

Trabajo Fin de Grado

**EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDADES COMUNES
PERO DIFERENCIADAS EN EL RÉGIMEN JURÍDICO
INTERNACIONAL DE LUCHA CONTRA EL CAMBIO
CLIMÁTICO. CON ESPECIAL ATENCIÓN A CHINA Y
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA**

Autor

Valeria Ariño Cebanu

Director

Sergio Salinas Alcega

Facultad de Derecho

Junio, 2016

El Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas

“Una nación que destruye su suelo, se destruye a sí misma. Los bosques son los pulmones de la Tierra, purifican el aire y dan fuerza pura a nuestra gente”.

Franklin D. Roosevelt

ÍNDICE

LISTADO DE ABREVIATURAS	4
I. INTRODUCCIÓN	5
1. Cuestión tratada en el Trabajo de Fin de Grado	5
2. Razón de la elección del tema y justificación de su interés	5
3. Metodología seguida en el desarrollo del trabajo	6
II. CUESTIONES PREVIAS	7
1. Contenido, significado jurídico y estatus normativo del Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas	8
2. El Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y la equidad en el Derecho internacional	10
3. Aspectos del Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas sobre los que hay acuerdo y aspectos sobre los que no	12
III. EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDADES COMUNES PERO DIFERENCIADAS EN EL VIGENTE RÉGIMEN CLIMÁTICO INTERNACIONAL	14
1. El Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas en el régimen jurídico de la Convención Marco de 1992 y el Protocolo de Kyoto	14
2. El Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y el Protocolo de Kyoto bis (régimen vigente)	19
IV. EL ACUERDO DE PARÍS COMO PUNTO DE INFLEXIÓN. PERSPECTIVAS DE FUTURO DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDADES COMUNES PERO DIFERENCIADAS	25
CONCLUSIONES	31
BIBLIOGRAFÍA	34

LISTADO DE SIGLAS

AGNU.....	Asamblea General de las Naciones Unidas
CC.....	Cambio climático
CDN.....	Contribución determinada a nivel nacional
COP.....	Conferencia de las partes
CMNUCC.....	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
EE. UU.....	Estados Unidos de América
GEI.....	Gases de efecto invernadero
ILA.....	<i>International Law Association</i>
IPCC.....	<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i>
ONU.....	Organización de las Naciones Unidas
PIB.....	Producto interior bruto
PRCD.....	Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas

II. INTRODUCCIÓN

1. CUESTIÓN TRATADA EN EL TRABAJO DE FIN DE GRADO

En el presente trabajo se aborda el Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas (de ahora en adelante, PRCD)¹ en el régimen jurídico internacional en materia de lucha contra el fenómeno del cambio climático (de ahora en adelante, CC)². En ese sentido el análisis del citado Principio se centra en su reflejo y contenido en los distintos textos que integran dicho régimen jurídico si bien el análisis prestará especial atención a la posición de China y Estados Unidos de América (de ahora en adelante, EE. UU.) al respecto, dada su condición de actores climáticos principales.

2. RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS

El motivo por el que he decidido dedicar el Trabajo de Fin de Grado al PRCD reside en que es una, aunque no la única ni la primera, de las piedras angulares del régimen internacional en la lucha contra el CC³. Hay que recordar que el escenario mundial actual se caracteriza por una crisis ambiental, siendo su manifestación principal el CC. El problema que tenemos entre las manos, sin solución exitosa, al menos de momento, nos concierne a toda la humanidad y, sobre todo, a las generaciones venideras⁴, constituyendo el mayor desafío en las próximas décadas⁵.

El fenómeno del CC es un problema medioambiental, que hay que solucionar y, para ello, se ha dado una respuesta jurídica, que ha resultado hasta la actualidad insuficiente e insatisfactoria. El PRCD es uno de los Principios en los que se ha articulado esa respuesta jurídica al CC, que intenta tener debidamente en consideración

¹ Debe señalarse que la denominación del Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas recogida en los textos articulados en materia de cambio climático cambia con el Acuerdo de París y pasa a hacerse referencia a él como Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas.

