto en el artículo 2 del Acuerdo de París.

4.1. Adopción y ratificación masiva y sin precedentes en el ámbito internacional

Para entender la adopción y ratificación masiva del Acuerdo de París a nivel internacional, es necesario que estudiemos dos posturas: la primera es la importancia

de la materia ambiental y la conciencia sobre las consecuencias del cambio climático en el plano jurídico internacional, que ha ido incrementando en las últimas décadas y que ha dado como resultado la adopción de instrumentos jurídicos para mitigar el cambio climático; la segunda es la reiterada presencia del *soft law* en los tratados internacionales en materia ambiental, presente en el Acuerdo de París.

El Acuerdo de París se considera un acuerdo histórico que fue firmado por 175 partes (174 países y la Unión Europea), y que para el 4 de noviembre de 2016 entró en vigor, después de cumplirse en octubre, el requisito de ratificación por 55 países que sumaran el 55% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero. Ante este hecho se han manifestado opiniones positivas y otras negativas. El 5 de octubre de 2016 después del cumplimiento del requisito, Patricia Espinosa, Secretaria Ejecutiva de la CMNUCC, declaró que se trataba de un día histórico para las personas de todo el mundo, pues se había hecho posible la entrada en vigor del acuerdo a una velocidad sin precedentes en la historia de los acuerdos internacionales y estableció que el hecho se trataba de una confirmación de la importancia que las naciones dan a la lucha frente al cambio climático²⁹.

Podemos afirmar que, a partir de distintas aportaciones científicas y un largo proceso de evolución, que podemos entender mejor después del análisis de la parte I de este informe, se ha logrado a nivel internacional, una mayor conciencia de la urgencia respecto al cambio climático como un fenómeno global en cuanto a causas y consecuencias, así como también se ha logrado un consenso político y jurídico entre gobiernos. Estas situaciones se han generado por distintas razones: la toma de conciencia en los ámbitos científico, económico y político sobre los efectos que la explosión demográfica, una posible guerra atómica, y el aumento en los consumos de energía, tenían y podían llegar a tener sobre el equilibrio natural de un mundo que cuenta con recursos y territorio limitados, llevó a la comunidad internacional a tomar conciencia de que, para alcanzar una adecuada protección del medio ambiente, resultaba necesario el uso del Derecho Internacional Público... los Estados nacionales se vieron en la necesidad de superar los conceptos de soberanía e

²⁹ ESPINOSA, P., *El histórico Acuerdo de París, a punto de entrar en vigor*, En: <https://unfccc.int/es/news/el-historico-acuerdo-de-paris-a-punto-de-entrar-en-vigor>. Accedido: 20 de mayo de 2018.

integridad territorial, con el objeto de controlar los daños al medio ambiente que repercuten en su territorio, pero que se originan en el territorio de otros Estados³⁰.

Es importante darle énfasis a la postura positiva que ha tomado la Secretaría Ejecutiva de la CMNUCC, quien ha señalado que la entrada en vigor del Acuerdo de París es una buena señal de la urgente y acelerada implementación de la acción climática y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como un logro político extraordinario que abre la puerta a un cambio fundamental para actuar frente al cambio climático mediante acciones más contundentes a todos los niveles de gobiernos, las empresas, el mundo de la inversión y la sociedad civil³¹.

El *soft law* presente en el Acuerdo de París es un tema que ha provocado acalorados debates, pues algunos expertos consideran que el tratado no será útil por no ser coercitivo, mientras otros creen que esta característica fue necesaria para llegar al consenso internacional. Sin embargo es necesario establecer que la presencia del *soft law* ha sido constante en el Derecho ambiental y en materia de cambio climático, los ejemplos más claros los tenemos en la CMNUCC y en el Protocolo de Kioto, documentos que además abrieron camino al Acuerdo de París.

César Nava, explica que la presencia de *soft law* en el Acuerdo de París, fue una cuestión determinante para la existencia del Acuerdo, pues no hubiera sido posible si la naturaleza del tratado fuera muy rigurosa, ya que los Estados generalmente tienen intereses políticos y socioeconómicos muy divergentes, que podrían impedirles llegar aun acuerdo en relación con la adopción de una obligación ambiental común³². En este sentido, la presencia de *soft law* en el Acuerdo de París no es un elemento negativo o que impida el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Acuerdo de París. Al contrario, en este caso, favoreció al diálogo y las negociaciones de los

³⁰ ROJAS AMANDI, V. "El derecho internacional público del medio ambiente al inicio del Siglo XXI", *Anuario mexicano de derecho internacional*, Vol. II, Enero-Diciembre 2018, pág. 2, En: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/37/45>. Accedido: 28 de junio de 2018.

³¹ ESPINOSA, P., *op. cit.*, nota 29.

³² NAVA ESCUDERO, C., "El Acuerdo de París. Predominio del *soft law* en el régimen climático", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Vol. 49, núm. 147, sep/dic 2016; En: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332016000300099&lng=es&nrm=iso&tlng=es. Accedido: 21 de junio de 2018.

distintos Estados, que tuvo como colofón la adopción de un tratado vinculante para mitigar el cambio climático, consensado por casi la totalidad de Estados. El Acuerdo de París, aún conteniendo disposiciones *soft law*, puede ser una herramienta de *hard law* a nivel nacional o incluso internacional. Además cada país puede introducir en sus NDC las medidas más convenientes y acordes a su marco jurídico, político y socioeconómico, para aplicar políticas que sean justas y al mismo tiempo conduzcan a la consecución de los objetivos comunes.

Sin embargo, resulta necesario tener en cuenta en todo momento que esta característica del Acuerdo puede resultar peligrosa para el cumplimiento de los objetivos. Es crucial no dejarse llevar por el optimismo que genera la adopción y ratificación masiva sin precedentes del tratado y vigilar que los Estados adopten políticas ambiciosas de mitigación para hacer frente a los compromisos y objetivos del Acuerdo. Así, se ha sostenido que es “la voluntad de los Estados y la comunidad internacional lo que al fin y al cabo puede hacer la diferencia, porque ya sea *soft law* o *hard law*, el diseño y el cumplimiento de la norma dependerá de ellos”³³. La universalidad del acuerdo fue posible cediendo a la obligatoriedad de este, pero hay que recordar que existen las NDC donde cada país se fijó sus propios compromisos y obligaciones. Esto podría parecer un desafío muy difícil pues podría interpretarse que cada parte del Acuerdo marcha por su propio camino, por lo que resulta necesario que se cuente con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas efectivos para dar a conocer el avance y cumplimiento de los mismos y así poderlos analizar respecto al cumplimiento del objetivo común (véase infra).

4.2. Primeras actuaciones de los Estados

De cara a la aplicación del Acuerdo de París, distintos países industrializados y países en desarrollo presentaron sus INDC. En marzo de 2015 ya habían sido entregadas las de 33 Partes, incluyendo a los países de la Unión Europea, México, Noruega, Suiza y Estados Unidos³⁴. Para el primero de octubre de 2015, ya se habían recibido los planes de acción del 75% de las Partes, responsables del 86% de las emisiones

³³ NAVA ESCUDERO, C., *op. cit.*, nota 32.

³⁴ Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Estados Unidos presenta su plan de acción climática*, En: <http://www.un.org/climatechange/es/blog/2015/03/estados-unidos-presenta-su-plan-de-accion-climatica/index.html>. Accedido: 21 de junio de 2018.

mundiales de 2010³⁵. La rápida actuación de las Partes es un aspecto positivo digno de reconocimiento e indicativo de que, en su momento, existió voluntad política para mitigar el cambio climático. Sin embargo, también es necesario analizar los compromisos que han sido asumidos por cada Parte, en función del papel que juegan en el complejo fenómeno del cambio climático. Efectivamente, en virtud del principio de responsabilidades comunes pero distintas, a cada país le corresponden acciones distintas. En este sentido, es importante apuntar que muchos expertos consideran que un escenario en el que se cumplieran perfectamente todos los compromisos asumidos por las partes en sus NDC, no puede garantizarse el cumplimiento del objetivo del artículo 2 del Acuerdo de París consistente en limitar el aumento de la temperatura media mundial a 2°C con respecto a los niveles preindustriales y mucho menos a 1.5°C. De esta forma, los compromisos asumidos son importantes, pero aún insuficientes para mitigar el cambio climático.

El cambio climático es un fenómeno global cuya mitigación debería ser tomada en serio y de forma prioritaria por todos los países del mundo. Entre ellos, no obstante, tienen un papel protagónico los países “más contaminantes”, y ello por distintas razones. En primer lugar, porque las medidas que adopten y comuniquen en sus NDC deberán ser las más ambiciosas y servir de ejemplo al resto de países. Así, la responsabilidad de liderazgo que asumen ante el cambio climático puede provocar un efecto contagio en el resto de países. En segundo lugar, cuando además son países industrializados, cuentan con un rol importante en materia de financiación y apoyo a los países en desarrollo países en el cumplimiento de sus compromisos.

Los países más contaminantes que son parte del Acuerdo de París son China, Estados Unidos (en tanto que no pueda desvincularse aún del Acuerdo), la Unión Europea, India y Rusia, que juntos emiten el 73.01% de los GEI³⁶.

Entre ellos destaca China, que jugó un papel muy importante en el proceso de negociación del Acuerdo de París, pues hasta que su gobierno y el estadounidense

³⁵ ONU, *Informe de síntesis sobre el efecto agregado de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional*, En: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2015/cop21/spa/07s.pdf>. Accedido: 21 de junio de 2018.

³⁶ Sostenibilidad para todos, *Compromisos de los países más contaminantes contra el cambio climático*, En: <https://www.sostenibilidad.com/cambio-climatico/compromisos-paises-contaminantes-cambio-climatico/>. Accedido: 21 de junio de 2018.

no llegaron a un acuerdo político, no fue posible proseguir con la negociación de dicho Acuerdo³⁷. Fue uno de los primeros países en ratificar el Acuerdo y en presentar su NCD, estableciendo el 2030 como año límite para alcanzar su máximo de emisiones de GEI y comprometiéndose a reducir sus emisiones en un 60% - 65% respecto a los niveles de 2005. Además, prevé aumentar la cuota de combustibles no fósiles en el consumo de energía primaria hasta el 20%, incrementar las reservas boscosas en 4.500 millones de metros cúbicos en relación al 2005, entre otras medidas. Igualmente ha manifestado su intención de aplicar su sistema nacional de comercio de derechos de emisiones en 2017.³⁸

Tras presentar sus NDC, China puso en marcha el Plan Nacional para la Reducción de Emisiones implementando distintas medidas y reforzando las ya existentes, bajo un plan de conservación de energía y reducción de emisiones de GEI para el periodo 2016-2020, promoviendo el consumo de energía en áreas clave, la clasificación de las zonas en el país, la intensificación del control de emisiones contaminantes, el desarrollo de la economía circular y la mejora del apoyo técnico, el incremento del apoyo en política financiera y la mejora de la gestión en el área³⁹. A finales de 2017, China anunció que ya había alcanzado el objetivo de reducir las emisiones de carbono previsto para 2020, atribuyendo el éxito al sistema de comercio de emisiones puesto en marcha desde 2011, a la reducción de combustibles fósiles y el aumento de energías limpias, se anunció una reducción de las emisiones de carbono por unidad del PIB de un 46% respecto al 2005⁴⁰.

China es sin lugar a dudas el país que más ha avanzado respecto al cumplimiento de sus compromisos, pero estos eran relativamente fáciles de alcanzar teniendo en cuenta las emisiones y el ritmo de crecimiento de su economía en las últimas décadas. Además últimamente se han dado acaloradas discusiones entre analistas pues

³⁷ VIÑUALES, J., *op. cit.*, nota 28.

³⁸ HONGYUN, D., *Plan de acción de China contra el cambio climático*, En: <http://espanol.cntv.cn/2015/09/28/VIDE1443419043847349.shtml>. Accedido: 21 de junio de 2018.

³⁹ Cambio16, *Cero emisiones de carbono en China, la meta del 2018*, Cambio16, En: <https://www.cambio16.com/energia16/cero-emisiones-de-carbono-en-china/>. Accedido: 21 de junio de 2018.

⁴⁰ 20 minutos, *China cumple antes de 2020 con la reducción de emisión de carbono*, En: <https://www.20minutos.es/noticia/3300193/0/china-2020-reduccion-emision-carbono-co2-contaminacion-acuerdo-de-paris/>. Accedido: 21 de junio de 2018.

muchos consideran que la precisión y la transparencia de los informes de emisiones del país son bastante cuestionables.

Estados Unidos, bajo la administración de Barack Obama, presentó sus NDC comprometiéndose a reducir para el año 2025 entre el 26% - 28% de sus emisiones con respecto a los niveles de 2005⁴¹. De esta manera se postulaba como uno de los líderes más importantes para la mitigación de cambio climático. No sólo por comprometerse a implementar uno de los planes más ambiciosos en reducción de emisiones GEI, sino también por ser Estados Unidos la mayor economía del planeta y segundo país más contaminante del mundo (en términos absolutos, el más contaminante en términos relativos). Sin embargo, tras ser elegido Donald Trump como Presidente de EE.UU., este país anunció su deseo de retirarse del Acuerdo.

Los puntos clave del plan de mitigación de cambio climático impulsado por Barack Obama eran el Plan de Energía Limpia en el que se fijó como objetivo reducir las emisiones en un 32% para 2030, superando incluso la meta fijada en las NDC. El Plan de Energía Limpia establecía que cada estado debía presentar una versión inicial para limitar sus emisiones de cara al 2016 y al 2018, y un mecanismo de premios y castigos para los estados dentro del país en un mercado de carbono “*cap and trade*”. Así, si algún estado federado se negaba a presentar proyectos, sería la Administración central la encargada de imponer las medidas de actuación. Por otro lado, también se enfatizaba el uso de fuentes de energía renovables. Posteriormente, Donald Trump ya ocupando la Casa Blanca, emitió una orden ejecutiva para revocar y sustituir el Plan de Energía Limpia por uno menos exigente respecto a la reducción de emisiones de GEI⁴².

El anuncio de EE.UU. sobre su retirada del Acuerdo de París fue una pésima noticia, si bien ya anunciada habida cuenta que Trump se había pronunciado en múltiples ocasiones de forma escéptica respecto del fenómeno del cambio climático. Su llegada

⁴¹ ONU, *China y Estados Unidos reafirman su compromiso con el Acuerdo de París*, En: <http://www.un.org/climatechange/es/blog/2016/04/china-y-estados-unidos-reafirman-su-compromiso-con-el-acuerdo-de-paris/index.html>. Accedido: 21 de junio de 2018.

⁴² ABC Internacional, *Las medidas de Obama contra el cambio climático que Trump ha derogado*, En: https://www.abc.es/internacional/abci-medidas-obama-contra-cambio-climatico-trump-derogado-201703290205_noticia.html. Accedido: 21 de junio de 2018.

a la Casa Blanca vaticinó desde el primer momento que este país, no sólo no iba a cumplir con los compromisos asumidos, que ya de por sí eran bastante ambiciosos, sino que también retrocedería en su política de lucha contra el cambio climático. Y efectivamente, la Administración Trump no ha tardado en dismantelar las acciones climáticas que van contra su visión de desarrollo económico; una visión irresponsable, desde el punto de vista de la política ambiental. Tras asumir el poder Trump, las únicas acciones que se están desarrollando en materia climática en EE.UU. son las que están siendo adoptadas por algunos Estados federados, opuestos a la opción política de la Administración central y comprometidos en la lucha contra el cambio climático. Tales acciones son de una gran importancia simbólica por cuanto cuestionan el escepticismo del Presidente, pero no serán suficientes para cumplir los compromisos establecidos en la NDC estadounidense.

Por lo que se refiere a la Unión Europea, de cara a la celebración de la COP21 y a la adhesión al Acuerdo de París, adoptó una serie de políticas energéticas y medidas medioambientales, que además serían complementarias al Marco de actuación en materia de clima y energía acordado en 2014. En marzo de 2015 presentó sus NDC a la CMNUCC, estableciendo el objetivo de reducir como mínimo el 40% de las emisiones internas de GEI para el año 2030, respecto a los niveles de 1990. Posteriormente, el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros, reconociendo la importancia de la financiación de la UE a los países en desarrollo, decidió destinar aproximadamente 100.000 millones de dólares al año a dicho fin.

En febrero de 2016, la Unión Europea implementó el Plan de acción de diplomacia climática para 2016 con el objetivo de fomentar la aplicación del Acuerdo en el marco de un desarrollo hipocarbónico y resistente al cambio climático. En dicho Plan también se hacía referencia a la relación existente entre el cambio climático, los recursos naturales, la prosperidad, la estabilidad y la migración. Posteriormente, el Consejo de Medio Ambiente abordó el tema de la actuación consecutiva al Acuerdo, considerando que sería necesaria una aplicación oportuna en el marco en materia de clima y energía para 2030. En noviembre de 2016 la UE decidió aumentar su contribución para la financiación internacional de la lucha contra el cambio climático. El total de las

contribuciones de la UE y sus Estados miembros, ascendió a 17 600 millones de euros en el 2015 y para el 2016 ya alcanzaba los 20 200 millones de euros.⁴³

Los países que componen la Unión Europea han tenido en cuenta de forma constante las recomendaciones, informes y críticas de las Instituciones europeas, tanto para poner en marcha planes y medidas en materia de cambio climático, como para realizar ajustes en los ya existentes. Esto ha permitido una buena evolución respecto al cumplimiento de los compromisos, actitud que merece reconocimiento. No obstante, la propia Comisión Europea sostuvo en un informe presentado en 2015, que para el 2030 el total de las emisiones producidas supondría una reducción de tan solo el 27% respecto a los niveles de 1990, por debajo del objetivo del 30% previsto. De ahí que se intensificaran las medidas ambientales para lograr el objetivo también respecto de los sectores no cubiertos en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión Europeo, la descarbonización de la economía, y un mayor impulso al desarrollo de energías renovables y eficiencia energética.⁴⁴ A pesar de las rectificaciones y esfuerzos llevados a cabo por los Estados miembros, la trayectoria estimada de su actuación conjunta no es suficiente para cumplir con los compromisos, tal y como se sostiene en un análisis realizado por Climate Action Tracker en 2017⁴⁵. Sin embargo, los Estados miembros y la UE han de hacer todo lo posible por alcanzar las metas fijadas en la NDC europea, cumpliendo así con su papel de dar ejemplo y liderar la lucha contra el cambio climático.

Rusia, otro participante clave en el Acuerdo de París, se comprometió a reducir sus emisiones de GEI en 25% - 30% para el año 2030 respecto a los niveles de 1990, estableciendo que estas emisiones están sujetas a la capacidad máxima de absorción de los bosques. Para cumplir sus compromisos el país puso en marcha un plan en el que los sectores principales son el energético, industrial, agricultura, uso de la tierra y

⁴³ Consejo de la Unión Europea, *Acuerdo de París sobre el cambio climático*, En: <http://www.consilium.europa.eu/es/policias/climate-change/timeline/>. Accedido: 21 de junio de 2018.

⁴⁴ ROJAS, I., *La UE antes los compromisos asumidos en el Acuerdo de París*, En: https://dugi-doc.udg.edu/bitstream/handle/10256/14274/Rojas_Fern%C3%A1ndez.pdf.pdf?sequence=1. Accedido: 21 de junio de 2018.

⁴⁵ POPOVICH, N. y PLUMER, B., *Qué tan lejos está el mundo de cumplir con sus objetivos climáticos*, En: <https://www.nytimes.com/es/interactive/cambio-climatico-acuerdo-paris-objetivos/>. Accedido: 21 de junio de 2018.

residuos⁴⁶. La India es el tercer país mayor emisor de dióxido de carbono, además de ser uno de los países más vulnerables al cambio climático, sus NDC fueron presentadas en 2015 aunadas a un plan climático que abordaba la pobreza, seguridad alimentaria, acceso a la sanidad y educación. Dentro de sus metas se estableció el incremento de la cuota de energía no basada en fósiles de 30% actual a 40% en 2030 teniendo al menos 200 GW adicionales de capacidad de energía renovable para 2022, la reducción para el año 2030 de su intensidad de emisiones por unidad de PIB de 33% - 35% respecto a los niveles de 2005, y la creación de un sumidero de carbono adicional de 2.500 a 3.500 millones de toneladas de dióxido de carbono con cobertura arbórea adicional⁴⁷. Los compromisos establecidos por estos dos países podrían ser más ambiciosos tomando en consideración distintas cuestiones como la intensidad de las emisiones de dióxido de carbono en India que se redujo por unidad de PIB un 18% entre 1990 y 2005. El esfuerzo de estos países al implementar acciones climáticas además debe evaluarse y vincularse con su situación de vulnerabilidad, por lo que además de planes de mitigación deben darle mucha importancia a la resiliencia y adaptación

en sectores como agricultura, agua, salud, etc. También es muy importante el tema de financiación internacional para evaluar las acciones de países como Rusia e India.

América Latina y el Caribe es otra importante región a analizar por su papel en el fenómeno del cambio climático. América Latina es responsable de aproximadamente 10% de las emisiones de GEI a nivel global, siendo Brasil, México, Argentina, Venezuela y Colombia los cinco gigantes emisores. Además la región alberga un importante patrimonio de recursos naturales del mundo: teniendo el 25% de las tierras fértiles del planeta, el 22% del bosque mundial, 31% del agua potable, cerca del 60% de la vida terrestre del planeta con mayor biodiversidad del mundo (la selva tropical amazónica) y los seis países con mayor biodiversidad (Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela). Igualmente es muy importante mencionar que es una de las regiones más vulnerables al cambio climático según el Panel Intergubernamental

⁴⁶ Conexión COP, *INDC: EEUU y Rusia presentan ambiciosos compromisos de reducción de Gases de Efecto Invernadero*, En: <http://conexioncop22.com/indc-eeuu-y-rusia-presentan-ambiciosos-compromisos-de-reduccion-de-gases-de-efecto-invernadero/>. Accedido: 21 de junio de 2018.

⁴⁷ MITRA, A., DAMASSA, T., FRANSEN, T., STOLLE, F., MOGELGAARD, K., *Las cinco claves del nuevo plan climático de India*, En: <http://www.ipsnoticias.net/2015/10/las-cinco-claves-del-nuevo-plan-climatico-de-india/>. Accedido: 21 de junio de 2018.

de Cambio Climático pues se ha determinado que los impactos de elevación de la temperatura amenazan los corales y los glaciares, además de otros problemas como la erosión costera con elevación del nivel del mar, eventos extremos y debilitamiento del Bosque Amazónico.⁴⁸

Los países latinoamericanos presentaron sus NDC en los que se fijan compromisos para reducir sus emisiones de GEI en comparación al nivel de emisiones proyectado a 2030: México se comprometió a reducir en un 25%-40%, Costa Rica en un 25% en comparación con el 2012, Colombia en 20%-30%, Brasil 37% al 2025 en comparación con el 2005, Argentina: 15%-30%, Venezuela en 20%⁴⁹. Estos compromisos no resultan ser muy ambiciosos si tenemos en cuenta que el escenario que se tiene en cuenta es de crecimiento, sin plantear acciones de mitigación. Ello resulta un tanto decepcionante tratándose de una región que es altamente vulnerable al cambio climático.

Las principales medidas en la región para el cumplimiento de los NDC implican, por tanto, un impulso de las energías renovables y de la eficiencia energética, la protección de bosques, buenas prácticas agrícolas, transporte limpio, gestión de residuos y mejora de procesos industriales. Los países de América Latina y el Caribe se han comprometido a bajar sus niveles de emisiones de GEI, sin embargo no todos los países están poniendo en marcha las acciones correspondientes para cumplir sus compromisos, si bien es cierto que hay países como Chile, Costa Rica y México que han impulsado planes y políticas avanzadas, en otros se está actuando en sentido contrario de las NDC. Por ejemplo en Brasil se han aprobado leyes que contribuyen al aumento de las emisiones al permitir acciones que reducen las áreas de conservación, estimulan la ocupación ilegal en la Amazonia y flexibilizan el licenciamiento ambiental⁵⁰. En el caso de América Latina es importante analizar la

⁴⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *El Acuerdo de París y sus Implicaciones para América Latina y el Caribe*, En: http://www.pnuma.org/cambio_climatico/publicaciones/Acuerdo_de_Par%C3%ADs_-_Implicaciones_en_ALC_-_Estudio_1.pdf. Accedido: 28 de junio de 2018.

⁴⁹ Conexión COP, *iNDCs Compromisos Climáticos en América Latina*, En: <http://www.kas.de/wf/doc/20633-1442-4-30.pdf>. Accedido: 28 de junio de 2018.

⁵⁰ PONTES, N., *¿Está cumpliendo América Latina con el Acuerdo de París?*, En: <https://www.dw.com/es/est%C3%A1-cumpliendo-am%C3%A9rica-latina-con-el-acuerdo-de-par%C3%ADs/a-41097131>. Accedido: 28 de junio de 2018.

realidad socioeconómica de cada país y tener en cuenta la megadiversidad de cada país que conforma la región para poder implementar las acciones correspondientes que deben centrarse sobre todo en cuestiones energéticas, tanto en el tema de eficiencia como en la transición a energías más sustentables. Al mismo tiempo se debe resolver el problemático tema de los subsidios e incentivos que resultan insostenibles y que son un gran obstáculo para el cumplimiento de los compromisos adquiridos ante el Acuerdo de París. En el caso de América Latina, resulta particularmente difícil encontrar políticas justas que atiendan las necesidades de grupos vulnerables, pues algunas acciones ya han ocasionado conflictos socioambientales. Un claro ejemplo ha sido el desarrollo de energías limpias o renovables en comunidades indígenas, que ha ocasionado que hoy en día las energías renovables sean vistas como una amenaza y no tengan buena aceptación local. Para implementar políticas justas se deben considerar criterios sociales, económicos y culturales.

Transcurridos ya casi tres años desde que se celebró la COP21 y la adopción del Acuerdo de París, es preocupante que las trayectorias de emisiones de GEI actuales no concuerdan con el cumplimiento de los compromisos asumidos por los países en sus NDC, que de por sí ya eran insuficientes para cumplir con el objetivo del Acuerdo. Las actuaciones de los Estados no son lo suficientemente ambiciosas para cumplir sus compromisos y mucho menos para hacer realidad el objetivo del Acuerdo de París y evitar que el planeta se caliente 2°C, lo que traería consecuencias lamentables en todo el mundo. Es importante que los países realmente guíen sus estrategias y políticas climáticas en los compromisos fijados en las NDC, y que actualicen sus planes y estrategias haciendo ajustes periódicamente teniendo en cuenta los informes y recomendaciones de los expertos nacionales e internacionales y el progreso tecnológico. Los países deben comprometerse a realizar evaluación interna sobre el cumplimiento de los compromisos, apelando a la transparencia y precisión, es necesario que cada país se comprometa a emitir reportes donde se muestre que sus compromisos son medibles y se muestre claridad sobre la intensidad de sus emisiones.

El cambio climático sigue siendo una gran amenaza y la lucha por el cumplimiento del Acuerdo puede ser la piedra angular para demostrar que se pueden cumplir los

compromisos y que es una realidad viable el poder transitar a políticas ambientales mucho más ambiciosas, si bien es cierto que el cumplimiento de las NDC no garantiza el cumplimiento del objetivo del Acuerdo, a partir del cumplimiento de los compromisos se puede abrir paso al desarrollo sostenible. Los Estados deben poner mayor atención a sectores estratégicos como el energético garantizando que sea seguro, competitivo, asequible, justo y sostenible. También es necesario tener en cuenta distintas cuestiones sociales, económicas, culturales, empleo, demográficas, etc. para garantizar la implementación de medidas justas. No ha de buscarse la uniformidad en las políticas y planes pues se debe atender a las necesidades específicas y considerar todas las variables del área donde se vayan a implementar las medidas. Además es muy importante el rol de la economía, las empresas, y sobre todo la sociedad que pone las reglas del mercado y debe exigir productos y servicios que sean más amigables con el medio ambiente y menos contaminantes.

4.3. Retirada de EE.UU.

Durante la Administración del Presidente Obama, muchos republicanos se manifestaron en contra de la implementación de políticas climáticas y la adopción y posterior ratificación del Acuerdo de París por parte de EE.UU. De alguna forma, este fue un elemento que estuvo presente en las elecciones estadounidenses, ganando Donald Trump, quien ya se había manifestado en numerosas ocasiones su oposición (y desprecio) por el Acuerdo de París. De esta forma, poco tardó en declarar su intención de desvincularse de dicho Acuerdo, decisión que fue notificada oficialmente a la ONU el 5 de agosto de 2017. Los argumentos esgrimidos son que el Acuerdo sólo beneficia a terceros países y que suscribirlo supone una desventaja para la economía de EE.UU., asegurando que las cargas financieras y económicas impuestas al país eran “draconianias”⁵¹. Esta decisión fue una de las más lamentables para la acción climática pues EE.UU. es uno de los principales responsables del cambio climático y su presencia como líder mundial en su mitigación es crucial para la eficacia del Acuerdo.

⁵¹ BBC Mundo, *Donald Trump anuncia que Estados Unidos abandonará el Acuerdo de París sobre cambio climático*, En: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40124921>. Accedido: 28 de junio de 2018.

La responsabilidad de EE.UU. en el fenómeno del cambio climático no se puede discutir. Es el segundo país más contaminante del mundo en función de sus emisiones de GEI. El Centro de Análisis de Información de Dióxido de Carbono determinó que EE.UU. emitió el 27% del dióxido de carbono de 1850-2011. Es el país que emite más GEI per cápita pues, según la Base de Emisiones para la Investigación Atmosférica Global (EDGAR por sus siglas en inglés), cada habitante de EE.UU. emite 16.39 toneladas métricas de dióxido de carbono. En 2012 EDGAR estableció que EE.UU. fue el cuarto emisor mundial de metano con 500 millones de toneladas; la Agencia Internacional de Energía estableció que cada habitante de EE.UU. consumió en 2013 aproximadamente 13 kilovatios hora de electricidad. Además un estudio de 2015 de la Universidad de Berkeley indicó que EE.UU. es el país que más contribuye al calentamiento global, con $0.151^{\circ}\text{C}^{52}$. Un país con tales cifras no debería ignorar el fenómeno del calentamiento global y dejar de enfrentarse al resto que supone, asumiendo una responsabilidad de actuar de forma urgente y contundente.

La salida de EE.UU. del acuerdo es decepcionante además porque el país representaba una importante fuente de financiación y transición tecnológica para países en desarrollo. Con la salida de EE.UU., estos países tendrán más obstáculos para cumplir sus compromisos, lo que a su vez dificultará la lucha mundial por limitar el aumento de la temperatura de la Tierra. La salida de EE.UU. dificultará mucho cumplir con uno de los ejes más importantes del Acuerdo: la financiación climática de los países ricos a países en desarrollo para adaptarse y mitigar el cambio climático. Con la salida de EE.UU. surge un nuevo reto para los miembros del Acuerdo de París, pues se tendrá que resolver cómo amortiguar o minimizar esta gran pérdida de recursos.

En respuesta a la decisión del mandatario, los líderes de los demás países firmantes del Acuerdo de París se manifestaron decepcionados. Sin embargo, han respondido de manera positiva, manteniéndose firmes y comprometidos con el Acuerdo. Es más, manifestaron la necesidad de modificar las metas y objetivos para plantearlos de manera más ambiciosa, reiterando que creen que el Acuerdo de París es vital para el

⁵² BBC Mundo, *Acuerdo de París: 5 cifras que muestran la magnitud de la contaminación que genera Estados Unidos en el planeta*, En: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40126746>.
Accedido: 25 de junio de 2018.

planeta, las sociedades y las economías mundiales⁵³. La posición de los líderes internacionales, e incluso líderes estadounidenses, vino a darle más fuerza al Acuerdo pues aclaró el compromiso del mundo con la lucha del cambio climático. Incluso se dejó al descubierto que la salida de EE.UU. podría afectar incluso más la economía del país y su imagen de líder mundial en distintos rubros que al mismo Acuerdo. Por otro lado, hay muchas cuestiones relacionadas al Acuerdo que todavía están en discusión, para lo cual los firmantes deben reunirse anualmente, Donald Trump ha dejado clara su opinión respecto al cambio climático y era muy probable que en el marco de las negociaciones pudiera hacer aportaciones destructivas, poco constructivas o incluso en contra de los objetivos del Acuerdo. Trump no iba a ser una Parte fácil con la que lidiar en el seno del Acuerdo de París.

A pesar de la decisión del mandatario, EE.UU. no puede retirarse del Acuerdo inmediatamente, pues el propio Acuerdo establece que las Partes sólo pueden retirarse o renunciar al Tratado cuando hayan transcurrido tres años tras la entrada en vigor del Acuerdo. El Acuerdo de París entró en vigor el 4 de noviembre de 2016, con lo que la salida de EE.UU. del mismo no podrá ser efectiva hasta el 4 de noviembre de 2019. EE.UU. es Parte en el Acuerdo y por este motivo la delegación de Estados Unidos sigue participando en las negociaciones en relación con los detalles de desarrollo e implementación del Acuerdo. Esto ha generado cierta controversia pues algunas partes han pedido que no se les permita asistir a las reuniones de negociación. Otros, más optimistas, consideran que en cuanto haya nuevas elecciones, EE.UU. podrá permanecer en el Acuerdo o adherirse a él (en el caso de que la retirada se hubiera hecho efectiva)⁵⁴.

Por otro lado, la salida de EE.UU del Acuerdo es un hecho lamentable, pero no catastrófico si se tiene en cuenta que grandes compañías estadounidenses y distintos estados federados se han manifestado a favor del Acuerdo de París, mostrándose molestos con la decisión del mandatario, y comprometiéndose estos a seguir

⁵³ BBC Mundo, “*Es un día triste para la comunidad global*”: los líderes internacionales muestran su rechazo a la decisión de Donald Trump de retirar a EE.UU. del Acuerdo de París sobre cambio climático, En: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40127826>. Accedido: 28 de junio de 2018.

⁵⁴ SÁNCHEZ, R. *El acuerdo de París, en peligro*, En: https://www.abc.es/sociedad/abci-acuerdo-paris-peligro-201711142106_noticia.html. Accedido: 28 de junio de 2018.

estrategias acordes al Acuerdo. Efectivamente, algunas compañías estadounidenses han mostrado su desacuerdo con la Administración Trump, entre ellas algunas grandes petroleras como ExxonMobil, Chevron, Shell Oil Company, ConocoPhillips y General Electric, que ya habían empezado a interesarse por el sector de energía renovable dada su creciente rentabilidad. Incluso algunas de éstas compañías ya habían invertido recursos en investigación y desarrollo de fuentes de energía no convencional⁵⁵. Los líderes de distintos sectores han dejado clara su postura y creen que el abandono del Acuerdo es una mala decisión para la economía del país. Además algunos gobiernos estatales y locales tampoco estaban conformes con la decisión del mandatario, y se han comprometido a seguir cumpliendo con el Acuerdo⁵⁶. El rol que adopten estos actores será determinante para que las emisiones de EE.UU. sigan cayendo. Las acciones que tomen para seguir las estrategias del Acuerdo de París serán muy importantes pero no será suficientes, pues EE.UU. en el Acuerdo era uno de los actores fundamentales.

La noticia de la retirada de EE.UU. del Acuerdo de París ha generado una ola de manifestaciones en su contra y a favor de la lucha contra el cambio climático. Los impactos políticos han sido positivos, en un principio existió el temor de que el anuncio de Trump incitara a otras naciones a abandonar el Acuerdo, pero ha ocurrido lo contrario. Son muchas las compañías, líderes y mandatarios que se han pronunciado a favor y de forma más comprometida con la mitigación del cambio climático. Sin embargo es necesario establecer que las políticas de Trump afectan el medio ambiente aunque las emisiones de Estados Unidos sigan cayendo.

La lucha contra el cambio climático se ha dificultado desde que Trump asumió la presidencia de EE.UU., un país que por distintas razones tiene gran impacto tanto en las causas como en la mitigación del cambio climático. La lucha por el cumplimiento del Acuerdo de París debe seguir adelante sin importar los firmantes, será más complicado intentar cumplir el objetivo de mantener el aumento de la temperatura por

⁵⁵ BBC Mundo, *Estados Unidos: por qué las grandes compañías petroleras, como ExxonMobil y Shell, no apoyan la salida del Acuerdo de París contra el cambio climático anunciada por Donald Trump*, En: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40124923>. Accedido: 25 de junio de 2018.

⁵⁶ PARKER, L. y WELCH, C., *La retirada de Estados Unidos no frenará el progreso climático*. En: <https://www.nationalgeographic.es/medio-ambiente/2017/06/la-retirada-de-estados-unidos-del-acuerdo-de-paris-no-frenara-el-progreso>. Accedido: 25 de junio de 2018.

debajo de los 2°C, objetivo ya parecía difícil antes de la llegada de Trump a la presidencia. Ahora los demás países deben ser resilientes, cubrir el vacío de liderazgo que deja EE.UU. y adecuar las estrategias climáticas a la nueva realidad.

4.4. Liderazgo de otros países o grupos de países

A partir del anuncio de Donald Trump de retirar a EE.UU. del Acuerdo de París, surgió la necesidad de que otros países cubrieran el gran vacío de liderazgo ocasionado por la decisión del mandatario, este liderazgo tendrá que ser ejercido con mucha fuerza para poder amortiguar las consecuencias negativas causadas por el abandono de EE.UU. al acuerdo.

La Unión Europea y sus Estados miembros fueron de los primeros en pronunciarse, afirmando que la salida de EE.UU. era una noticia triste para la comunidad global. Emmanuel Macron, Presidente de la República francesa, declaró “que con su decisión Trump estaba dándole la espalda al mundo. Los Gobiernos de Italia, Alemania y Francia aclararon en un comunicado conjunto que el Acuerdo de París no volvería a negociarse⁵⁷. El 19 de junio de 2017 el Consejo de la Unión Europea emitió un comunicado lamentando la decisión de Trump y reiteró el compromiso de la UE con la aplicación del Acuerdo de París y con sus objetivos de financiación y transición energética. También dejó clara su intención de ejercer un liderazgo en la lucha mundial contra el cambio climático comprometiéndose a liderar políticas climáticas ambiciosas apoyando a los más vulnerables y reiterando su compromiso para la financiación climática⁵⁸. Más tarde la Unión Europea se comprometió a aumentar sus contribuciones de financiación pública⁵⁹.

El papel de liderazgo que asuma la Unión Europea será muy importante, sobre todo en el tema de la financiación internacional ya que es algo que otros países que

⁵⁷ BBC Mundo, “*Es un día triste para la comunidad global*”: los líderes internacionales muestran su rechazo a la decisión de Donald Trump de retirar a EE.UU. del Acuerdo de París sobre cambio climático, En: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40127826>. Accedido: 25 de junio de 2018.

⁵⁸ Consejo de la Unión Europea, *Cambio climático: el Consejo reafirma que el Acuerdo de París es adecuado y no puede ser renegociado*, En: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/19/climate-change/>. Accedido: 25 de junio de 2018.

⁵⁹ Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones del Consejo sobre la financiación de la lucha contra el cambio climático*, En: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/10/10/conclusions-climate-change/>. Accedido: 25 de junio de 2018.

despuntan también como líderes, como es el caso de China, no podrán asumir estos costes y se centrarán en otras áreas del acuerdo. Así, es de agradecer que la UE haya dejado claro que la meta de financiación sigue en pie, aún con la salida de EE.UU. Por otra parte, la UE seguirá manteniendo una cooperación en materia de financiación con las compañías, universidades y gobiernos locales y estatales de EE.UU que se han manifestado a favor del Acuerdo.

La Unión Europea se ha comprometido con importantes esfuerzos para reducir las emisiones de GEI. Un claro ejemplo fue la reforma del sistema de comercio de emisiones acometida a finales de 2017, con objeto de reducir aún más las emisiones GEI. Tendrá que llevarse a cabo un seguimiento de los resultados de esta reforma para prever nuevamente el replanteamiento de acciones más ambiciosas. Más aún, el 25 de abril de 2018 se planteó una nueva propuesta por siete estados de la UE (Alemania, Francia, Holanda, Suecia, Finlandia, Portugal y Luxemburgo) para elevar los objetivos de lucha contra el cambio climático y acelerar la transición hacia una economía más limpia⁶⁰.