² Debe apuntarse el uso como términos equivalentes de conceptos como *cambio climático*, *calentamiento global* o *efecto invernadero*. No obstante no responden al mismo fenómeno físico aunque estén estrechamente relacionados. En este Trabajo nos serviremos principalmente del concepto cambio climático, aunque referido a un problema que sería mejor descrito por el de efecto invernadero.

³ El PRCD lleva implícito que todos los Estados tienen una responsabilidad común, sin embargo, debido a sus circunstancias particulares, las obligaciones para contribuir a la solución de los problemas globales deberían ser distintas, acorde a la capacidad individual y a la responsabilidad de cada Parte.

⁴ Puesto que si no se empiezan a tomar medidas de mitigación y adaptación de inmediato los efectos devastadores que puede provocar, entre ellos, desertificación, deshielo de los glaciares, aumento de las catástrofes climatológicas, etc., las generaciones venideras son las que los van a sufrir. Así lo reconoce el Preámbulo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en su primer párrafo.

⁵ Ya que el CC puede provocar que las temperaturas alcancen niveles peligrosos. Es probable que la temperatura media global aumente más de dos grados, lo que puede conducir a guerras por el agua y otros recursos, a la caída de la producción agropecuaria y a la difusión de enfermedades.

su condición de fenómeno global e inequitativo⁶ y que exige una respuesta global urgente.

El PRCD ha estado presente en todas las negociaciones por su envergadura en la materia ya que permite un trato diferenciado entre las partes y, por consiguiente, una asimetría convencional. No obstante, la configuración que se ha dado hasta ahora al PRCD ha resultado ser nefasta por la no aceptación del mismo por grandes actores climáticos y, por consiguiente, dados los resultados negativos hasta ahora conseguidos utilizando dicho Principio, se necesitaba un cambio de configuración del mismo, que se ha conseguido con el Acuerdo de París.

3. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO

En el presente trabajo se ha procedido a la identificación del PRCD y al análisis de su lugar en el Derecho internacional, estudiando de manera específica la aplicación de dicho Principio en el régimen internacional articulado en materia de lucha contra el CC. A este respecto contamos como punto de inflexión con el reciente Acuerdo de París, que opera un cambio en la aproximación del PRCD.

Todo ello se ha llevado a cabo a través del estudio de informes –emanados de organismos internacionales y tanto grupos como personas especializados en la materia- y Convenciones marco y Protocolos –los adoptados en materia de lucha contra el CC y hacen referencia al PRCD- así como la lectura de libros, documentos académicos y de opinión elaborados por expertos en la materia que permiten una aproximación al tema tratado en el presente trabajo.

Por otro lado, la estructura del trabajo está dividida en tres epígrafes principales que siguen la evolución del PRCD a lo largo de los textos internacionales aprobados en materia de cambio climático hasta llegar a la actualidad y el futuro con su palpante incertidumbre.

⁶ Puesto que los países que menos van a sufrir los efectos del mismo son los Estados más desarrollados, ya sea por su posición geográfica o porque disponen de más medios para mitigarlos, siendo precisamente aquellos Estados los que más han contribuido a la degradación medioambiental. Esta inequidad hace que el PRCD sea el eje central del régimen internacional en la lucha contra el CC, pero a la vez también obstáculo a su desarrollo.

II. CUESTIONES PREVIAS

La construcción de un mecanismo de reacción contra el cambio climático se pone en marcha a inicios de la década de los 90. No obstante, con anterioridad, surgieron conferencias internacionales que ponían de relieve el asunto⁷. Los primeros pasos de una reacción se dieron en la Asamblea General de las Naciones Unidas (en adelante, AGNU). Ello sucedió en el año 1988⁸, año en el que la AGNU llamó a que se atendiera de manera óptima el problema del calentamiento global⁹, el cual exige que la respuesta al mismo tenga que ser a nivel internacional.