La voluntad política y el liderazgo que ha mostrado la Unión Europea después del anuncio del posible abandono del Acuerdo por parte de EE.UU. ha sido una de las señales más alentadoras por el resto del mundo para seguir en la lucha contra el cambio climático, la UE debe jugar un papel relevante e impulsar a los demás países a cumplir y medir sus compromisos.

Donald Trump, al notificar su intención de abandonar el Acuerdo, ha dado ha entender que abandona también las intenciones de transitar a una economía verde que cada vez es más rentable a los ojos del mundo. Este hecho será aprovechado por países como China o India que no dejarán pasar la oportunidad para buscar posicionarse como líderes mundiales.

China, el país más contaminante del mundo, ejerció un rol de líder desde la negociación del Acuerdo, pues la mitigación del cambio climático se volvió un tema

⁶⁰ La Vanguardia, *Estos son lo líderes europeos del clima (y no busques a España)*, En: <http://www.lavanguardia.com/natural/20180426/443012505301/paises-union-europea-lideres-lucha-cambio-climatico.html>. Accedido: 26 de junio de 2018.

importante en China ya que la contaminación estaba ocasionando muchos problemas de salud en el país. China ha reafirmado su compromiso con el Acuerdo después del anuncio de Trump y tiene una visión de la mitigación climática como una oportunidad de negocio y desarrollo. Esto la sitúa en una buena posición para ocupar el vacío dejado por EE.UU.

En los últimos años China se ha esforzado por explotar las tecnologías de energía limpia para contrarrestar la contaminación y la satisfacer la gran demanda energética del país. En 2015 gastó 103.000 millones de dólares en energías renovables y combustibles, siendo el mayor inversor a nivel mundial en el sector. De esta forma, se ha ido posicionando como el mayor líder en la lucha contra el cambio climático⁶¹, que no sólo persigue fines ambientales, sino también económicos, apostando por un desarrollo basado en energías limpias. China ha declarado que es importante proteger el medio ambiente mientras se persigue el progreso económico y social⁶².

Además del liderazgo que ejerza cada país en lo individual, la cooperación entre Estados será un tema crucial para el cumplimiento del Acuerdo de París. China y la Unión Europea han manifestado en distintas ocasiones la voluntad de hacer una declaración conjunta encaminada al cumplimiento del Acuerdo⁶³. Sin embargo esto no se ha hecho realidad por divergencia de intereses. En cualquier caso, sigue existiendo la voluntad de ambos países y esta debe ser aprovechada en favor de la lucha contra el cambio climático. La posibilidad de una alianza entre los dos países bajo el Acuerdo de París es una gran noticia para la comunidad internacional y el planeta.

Otro país que puede jugar un rol importante, sobre todo en América, es Canadá que podría suplir la ausencia de liderazgo de EE.UU. y trabajar conjuntamente con los

⁶¹ BBC, *Cómo al retirar a Estados Unidos del Acuerdo de París Trump le abre la puerta a China para ser el nuevo líder mundial contra el cambio climático*, En: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40139263>. Accedido: 26 de junio de 2018.

⁶² BCN, *Futuro del Acuerdo de París: Nuevo rol de China ante retiro de EE.UU.*, En: <https://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/nuevo-liderazgo-china-acuerdo-climatico-paris>. Accedido: 25 de junio de 2018.

⁶³ ABELLÁN, L. *La UE se alía con China para intentar mantener vivo el acuerdo del clima*, En: https://elpais.com/internacional/2017/05/31/actualidad/1496245434_511006.html. Accedido: 27 de junio de 2018.

países de América Latina y el Caribe (que son muy vulnerables al cambio climático y han sufrido las consecuencias de éste fenómeno). El primer ministro de Canadá le da mucha importancia a la lucha contra el cambio climático y ha reafirmado su compromiso con el Acuerdo tras el anuncio de retirada de EE.UU. Canadá podría asumir un liderazgo en distintas áreas, una de las más importantes podría ser la de financiación internacional aumentando su apoyo hacia los bancos multilaterales de desarrollo, brindando asistencia técnica para diseño de estrategias para reducir las emisiones de GEI pues muchos países de América Latina aún no presentan sus planes, apoyando a impulsar marcos de referencia transparentes y sólidos, y promoviendo actividades de tecnología limpia⁶⁴.

Donald Trump ha dado la espalda al Acuerdo de París y con eso EE.UU. se ha alejado del liderazgo en la lucha contra el cambio climático, el anuncio del mandatario es una dura noticia para todo el mundo, sin embargo la respuesta política y social ha sido buena pues muchos actores se han manifestado a favor del Acuerdo e incluso lo defienden con más fervor desde el anuncio del mandatario. China y la Unión Europea se han posicionado ahora como líderes en la materia y es necesario que como líderes asuman el compromiso de coordinar la participación y cooperación multilateral de distintos actores abanderados del medio ambiente que han surgido en los sectores gubernamentales y no gubernamentales en todo el mundo para lograr un desarrollo acorde al Acuerdo de París.

PARTE II.

LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL RÉGIMEN CLIMÁTICO

En esta parte del informe versa sobre los principios fundamentales del régimen climático. Básicamente se hace referencia a tres principios: el principio de

⁶⁴ EDWARDS, G. y FRANKET, K., *Una alianza entre Canadá y América Latina; Cuatro estrategias para encarar el cambio climático*, En: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/guy-edwards-y-kenneth-frankel/mundo/2017/07/7/una-alianza-entre-canada-y>. Accedido: 27 de junio de 2018.

responsabilidades comunes pero diferenciadas, el principio de prevención y el principio de buena fe.

En relación al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, se aborda su definición, el ámbito de aplicación y las referencias de este principio en acuerdos internacionales como la CMNUCC y el Acuerdo de París.

Respecto al principio de precaución, se detalla su origen, definición y presencia en la Declaración de Bergen, la Declaración de Río de 1992, la Convención de Bamako, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Convenio de Viena y la CMNUCC; asimismo, se describe la naturaleza jurídica, las exigencias para la aplicación y los principales avances legales del este principio.

De otro lado, se aborda el principio de buena fe como principio universalmente reconocido y contenido en todos los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales, enfatizándose que su significado está en función de la esfera jurídica que se analice. Asimismo, se abunda en el carácter esencial de este principio en el ámbito internacional y sobre todo en un Acuerdo como el de París, que constituye un régimen de obligaciones basadas en obligaciones de comportamiento de los Estados. Finalmente, se hace referencia a las dificultades para su comprobación en caso de incumplimiento por parte de los Estados de las prescripciones para la lucha contra el cambio climático.

1. Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas

1.1. Definición y ámbito de aplicación

El principio de responsabilidad comunes pero diferenciadas (en adelante, Principio RCPD) es un principio de Derecho internacional del medio ambiente que se encuentra estrechamente vinculado al principio de justicia ambiental⁶⁵. Todos los países son

⁶⁵ BORRÀS PENTINANT, S., “Movimientos para la justicia climática global: replanteando el escenario internacional del cambio climático”, *Relaciones Internacionales*, octubre 2016-enero 2017, num. 33, pp. 97-119, En: <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/6729/7062>. Accedido: 2 de julio de 2018.

responsables de adoptar medidas protectoras del medio ambiente, si bien, lo harán atendiendo a sus diversas capacidades y responsabilidades históricas.

El Principio RCPD se ha aplicado sobre todo en régimen climático, ya desde que artículo 3 de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) lo introdujera en su artículo 3 como principio estructural del acuerdo, junto con otros principios como el de precaución y equidad intergeneracional.

En el ámbito del cambio climático significa que son los Estados desarrollados e industrializados, responsables protagónicos del llamado “efecto invernadero”, los que han de asumir la obligación de reducción de las emisiones, al tiempo que han de cooperar con el resto de Estados en la transferencia de medios tecnológicos y financieros para que éstos desarrollen paulatinamente acciones protectoras del Medio Ambiente.

La gran virtualidad en el ámbito climático de este principio se debe a que el calentamiento global es un problema creado fundamentalmente por los países industrializados –y las personas que vivimos en ellos-, pero que lo van a sufrir en mayor medida –y de hecho ya lo están sufriendo- las personas que viven en los países en desarrollo. Además, trata de permitir que los países en desarrollo puedan llevar a cabo un proceso de industrialización de forma sostenible con ayuda de los Estados desarrollados.

Así, el artículo 4 de la CMNUCC establece que los países recogidos en el Anexo I –países industrializados y aquellos en transición hacia una economía de mercado- han de asumir compromisos de limitación de emisiones de GEI y mejorar los sumideros de dichos gases. Además, los países recogidos en el Anexo II –países industrializados- cuentan con otras obligaciones adicionales: proporcionar recursos financieros y transferir tecnología adecuada a los países en desarrollo para el cumplimiento de sus obligaciones y ayudar a los países en desarrollo más vulnerables a hacer frente a los costes de adaptación al cambio climático.

Las prescripciones generales de la CMNUCC se aplicaron en concreto en el articulado del Protocolo de Kioto. Este instrumento incorpora compromisos de reducción vinculante pero sólo para los Estados industrializados (países del Anexo I a la CMNUCC o Anexo B del Protocolo de Kioto). En concreto se comprometen a reducir

el total de las emisiones de seis GEI⁶⁶ “a un nivel inferior en no menos de 5% respecto a los niveles de 1990 durante el periodo comprendido entre el año 2008 y el 2012”⁶⁷.

1.2. El Principio RCPD en el Acuerdo de París

El Acuerdo de París incluye también el Principio RCPD como principio vertebrador, siguiendo a la CMNUCC y al Protocolo de Kioto. Así, en su preámbulo se afirma:

“Deseosas de hacer realidad el objetivo de la Convención y guiándose por sus principios, incluidos los principios de la equidad y de las *responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales*” (énfasis añadido).

También el apartado 2 del artículo 2 del Acuerdo, donde se regulan los Principios, indica expresamente que éste acuerdo tendrá que aplicarse “de modo que refleje la equidad y el principio de las *responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales*” (art. 2.2).

Sin embargo, el Acuerdo de París ha introducido una modulación importante respecto de cómo se aplicaba en los anteriores instrumentos climáticos. Y ello en varios sentidos: se reparte la responsabilidad de adoptar medidas de mitigación entre todos los países (universalización de la responsabilidad) y se permite una más variada categorización de los países atendiendo a sus capacidades y circunstancias (diferenciación contextualizada⁶⁸).

A la tradicional formulación del Principio RCPD se le ha añadido una coetilla “a la luz de las diferentes circunstancias nacionales”. Según algunos autores, esta nueva formulación ampliada permite realizar una diferenciación más sofisticada que la que se desprendía del binomio tradicional “país industrializado” vs. “país en desarrollo”. El abanico de categorías de Estados será más amplio⁶⁹, lo que también debería llevar

⁶⁶ Los gases que producen el efecto invernadero se recogen en el Anexo A del PK y son: dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O), hidrofluorocarbonos (HFC), perfluorocarbonos (PFC), y hexafluoruro de azufre (SF₆).

⁶⁷ Art. 3.1. del Protocolo de Kioto.

⁶⁸ Concepto introducido por Ángel RODRIGO HERNÁNDEZ, “El Acuerdo de París sobre el cambio climático: entre la importancia simbólica y la debilidad sustantiva”, en Martínez Capdevila, C. /Martínez Pérez, E., (dirs.), *Retos para la acción exterior de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, 2017, pp. pp. 423 y ss.

⁶⁹ Según Sandrine MALJEAN-DUBOIS, “This new formula could increase the range of factors that may serve as a basis for determining differentiation” (v. “The Paris Agreement: A New Step in the Gradual Evolution of Differential Treatment in the Climate Regime?”, *Review of European Comparative & International Environmental Law, Special Issue: The Paris Agreement*, vol. 25, issue 2, 2016, pp. p.

aparejado tanto un nivel de exigencia distinto, como un derecho de obtener apoyo y asistencia atendiendo a las capacidades y vulnerabilidades de cada país⁷⁰.

La fórmula ampliada del Principio RCPD aparece en el preámbulo del Acuerdo de París y como principio a tener en cuenta (art. 2.2), como ya se ha visto, pero también en relación con las obligaciones de reflejar la mayor ambición posible en las NDC (art. 4.3⁷¹) y de formular y comunicar estrategias a largo plazo para un desarrollo de bajas emisiones de GEI (art. 4.19⁷²). En otros preceptos del Acuerdo de París se mencionan las “circunstancias nacionales”, que serán tenidas en cuenta a la hora de formular las NDC (art. 4.4⁷³), en la aplicación del marco de transparencia reforzado para las medidas y el apoyo (arts. 13.3⁷⁴ y 13.12), así como en el funcionamiento del mecanismo facilitador de incumplimiento, aún por definir (art. 15.2⁷⁵]). Curiosamente, tratándose de países menos desarrollados y pequeños Estados insulares, es decir, los países más vulnerables al calentamiento global, ya no se habla de “circunstancias nacionales”, sino de “circunstancias especiales” (art. 4.6⁷⁶).

El Acuerdo de París también ha universalizado la responsabilidad de la lucha contra el cambio climático en la medida en que todos los Estados parte, independientemente de su nivel de desarrollo, han de asumir obligaciones de mitigación y adaptación. Se

153). En este mismo sentido, VOIGT, Ch./FERREIRA, F., “Differentiation in the Paris Agreement”, *SSRN*, August 22, 2016.

⁷⁰ Según Ángel RODRIGO, el AP incorpora una versión evolucionada del principio que tiene como ventaja abarcar más diferenciaciones entre los Estados que la tradicional binaria Estado desarrollado vs. en desarrollo, pero que también comporta el peligro de que el principio pierda contenido normativo (v. “El Acuerdo de París...”, *op. cit.*, pp. 423 y ss.).

⁷¹ Art. 4.3: “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, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes *circunstancias nacionales*.”

⁷² Art. 4.19: “Todas las Partes deberían esforzarse por formular y comunicar estrategias a largo plazo para un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, teniendo presente el artículo 2 y tomando en consideración sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes *circunstancias nacionales*.”

⁷³ Art. 4.4: “Las Partes que son países desarrollados deberán seguir encabezando los esfuerzos y adoptando metas absolutas de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía. Las Partes que son países en desarrollo deberían seguir aumentando sus esfuerzos de mitigación, y se las alienta a que, con el tiempo, adopten metas de reducción o limitación de las emisiones para el conjunto de la economía, a la luz de las diferentes *circunstancias nacionales*.”

⁷⁴ Art. 13.3: “El marco de transparencia tomará como base y reforzará los arreglos para la transparencia previstos en la Convención, reconociendo las circunstancias especiales de los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, se aplicará de manera facilitadora, no intrusiva y no punitiva, respetando la soberanía nacional, y evitará imponer una carga indebida a las Partes.

⁷⁵ Art. 15.2: “El mecanismo mencionado en el párrafo 1 del presente artículo consistirá en un comité compuesto por expertos y de carácter facilitador, que funcionará de manera transparente, no contenciosa y no punitiva. El comité prestará especial atención a las respectivas circunstancias y capacidades nacionales de las Partes.”

⁷⁶ Art. 4.6: “Los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo podrán preparar y comunicar estrategias, planes y medidas para un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero que reflejen sus *circunstancias especiales*.”

acaba de esta manera con la distinción binomial “países Anexo I” vs. “países no-Anexo I” establecida en la CMNUCC, a la hora de repartir las obligaciones climáticas. Ésta había sido una condición impuesta por EE.UU., entre otros, para aceptar participar en el acuerdo que surgiera de las negociaciones (aunque ahora, y a pesar de ello, EE.UU. haya decidido desvincularse del Acuerdo de París). También se había apuntado que la distinción era más artificial que real debido a la aparición de Estados emergentes que, como el caso de China, cuentan con un nivel de emisiones muy importante como para no asumir ningún compromiso de reducción⁷⁷.

Desde el punto de vista de la eficacia en la lucha contra el cambio climático, acabar con una distinción un tanto rígida entre los países y permitir una cierta modulación puede parecer conveniente. Sin embargo, en términos de justicia climática está por ver si con tal flexibilidad se reconoce suficientemente la responsabilidad histórica de los Estados industrializados. Es decir si son los países industrializados los que hayan de asumir una mayor carga en la mitigación del cambio climático, así como en apoyar financiera y tecnológicamente a los países en desarrollo y especialmente vulnerables. En este sentido, el artículo 4.4 parece aclarar esta cuestión en relación con las medidas de mitigación al establecer:

“Las Partes que son países desarrollados deberán seguir encabezando los esfuerzos y adoptando metas absolutas de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía. Las Partes que son países en desarrollo deberían seguir aumentando sus esfuerzos de mitigación, y se las alienta a que, con el tiempo, adopten metas de reducción o limitación de las emisiones para el conjunto de la economía, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.”⁷⁸

Por su parte, el artículo 4.1 establece el objetivo de alcanzar el punto más alto de emisiones de GEI lo antes posible para reducirlas rápidamente, si bien se advierte que “los países en desarrollo tardarán más en lograrlo” y que el equilibrio entre las emisiones y su absorción por los sumideros se buscará “sobre la base de la equidad y en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza.” De nuevo aquí se establece una distinción entre las distintas capacidades.

El Principio RCPD no sólo implica una mayor flexibilidad en la configuración e implementación de las medidas de mitigación, sino también que los Estados

⁷⁷ Singapur y Qatar son países que se han desarrollado económicamente, hasta el punto de alcanzar un nivel de riqueza muy superior a algunos países desarrollados, pero siguen apareciendo como países “no-Anexo I”. Otros países como México o Corea del Sur, por ejemplo, también son países “no-Anexo I”, a pesar de haber entrado en la OECD (v. Bodansky, D., “The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?”, *The American Journal of International Law*, vol. 110, 2016, p. 298).

⁷⁸ Nótese la utilización de “deberán” para los países desarrollados, mientras que se emplea “deberían” para los países en desarrollo.

desarrollados tienen una cierta responsabilidad histórica respecto de los países en desarrollo, como causantes del cambio climático. Esto se traduce en la necesidad de que los países industrializados les presten apoyo financiero, tecnológico y en la capacitación para implementar el Acuerdo y permitirles ser más ambiciosos en sus medidas. En este sentido, el artículo 3 del Acuerdo de París, que establece la obligación de comunicar los esfuerzos ambiciosos y progresivos de las Partes para la lucha contra el cambio climático, especifica que se desarrollarán “teniendo en cuenta la necesidad de apoyar a las Partes que son países en desarrollo para lograr la aplicación efectiva del presente Acuerdo”. También el apartado 5 del artículo 4 indica que “[s]e prestará apoyo a las Partes que son países en desarrollo para la aplicación del presente artículo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 9, 10 y 11, teniendo presente que un aumento del apoyo prestado permitirá a esas Partes acrecentar la ambición de sus medidas.”

Igualmente, se tendrá que tener en cuenta los países que van a sufrir más los efectos del cambio climático, a los que se refiere específicamente el artículo 4.6: “[l]os “países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo podrán preparar y comunicar estrategias, planes y medidas para un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero que reflejen sus circunstancias especiales”. También se indica en el apartado 15 del artículo 4 que “[a]l aplicar el presente Acuerdo, las Partes deberán tomar en consideración las preocupaciones de aquellas Partes cuyas economías se vean más afectadas por las repercusiones de las medidas de respuesta, particularmente de las que sean países en desarrollo”

Las ideas señaladas se vuelven a repetir en relación con la obligación de las partes de esforzarse y comunicar las estrategias a largo plazo de cara a la consecución del objetivo común, tal y como dispone el apartado 19 del artículo 4: “[t]odas las Partes deberían esforzarse por formular y comunicar estrategias a largo plazo para un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, teniendo presente el artículo 2 y tomando en consideración sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.”

En este sentido, el régimen establecido por el Acuerdo de París permite trazar una distinción entre los Estados de acuerdo con sus capacidades, al menos, formalmente. Se puede afirmar que la responsabilidad se ha universalizado, pero no por igual. La cuestión está en comprobar en qué se traduce la posibilidad de distinguir entre los países, según lo especificado en el Acuerdo de París.

Los preceptos anteriormente señalados se refieren en gran parte a objetivos a alcanzar o, a lo sumo, a obligaciones de comportamiento. El Acuerdo de París no establece ninguna obligación sustantiva en relación con la aplicación del Principio

RCPD. Esto se debe al hecho de que las medidas de mitigación, adaptación, de apoyo a la financiación y transferencia tecnológica, etc., han de establecerse por cada Estado en su NDC.