El PRCD, como ya he apuntado en la parte introductoria, es un Principio de Derecho Internacional clave en materia del CC. La razón que explica esta afirmación reside en que este fenómeno afecta a todo el planeta, pero no a todos por igual. Como ya sabemos con la Revolución Industrial, los países industrializados se han venido desarrollando usando un modelo de consumo y producción basado en la quema de combustibles fósiles y en prácticas industriales que son altamente contaminantes¹⁰, siendo hoy una de las principales causas del calentamiento global¹¹ por la gran cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero¹² (en adelante, GEI). Sin embargo, la mayoría de población ubicada en los países del Tercer Mundo son los más afectados por los fenómenos atmosféricos extremos y son los que presentan una mayor vulnerabilidad frente a ellos, aunque no son principalmente los responsables del problema. Todo ello justifica que los países desarrollados tengan más obligaciones que los países en

⁷ En la primera Conferencia Mundial Sobre el Clima de 1979 es donde se reconoce por primera vez el incremento de las concentraciones de dióxido de carbono en la atmósfera resultantes de la utilización de combustibles fósiles, la deforestación y los cambios en el uso de la tierra como un serio problema. Poco después en una Conferencia en 1985 en Austria se calificó al calentamiento global como una preocupación internacional.

⁸ Año en el que se crea también el Panel Intergubernamental sobre el CC (IPCC, por sus siglas en inglés) por las Naciones Unidas para conseguir una mejor comprensión y para proporcionar información científica autorizada a los responsables políticos sobre el CC, su ciencia, impactos y cómo responder a él.

⁹ Mediante la Resolución A/RES/43/5 conjuntamente con otra RES/45/212, la Asamblea General afirma que el cambio climático es interés común a la humanidad y que debían adoptarse las medidas necesarias para abordar la cuestión desde una perspectiva mundial.

¹⁰ Las actividades principales que generan emisiones de GEI en la atmósfera consisten en quema de combustibles, incremento y pérdida de biomasa en bosques, procesos digestivos y manejo del estiércol en el ganado doméstico, incendios forestales, tratamiento y descarga de aguas residuales domésticas, etcétera.

¹¹ El calentamiento global es inequívoco, resultando ello evidente por el incremento promedio observado en las temperaturas mundiales del aire, de los océanos, el generalizado derretimiento de los hielos y el aumento del nivel medio del mar. Véase IPCC (2014). Disponible en: https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/ar5_wgII_spm_es.pdf

¹² Con la CMNUC se reconocen solo tres, que son: el Dióxido de carbono, metano y óxido nitroso y con el Protocolo de Kyoto se añaden otros como hidrofluorocarbonos, perfluorocarbonos y hexafluoruro de azufre.

desarrollo, ya que este trato diferenciado se previó como elemento clave para un régimen universal de reacción.

1. CONTENIDO, SIGNIFICADO JURÍDICO Y ESTATUS NORMATIVO DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDADES COMUNES PERO DIFERENCIADAS

En el seno de la Asociación de Derecho Internacional¹³, la postura acerca de este Principio está dividida. Por un lado, tenemos la posición que mantiene que el PRCD es central para la interpretación, implementación y desarrollo futuro del régimen internacional en la lucha contra el CC y, por ello, es necesario determinar los aspectos del Principio sobre los que existe acuerdo, sobre cuáles no y qué puede estar cambiando con respecto a su significado. Por otro lado, tenemos la postura contraria, que mantiene que a raíz de la COP¹⁴ de Copenhague de 2009 se podría decir que el Principio no es viable, es decir, se cuestiona la posibilidad real de que siga cumpliendo una función relevante en el régimen del CC tras los acontecimientos de la citada conferencia¹⁵.

El PRCD ha sido nombrado en muchos instrumentos internacionales, pero únicamente aparece una definición del mismo en la Declaración de Río¹⁶ y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (de ahora en adelante, CMNUCC). Lo que se puede desprender a raíz de estas definiciones es que la protección del medio ambiente es una responsabilidad común, evidenciándose ello todavía más en el problema del CC ya que los efectos del mismo son globales¹⁷, siendo indiferente el lugar donde se produce la emisión de los GEI. Así mismo, el concepto del PRCD destaca la igualdad soberana entre los Estados, sin embargo, teniendo en cuenta otros factores como los diferentes niveles de desarrollo económico y la capacidad de

¹³ La *International Law Association* fue fundada en Bruselas en 1873. Sus objetivos consisten en el estudio, aclaración y desarrollo del Derecho internacional. Hay que tener en cuenta con respecto a esta asociación que tiene carácter privado. Consultar en: http://www.ila-hq.org/en/about_us/index.cfm

¹⁴ COP se utiliza para denominar a la Conferencia de las Partes es el “órgano supremo” de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, es decir, su máxima autoridad con capacidad de decisión. Todo ello viene recogido en el precepto número 7 de la CMNUCC.

¹⁵ Se celebró en diciembre de 2009 con el objetivo de renovar los compromisos para la segunda etapa de Kyoto que comenzaría a partir de 2013. La cumbre fracasó, no se llegaron a acuerdos vinculantes de reducción de emisiones ni a compromisos serios de financiamiento y transferencia tecnológica.

¹⁶ La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se adoptó en el marco de la Conferencia de Río de Janeiro de 1992 y recoge la definición del PRCD en su Principio número 7.

¹⁷ Como resultado de la desconexión existente entre el lugar de emisión de GEI y aquel en el que se manifiestan las consecuencias de dicho fenómeno. La capacidad de dispersión del CO₂ es lo que convierte al CC en una cuestión de indiscutible interés global. Esto repercute de forma principal en el reparto de cargas entre los distintos países y condiciona la respuesta jurídica ya que se exige que esta sea igualmente global, siendo ello únicamente posible a través del Derecho internacional, único instrumento normativo capaz de amparar un mecanismo que permita una reacción efectiva contra el cambio climático. SALINAS, S., *El cambio climático: entre cooperación y conflicto*, Aranzadi, Navarra, 2014 pp. 48 y ss.

tratar los problemas planteados, el trato diferenciado tiene como objetivo adoptar una equidad substancial, porque los Estados son desiguales *de facto* –lo que se contrapone a su igualdad *de iure*–, ofreciendo beneficios u oportunidades iguales, que no pueden alcanzarse con la mera aplicación formal del Principio de igualdad soberana¹⁸. Conviene tener en cuenta también la contaminación histórica de los países desarrollados a la hora de repartir las responsabilidades y que el término *responsabilidad* viene siendo usado como sinónimo de *deber* u *obligación* para articular las reglas dentro del régimen y no para hacer referencia a la consecuencia que se derivaría de cometer un hecho ilícito a nivel internacional.

En cuanto al contenido del PRCD hay dos posturas que, en principio, son incompatibles, una entiende que las responsabilidades diferenciadas se justifican en función del nivel de desarrollo de los Estados. Es decir, que a la hora de repartir la cuota en materia de reducción de emisiones de GEI haciendo uso del PRCD y su criterio de la responsabilidad histórica, se tiene en cuenta el nivel de desarrollo de los Estados, de manera que los desarrollados asumen la totalidad de las obligaciones por contraposición a los países en desarrollo, que no asumen ninguna para no obstaculizar sus procesos de progreso económico. La otra postura considera que ese trato diferente tiene su base en la desigual contribución a la degradación ambiental global¹⁹. A lo que se quiere hacer referencia con esto es que con el inicio de la época industrial muchos Estados, que en términos de la CMNUCC se consideran desarrollados, utilizaron el modelo de la quema de combustibles fósiles para que sus economías prosperasen, siendo ello uno de los motivos principales del incremento de las emisiones de GEI a la atmósfera. Entonces ese reparto se hace en función de quien ha emitido más GEI a la atmósfera a partir de 1990, que es el punto en el tiempo que se toma como referencia para el reparto de cargas en materia de reducción de emisiones de GEI.

Por último, en cuanto a la naturaleza de las obligaciones que emanan de este Principio, de nuevo nos encontramos con posturas divididas. Hay quien considera que

¹⁸ El carácter global del CC hace que sus efectos negativos afecten a todas las regiones del planeta, pero no en todas ellas tienen la misma intensidad, sino que tal y como señala el cuarto informe del IPCC, esas consecuencias varían de una región a otra, siendo especialmente graves en los países en desarrollo, por razones como la existencia de economías que se basan en actividades sensibles al clima y porque su capacidad de respuesta en términos de mitigación y adaptación, puede chocar con las limitaciones técnicas e institucionales. SALINAS, S., *El cambio climático...*, *op. cit.*, pp. 51 y ss.