Relegar las medidas sobre cambio climático a las contribuciones nacionales tiene como principal consecuencia establecer un sistema de diferenciación de forma automática pues cada Estado configurará sus NDC conforme a sus necesidades, intereses y capacidades. Se produce lo que se denomina como una “auto-diferenciación” o *self-differentiation*, que es la aplicación más extrema del Principio RCPD. Efectivamente, ya no sucede como era el caso en el Protocolo de Kioto, que establece compromisos internacionales de reducción cuantitativa respecto de los países industrializados. El Acuerdo de París ha “nacionalizado” estos compromisos, que ahora se deciden por cada Estado en sus NDC, sin tener que atenerse a ningún mínimo de ambición preestablecido a nivel internacional. Eso sí, las NDC deberán comunicarse a la Secretaría de la CMNUCC y revisarse al alza cada cinco años, pero el punto de partida lo establece cada país.

El régimen establecido por el Acuerdo de París, por lo tanto, deja abierta la cuestión de cómo se aplica este Principio en la práctica, y muy probablemente dependerá de la buena voluntad y diligencia que muestren los Estados parte en su consideración a la hora de configurar y revisar sus NDC.

2. Principio de precaución⁷⁹

El principio de precaución surge en el marco de los ordenamientos jurídicos de los países europeos, como Suecia y Alemania, en los años 60 y 70 del siglo pasado. Posteriormente, el principio de precaución fue recomendado por el Consejo de Administración del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente para fomentar la prevención y la eliminación de la contaminación de los mares⁸⁰. También fue afirmado en la Declaración paneuropea de Bergen, aprobada el 15 de mayo de 1990 por los Estados miembros de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas. La Declaración decía que “Las medidas ambientales deben prever, prevenir y combatir las causas del deterioro ambiental. Cuando se corre el riesgo de un deterioro grave o irreversible, no se debe invocar la falta absoluta de certeza

⁷⁹ Sobre este tema consultar el Informe n. 4 del Proyecto CONCLIMA titulado “La teoría clásica del delito y el Derecho penal : de la precaución”, elaborado por el Dr. Gonzalo Quintero Olivares, En: <https://constitucionclimaticaglobal-es.weebly.com/resultados.html>. Accedido: 3 de junio 2018.

⁸⁰ *Vid.* Decisión 15/27 (1989) del Consejo de Administración, Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo cuarto período de sesiones, Supl. N^o. 25, UN-Doc. A/44/25, anexo I.

científica para postergar la adopción de medidas destinadas a evitar el deterioro ambiental⁸¹.

El Principio 15 de la Declaración de Río de 1992⁸² requiere que los Estados apliquen ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades, en concreto establece que

“Cuando haya un peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costes para impedir la degradación del medio ambiente”.

Asimismo, el principio de precaución ha sido incorporado en varios tratados internacionales: por ejemplo, el párrafo 3 del artículo 4 de la Convención de Bamako sobre la prohibición de la importación de desechos peligrosos a África y el control de los movimientos transfronterizos en África, de 1991; el artículo 191.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el artículo 2 del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, de 1987.

En concreto, la Convención Marco de la Naciones Unidas sobre Cambio Climático⁸³ también incorporó el principio de precaución en su artículo 3:

“Las partes deberán tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas de cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, tomando en cuenta que las políticas y medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible.”

Además este precepto continuaba diciendo que

“A tal fin, esas políticas y medidas *deberían tener en cuenta los distintos contextos socioeconómicos*, ser integrales, incluir todas las fuentes, sumideros y depósitos *pertinentes* de gases de efecto invernadero y abarcar todos los sectores económicos. Los esfuerzos para hacer frente al cambio climático *pueden* llevarse a cabo en cooperación entre las Partes interesadas.”

⁸¹ Vid. “Informe de la Comisión Económica para Europa sobre la Conferencia de Bergen (8 a 16 de mayo de 1990)”, UN-Doc. A/CONF.151/PC/10, anexo I, párr. 7.

⁸² *Cit. supra*.

⁸³ *Cit. supra*.

2.1. Definición y naturaleza jurídica en el Derecho internacional

A partir de la definición, internacionalmente aceptada por la Declaración de Río de 1992, el principio consta de tres elementos constitutivos: a) la existencia del peligro o riesgo de un daño grave o irreversible al ambiente o a la salud humana, b) la incertidumbre sobre el daño, y c) la pronta implementación de medidas efectivas para evitar la consumación del daño grave o irreversible.

Asimismo en la Comunicación sobre el principio de precaución de 2000⁸⁴, la Comisión Europea aclaró que:

“Puede invocarse el principio de precaución cuando un fenómeno, un producto o un proceso puede tener efectos potencialmente peligrosos identificados por una evaluación científica y objetiva, si dicha evaluación no permite determinar el riesgo con suficiente certeza”.

El recurso al principio se inscribe, por tanto, en el marco general del análisis de riesgo (que incluye, al margen de la evaluación del riesgo, la gestión del riesgo y la comunicación del riesgo) y, más concretamente, en el marco de la gestión del riesgo que corresponde a la fase de toma de decisiones⁸⁵.

La UE subraya que el principio de precaución sólo se puede invocar en la hipótesis de un riesgo potencial, y que en ningún caso puede justificar una toma de decisión arbitraria. Por tanto, el recurso al principio de precaución sólo está justificado si se cumplen las tres condiciones siguientes: identificación de los efectos potencialmente negativos; evaluación de los datos científicos disponibles; y ampliación de la incertidumbre científica.

El recurso al principio de precaución debe guiarse por tres principios específicos:

- una evaluación científica lo más completa posible y la determinación, en la medida de lo posible, del grado de incertidumbre científica;
- una determinación del riesgo y de las consecuencias potenciales de la inacción;
- la participación de todas las partes interesadas en el estudio de medidas de precaución, tan pronto como se disponga de los resultados de la evaluación científica o de la determinación del riesgo.

Así, el principio de precaución requiere, en primera instancia, de la existencia de un riesgo real, de origen antropogénico, y fundado sobre la generación de un daño. “El

⁸⁴ Comunicación [COM(2000) 1 final] sobre el recurso al principio de precaución.

⁸⁵ DE SADELEER, N., *The Transformation of International Environmental Law*, Oxford, Oxford-París, 2011, p. 88.

temor al daño debe fundarse en una perspectiva racional y científica, y no en percepciones ligeras” sin sustento fáctico.

La precaución no aplica a cualquier tipo de situación, sino a casos extremos y en los que exista una necesidad real de evitar daños que podrían ser graves y de difícil o imposible restauración. El daño grave se refiere a una afectación severa, por ejemplo, en la vida o la salud humana; o la degradación, destrucción o desequilibrio de ecosistemas u otros elementos del ambiente. En tanto que el daño irreversible remite a una afectación cuyas consecuencias sería imposible revertir o en la que no es posible restaurar al estado previo a la consumación del daño. La gravedad de estos posibles daños se vincula específicamente a bienes o derechos colectivos, como son la salud pública y el ambiente.

El segundo elemento para la aplicación del principio de precaución es que no exista certidumbre científica absoluta respecto de los daños que una actividad humana puede ocasionar. Esto implica que el conocimiento y la información existentes no son suficientes para determinar integralmente los alcances y manifestaciones que estos daños pueden tener en el corto y largo plazo. De ese modo, no es posible evaluar el riesgo con total exactitud para actuar. Y, en consecuencia, no es posible prevenir de forma integral los daños o impactos que puede generar la actividad porque estos se desconocen total o parcialmente. Por ende, tampoco es posible que las autoridades competentes controlen y monitoreen adecuadamente los riesgos o impactos de dicha actividad.

La duda o incertidumbre sobre el daño, necesarias para activar la precaución, deben estar respaldadas por elementos mínimos de conocimiento que sostengan la relación entre la actividad riesgosa y el daño potencial.

Deben existir indicios consistentes para temer el daño. Esto requiere que la autoridad estatal haga un esfuerzo suficiente y razonable para conocer los riesgos y daños posibles a la salud y al ambiente, así como la información científica disponible al respecto. Solo una vez hecho este análisis y ante la constatación de un riesgo real, de carácter grave o irreversible, respecto del cual la ciencia no pueda asegurar de forma absoluta los alcances del impacto y la manera de prevenirlo o mitigarlo, puede concluirse dicha falta de certeza. Esto permite evitar que el principio de precaución sea empleado con fines injustificados o de mala fe.

Al respecto, la Comisión Europea, en su Comunicación sobre el principio de precaución, también se refiere a los principios generales de la gestión de los riesgos cuando se invoca el principio de precaución. Así, se refiere a los cinco principios siguientes:

- la proporcionalidad entre las medidas adoptadas y el nivel de protección elegido;
- la no discriminación en la aplicación de las medidas;

- la coherencia de las medidas con las ya adoptadas en situaciones similares o utilizando planteamientos similares;
- el análisis de las ventajas y los inconvenientes que se derivan de la acción o de la inacción;
- la revisión de las medidas a la luz de la evolución científica.

La Comisión también se refiere a la necesidad de “motivos razonables de preocupación” ante riesgos potenciales. En este sentido, este principio sólo debe usarse si se considera que un riesgo es plausible. Cualquier medida reguladora introducida como resultado del principio de precaución debería también estar sujeta a revisión a la luz de nuevos datos científicos, y puede tener que ser modificada o abolida al haber nuevos datos científicos disponibles.

Finalmente, una vez investigada y constatada la incertidumbre científica sobre los alcances y manifestaciones del daño, así como la gravedad o irreversibilidad del mismo en caso de consumarse, tiene la obligación de actuar con diligencia para proteger el ambiente y la salud de las personas. En ese sentido, la implementación de medidas deberá estar destinada a evitar el daño grave o irreversible que la actividad puede ocasionar, por lo que deberán ser oportunas y proporcionales al daño que pretende evitarse. Existe una variedad de medidas que los Estados pueden implementar para evitar el daño grave o irreversible de una actividad en la salud humana o el ambiente. Entre ellas están: declarar la moratoria o prohibición de las actividades o proyectos riesgosos, para evitar la consumación de los posibles daños, hasta que se garantice que éstos no ocurrirán. La prevención de los daños debe garantizarse con un horizonte de corto y largo plazo. Las medidas deben ser asumidas por el Estado de modo efectivo y oportuno, sin demoras que puedan poner en riesgo los derechos o bienes que requieren protección. Se debe tener presente que la primera función de los Estados es proteger y garantizar los derechos de las personas y el ambiente. Las decisiones al respecto deberán estar acompañadas de información científica y técnica suficiente, con base en la cual la autoridad fundamenta la negativa a autorizar la actividad en cuestión. La moratoria o prohibición de la actividad puede establecerse a nivel nacional o bien para un espacio territorial determinado (p.ej. provincial, regional o municipal).

Uno de los mayores avances legales del principio de precaución radica en que cambia la carga de la prueba científica necesaria para tomar decisiones sobre una actividad que puede tener impactos graves o irreversibles en el ambiente, la cual pasa de quienes apoyan la prohibición o moratoria de la actividad a quienes deseen implementarla. Esto quiere decir que quien tiene interés o es proponente de la actividad riesgosa deberá probar que existe certeza que la actividad o proyecto no ocasionará daños graves o irreversibles a la salud pública o al ambiente con un horizonte de largo plazo. Deberá hacerlo mediante la prevención de dichos daños de maneras probadas científicamente. Hasta que ello no ocurra, la autoridad debe

mantener las medidas de precaución, en aras de proteger la salud pública y el ambiente.

De acuerdo con este último argumento, surge la duda en relación con el cambio climático de si la evidencia científica es ya suficientemente consolidada para forzar la inversión de la carga probatoria y, por lo tanto, el emisor de gases de efecto invernadero tenga la obligatoriedad de demostrar la ausencia de peligro.

2.2. Debate precaución vs evidencias científicas: riesgo y daño climático?

La ausencia de peligro, en el ámbito del cambio climático, parece ser probable en la medida que las evidencias científicas de la peligrosidad son ampliamente profusas.

De esta forma, los condicionantes de operatividad del principio de precaución en relación con las evidencias científicas existentes han permitido aportar certidumbre en relación con la identificación de los efectos potencialmente negativos del cambio climático; evaluar los datos científicos proporcionados y la reducción de la incertidumbre científica.

En todo caso, los principios utilizados para la gestión de riesgos, que conllevan la aplicación del principio de precaución, se observa que en relación al cambio climático la gestión del riesgo climático ha sido insuficiente en relación con las evidencias aportadas por la comunidad científica.

La operatividad de este principio tiene sentido en el uso combinado de las estrategias y/o técnicas y tecnologías para hacer frente a las consecuencias del cambio climático, como: a) la planificación territorial para adaptación a los cambios climáticos; b) la “descarbonización” de la economía, la creación de empleos verdes y recortes en las emisiones de GEI en los distintos sectores; c) el desarrollo y la utilización de tecnología, como la geoingeniería, sin que ninguna de estas estrategias sea simplemente descartada.

3. Principio de buena fe

3.1. Definición y naturaleza jurídica en el Derecho internacional

El Principio de buena fe (*bona fide*) es un principio que se reconoce universalmente y uno de los pocos que se encuentra presente todos los ordenamientos jurídicos, ya sean internacionales (y dentro de él, de naturaleza universal o sectorial) o nacionales.

Su significado depende, no obstante, del ámbito normativo en el que nos encontremos, lo que ha llevado a considerar que se trata de un principio ambiguo y maleable. En el ámbito internacional está presente en numerosísimos tratados internacionales y pronunciamientos jurisprudenciales⁸⁶. No sólo es un principio relevante para la interpretación del Derecho internacional⁸⁷, presente en la máxima “Pacta sunt servanda”⁸⁸, sino que también se considera una fuente del Derecho internacional en la medida que constituye un Principio general del Derecho (art. 38. 1 Estatuto de la Corte Internacional de Justicia), especialmente útil para invocar conjuntamente con otras reglas de Derecho internacional o de manera individual ante su inexistencia.

3.2. Virtualidad en el régimen climático

Si el Principio de buena fe es esencial en el ámbito internacional, lo es más si cabe cuando se trata de un régimen en el que las principales obligaciones, como sucede con el Acuerdo de París, son obligaciones de comportamiento. Dada la apertura y flexibilidad del contenido sustantivo del Acuerdo de París, su implementación (y eficacia) depende de la buena voluntad de los Estados parte.

El Acuerdo de París supondrá un éxito en la lucha contra el cambio climático y la consecución del objetivo de no superar los 2°C si los Estados verdaderamente introducen el mayor grado de ambición posible en sus NDC. El artículo 3 del Acuerdo de París dispone que las NDC deberán recoger los esfuerzos ambiciosos de las Partes “con miras a alcanzar el propósito del presente Acuerdo enunciado en su artículo 2”. Por su parte, el artículo 4 del Acuerdo de París dispone que “[p]ara cumplir el objetivo a largo plazo referente a la temperatura que se establece en el artículo 2, las Partes se proponen lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible”. De esta forma, el objetivo del artículo 2 del Acuerdo de París puede servir de parámetro para comprobar la buena fe de los Estados a la hora de formular sus NDC⁸⁹.

Otros autores sostienen también que de la formulación de los compromisos en el Acuerdo de París se puede extraer un deber de diligencia que ha de observarse a la

⁸⁶ Véase al respecto: Markus KOTZUR, “Good Faith (Bona fide)”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL]*, 2009.

⁸⁷ Art. 31.1 de la Convención de Viena de Derecho de los Tratados de 1969.

⁸⁸ Que significa que “los tratados se han de cumplir” y se encuentra previsto en el art. 26 de la Convención de Viena de Derecho de los Tratados de 1969.

⁸⁹ En palabras de Lavanya Rajamani: “binding obligations of conduct coupled with a good faith expectation of results”. Véase RAJAMANI, L., “Ambition and Differentiation in the 2015 Paris Agreement: Interpretative Possibilities and Underlying Politics”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 65, April 2016, p. 497.

hora de preparar y revisar periódicamente las NDC de las Partes en el Acuerdo⁹⁰. Por ejemplo, cuando el artículo 4.3 del Acuerdo de París establece que la revisión de las NDC ha de representar una progresión respecto de los compromisos ya vigentes y ha de reflejar “la *mayor ambición posible*, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales” (énfasis añadido). Las obligaciones de transparencia, publicidad, exhaustividad y coherencia de las medidas nacionales adoptadas por las Partes y comunicadas en sus NDC también indican un determinado nivel de diligencia que han de cumplir (apartados 12 y 13 del artículo 4 del Acuerdo de París).

No obstante, comprobar la buena fe y la diligencia de los Estados no será tarea fácil, y cabe vaticinar que sólo en casos muy evidentes de dejación o retroceso en la lucha contra el cambio climático podría plantearse que un Estado puede incumplir con estas prescripciones⁹¹.

Por otro lado, el Principio de buena fe también es relevante para los casos en los que, como ha sucedido con EE.UU., una de las Partes en el Acuerdo de París decida dejar de obligarse por el mismo. En este sentido, ha de observarse la regla del artículo 18 CVDT, la obligación de no frustrar el objeto y fin del tratado antes de su entrada en vigor, lo que no es sino también un reflejo del principio de buena fe⁹². Así, las Partes tendrán que hacer todo lo posible para facilitar la consecución de los objetivos del Acuerdo de París mientras no dejen de serlo, lo que no ocurrirá hasta partir de 2020. De otra forma, estaría vulnerado en el precepto citado e incurriendo en responsabilidad internacional.

⁹⁰ VOIGT, C., “The Paris Agreement: What is the standard of conduct for parties?”, *Questions of International Law, Special issue on The Role Of Law In A Bottom-Up International Climate Governance Architecture: Early Reflections On The Paris Agreement*, Vol. 26, 2016, pp. 18 y ss.

⁹¹ Podríamos plantearnos el caso, por ejemplo, de un país que apoye de forma activa la generación de energía renovable, a través de subvenciones, y que tras un cambio de Gobierno, esta política se retire para incluso penalizar la generación de algunos supuestos de energía renovable, como la solar.

⁹² FAJARDO DEL CASTILLO, T., “El Acuerdo de París sobre el cambio climático: sus aportaciones al desarrollo progresivo del Derecho internacional y las consecuencias de la retirada de Estados Unidos”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 70, 2018, núm.1, pp. 24 y 25.

PARTE III.

LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES Y DE PERPETUIDAD DE LA INJUSTICIA

En esta tercera parte del informe se abordarán las principales cuestiones, que constituyen hoy por hoy, la inoperatividad del régimen del cambio climático, resultante en gran medida de un proceso de evolución y de unos principios que no han logrado incorporar a toda la población mundial, ni asegurar los derechos de las mujeres, ni consultar a las comunidades, contribuyendo a resultados potencialmente insostenibles.

Algunos de los problemas, que se destacan a continuación son: la falta de un análisis histórico de las causas del cambio climático, que impiden dilucidar responsabilidades o al menos, ponerlas en duda; el grado elevado de voluntariedad en los compromisos asumidos internacionalmente; la asimetría normativa que ha resultado en una mayor carga para los países más empobrecidos y vulnerables al cambio climático en aras a la democratización de la carga del daño ambiental, sin considerar las raíces históricas de su origen; el inexistente reconocimiento de los daños y riesgos ambientales y su compensación, que se traducen en un asistencialismo insuficiente para los países más vulnerables y menos responsables de contribuir al calentamiento global; la perspectiva de la adaptación en el régimen jurídico del cambio climático; la invisibilidad y la falta de protección internacional de la migración climática; la efectividad/eficacia en el cumplimiento de los compromisos: Especial mención a los efectos de la retirada de EE.UU. sobre la eficacia del Acuerdo de París; la ausencia de régimen específico de responsabilidad internacional por incumplimiento del Acuerdo de París , así como la falta de mecanismos de seguimiento y control del cumplimiento; la escasa perspectiva derechos humanos y de perspectiva de género; la afectación a los derechos de los pueblos indígenas y libre determinación de los pueblos en el contexto del cambio climático; y, finalmente, las ciudades y la Agenda Urbana y Cambio Climático como responsables de un problema que parece ser que, a pesar de sus dimensiones globales, encuentra su solución en los estratos más próximos a la ciudadanía, diluyendo aún más las responsabilidades estatales hacia la ciudadanía y hacia la comunidad internacional.