¹⁹ Es conveniente tener en cuenta que el PRCD se ha desarrollado a partir de la aplicación de la equidad en el Derecho internacional general y de un reconocimiento de las necesidades especiales de los Estados en desarrollo, que deben tenerse en cuenta en la elaboración, aplicación e interpretación de las normas de Derecho internacional del medio ambiente. VIANA DE ARAUJO, B., *La respuesta del Derecho Internacional al problema del cambio climático*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 93.

su contenido es obligatorio y otros que piensan que es discrecional. En virtud de todas estas discrepancias parece quedar claro que el PRCD no ha adquirido de momento rango de norma consuetudinaria²⁰ en el régimen internacional a pesar de estar recogido en multitud de textos normativos internacionales.

2. EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDADES COMUNES PERO DIFERENCIADAS Y LA EQUIDAD EN EL DERECHO INTERNACIONAL

El reparto de las cargas que impone el esfuerzo de la lucha contra el CC, tiene que tener un carácter equitativo²¹. Dicho carácter se instrumentaliza a través del PRCD, sin embargo, se ha convertido en uno de los obstáculos al buen funcionamiento del régimen jurídico de la CMNUCC y el Protocolo de Kyoto.

A este respecto hay que recordar que el concepto de equidad en el ordenamiento jurídico internacional se asocia al concepto de justicia redistributiva, es decir, se pretenden ajustar las desigualdades que existen entre las diferentes Partes, como las relativas al desarrollo económico o la falta de capacidad para abordar el problema y se concreta en atribuir obligaciones distintas por medio del trato diferenciado²².

Una clasificación general de la equidad es la que distingue dos dimensiones. La primera de ellas, la equidad procedimental y la sustantiva y, la segunda la equidad inter e intrageneracional. La procedimental hace referencia al acceso o contribución al esfuerzo de reacción contra el CC de todos los Estados Parte de la CMNUCC sea igual, es decir, que todos participen en la asignación de obligaciones conforme a un mismo procedimiento. Por otro lado, la sustantiva hace referencia a que la atribución de las cargas de cada Estado en materia de reducción de emisiones de GEI sea equitativa. La otra dimensión de la equidad sería la inter e intrageneracional, que es lo que reconoce que el cambio climático es un problema inter-temporal, es decir, las acciones y omisiones del presente tendrían implicaciones en las condiciones climáticas del futuro, al igual que las acciones en el pasado han tenido impacto en el clima actual.

El principio de equidad es la base filosófica para el PRCD. Con ello se quiere decir que los Estados desarrollados en el pasado obtuvieron una ventaja *injusta* sobre

²⁰ Según VIANA DE ARAUJO (*La respuesta del Derecho Internacional...*, *op. cit.*, p. 93) no está suficientemente claro cuál es la naturaleza real de estos principios fundamentales, puesto que los textos se refieren al término *principios* para referirse tanto a postulados filosóficos o científicos, como a orientaciones de carácter más bien político, sin excluir en muchos casos su empleo en un sentido más propiamente jurídico o normativo.

²¹ Reconocido expresamente en el artículo 3.1 de la CMNUCC.

²² SALINAS. S., “La equidad en el régimen jurídico internacional de lucha contra el cambio climático. Contenido (presente y futuro) del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas”, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2012*, Tecnos, Madrid, 2013, p. 7.

los Estados en desarrollo, teniendo un coste para estos segundos sin su consentimiento²³. Por consiguiente, las Partes en desventaja tendrían derecho a demandar en el futuro a la Parte responsable por la ventaja disfrutada por esta, exigiendo que asuma su carga en el esfuerzo global conforme a esa desigualdad, con el fin de restablecer la igualdad²⁴. Estos países desarrollados son los que se han beneficiado de manera desproporcionada del proceso de industrialización, pero los daños causados por las emisiones han sido repartidos de forma universal.

Pero a la razón de *restablecer la igualdad* hay que añadir otras que justifican el trato diferenciado. La primera de ellas sería atribuir más cargas a quien esté en mejores condiciones de pagar, pero ¿quién tiene más recursos para contribuir a mitigar el problema del calentamiento global? La respuesta no es fácil ni sencilla porque la disponibilidad de mayores recursos dependerá de las necesidades de cada país²⁵. Una tercera razón sería la que se refiere a *las desigualdades radicales*, lo que vendría a significar en la práctica que algunas islas del Pacífico, las más vulnerables a los efectos adversos del calentamiento global, tendrían *derecho* a exigir que se les asegure un mínimo adecuado, es decir, evitar que el modo de vida de los que tienen más no suponga el hundimiento bajo el nivel del mar de territorios insulares pequeños²⁶.

Lo realmente relevante en materia de equidad son los criterios conforme a los cuales esta se materializa en materia de CC, es decir, los criterios conforme a los cuales se reparten las cargas en materia de reducción de emisiones de GEI. El primer criterio a emplear, es la responsabilidad histórica y la actual. Criterio según el cual se atribuyen más responsabilidades a los países desarrollados, ya que son los que se han beneficiado más respecto a los países en desarrollo y sobre el que hay, no obstante, ciertas discrepancias por parte de muchos Estados Parte de la CMNUCC. A dicho criterio se les suman otros, como la financiación, transferencia de tecnología y fomento de capacidades –obligaciones que se imponen a los Estados que forman el Anexo II de la CMNUCC, en su artículo 4 -. Lo que se pretende es que los Estados que se han estado

²³ Cabe aducir aquí el concepto de externalidad, es decir, aquellos Estados que se beneficiaron, desarrollando sus economías, usando un sistema altamente contaminante, externalizan ese coste actual en materia de reducción de GEI también a aquellos países que no hicieron uso de ese sistema y, por ende, no cuenta con un desarrollo tan avanzado.

²⁴ VIANA DE ARAUJO, B., “*La respuesta del Derecho Internacional...*”, *op. cit.*, p. 91.

²⁵ Si tenemos este parámetro en cuenta, probablemente, países como China, India o Brasil no serían los que más deberían aportar porque tienen problemas más acuciantes que resolver en primer lugar, como sería la pobreza extrema de parte de su población.

²⁶ SHUE, H., *Global Environment and International Inequality*. International Affairs, Oxford University Press, Oxford, 1999, pp. 531 y ss.

beneficiando desde la Revolución industrial emitiendo un alto nivel de GEI a la atmósfera, ayuden a aquellos que no se beneficiaron y, por consiguiente, no tienen un nivel de desarrollo óptimo y son más vulnerables a los efectos negativos que tiene el CC. Esa ayuda tiene como finalidad primordial que dichos Estados en desarrollo se adecuen a los efectos del CC, puesto que son los que más los van a sufrir, pero son los menos preparados para hacerlo y, de hecho, tienen otras prioridades que son, por ejemplo, erradicar la pobreza de muchas capas de la población.

3. ASPECTOS DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDADES COMUNES PERO DIFERENCIADAS SOBRE LOS QUE HAY ACUERDO Y ASPECTOS SOBRE LOS QUE NO.

La aplicación del PRCD en el régimen del CC tiene que tener en cuenta una serie de premisas. La primera de ellas es cómo se articula el Principio en la CMNUCC y la práctica de las Partes al respecto ya que en este contexto, la CMNUCC es simplemente un acuerdo marco que no impone ninguna obligación concreta de reducción de emisiones a las Partes en la práctica. La segunda sería el Protocolo de Kyoto ya que en este texto jurídico internacional es cuando se imponen obligaciones en materia de reducción de GEI a una parte de los Estados, los que según el criterio de la CMNUCC se consideran desarrollados. Todo ello sugiere según la *International Law Association* que hay aspectos en torno al PRCD en los que hay acuerdo, otros en los que hay un acuerdo relativo y otros en los que hay escaso acuerdo²⁷.

En cuanto a los aspectos sobre los que hay acuerdo está el que se refiere a que el Principio reconoce una responsabilidad común a todas las Partes por tratarse de un problema de alcance global e interés común, lo que se traduce en un deber de cooperar. También hay consenso en que los países desarrollados tienen una responsabilidad diferente respecto a los países en vías de desarrollo.