1. Falta de análisis histórico de las causas del cambio climático: el enfoque es abordar las consecuencias y no sus causas (unido al tema de las “responsabilidades históricas” y su repercusión en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas)

Conforme se mencionó anteriormente, frente a la preocupación por los efectos adversos del cambio climático, a nivel internacional se adoptó la CMNUCC, el Protocolo de Kioto y, recientemente, el Acuerdo de París, teniendo como objetivo principal limitar y/o reducir las emisiones de GEI en la atmósfera. Ciertamente, con el último acuerdo, se busca mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 y hasta 1,5 grados Celsius.

A partir del Protocolo de Kioto, los países desarrollados asumieron, entre otros, compromisos específicos de reducción de emisiones GEI, los cuales fueron recogidos en el Anexo B del referido documento. Para ello, debían adoptar medidas de dos tipos: nacionales –focalizadas en la reducción de emisiones por las fuentes, por ejemplo mediante el fomento de la eficiencia energética; o por un cambio en el empleo de la tierra, por ejemplo, mediante la gestión forestal, la forestación o la reforestación– e internacionales –como los llamados mecanismos de flexibilidad, como son la aplicación conjunta⁹³, el mecanismo de desarrollo limpio⁹⁴, el comercio de derechos de emisión⁹⁵–, priorizando las primeras sobre las segundas.

Por su parte, los países en vías de desarrollo si bien se veían obligados a elaborar y publicar regularmente inventarios nacionales de sus emisiones de GEI, entre otros compromisos, no se les exigían cumplir con un compromiso cuantificado de limitación o reducción de sus emisiones.⁹⁶ Ello, teniendo en cuenta el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, anteriormente analizado en este Informe. Ciertamente, los países desarrollados habían contribuido al calentamiento global de manera histórica y lo continúan haciendo, mientras que los países en vías de desarrollo, no solo requerían crecer sino que además debían de invertir esfuerzos en implementar medidas de adaptación al cambio climático y hacer frente a las pérdidas y daños que el cambio climático generaba, toda vez que son los principales afectados por dicho fenómeno.

Para el 2012, como resultado de la primera fase de implementación del Protocolo de Kioto, se dio a conocer una reducción de 20% de los GEI con respecto a los niveles de 1990.⁹⁷ Si bien se plantea dicho resultado como un importante avance, ello resulta insuficiente para contrarrestar el cada vez más significativo impacto de las actividades humanas sobre el clima.

Es en ese contexto que, en el Acuerdo de París, todas las partes, sin exclusión, se proponen lograr que las emisiones de GEI alcancen su nivel máximo –permitiendo

⁹³ Artículo 6 del Protocolo de Kioto.

⁹⁴ Artículo 12 del Protocolo de Kyoto.

⁹⁵ Artículo 17 del Protocolo de Kyoto.

⁹⁶ Artículo 4 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

⁹⁷ ONU, *Artículo/6DIC-2017: La ONU celebra el vigésimo aniversario del Protocolo de Kyoto*, En: <https://unfccc.int/es/news/la-onu-celebra-el-vigesimo-aniversario-del-protocolo-de-kyoto>. Accedido: 18 de mayo de 2018.

para los países en desarrollo que el proceso sea más largo—, para luego reducir rápidamente las emisiones de GEI, de conformidad con la mejor información científica disponible. Con dicho objetivo las partes deben preparar, comunicar y mantener sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional, que deberán ser cada vez más ambiciosas.⁹⁸

Los tres instrumentos adoptados para hacerle frente al Cambio Climático plantean como principal medida la implementación de mecanismos de reducción de GEI, principalmente a través de la eficiencia energética, de la descarbonización de la matriz energética, así como el desarrollo tecnológico, todo ello en el marco del crecimiento económico y el desarrollo sostenible. No obstante, no se advierten medidas para cambiar el modelo productivo actual, altamente consumista, que contrarresten el uso intensivo de recursos naturales para lograr o mantener el tan ansiado desarrollo, ni la desigualdad en el uso de los mismos. Lo anterior, resulta importante, ya que, desde 1972, a través de los informes “*The Limits to Growth*” (Los Límites del Crecimiento), “*Beyond the Limits*” (Más allá de los Límites) y “*Limits To Growth: The 30-Year Update*” (Los Límites del Crecimiento. 30 Años Después”) se viene advirtiendo sobre los límites de la tierra⁹⁹.

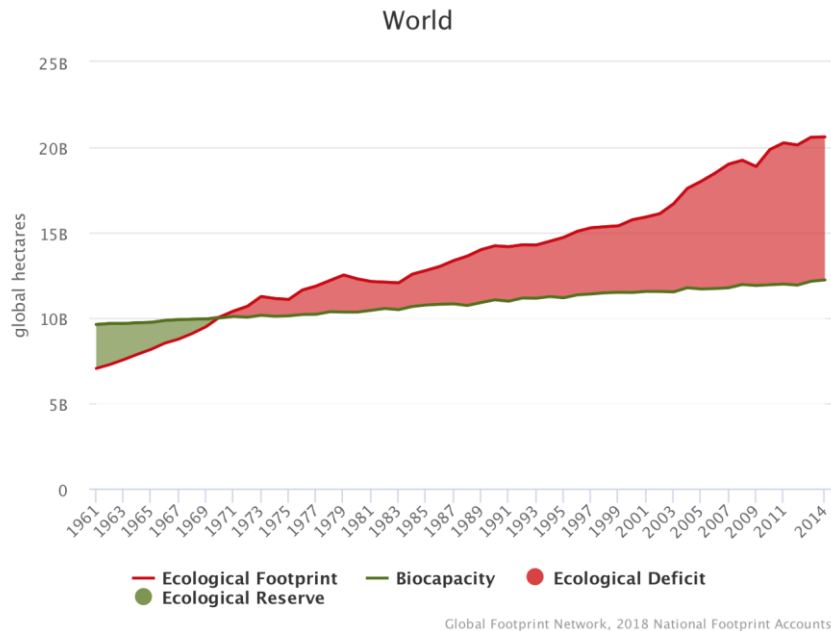
Si bien resulta importante ejecutar acciones para limitar y/o reducir las emisiones de GEI, es igual de importante y urgente modificar el modelo productivo a nivel mundial. Ello, debido a que año a año, se advierte mayor demanda de recursos naturales para satisfacer las necesidades a nivel mundial, principalmente de países desarrollados, lo cual pone en riesgo la capacidad de resiliencia de la tierra.

Según Global Footprint Network, el 02 de agosto de 2017 fue el Día de la Sobrecapacidad de la Tierra¹⁰⁰, fecha en que se entró en déficit ecológico, es decir que la demanda de recursos naturales de la población mundial excedió lo que la tierra puede regenerar en el año. Ciertamente, el Día de la Sobrecapacidad de la Tierra tiende a adelantarse año a año, por ejemplo, que en el año 1993, se alcanzó el déficit ecológico en el mes de octubre y, el año 2003, en el mes de septiembre. A nivel mundial, el déficit ecológico solo va en aumento:

⁹⁸ Artículos 2 y 4 del Acuerdo de París.

⁹⁹ MEADOWS, D. et al., *The Limits to Growth. A report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, Nueva York, 1ª ed., Universe Books, 1972; MEADOWS, D. et al., *Beyond the Limits.*, London, 1ª ed., Earthscan Publications Ltd, 1992; MEADOWS, D. et al., *Limits to Growth: The 30 Year Update*, 1ª ed., Chelsea Green Publishing Company, 2004.

¹⁰⁰ Global Footprint Network, *Earth Overshoot Day*, En <https://www.footprintnetwork.org/our-work/earth-overshoot-day/>: Accedido: 10 de mayo de 2018.



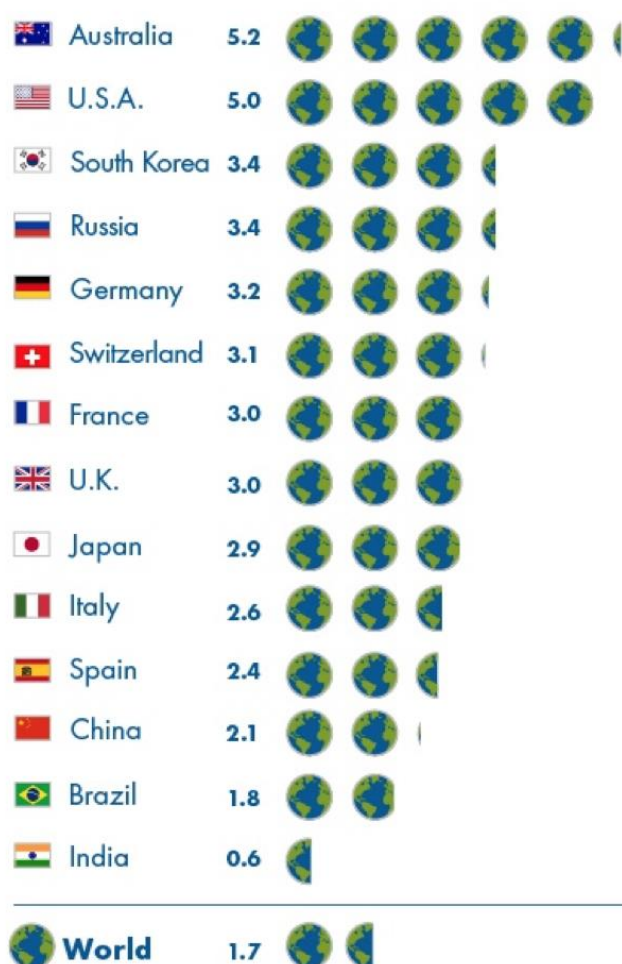
Al respecto, resulta preocupante que, países desarrollados –con compromisos de reducción de GEI–, no solo sean los que más hayan contribuido históricamente en acelerar dicho déficit ecológico¹⁰¹, sino que a la fecha continúan asumiendo un rol protagónico. A modo de ejemplo, en el año 2017, de los 10 países que más recursos naturales utilizaron, ocho¹⁰² de ellos firmaron compromisos de reducción de GEI en el marco del Protocolo de Kioto, conforme se muestra a continuación¹⁰³:

¹⁰¹ Global Footprint Network, *Country Trends*, En: <http://data.footprintnetwork.org/#/countryTrends?type=BCtot,EFCtot&cn=2004>. Accedido: 10 de mayo de 2018.

¹⁰² Australia, Russia, Alemania, Suiza, Francia, Reino Unido, Japón e Italia.

¹⁰³ Earth Overshoot Day, *How many Earths do we need*, En: <https://www.overshootday.org/portfolio/pledge-3-i-dive-into-data/>. Accedido 10 de mayo de 2018.

How many Earths do we need if the world's population lived like...



Source: Global Footprint Network National Footprint Accounts 2017

Con el Acuerdo de París, casi todos los países -excluyendo a Estados Unidos- se comprometen a reducir emisiones de GEI, lo cual es destacable; no obstante, no se hace referencia a la importancia de modificar patrones de consumo, principalmente de los países más desarrollados, que como se ha visto son los que más tierras requieren y cuyos recursos obtienen justamente de países en vías de desarrollo. Frente a ello, los países en desarrollo no sólo deben disminuir sus emisiones de GEI, invertir en adaptación, hacer frente a las pérdidas y daños que genera el medio ambiente, sino que -además- se perpetúan en el rol de proveedor de recursos en su propio desmedro e internalizando los costos que ello implica.

2. Constatación de la deuda climática

A pesar de que la determinación del régimen internacional del cambio climático se ha seguido a través del proceso de negociación internacional en el seno de Naciones Unidas, la desigualdad ha marcado tanto las negociaciones intergubernamentales como los compromisos jurídicos alcanzados y los mecanismos sobre los que se ha desarrollado toda la acción climática.

El concepto de "reparto equitativo" es un concepto subsidiario para la preocupación común de la humanidad, particularmente en lo que respecta al cambio climático. Esto impone una carga a los países desarrollados proporcional a su responsabilidad pasada o presente por el deterioro de la atmósfera¹⁰⁴.

"Preocupación común significa acciones comunes para alcanzar objetivos comunes"¹⁰⁵- el elemento de "preocupación" conduce a la obligación de actuar y constituye así la base para establecer obligaciones legales. Estas preocupaciones se desarrollaron como resultado de diversas contribuciones al deterioro ambiental de diferentes países. Por lo tanto, los países tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas¹⁰⁶ en lo que respecta a sus acciones para remediar la degradación ambiental.

En este sentido, los países en desarrollo, en representación de la inmensa mayoría de la población mundial, deben insistir en el reconocimiento de la llamada "deuda climática" acumulada, históricamente, por los países industrializados por el exceso en emisiones en relación con su población. Ya en 2015 esta deuda superaba los 50 billones de dólares, equivalente a una cuota anual de 1,4 billones durante el período 2015-2050 calculada a \$50/ton CO₂ y excluyendo los excesos en emisiones que tienden a presentarse en este mismo período. La magnitud de esta deuda contrasta con la oferta no vinculante de los países industrializados para realizar aportes de apenas 0.1 billones anuales y sólo a partir del año 2020, insistiendo además que tales aportes en su mayor parte corresponderían a flujos *reembolsables* a través del sector privado. El resultado de la acción climática debería depender no sólo de la

¹⁰⁴ VANDERHEIDEN, S., *A Political Theory of Climate Change*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp.

¹⁰⁵ TIMOSHENKO, S., *International Legal and Institutional Framework for Global Climate Change, Policies and Laws on Global Warming: International and Comparative Analysis*, T Iwama, 1991, p. 39.

¹⁰⁶ United Nations, *Report of the Expert Group Meeting on Identification of Principles of International Law for Sustainable Development Geneva, Switzerland, 26-28 September 1995*, En: <https://digitallibrary.un.org/record/212979/>. Accedido: 2 de julio de 2018.

comprensión de la ciencia del cambio climático, sino también del diseño de instrumentos económicos efectivos para financiar las transformaciones necesarias, principalmente en la generación y el consumo de energía, el transporte y la actividad industrial, pero que a su vez cuantifiquen el costo actual y pasado de las emisiones de gases de efecto invernadero- costo que hasta la fecha ha sido gratuitamente transferido a la sociedad global. En julio de 2015 se presentó una evaluación del costo social de las emisiones de carbono en Estados Unidos, realizada por la Orden Ejecutiva 12866¹⁰⁷ a través del esfuerzo conjunto de 11 dependencias gubernamentales. Se concluye que, para el 2015, el costo social promedio de las emisiones de carbono es de 50 dólares por tonelada métrica de CO2 para una tasa de descuento del 3%.

La desigualdad deriva, sin duda, de la asimetría de condiciones económicas, sociales y ambientales existentes en diferentes países y que determinan su mayor o menor vulnerabilidad, su mayor o menor exposición y resiliencia a los impactos de la alteración climática. Esta realidad diferencial ha ido acompañada de una serie de circunstancias que han determinado el proceso negociador y ha aumentado la vulnerabilidad de los países más pobres, así: la asimetría en las posiciones negociadoras; la escasa participación de la sociedad civil; los compromisos insuficientes; compromisos que no contemplan la vulnerabilidad y la diferente contribución histórica de emisiones y las falsas soluciones en mitigación y adaptación al cambio climático, no han contribuido a paliar la situación de gravedad que atraviesan los Estados más empobrecidos.

El artículo 3 de la CMNUCC reconoce el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas tal y como establece el Principio 7 de la Declaración de Río de 1992, según el cual “Los Estados deberán 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

¹⁰⁷ The White House, Summary of Executive Order 12866 - Regulatory Planning and Review. Technical Support Document: *Technical Update of the Social Cost of Carbon for Regulatory Impact Analysis under Executive Order 12866 (May 2013, Revised July 2015)*, En: <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/inforeg/scc-tsd-final-july-2015.pdf>. Accedido: 2 de julio de 2018.

en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen”.

Otro importante principio en el que se apoya la CMNUCC en su artículo 3 es el de la equidad. Así establece que “Las Partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. (...)”. Para que los acuerdos sean eficaces e inciten a la cooperación, éstos deben considerarse legítimos. No obstante, como lo recuerda el IPCC, la equidad es un importante factor de legitimación. Como los países desarrollados han causado la mayor parte del problema, como su producción de CO₂ por habitante es en gran medida superior a la del resto del mundo, por consideraciones de igualdad y justicia, en teoría, los países en desarrollo podrían aumentar sus emisiones para desarrollarse, pues los países industrializados han contraído una deuda moral con el resto del mundo y las futuras generaciones.

3. Voluntariedad en los compromisos asumidos internacionalmente: Flexibilidad vs. contenido normativo a nivel internacional

La flexibilidad, como bien apunta Sergio Salinas, es uno de los rasgos más característicos del Acuerdo de París. Por un lado, se hace referencia a la flexibilidad temporal, que permitiría una adaptación continua frente a nuevos escenarios o mejoras científicas; y, por otro lado, se hace referencia a la flexibilidad normativa. Sobre esta última, se critica el hecho de que el Acuerdo de París, a diferencia del Protocolo de Kioto, no establece obligaciones concretas para los Estados parte¹⁰⁸.

Mientras que el Protocolo de Kioto establecía en su Anexo 2 metas específicas de reducción de emisiones para los países desarrollados, cuyo incumplimiento era pasible de medidas correctivas por parte del Comité de Cumplimiento¹⁰⁹, el Acuerdo

¹⁰⁸ SALINAS ALCEGA, S. El Acuerdo de París de Diciembre de 2015: La sustitución del multilateralismo por la multipolaridad en la cooperación climática internacional, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol.70/1, enero-junio 2018, pp. 53-76.

¹⁰⁹ Véase: Decision 27/CMP.1 Procedures and mechanisms relating to compliance under the Kyoto Protocol. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3, En: https://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/application/pdf/dec.27_cmp.1.pdf. Accedido: 1 de julio de 2018.

de París apuesta por que cada país determine sus compromisos de manera voluntaria a través de las NDC, sin lugar a sanción alguna por su incumplimiento.

Si bien dicha flexibilidad normativa generó una aceptación universal que dio origen al Acuerdo de París, resulta preocupante toda vez que se corre el riesgo de no alcanzar la reducción de emisiones necesaria para mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales.

Ello, no solo por el hecho de que cada país establezca a voluntad su contribución -- para lo cual se tiene como única premisa que deberá reflejar la mayor ambición posible, lo cual es absolutamente subjetivo y difícil de determinar--, sino porque además el Acuerdo de París no establece un plazo máximo para alcanzar su objetivo. En efecto, el citado instrumento establece en su artículo 4 lo siguiente:

(...) las Partes se proponen lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible, teniendo presente que las Partes que son países en desarrollo tardarán más en lograrlo, y a partir de ese momento reducir rápidamente las emisiones de gases de efecto invernadero, de conformidad con la mejor información científica disponible, para alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros en la segunda mitad del siglo (...)

El no contar con objetivos específicos de reducción de GEI, ni plazos para alcanzarlos, genera preocupación no solo respecto a si se alcanzará el objetivo del Acuerdo de París, si no respecto a si las medidas que se deberán implementar posteriormente sean suficientes para afrontar la problemática que genera el cambio climático.

4. Técnica jurídica: asimetría jurídica y justicia climática

Si bien el Acuerdo de París obliga a todos los países, sean desarrollados o en vías de desarrollo, a presentar sus NDCs, éste instrumento presenta ciertas prerrogativas para los últimos. A modo de ejemplo, se reconoce que los países en desarrollo tardarán más en alcanzar el punto máximo de emisiones de GEI, la necesidad del apoyo financiero para lograr sus objetivos, la importancia de la transferencia tecnológica, entre otros.

No obstante, pese al apoyo acordado que se brindará a los países en desarrollo y que los países desarrollados deberán seguir encabezando los esfuerzos y adoptando metas absolutas de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía¹¹⁰, el Acuerdo de París no pareciera un instrumento que apueste por la justicia climática. Ello, no solo porque no exige la internalización de la responsabilidad histórica de los

¹¹⁰ Inciso 4 del artículo 4 del Acuerdo de París.

países desarrollados como principales emisores de GEI y exige contribuciones a aquellos países que serán más afectados por el cambio climático¹¹¹, sino porque además no considera como un factor fundamental el cambio de modelo productivo a nivel mundial.