Menos acuerdo existe en torno a los criterios que se usan para hacer el reparto de las cargas, como el de las emisiones históricas o las emisiones *per cápita*. Todavía menos acuerdo existe en relación a la necesidad y criterio de graduación de la diferenciación. Graduar la diferenciación supondría que países como China o India podría asumir, bajo el PRCD, obligaciones de mitigación, mientras que las Islas del Pacífico, algunas expuestas a su total desaparición, no tendrían obligación alguna. En lo referente a este último inciso, es verdad, que las emisiones de GEI de las Islas del

²⁷ En este punto conviene recordar que la ILA es una asociación privada.

Pacífico son evidentemente muy inferiores al resto de Estados y, aunque de esa graduación de la diferenciación resultase que no deberían asumir obligación alguna, lo que se quiere conseguir a través del sistema que se articula a nivel internacional para luchar contra el cambio climático y especialmente a través del PRCD es que participen en materia de mitigación el mayor número de Estados posible para conseguir así un sistema efectivo.

III. EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDADES COMUNES PERO DIFERENCIADAS EN EL VIGENTE RÉGIMEN CLIMÁTICO INTERNACIONAL

El régimen jurídico del CC se puede dividir en tres etapas. La primera de ellas dura de 1992 a 1994 y es en la que se adopta la CMNUCC. La segunda sería la que se abre con la negociación y firma del Protocolo de Kyoto en 1995 y los Acuerdos de Marrakech de 2001. Por último, la fase actual, que es la etapa destinada a alcanzar un acuerdo que vaya más allá de Kyoto, ya que su primer periodo de compromiso finalizó en 2012, y que ha culminado en el reciente Acuerdo de París de diciembre de 2015²⁸.

1. EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDADES COMUNES PERO DIFERENCIADAS EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONVENCIÓN MARCO DE 1992 Y EL PROTOCOLO DE KYOTO

En 1990 el Comité de Negociación Intergubernamental comenzó las negociaciones de lo que hoy llamamos la CMNUCC²⁹. Dicha Convención Marco lo que hacía era establecer principios y obligaciones a cumplir, pero sin fijar calendario ni asignar cuotas concretas para la reducción de emisiones de GEI. Su objetivo último consistía en: “[...] estabilizar la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas³⁰ peligrosas sobre el sistema climático, a lograr en un plazo de tiempo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al CC”³¹.

²⁸ Por cuestiones de orden, la última fase del PRCD, se corresponde con el apartado IV del presente trabajo y, por consiguiente, será tratada en dicho apartado.

²⁹ Su texto se adoptó en Nueva York y se abrió a la firma en la Cumbre de Río de 1992. Entró en vigor el 21 de marzo de 1994, momento en el que se alcanzó el número necesario de ratificaciones, un total de 50. Actualmente, tiene 195 Partes (incluida la Unión Europea).

³⁰ El clima siempre ha evolucionado y en el pasado contamos con cambios importantes en el mismo. Cambios, que según ÉVORA CAPOTE (*Enfrentamiento al cambio climático. Papel de las universidades y sus profesores* [en línea], Editorial Universitaria, La Habana, 2013. Disponible en: <http://revistas.mes.edu.cu/new/libros/2263.pdf> pp. 20 y ss.), se pueden deber, por un lado, a causas naturales, como por ejemplo, cambios en la actividad solar, variaciones cíclicas en la órbita terrestre y procesos internos naturales del sistema climático y, por otro lado, se suman factores de carácter antropogénico, como por ejemplo, aumento de la concentraciones atmosféricas de GEI o la deforestación. Esta postura es la que se va a seguir en el presente trabajo, dejando de lado la posición de los escépticos los cuales optan por pensar que el CC únicamente se debe a causas naturales, siendo por tanto un suceso que tiene que ocurrir, independientemente de la actividad humana. Además, conviene aclarar que en la CMNUCC se utiliza el término CC solo para referirse al cambio por causas humanas, es decir, se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana.

³¹ Artículo 2 de la CMNUCC.

Junto al objetivo principal, la CMNUCC recoge una serie de Principios³² cuya función es orientar las acciones que adopten las Partes para cumplir con el objetivo final, que es aplicar el tratado. Entre los Principios que recoge esta CMNUCC nos encontramos con el PRCD³³. Es más, los compromisos contenidos en la misma representan en sí mismos la expresión material del PRCD³⁴.