5. Reconocimiento de los daños y riesgos ambientales y su compensación

El llamado “Mecanismo de Varsovia Internacional para la Pérdida y el Daños” se incluye en la regulación actual del Acuerdo de París. En efecto, el Acuerdo de París asegura la continuidad del “tercer pilar de la CMNUCC”, junto con la mitigación y la adaptación, incorporando, explícitamente y, por primera vez en la historia del régimen del cambio climático, el tratamiento de la cuestión de las pérdidas y los daños, mediante su inclusión en la parte dispositiva de un tratado internacional, en concreto, en su Artículo 8. De acuerdo con esta disposición, las Partes reconocen la importancia de evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático, incluidos los fenómenos meteorológicos extremos y los fenómenos de evolución lenta¹¹².

El literal del artículo, en su párrafo primero, establece que

“1. Las Partes reconocen la importancia de evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático, incluidos los fenómenos meteorológicos extremos y los fenómenos de evolución lenta, y la contribución del desarrollo sostenible a la reducción del riesgo de pérdidas y daños.”

El artículo 8 representa un éxito importante de la negociación para los países en desarrollo e implica un reconocimiento por parte de todos los Estados que las pérdidas y los daños no se pueden subsumir simplemente en la adaptación.

Esta disposición viene complementada con el párrafo 50 de la sección de pérdidas y daños, que crea un grupo de trabajo que se basa en el trabajo existente y elabora recomendaciones para abordar la migración climática. No obstante, la operatividad de esta disposición es limitada y ambigua, en la medida que las recomendaciones del grupo de trabajo no tienen autoridad vinculante y no se proporcionan detalles sobre las funciones, operaciones, financiación y otros aspectos relativos a este grupo de trabajo.

¹¹¹ Aquellos que no solo deberán invertir en mitigación sino en adaptación y afrontar pérdidas que genere precisamente los efectos del cambio climático.

¹¹² Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2015. Acuerdo de París. Artículo 8, párrafo 1.

Del párrafo 48 a 52 de la Decisión que contiene anexo el Acuerdo de París, se refiere a las “Pérdidas y daños”, constatando en su numeral 48 que las Partes deciden mantener el Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático, tras su examen en 2016.

En el párrafo 49 se pide al Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia que establezca un centro de coordinación de la transferencia del riesgo que sirva de repositorio de información sobre los seguros y la transferencia del riesgo para facilitar los esfuerzos de las Partes por elaborar y aplicar estrategias de gestión del riesgo integrales. En este sentido, los países vulnerables a menudo luchan por acceder a servicios y mecanismos apropiados y rentables para gestionar y reducir los riesgos relacionados con el cambio climático. El seguro puede ser una herramienta viable para aliviar el impacto de eventos repentinos y de alto impacto. Sin embargo, solo tiene un uso limitado en el contexto de impactos de inicio lento o eventos climáticos extremos que ocurren con mucha frecuencia.

A continuación, en el punto 50 se pide también al Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia que, de conformidad con sus procedimientos y su mandato, establezca un equipo de tareas que sea un complemento a los órganos y grupos de expertos existentes en el marco de la Convención, incluidos el Comité de Adaptación y el Grupo de Expertos para los Países Menos Adelantados, así como a las organizaciones y demás expertos competentes que operan al margen de la Convención, aproveche sus trabajos y recabe su participación, según el caso, con el fin de elaborar recomendaciones sobre enfoques integrados que permitan evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático. Al respecto es probable que los problemas de desplazamiento y migración humana debido al cambio climático sean objeto de atención en las futuras conversaciones sobre el clima. Esto es así, porque cada vez más, la migración no se considera solo en el contexto de la adaptación, sino también como una fuente y/o una respuesta a las pérdidas y los daños.

Tener en cuenta la movilidad humana en el contexto de las pérdidas y los daños es extremadamente complejo y delicado, sobre todo porque existen diferentes formas de enmarcar el problema, cada uno de los cuales implica una respuesta determinada. Al respecto, Mayer identifica tres posibles escenarios: la migración como una forma de reducir las pérdidas y daños; la migración como fuente de pérdidas y daños para los migrantes; y la migración como fuente de pérdidas y daños para las comunidades de acogida. Sin duda,

encontrar soluciones a estas problemáticas planteará retos políticos importantes respecto a posibles obligaciones futuras en el ámbito del asilo a los "refugiados" climáticos¹¹³.

Y el número 51 se pide asimismo al Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia que en su próxima reunión comience a trabajar en la puesta en práctica de las disposiciones que figuran en los párrafos 49 y 50 *supra*, y que informe sobre los progresos realizados al respecto en su informe anual.

La disposición más relevante se contiene en el párrafo 52, en el que se conviene que el artículo 8 del Acuerdo de París no implica ni da lugar a ninguna forma de responsabilidad jurídica o indemnización.

Esta había sido una demanda clave de los países desarrollados, en particular los Estados Unidos: en el período previo a la COP-21, entonces el Secretario de Estado John Kerry había declarado que enmarcar la pérdida y el daño como una cuestión de compensación frustraría el Acuerdo¹¹⁴. Los países en desarrollo sólo aceptaron esta advertencia a cambio de la inclusión de un objetivo ambicioso de limitación de la temperatura global a 1,5 ° C por encima de los niveles preindustriales en el Acuerdo de París.

Aunque el lenguaje utilizado en el párrafo 52 no es ambiguo, su inclusión en la Decisión de París significa que no forma parte del Acuerdo, es decir, que estrictamente no tiene el mismo efecto vinculante y que, teóricamente, podría ser cuestionado en futuras negociaciones. Además, el párrafo 52 no excluye la compensación en un contexto más allá del artículo 8 (por ejemplo, a través de un litigio en un tribunal nacional). Así, por ejemplo, de conformidad con el derecho consuetudinario internacional, las principales normas aplicables a los impactos del cambio climático, son la regla de 'no dañar' (*no harm rule*), que obliga a los Estados a prevenir y reducir el riesgo de daño ambiental a otros Estados, y el principio de 'quien contamina paga'. Ambas normas se reflejan en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, que afirma que los Estados tienen la "responsabilidad de garantizar que las actividades dentro de su jurisdicción o control no causen daños al medio ambiente de otros Estados" (Principio 2) y reafirma el "enfoque de que el contaminador debe, en principio, asumir el costo de la contaminación" (Principio 16)¹¹⁵. Teóricamente, estos principios proporcionan

¹¹³ MAYER, B. "Migration in the UNFCCC Workstream on Loss and Damage: An Assessment of Alternative Framings and Conceivable Responses", *Transnational Environmental Law*, Vol. 6, 2016, núm. 1, pp. 107- 129.

¹¹⁴ GOODELL, J., *John Kerry on Climate Change: The Fight of Our Time*. Rolling Stone, En: <http://www.rollingstone.com/politics/news/john-kerry-on-climate-change-the-fight-of-our-time2015120>. Accedido: 3 de febrero 2018.

¹¹⁵ United Nations General Assembly, *Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992, Annex I, Rio Declaration on Environment and Development, A/CONF.151/26 (Vol. I)*. En: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>. Accedido: 2 de febrero 2018.

una base para reclamar una indemnización por pérdidas y daños. Sin embargo, no existen precedentes para este tipo de litigios internacionales interestatales sobre el cambio climático y existen desafíos significativos para demostrar la negligencia de parte del Estado ofensivo y una conexión directa entre pérdidas específicas y daños y emisiones del Estado infractor.

5. La perspectiva de la adaptación en el régimen jurídico del cambio climático

La mitigación y la adaptación son las principales estrategias para enfrentar el cambio climático, junto con el mecanismo de pérdidas y daños, incorporado, como se ha analizado antes, por el Acuerdo de París. No obstante, durante mucho tiempo, la prioridad y la respuesta de la comunidad internacional se enfocaron en la mitigación relegando a la adaptación como un aspecto secundario¹¹⁶. En un principio, existió la preocupación de que discutir la adaptación, podría desviar la atención de los esfuerzos de mitigación, considerada como crítica y fundamental para impedir el cambio climático, y de que el enfoque de adaptación estaba relacionada con una visión fatalista y pasiva del abordaje del problema del cambio climático, por lo que predominó el pensamiento de mitigación frente a la adaptación.

Este pensamiento de mitigar las causas del cambio climático, es decir, los Gases de efecto invernadero, se vio reflejado desde un inicio en las negociaciones y en el lenguaje del texto de la CMNUCC y del PK de una manera más predominante que el de adaptación. No solamente existen menos previsiones sobre adaptación, sino que los aspectos relacionados con la misma, como su objetivo (art.2 CMNUCC) o la definición de responsabilidades respecto a la adaptación, son menos claras. De manera esencial, la adaptación se centró en la planeación y asistencia técnica y financiera a los países en desarrollo por parte de los países desarrollados (art 4.(b) (e) CMNUCC).

Sin embargo, la adaptación ha venido ganando foro dentro del régimen y al día de hoy se encuentra en su mayor apogeo. La evolución de la adaptación y su inclusión en la agenda política internacional como un aspecto central, se debe a diversos factores¹¹⁷, entre ellos: i) el incremento de los desastres relacionados con el clima y al creciente apoyo científico respecto a la certidumbre de las causas e impactos del cambio climático; ii) el fracaso del PK al evidenciar el poco progreso de la mitigación y la falta de acción de los países en desarrollo

¹¹⁶ BURTON, I., DIRINGER, E., y SMITH, J. *Adaptation to Climate Change: International Policy Options*, Arlington, 2006, pp. 36; YOUNG, O., *Institutional Dynamics Emergent Patterns in International Environmental Governance*, Cambridge, MA: MIT Press, 2010, p. 225.

¹¹⁷ KHAN, M., y ROBERTS, T., "Adaptation and International Climate Policy", *Wires Climate Change*, Vol. 4, núm. 3, 2013, pp. 171-89.

para “evitar la interferencia a niveles peligrosos”. De esta forma, se comenzó a debatir sobre ¿qué tan rápido o en qué extensión, efectivamente, se podían reducir las causas del cambio climático? Y ¿de qué manera se podría manejar los impactos del cambio climático?

Uno de los mayores impulsos para la adaptación, fue la inclusión de “daños y pérdidas” en la agenda climática, como una nueva dimensión de la adaptación al cambio climático¹¹⁸ para hacer frente a aquellos impactos permanentes e irreversibles en los países en desarrollo particularmente vulnerables. Dicha inclusión, fue fruto de las constantes presiones, principalmente, del grupo OASIS, derivada de su situación especialmente vulnerable ante el cambio climático. Por tanto, la perspectiva de adaptación tiene especial relevancia para los países del Sur o en desarrollo. Ya que, aunque los impactos del cambio climático se experimentan de manera desproporcionada alrededor del mundo, son precisamente, los países en desarrollo los más afectados y quienes, paradójicamente, han contribuido en menor medida con sus emisiones de CO2 al problema de cambio climático y tienen menor capacidad para la adaptación¹¹⁹. Por lo que, la adaptación constituye una importante dimensión de la equidad en el contexto del cambio climático¹²⁰.

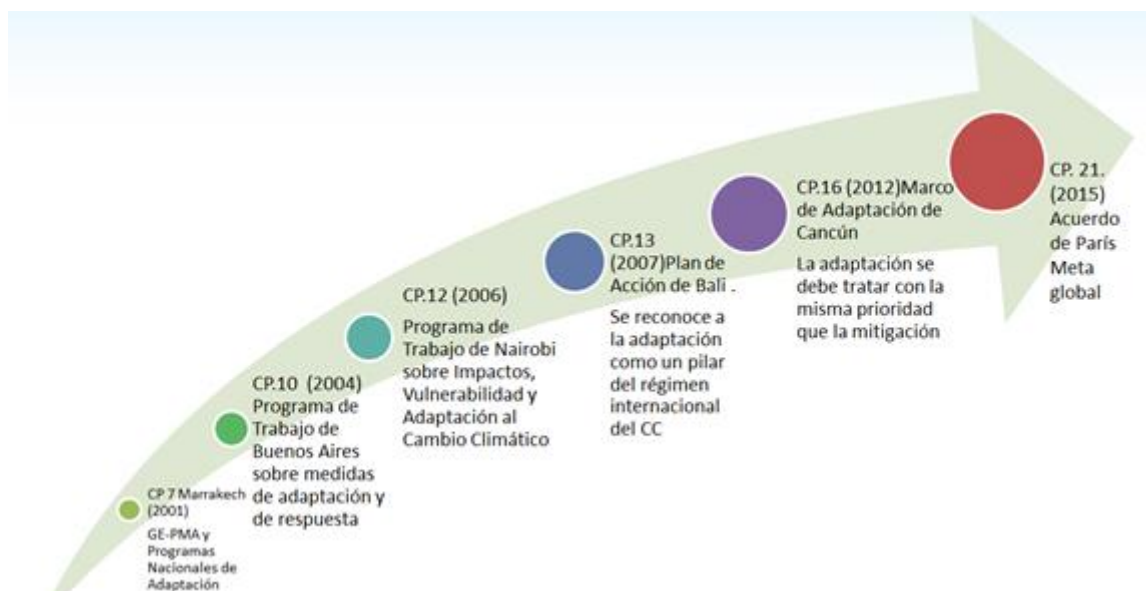
La siguiente figura muestra los hitos más importantes de la adaptación dentro de la CMNUCC. Desde sus comienzos en las negociaciones y en el régimen internacional, en el Acuerdo de Marrakech (2001) hasta convertirse en un aspecto primordial del mismo y al mismo nivel que la mitigación, al menos en un sentido discursivo (Acuerdo de París,2015).

Figura. Evolución de la adaptación en el régimen internacional del cambio climático

¹¹⁸ En la actualidad, “Daños y pérdidas” es considerado como el tercer pilar de la CMNUCC.

¹¹⁹ HUMPHREYS, S., “Climate Justice: The Claim of the Past,” *Journal of Human Rights and the Environment*, Vol. 5, núm 2, 2014, pp. 134–36.

¹²⁰ SOLTAU, F. *Fairness in international climate change law and policy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2009, p. 289.



Fuente: ASCENCIO, S. “Sinergias y tensiones entre la adaptación y mitigación al cambio climático. La política climática de México, *Pensamiento jurídico*, 2018.

A pesar de existir previsiones sobre adaptación en el régimen internacional, la adaptación ha tenido dificultades para su implementación. En especial, con referencia a la falta de acuerdo respecto al significado, alcance y tiempo de la adaptación; la limitada capacidad de los países en desarrollo para realizar evaluaciones de riesgo y la falta de acceso a los fondos¹²¹ y la falta de vinculación con la mitigación. Siendo las principales barreras de la adaptación.

Para entender mejor la priorización de una sobre la otra y el desarrollo tardío de la adaptación dentro del régimen es necesario analizar las características de cada una de ellas [ver figura]. La primera de estas caracterizaciones y distinciones es la escala geográfica de respuesta. La respuesta de mitigación se da desde el estado y con alcance global (CMNUCC) mientras que la adaptación es localizada, dependiendo de las necesidades, vulnerabilidad y capacidades de la comunidad local. La naturaleza localizada encuentra entre sus principales retos la generación de información para entender los impactos del cambio climático localizados y la capacidad financiera para realizar acciones. Sobre este último punto, la discusión ha sido ¿Quién debe financiar la adaptación? ¿Cómo gestionar la financiación?

Figura. Diferencias entre mitigación y adaptación

¹²¹ YAMIN, F. “The European Union and Future Climate policy: Is mainstreaming adaptation a distraction or part of the Solution?”, *Climate Policy*, Vol. 5., núm 3, 2005, pp. 61-349.

VISIONES		ADAPTACIÓN	MITIGACIÓN
	Problema	Los impactos del cambio climático (correctiva y fatalista)	Las emisiones de gases de efecto invernadero (preventiva y proactiva)
	Alcance	Local (Múltiples contextos)	Global
	Solución	-Aumentar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad de los sistemas humanos y ecológicos. -Aumentar la capacidad de adaptación.	Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero Establecer la concentración de gases de efecto invernadero
	RESULTADOS	-La adaptación ha recibido menor atención respecto la mitigación y, por tanto, un menor desarrollo en el ámbito político y científico. - Visión fragmentada sobre una respuesta de cambio climático -Se generan cuestiones de inequidad respecto a la carga y responsabilidad del cambio climático.	

Fuente: Elaboración propia.

Actualmente, la adaptación se encuentra en su mayor resplandor. Sin embargo, aspectos sobre la suficiente financiación para la adaptación, su evaluación y su integración con la mitigación siguen siendo aspecto de discusión.

6. Efectividad/eficacia en el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo de París

La eficacia del Acuerdo de París se basa en tres elementos¹²²:

- La participación
- La ambición
- El cumplimiento de los compromisos

La alta participación en su adopción y ratificación ha batido todos los récords (ver supra). Aunque también es cierto que la intención de EE.UU. de desvincularse del Acuerdo de París ha mermado considerablemente la eficacia del acuerdo por cuanto es el segundo máximo emisor de GEI (en términos absolutos, primero en términos relativos)¹²³. Aunque dicha ausencia es difícil de compensar, también hay que señalar que otros países emergentes (China, Brasil, India), importantes también en la emisión de GEI se comprometen a asumir obligaciones de mitigación, aunque sean autoimpuestas, a través de sus NDC.

El Acuerdo de París tampoco está escaso en ambición, en lo que al objetivo se refiere. Efectivamente, el artículo 2 del AP establece como objetivo principal: “[m]antener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles

¹²² VOIGT, C., “The Compliance and Implementation Mechanism of the Paris Agreement”, *Review of European Comparative & International Environmental Law*, Vol. 25, 2015, núm. 2, p. 161.

¹²³ Véase supra, punto 4.4 de la Parte I.

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”. Más dudas arroja la ambición en la fijación de las obligaciones de mitigación, ya que éstas ya no se establecen en el propio texto internacional. En este sentido, dependemos de la ambición que cada Estado parte desee asumir, eso sí, con el compromiso de elevarla cada 5 años.

El cumplimiento de los compromisos, es en realidad, el punto clave para garantizar la eficacia del Acuerdo de París. El periodo de aplicación del AP aún no ha comenzado, lo hará en 2020. Sin embargo, ya se puede apreciar un número muy elevado de partes que han comunicado sus NDC. Atendiendo a la página Web de la CMNUCC, en abril de 2016, un total de 190 países han remitido sus INDC (previas a las NDC), lo que supone cubrir el 94,6% de las emisiones GEI. Aunque también es cierto que aunando los esfuerzos en ellas comunicados no se consigue llegar al objetivo del artículo 2 AP¹²⁴. En este sentido, habrá que preguntarse qué procedimiento de control de cumplimiento se prevé en el AP, cuestión que se trata en el siguiente epígrafe.

7. Sistema de control del cumplimiento en el Acuerdo de París

Aunque las medidas de lucha contra el cambio climático se decidan a nivel doméstico, a través de las Contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés), el sistema de control sí se encuentra internacionalizado¹²⁵. Se recoge en los artículos 13, 14 y 15 del Acuerdo de París (AP), que presentan un sistema basado en la transparencia y en la rendición de cuentas. Se trata de un sistema facilitador del cumplimiento sin que esté previsto sancionar o extraer consecuencias de los incumplimientos. De haber alguna sanción, ésta sería política¹²⁶.

El Sistema de control se asienta sobre 3 patas: (1) un marco de transparencia reforzado –art. 13-; (2) realización de un balance mundial sobre aplicación del acuerdo –art. 14-; y (3) un Comité de expertos para controlar el cumplimiento –art. 15-. Esto es, se trata de un sistema de control basado en la transparencia y publicidad, por un lado (puntos 1 y 2), y en un sistema de facilitación del cumplimiento por otro lado (punto 3).

7.1 Sistema de control basado en la transparencia y publicidad

¹²⁴ Según el grupo de investigación Climate Action Tracker, la temperatura superará los 3°C, En: <http://climateactiontracker.org/>. Accedido: 20 de junio de 2018.

¹²⁵ Como sostiene Lavanya Rajamani, el AP “reflect a hybrid architecture combining ‘bottom up’ nationally determined contributions with ‘top down’ elements such as rules on transparency” (RAJAMANI, L., “Ambition and Differentiation in the 2015 Paris Agreement: Interpretative Possibilities and Underlying Politics”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 65, 2016, p. 502).

¹²⁶ LAVALLE, S.y MALJEAN-DUBOIS, S., “L’Accord de Paris: fin de la crise du multilatéralisme climatique ou évolution en clair-obscur?”, *Revue Juridique de l’Environnement*, 2016, núm 1, p. 32.

1) Marco de transparencia reforzado para las medidas y el apoyo (art. 13)

El artículo 13 del AP prevé un mecanismo internacional sobre cómo medir, notificar y verificar la actuación y el apoyo prestado o recibido por los distintos países, con el objetivo principal de tener una visión clara del apoyo prestado o recibido por las diferentes partes en el Acuerdo¹²⁷. Se basa en la obligación de proporcionar periódicamente cierta información (art. 13.7):

- a. Inventarios nacionales de emisiones (fuentes GEI) y de absorción (sumideros)
- b. Seguimiento de los progresos para aplicar y cumplir sus Contribuciones nacionales
- c. Efectos del cambio climático sobre su país y la labor de adaptación llevadas a cabo
- d. Apoyo financiero; transferencia de tecnología y actividades de capacitación prestadas o recibidas

Ha de resaltarse que, a diferencia de otras obligaciones insertas en el AP, respecto de las obligaciones de comunicación y envío de información se utiliza “deberá” y no “debería”, por lo que la obligatoriedad es mucho más clara. Ahora bien, respecto de algunas informaciones (en concreto, las relativas al apoyo financiero, la transferencia de tecnología y el fomento de la capacidad) se distingue entre países desarrollados (“deberán”) y países en desarrollo (“deberían”). Pero todas la Partes “deberán” proporcionar información sobre emisiones y sumideros, así como han de hacer un seguimiento de los progresos en la aplicación y cumplimiento de su contribución nacional; y “deberían” proporcionar información relativa a los efectos del cambio climático y las labores de adaptación¹²⁸.

La comunicación de tales medidas se realizará a través de las NDC, de los informes bienales, así como de los procesos de evaluación, de consulta, etc., que tendrán que transmitirse a la Secretaría de la CMNUCC y ésta lo publicará en un registro de acceso público (a través de su página web) ¹²⁹.

Este deber de publicación y transparencia es fundamental pues, en realidad, encarna prácticamente la única vía de fiscalización de las políticas estatales. Efectivamente,

¹²⁷ Es un sistema novedoso no empleado hasta la fecha en relación con un acuerdo internacional de medio ambiente (aunque sí es un método común en el ámbito de los derechos humanos).

¹²⁸ Esta distinción también es apuntada por Lavanya Rajamani (RAJAMANI, L., “Ambition and Differentiation in the 2015 Paris Agreement: Interpretative Possibilities and Underlying Politics”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 65, 2016, p. 503).

¹²⁹ Las NDC se publican ya, en virtud del apartado 12 del Artículo 4, “en un registro público que llevará la secretaría” de la CMNUCC. Actualmente, 172 Partes han comunicado sus NDC a la Secretaría V. la página de la CMNUCC, En <http://www4.unfccc.int/ndcregistry/Pages/Home.aspx>. Accedido: 1 de julio de 2018.

ante la falta de un mecanismo de control del cumplimiento, y al constatarse que las NDC a lo sumo contienen una obligación de comportamiento y no de resultado, la única vía para hacer responsables a los Estados de que cumplan sus contribuciones auto-impuestas es la transparencia¹³⁰. En cualquier caso, también se someterá al examen técnico de un Comité de expertos previsto en el artículo 15 (ver infra).

2) Balance mundial de aplicación del acuerdo (art. 14)

El mecanismo del balance mundial previsto en el artículo 14 consiste en que cada país comunique sus esfuerzos y políticas de manera que se pueda constatar el “avance colectivo en el cumplimiento de su propósito y de sus objetivos a largo plazo”. En definitiva, se trata de enseñar al mundo los “progresos” (o las “vergüenzas”) y tratar de examinar la eficacia del mecanismo. En este sentido, cabe citar el símil utilizado por Jorge Viñuales al apuntar que con ello lo que se pretende es ver el “bosque” más allá de los árboles individuales¹³¹.

Pero no queda ahí la cosa, sino que con dicha información se pretende que los países “actualicen y mejoren, de modo que determinen a nivel nacional, sus medidas y su apoyo de conformidad con las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo, y para que aumenten la cooperación internacional en la acción relacionada con el clima.” Se trata de un complemento, por tanto, a la obligación de progresión en la revisión de las NDC.

Por este motivo, el primer balance mundial se prevé para el 2013, dos años antes de la obligación de informar sobre la primera revisión de las NDC (2015), y cómo éstas, se realizará cada 5 años.

Valoración

Dado que el sistema se basa en la transparencia y el rendimiento de cuentas, la sociedad civil (académicos, movimientos sociales y ecologistas, políticos, etc.) tiene un papel muy importante que cumplir para controlar el cumplimiento del objetivo asentado por el AP. Es un llamamiento de estar alerta y hacer un seguimiento de esta información. Lo que no sabemos es si será suficiente¹³².

El sistema de control de cumplimiento configurado en el AP se basa en la idea en que la presión pública que pueda afear la imagen de los países (mecanismo *blame and shame*) sea un incentivo suficiente para hacerles cumplir con sus compromisos

¹³⁰ Bodansky afirma así: “Since parties’ NDCs are not legally binding, the Paris Agreement’s transparency framework is the main mechanism to hold states accountable for doing what they say” (BODANSKY, D., “The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?”, *AJIL*, Vol. 110, 2016, p. 311).

¹³¹ VIÑUALES, J. “The Paris Climate Agreement: An Initial Examination”, *C-EENRG Working Paper*, 2015, núm. 6, p. 19.

¹³² Así también se lo preguntan Lavallee y Maljean-Dubois, p. 32.

nacionales¹³³. No obstante, existen muchas incertidumbres si será un mecanismo eficaz a la vista de que los países se pueden escudar en su derecho al desarrollo (insostenible), la protección de su economía (argumento esgrimido por EE.UU. para, incluso, salirse del AP) o la vaguedad e indeterminación de las obligaciones autoimpuestas en sus NDC. Las medidas que claramente pueden incumplirse son las de carácter procedimental previstas en el AP, es decir, no comunicar sus NDC, no informar sobre las medidas adoptadas, etc. El resto de medidas prevista en el AP, por ejemplo, revisar al alza las NDC son más una obligación de comportamiento que de resultado, cuyo cumplimiento será difícil de ser verificado ya que depende de conceptos tan indeterminados como la buena fe y la diligencia de los Estados (véase supra).

7.2 Sistema de control basado en la facilitación del cumplimiento

3) Comité de expertos para controlar el cumplimiento (art. 15)

El artículo 15 del AP prevé la creación de un Comité de expertos encargados de controlar el cumplimiento del acuerdo. En virtud de lo establecido en el propio artículo 15¹³⁴, las cuestiones sobre las cuales existe certeza son las siguientes:

- El carácter facilitador de la implementación y promoción del cumplimiento del AP
- La existencia de un mecanismo de control, que consistirá en el establecimiento de un Comité que funcionará según lo provisto en una decisión de la COP
- El Comité funcionará de forma transparente, no contenciosa ni punitiva; y prestará especial atención a las distintas capacidades y circunstancias nacionales de las Partes en el Acuerdo.
- El Comité emitirá un informe anual a la COP

¹³³ Esta cuestión se regula principalmente en el artículo 13 del AP. Sobre este particular, v. VAN ASSELT, H., "The role of non-state actors in reviewing ambition, implementation, and compliance under the Paris agreement", *Climate Law*, Vol. 6, 2016, núm. 1-2, pp. 91-108.

¹³⁴ Art. 15:

1. Por el presente se establece un mecanismo para facilitar la aplicación y promover el cumplimiento de las disposiciones del presente Acuerdo.
2. El mecanismo mencionado en el párrafo 1 del presente artículo consistirá en un comité compuesto por expertos y de carácter facilitador, que funcionará de manera transparente, no contenciosa y no punitiva. El comité prestará especial atención a las respectivas circunstancias y capacidades nacionales de las Partes.
3. El comité funcionará con arreglo a las modalidades y los procedimientos que apruebe en su primer período de sesiones la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo, a la que presentará informes anuales.

La Decisión 1 CP.21, en cuyo anexo se integró el AP, también realiza algunas aclaraciones al respecto¹³⁵:

- El Comité tendrá una composición de 12 miembros de reconocida competencia en los ámbitos científico, técnico, socioeconómico o jurídico.
- Los miembros del Comité serán elegidos por la COP/MOP sobre la base de una representación geográfica equitativa, con dos miembros por cada grupo regional de NN.UU., un miembro de los pequeños Estados insulares en desarrollo y 1 miembro de los países menos adelantados, teniendo en cuenta el equilibrio de género.

Por otro lado, también pueden citarse algunos puntos en los que es muy probable que exista consenso entre las Partes del AP¹³⁶:

- No se podrá revisar el contenido de las NDC
- No se podrá cambiar la naturaleza jurídica o el contenido normativo de las disposiciones del AP
- El Comité no es una instancia de resolución judicial o cuasi judicial

Sin embargo, todavía quedan muchas cuestiones abiertas como las modalidades o el funcionamiento del Comité, que según el artículo 15¹³⁷, deberán fijarse en una decisión de la COP/MOP, aún pendiente¹³⁸.

El hecho de que el AP prevea que no será un procedimiento contencioso ni punitivo, tal vez en un intento de huir de la experiencia de la *enforcement branch* del Protocolo de Kioto (PK). Su carácter es facilitador y funcionará transparentemente y teniendo en cuenta las circunstancias y capacidades de los Estados. De esta forma, se asemeja más a la *facilitative branch* del PK.

En este sentido, cabe mencionar, aunque sea someramente en qué consistía el sistema de control de cumplimiento en el Protocolo de Kioto, en la medida que va a influir en la configuración del previsto en el AP

¹³⁵ Ver párrafo 103 de la Decisión 1/COP.21.

¹³⁶ BINIAZ, S., "Elaborating Article 15 of the Paris Agreement: Facilitating Implementation and Promoting Compliance", *Policy Brief, Institut du développement durable*, 2017, núm. 10/17, p. 4..

¹³⁷ Y reiterado en el párrafo 104 de la Decisión 1/COP.21

¹³⁸ Los avances sobre las Modalidades y procedimientos para el funcionamiento eficaz de la Comisión para facilitar la implementación y promover el cumplimiento a que se refieren el artículo 15, párrafo 2, del acuerdo de París se pueden consultar en la "Nota informal" de los co-facilitadores en el seno del Grupo de Trabajo Especial sobre el Acuerdo de París (APA, por sus siglas en inglés; Doc. FCCC/APA/2018/L.2/Add.1, page 132 to 145, En:

<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/102a1.pdf?download#page=132>, Accedido: 1 de julio de 2018.

Véase, a este respecto, también VOIGT, C. "The Compliance and Implementation Mechanism of the Paris Agreement", *Review of European Comparative&International Environmental Law*, Vol. 25, 2015, núm 2, pp. 161-173.

Experiencia previa del PK

El artículo 18 del PK dejaba también abierto el régimen de cumplimiento que se iba a seguir, remitiéndose a una Decisión de la COP para determinarlo¹³⁹. Tras un largo proceso de negociación¹⁴⁰, finalmente en la que constituyó la primera Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las partes en el Protocolo de Kioto (COP/MOP1) se adoptó el procedimiento de control de cumplimiento, mediante la Decisión 27/CMP.7 de 9 y 10 de diciembre de 2005 .

Así, se estableció un Comité de Cumplimiento para vigilar y controlar el cumplimiento del PK; compuesto a su vez por dos grupos o subdivisiones: el grupo de facilitación (*facilitative branch*) y el grupo del control del cumplimiento (*enforcement branch*). Mientras que el grupo de facilitación se circunscribe en el ámbito de la cooperación, algo común en el ámbito del Derecho internacional ambiental, el segundo grupo constituye un intento de incorporar métodos coercitivos¹⁴¹.

El grupo de facilitación se ocupa principalmente de prestar asesoramiento y apoyo a las partes en la aplicación del PK, así como de promover el cumplimiento de los compromisos de las partes, atendiendo al principio de responsabilidad común pero diferenciada y las respectivas capacidades. A este grupo también está encomendada la función de detectar un posible incumplimiento de forma rápida, por lo que podrá prestar asesoramiento y apoyo incluso antes del comienzo del periodo de compromiso respecto de algunas de las obligaciones de las partes.

Por su parte, el grupo de control del cumplimiento, además de controlar la observancia por las partes de las obligaciones (de procedimiento y de mitigación), podrá determinar las consecuencias del incumplimiento, lo que supone la instauración de verdaderas sanciones. El país incumplidor, además de elaborar un plan de acción para el cumplimiento y un informe anual sobre sus progresos, también podría verse

¹³⁹ Art. 18 PK: "En su primer período de sesiones, la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Protocolo aprobará unos procedimientos y mecanismos apropiados y eficaces para determinar y abordar los casos de incumplimiento de las disposiciones del presente Protocolo, incluso mediante la preparación de una lista indicativa de consecuencias, teniendo en cuenta la causa, el tipo, el grado y la frecuencia del incumplimiento. Todo procedimiento o mecanismo que se cree en virtud del presente artículo y prevea consecuencias de carácter vinculante será aprobado por medio de una enmienda al presente Protocolo."

¹⁴⁰ Sobre el proceso negociador, los obstáculos y discrepancias, *vid.* RIBERA RODRÍGUEZ, T., "Marco jurídico internacional de la política contra el cambio climático: el proceso de ratificación del Protocolo de Kioto", *REEI*, 2001, núm. 3. P. 5 y s; WANG, X. y WISER, G., "The Implementation and Compliance Regimes under the Climate Change Convention and its Kyoto Protocol", *RECIEL*, Vol. 11, 2002, núm. 2, p. 182 y s).

¹⁴¹ Sobre este particular: CAMPINS ERITJA, M. "El Mecanismo de cumplimiento del Protocolo de Kioto: un nuevo paso en aras al control de cumplimiento de los acuerdos internacionales ambientales", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2007, núm. 14n, p. 6.; PEYRO-LLOPIS, A., "Los mecanismos de control de cumplimiento de las obligaciones previstas en el Protocolo de Kioto", en Remiro Brotóns, A./FERNÁNDEZ EGEA, R., *El cambio climático en el Derecho Internacional y Comunitario*, Fundación BBVA, 2007, pp. 61-85.

sancionado con la suspensión del derecho del Estado incumplidor de acceder a los mecanismos flexibles citados.

El sistema de control constituye, por tanto, un híbrido entre un sistema cooperativo y otro punitivo. El PK apostó por una coordinación de ambas aproximaciones, sin embargo, los países no estaban muy conformes con la parte coercitiva. Un buen ejemplo de ello fue el caso de Canadá, respecto de quien en 2008 se abrió un procedimiento de incumplimiento por no haber cumplido con algunas obligaciones formales en relación con el registro nacional de emisiones de GEI. A pesar de que sólo se le exigieron explicaciones y la remisión de información¹⁴², esto fue suficiente para que dicho país decidiera abandonar el PK en diciembre de 2011, justo cuando se decidió extender la aplicación del Protocolo a un segundo periodo de cumplimiento (2012-2020). Pocos más han sido los países “investigados” en el sistema de cumplimiento del PK (todos ellos europeos)¹⁴³.

De esta forma, cabe afirmar que el mecanismo de control de cumplimiento del Protocolo de Kioto no ha satisfecho las expectativas puesta en él y también explica la opción tomada en el seno del AP.

7.3 ¿Exclusión de otros sistemas de control: responsabilidad internacional y responsabilidad por daños?

Sin perjuicio del artículo 15, el artículo 24 del AP también prevé que los Estados sometan las posibles controversias surgidas por la aplicación del acuerdo a la Corte internacional de Justicia o al arbitraje (se remite a lo establecido en la CMNUCC). De esta manera, al menos desde un punto de vista formal no se excluye que un Estado parte en el AP pueda ser demandado ante una instancia internacional. Respecto de la CMNUCC no ha ocurrido aún, y ya han pasado más de 20 años de su existencia. ¿Constituye el AP una base suficiente para que pueda invocarse ante instancias internacionales? A la vista de su escaso contenido normativo, parece un futurible con pocas posibilidades de éxito.

En relación con la responsabilidad internacional, no sería fácil demandar a un Estado pues para ello es necesario que se infrinja una norma de Derecho internacional. Sin

¹⁴² Véase un resumen del procedimiento y actuaciones, En: https://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/application/pdf/informal_information_note_by_the_secretariat_on_the_comp_proc_wrt_canada.pdf. Accedido: 2 de julio de 2018.

¹⁴³ Véase, a este respecto, la propia página de la CMNUCC, En: <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/compliance-under-the-kyoto-protocol>. Accedido: 2 de julio de 2018.
En relación con el grupo facilitador, los países afectados no se encuentran tan visibles. Véase la documentación, En: <https://unfccc.int/process/bodies/constituted-bodies/compliance-committee-cc/facilitative-branch>. Accedido: 2 de julio de 2018.

embargo, como ya se ha mencionado, el AP establece obligaciones vinculantes de carácter procedimental (obligaciones de comunicar las NDC, de informar sobre las medidas adoptadas, de transparencia, etc.), pero las medidas de mitigación (reducciones de emisiones de GEI), que son la base de la lucha contra el cambio climático, son establecidas a nivel nacional. ¿Cuál es el valor jurídico de dichas obligaciones autoimpuestas? A lo sumo, podría afirmarse la existencia de una obligación de comportamiento, por ejemplo, de revisar las NDC de manera progresiva para alcanzar el objetivo de no superar los 2°C establecido en el artículo 2 del AP. Habrá que probar, entonces, la falta de diligencia y de buena fe de los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones de comportamiento.

Por lo que se refiere a la posibilidad de reclamar internacionalmente por los daños y perjuicios que ocurran como consecuencia del cambio climático, es una cuestión que parece haberse excluido del artículo 8 del AP, si atendemos a lo especificado en la Decisión 1/CP.21. En su apartado 52 se dice expresamente que: “Conviene en que el artículo 8 del Acuerdo no implica ni da lugar a ninguna forma de responsabilidad jurídica o indemnización”¹⁴⁴.

Algunos autores, no obstante, sostienen que dicha declaración no excluye la posibilidad de una posible reclamación internacional por daños, y ello por varios motivos¹⁴⁵. El primero es que se trata de una declaración interpretativa que no se incluye en el propio artículo 8 del AP, sino en una Declaración de la COP con una naturaleza jurídica que puede cuestionarse y, en cualquier caso, cambiarse en un futuro. El segundo es que los términos empleados en el apartado 52 de la Declaración COP son vagos e imprecisos. De un sentido literal podría entenderse que, si bien el artículo 8 no puede servir de base a una reclamación internacional por daños, bien pudieran servir otros artículos del AP, como el artículo 4. ¿Puede servir como base a una reclamación por daños obligaciones autoimpuestas a nivel doméstico? ¿Podría solicitarse una indemnización de un Estado que no ha cumplido con sus obligaciones formales de comunicar y revisar los NDC cada 5 años? ¿Cabría sostener que un Estado que no se ha esforzado al máximo en la ambición de sus medidas de mitigación ha de responder por los daños y perjuicios sufridos por nacionales de otros Estados?

No sólo está el problema de la vaguedad y falta de contenido normativo de las obligaciones del AP, sino también un problema de imputación de dichos daños a un

¹⁴⁴ Entre otros motivos, Nicaragua arguyó su descontento con dicha afirmación para no adoptar el AP (véase Lavalle, S./Maljean-Dubois, S., “L’Accord de Paris: fin de la crise du multilatéralisme climatique ou évolution en clair-obscur?”, *Revue Juridique de l’Environnement*, nº 1, 2016, p. 34).

¹⁴⁵ MACE, M.J./VERHEYEN, R, “Loss, Damage and Responsibility after COP21: All Options Open for the Paris Agreement”, *Review of European Comparative&International Environmental Law, Special Issue: The Paris Agreement*, Vol. 25, 2016, issue 2, p. 205 y s.
En este sentido también se manifestó Nauru en una Declaración anexa a su instrumento de ratificación del AP.

Estado. El cambio climático es un problema global, generado también por casi la totalidad de Estados (si bien es cierto que algunos Estados tienen una responsabilidad histórica más acentuada que otros), por lo que trazar un vínculo de causalidad con un Estado en concreto es muy difícil. Sólo se ha conseguido en casos muy concretos – siendo el caso Urgenda el más famoso¹⁴⁶–, cuando el ordenamiento jurídico interno preveía un deber de proteger más o menos definido, que el Estado ha vulnerado con una actuación de mitigación insuficiente. Se ha tratado, por tanto, de litigación climática doméstica y no tanto internacional.

8. El cambio climático y las migraciones

Otro de los problemas no resueltos por el régimen internacional del cambio climático es la falta de reconocimiento y protección para algunas de las personas más expuestas a los efectos del cambio climático, hasta el punto de tener que abandonar sus hogares y trasladarse dentro o incluso fuera de su país.

El vacío normativo existente a nivel internacional ha propiciado el debate, a lo largo de muchos años, sobre la posible aplicación de diversos instrumentos del Derecho internacional e incluso la creación de nuevos instrumentos internacionales *ad hoc*. Uno de los debates se ha centrado en la idoneidad o no de usar el término “refugiado”, ya que, entre otros motivos, el factor ambiental no se encuentra dentro de las causas que definen el estatuto de refugiado, en el ámbito de la definición contenida en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de Nueva York, de 1967.

8.1. La ausencia de las migraciones climáticas en el régimen jurídico internacional del cambio climático.

El régimen jurídico del cambio climático ha permanecido casi ajeno a los movimientos de población inducidos por los impactos climáticos. La CMNUCC no menciona ni incluye de ninguna manera la relación que existe entre la movilidad humana y los impactos del cambio climático. La migración no entra dentro de los objetivos clave de la misma ni de su estructura, además de que sus órganos no estaban diseñados para tratar este tema.

No fue hasta 2010, las migraciones climáticas comenzaron a ganar mayor importancia en las Conferencias de las Partes. Así, en la COP 16, celebrada en Cancún en 2010, se adoptó el Marco de Adaptación de los Acuerdos de Cancún en el que por primera vez apareció el vínculo entre las migraciones y el cambio climático en un documento oficial de las Naciones Unidas.¹⁴⁷ En el artículo 14, apartado f, se promueve que las Partes tomen las medidas necesarias para:

¹⁴⁶ Estos casos se recogen en el Informe 10 sobre litigación internacional.

¹⁴⁷ VLASSOPOULOS, C. *Defining Environmental Migration in the Climate Change era: Problem, Consequence or Solution?*, Compiegne, 1ª ed., Springer Dordrecht, 2013, pp. 145-163.

“La adopción de medidas para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación en lo que respecta al desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático, cuando corresponda, a nivel nacional, regional e internacional”.

A pesar de lo positivo de la disposición esta presenta algunas limitaciones, como, por ejemplo, la falta de definiciones precisas.

Más adelante, en la Cumbre de Doha en 2012 (COP 18), tomando como base un informe técnico sobre las pérdidas no económicas en el que se identificaba la migración como “pérdidas y daños”, se invitó a las Partes a continuar trabajando en este mecanismo.¹⁴⁸

En la COP 19, que se celebró en Varsovia en 2013, se creó un mecanismo para tratar las pérdidas y daños causados por el cambio climático en los países vulnerables en desarrollo (“Mecanismo de Varsovia”) así como un comité ejecutivo cuya misión sería encargarse de guiar e implementar las funciones de dicho mecanismo. Entre otras tareas, a este comité se le encomendó la misión de mejorar el conocimiento acerca de cómo los impactos del cambio climático están afectando a los patrones de las migraciones humanas.¹⁴⁹

En 2014, en la COP 20 (Lima, Perú) se acordaron los elementos que debía incluir el borrador del nuevo acuerdo climático, incluyendo ya la opción de tratar la migración dentro del apartado “pérdidas y daños” en el texto del acuerdo final. Asimismo, se decidió la composición y los procesos que seguiría el comité encargado del Mecanismo de Varsovia.¹⁵⁰

Posteriormente, en la Cumbre del Clima de París (COP 21), se integró una referencia al desplazamiento en las Decisiones para hacer efectivo el Acuerdo, concretamente en “pérdidas y daños”:

“50. Pide también al Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia que, de conformidad con sus procedimientos y su mandato, establezca un equipo de tareas que sea un complemento a los órganos y grupos de expertos existentes en el marco de la Convención, incluidos el Comité de Adaptación y el Grupo de Expertos para los Países Menos Adelantados, así como a las organizaciones y demás expertos competentes que operan al margen de la Convención, aproveche sus trabajos y recabe su participación, según el caso, con el fin de elaborar recomendaciones sobre enfoques integrados que permitan evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático”.

¹⁴⁸ Advisory Group, *Human Mobility in the Context of Climate Change. Recommendations from the Advisory Group on Climate Change and Human Mobility COP 20 Lima, Peru, 2014*, En: www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Human-Mobility-in-thecontext-of-Climate-Change.pdf. Accedido: 2 de julio de 2018.

¹⁴⁹ ONU, *Initial 2-year work plan of the Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts in accordance with decisions 3/CP.18 and 2/CP.19*, 2013, En: http://unfccc.int/files/adaptation/cancun_adaptation_framework/loss_and_damage/. Accedido: 2 de julio de 2018.

¹⁵⁰ Advisory Group, *op cit*, nota 103.

A pesar de esta inclusión, se dejó claro en el texto que no habrá ningún tipo de responsabilidad jurídica o indemnización. Además, la inclusión de este párrafo no estuvo clara hasta el final de las negociaciones y fue el resultado de los esfuerzos del *lobby* impulsado por el “*Advisory Group on Climate Change and Human Mobility*”, que incluye agencias del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, de la Organización Internacional de las Migraciones y del *Norwegian Refugee Council/IDMC*, entre otros. Finalmente se incluyó el texto mencionado en el apartado “Decisiones para hacer efectivo el Acuerdo”, concretamente en las medidas de “Pérdidas y Daños”, como habían sugerido la mayoría de los Estados en desarrollo para poder ser compensados por los países que más han contaminado.¹⁵¹

En el literal del Acuerdo de París, la referencia a la migración climática es inexistente, salvo en la parte preambular, en la que se menciona la migración como colectividad vulnerable frente los efectos del cambio climático y que por ello sus derechos se encuentran en concreto se refiere a

“Reconociendo que el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional”.

Aunque no se encuentra en el texto del Acuerdo en sí, al menos se recoge en el preámbulo y en las decisiones de las Conferencias de la Partes, antes mencionadas, lo que se ha considerado como un aspecto positivo, pero evidentemente insuficiente en relación a la gravedad y magnitud de las migraciones climáticas.¹⁵² De esta manera, se invitó a la creación de un “grupo de trabajo” (“*task force on displacement*”), cuyas tareas consisten en desarrollar recomendaciones “(...) para evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático”.¹⁵³ El grupo de trabajo se constituyó en marzo de 2017 y la primera reunión presencial tuvo lugar del 18 al 19 de mayo de 2017 en Bonn, Alemania. Allí, el grupo de trabajo propuso una serie de actividades para cumplir su mandato. Sobre la base de esa reunión, el plan de trabajo del fue desarrollado y respaldado posteriormente por el Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia de Pérdidas y Daños. La segunda reunión tuvo lugar el 14 y 15 de mayo de 2018 en Suiza, en ella se discutieron los avances y resultados de las actividades del grupo de trabajo hasta la actualidad y, entre otras actividades, se sistematizó una lista de posibles medidas a tomar.

¹⁵¹ KARASAPAN, O., *Refugees: Displaced from the Paris climate change agreement?*, En: www.brookings.edu/blog/future-development/2015/12/07/refugees-displaced-from-the-paris-climate-change-agreement/. Accedido: 21 de mayo de 2018.

¹⁵² UK Climate Change and Migration Coalition, *Paris – Displacement and Migration. What happens next?*, En: http://climatemigration.org.uk/alex_randall-paris-displacement-and-migration-what-happens-next/. Accedido: 21 de mayo de 2018.

¹⁵³ TFD, *Task Force on Displacement at a glance*, En: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/TFD_brochure.pdf. Accedido: 21 de mayo de 2018.

El borrador de las recomendaciones será presentado en la COP 24, que se celebrará entre el 3 y el 14 de diciembre de 2018 en Katowice, Polonia.¹⁵⁴

A pesar de la importancia de la puesta en marcha del grupo de trabajo y de sus avances, se puede afirmar que el tema de las migraciones climáticas ha pasado casi completamente desapercibido en el régimen jurídico internacional del cambio climático. La inclusión en el preámbulo en el Acuerdo de París de las personas migrantes, así como del artículo 50 en el apartado de Pérdidas y Daños sin duda son importantes pero, si se tiene en cuenta la situación de quienes migran por la degradación ambiental debida al cambio climático y de los retos a los que se enfrentan se puede concluir que se requiere un mayor esfuerzo y voluntad política.

8.2. El contexto actual.

Estos esfuerzos políticos a los que se hacían referencia en el apartado anterior parecen producirse gracias a la adopción de tres instrumentos clave: la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes, adoptada en 2016¹⁵⁵, que reconoce el medio ambiente como causa de las migraciones; los Principios sobre migrantes en países en crisis (MICIC), adoptados en 2016, que se refieren a las personas afectadas por desastres; y el Pacto Mundial sobre la migración segura, regular y ordenada (previsto para ser adoptado en 2018)¹⁵⁶, que se refiere a cómo el medio ambiente puede influir en la movilidad y cómo los Estados están empezando a reconocer, aunque sea a nivel político, los vínculos existentes entre migración y cambio climático.

En este sentido, la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes ha sido precisamente uno de los grandes hitos que en los dos últimos años, contribuyendo al reconocimiento del medio ambiente como causa de migración. Asimismo, los Principios sobre migrantes en países en crisis (MICIC), adoptados en 2016, que prestan atención explícita a las personas afectadas por desastres y a las poblaciones de pequeñas islas-estado en desarrollo¹⁵⁷.

Otro avance también se ha producido a través de la “Platform on Disaster Displacement”, que da continuidad al trabajo realizado por la Iniciativa Nansen, así como la guía de prácticas para

¹⁵⁴ Task Force on Displacement Stakeholder Meeting, *Recommendations for integrated approaches to avert, minimize and address displacement related to the adverse impacts of climate change*, En: www.environmentalmigration.iom.int/sites/default/files/Concept%20Note.pdf. Accedido: 21 de mayo de 2018.

¹⁵⁵ Naciones Unidas. Asamblea General (Septiembre 2016) Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes

¹⁵⁶ Fortalecimiento de la cooperación internacional y la gobernanza de la migración con miras a la aprobación de un Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular 2018. 18–19 de abril de 2017. Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Síntesis de conclusiones.

¹⁵⁷ Susanne Melde, Frank Laczko y François Gemenne (2017) Making mobility work for adaptation to environmental changes: Results from the MECLEP global research. Ginebra: International Organisation for Migration (IOM).

la protección de personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres en países de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) elaborado por esta iniciativa¹⁵⁸.

9. La escasa perspectiva derechos humanos, pueblos indígenas y de perspectiva de género

En el quinto informe del IPCC se afirma que en las últimas décadas, los cambios en el clima han causado impactos en los sistemas humanos en todos los continentes y océanos pero que los riesgos se distribuyen de manera desigual y, por lo general, son mayores para las personas y comunidades más desfavorecidas (IPCC, 2014). Las comunidades en situación de vulnerabilidad, incluidos los pobres, las mujeres, los niños y niñas, los grupos étnicos estructuralmente discriminados y las personas mayores, con frecuencia son más gravemente afectadas por desastres naturales y climáticos. Los pueblos indígenas, tradicionales y campesinos son a su vez especialmente vulnerables, ya que dependen en mayor medida para su supervivencia de los sistemas naturales afectados por el cambio climático (PNUD, 2007). La perspectiva de género es muy importante en la política climática, ya que precisamente en el ámbito del cambio climático pone de manifiesto, tanto las vulnerabilidades como las fortalezas del rol que desempeña la mujer, ya que cumplen un papel fundamental en el cuidado, el sostén y la reconstrucción de sus comunidades¹⁵⁹.

No obstante, la falta de un reconocimiento, a nivel político-jurídico, del cambio climático como un factor de vulnerabilidad añadido, generador de pobreza y de movimientos de población, acrecienta la desigualdad e injusticias, que sufren especialmente las mujeres, de forma sistemática y estructural, precisamente, en aquellas partes del mundo más azotadas por el cambio climático. Esto es debido, según Alston, a que los análisis del cambio climático y de sus repercusiones, se han abordado desde una perspectiva estrictamente científica y tecnológica, obviando el análisis social y de género¹⁶⁰.

La introducción de la dimensión de género en las negociaciones internacionales sobre el cambio climático¹⁶¹, ha tenido su resultado en el Acuerdo de París¹⁶², que es el

¹⁵⁸ Platform on disaster displacement, *Guía para protección de personas que se desplazan en contexto de desastres*, En: <http://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2016/11/GUÍA-PARA-PROTECCIÓN-DE-PERSONAS-QUE-SE-DESPLAZANEN-CONTEXTO-DE-DESASTRES.pdf>.

Accedido: 2 de julio de 2019.

¹⁵⁹ CIDA 2002 Gender Equality and Climate Change: Why Consider Gender Equality when Taking Action on Climate Change? (Quebec: Canadian International Development Agency) and Hunter L M and David E 2009 Climate Change and Migration: Considering the Gender Dimensions (Boulder, CO: Institute of Behavioral Science, University of Colorado) Working Paper, Population Program.

¹⁶⁰ ALSTON, M., *Gender-Based-Violence in Post-Disaster Recovery Situations: an emerging public health issue.*, Londres, 1ª ed., Routledge, 2012, Gender Based Violence and its Impact on Health.

¹⁶¹ Gender CC Network (2008) 'Gender and Climate Change: Networking for Gender Equality in International Climate Change Negotiations / UNFCCC COP13/CMP3.

¹⁶² United Nations, *Adoption of the Paris Agreement. 21st Conference of the Parties. 2015 Paris: United Nations*, En: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf>. Accedido: 10 de febrero de 2018. UNFCCC. 2015, *Progress tracker1 Work programme resulting from the relevant requests*

primero de carácter multilateral que incluye la referencia a migración y a igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres y equidad intergeneracional en su preámbulo¹⁶³. El preámbulo del Acuerdo de París resalta que las Partes deben “respetar, promover... igualdad de género, el empoderamiento de la mujer.” Además, incluye lenguaje para asegurar que los países dirijan enfoques basados en género respecto a la adaptación (artículo 7.5) y generación de capacidades (artículo 11.2). Si bien es verdad que esta referencia no ha tenido mayor desarrollo en su parte operativa y no hay un nexo directo entre género y migración con el cambio climático, es importante destacar que al menos, quince años después de la primera decisión sobre las mujeres y la perspectiva de género en el marco de la CMNUCC en la COP 7 en 2001¹⁶⁴, se ha producido un paso importante hacia el logro de sus objetivos relacionados con el equilibrio entre sexos y una política climática sensible a las cuestiones de género aceptando un programa de trabajo ampliado que incluye a la sociedad civil, las empresas y otras partes interesadas¹⁶⁵. En la COP22 las partes también decidieron extender el Programa de Trabajo de Lima sobre Género (2014) que impulsa actividades en generación de capacidades y manda sobre el desarrollo de un Plan de Acción en Género para la CMNUCC. En efecto, mediante la decisión 21/CP.22¹⁶⁶, párrafo 27, se pidió al Órgano Subsidiario de Ejecución que elaborara un plan de acción sobre el género (PAG) a fin de apoyar la aplicación de las decisiones y los mandatos relacionados con el género en el proceso de la Convención Marco. El PAG, creado en el marco del programa de trabajo de Lima sobre el género¹⁶⁷, pretende fomentar la participación plena, efectiva y en pie de igualdad de la mujer y promover una política climática capaz de responder a las cuestiones de género y la incorporación de una perspectiva de género en la aplicación de la Convención y en la

contained in decision 1/CP.21, En: http://unfccc.int/files/paris_agreement/application/pdf/progress_tracker_26102016_1000.pdf. Accedido: 10 de febrero de 2018.

¹⁶³ Position Paper on the 2015 New Climate Agreement' published on 1 June 2015 by the organisation Women and Gender Constituency.

¹⁶⁴ Decision 36/CP.7 “Improving the participation of women in the representation of Parties in bodies established under the United Nations Framework Convention on Climate Change or the Kyoto Protocol”, FCCC/CP/2001/13/Add.4. Disponible en: https://unfccc.int/files/bodies/election_and_membership/application/pdf/decision_36_cp7.pdf. A partir de esta Decision, se adoptaron, con posterioridad, las Decisiones 1/CP.16, 23/CP.18, 18/CP.20 y 1/CP.21 integraron la perspectiva de género en las negociaciones climáticas.

¹⁶⁵ UNFCCC. *Subsidiary Body for Implementation (SBI), Gender and climate change. Draft conclusions proposed by the Chair. Recommendation of the Subsidiary Body for Implementation, FCCC/SBI/2017/L.29.* En:

http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?preref=600009848#beg. Accedido: 2 de julio de 2018.

¹⁶⁶ United Nations, *Introduction to Gender and Climate Change*, En: <https://unfccc.int/topics/gender/the-big-picture/introduction-to-gender-and-climate-change>. Accedido: 2 de julio de 2018.

¹⁶⁷ 20th Conference of the Parties (COP 20) to the UNFCCC held in Lima, Peru, from 1 to 12 December 2014, and in particular to the Lima Work Programme on Gender (decision 18/CP.20). And 22nd Conference of Parties (COP 22) to the UNFCCC held in Marrakech, Morocco, from 7 to 18 November 2016, and its decision on gender and climate change extending the 2014 Lima Work Programme on Gender (decision 21/CP.22).

labor de las Partes, la secretaría, las entidades de las Naciones Unidas y todos los interesados a todos los niveles.

A pesar de estos avances, la dimensión de género no debe solo ser considerada respecto a las vulnerabilidades, sino también debe ser fortalecida transversalmente en todas las áreas temáticas del Acuerdo de París. Asimismo y para garantizar su operatividad, sería necesario tener en cuenta las necesidades, prioridades y soluciones diferenciadas por género, con el fin de asegurar una mayor efectividad en los programas de mitigación, adaptación y resiliencia. Los mecanismos tecnológicos y financieros sensibles al género, actualmente inexistentes en el régimen del cambio climático, son fundamentales al igual que enfoques informados en género para la implementación de los NDCs.

10. El rol de las ciudades: La Agenda Urbana y Cambio Climático

CONCLUSIONES

El análisis de la evolución del régimen del cambio climático permite evidenciar un mismo hilo conductor labrado sobre la base de la inequidad y las condiciones de injusticia, tanto en las causas del cambio climático como en sus consecuencias. De alguna forma esta evidencia se deriva de una ausencia total de la perspectiva de derechos en el abordaje del problema del cambio climático. Si bien, en su formulaciones, el régimen jurídico del cambio climático ha asentado principios fundamentales en la gestión de realidades asimétricas, estos no han sido suficientes para atajar las raíces y las consecuencias del cambio climático sobre el medio ambiente y las personas.

La pobreza multidimensional, junto con la vulnerabilidad climática, determina la vulneración de derechos en muchas partes del mundo. La respuesta a esta realidad no solo requiere justicia económica sino también una fuerte inversión para abordar las dimensiones socioculturales ignoradas de la pobreza y la privación: es decir abordar las causas no solo del cambio climático, sino también las consecuencias derivadas de la degradación ambiental y de la discriminación.

La aplicación de un enfoque de derechos humanos en la prevención y respuesta a los efectos del cambio climático contribuye a empoderar a las personas y grupos, que se deberían considerar agentes activos del cambio y no víctimas pasivas.

En el caso de las mujeres y niñas y los pueblos indígenas, en concreto, no son solo víctimas del cambio climático, si se les da el poder necesario, ser actores efectivos de cambio en el desarrollo de estrategias de mitigación y adaptación dentro de sus comunidades.

Las bases para alcanzar la justicia dentro del marco del cambio climático debe superar el diálogo interestatal e involucrar actores clave, reconociendo la justicia de género y la justicia climática, mediante la participación equitativa, la incorporación de la perspectiva de género y el respeto de los derechos humanos.