El PRCD ya estaba presente antes de la CMNUCC, pero no era utilizado para solventar problemas medioambientales, sino que encontramos sus raíces en temas de Derecho internacional del comercio³⁵, ámbito en el que no obtuvo demasiado éxito ya que el orden económico internacional es definido por los Estados más poderosos del planeta, siendo ello favorable a sus intereses. Donde ha gozado de más éxito este Principio ha sido dentro del Derecho internacional del medio ambiente persiguiendo que haya un número mayor de Partes que se adhieran al régimen internacional que lucha contra el problema del cambio climático³⁶.

El trato diferenciado en la CMNUCC se traduce en la identificación de varias categorías de Estados Parte, teniendo cada una de ellas distintos niveles de actuación en el esfuerzo global de lucha contra el CC³⁷. Una de las categorías sería los países del Anexo I, siendo los únicos que asumen compromisos de reducción de sus emisiones de

³² Estos presentan una particularidad y es que se recogen tanto en el Preámbulo –parte programática del tratado que no contiene obligaciones concretas– como en el articulado de la CMNUCC –donde la fuerza obligatoria es mayor–. Además, cabe añadir que según VIANA DE ARAUJO (“*La respuesta del Derecho Internacional...*”, *op. cit.*, p. 91) la presencia de los Principios, de la forma en la que aparecen, no impone obligación legal alguna que vincule a las Partes.

³³ Recogido en el artículo 3.1 de la CMNUCC. En el precepto siguiente, especifica las responsabilidades comunes –que corresponde al deber tradicional de los Estados de proteger el medio ambiente– en su apartado primero y las responsabilidades diferenciadas (a la hora de ejercer esa protección se tienen que tener en cuenta las diferentes circunstancias de cada Estado) en su apartado segundo. También se recoge en el artículo 12 de la CMNUCC. Este Principio se incluye porque parece que quedó claro que estamos ante un problema internacional, donde cada Parte tiene su contribución y, por consiguiente, las responsabilidades deben ser repartidas entre todas ellas.

³⁴ Según este Principio se busca una forma equitativa de distribuir las responsabilidades entre las Partes, puesto que han contribuido de forma muy distinta al calentamiento global, siendo de alguna forma *inevitable* en este reparto que los Estados desarrollados soporten una carga superior en materia de obligaciones por ser los mayores responsables de las altas emisiones de GEI.

³⁵ En el Acuerdo General relativo a Aranceles y el Comercio (GATT), en sus dos versiones permite algunas discriminaciones a favor de países menos adelantados, como ocurre con el Sistema Generalizado de Preferencias que permite el ingreso de ciertos productos con arancel cero a aquellos países considerados menos adelantados.

³⁶ Como veremos más adelante, en la última parte del trabajo, que la configuración propia del PRCD en la CMNUCC y el Protocolo de Kyoto no permite alcanzar el objetivo último de este Principio que consistía en convencer a todos los Estados a que participen en el esfuerzo colectivo en relación con lo que constituye un interés común.

³⁷ La responsabilidad común de todas las Partes que se reconoce en la CMNUCC viene perfilada desde una perspectiva diferenciada ya en su Preámbulo al reconocer que tanto históricamente como en la actualidad, la mayor parte de las emisiones de GEI ha tenido origen en los países desarrollados y que las

GEI³⁸. La segunda de las categorías es la de los países que se recogen en el Anexo II, que no son sino los países que se incluyen en el primero, exceptuando las economías en transición³⁹. A esta segunda categoría, se les impone obligaciones adicionales que consisten en proporcionar asistencia financiera y transferencia de tecnología. Ello tiene la finalidad de ayudar a los países en desarrollo a cumplir con su obligación respecto de la elaboración de sus inventarios nacionales y de las medidas adoptadas o por adoptar en el marco de la CMNUCC y los recursos necesarios para hacer frente a su adaptación a los diversos efectos del CC⁴⁰. Por último, tenemos al resto de los Estados, los que no se encuentran inscritos en ninguno de los dos Anexos –países en desarrollo–.

El objetivo principal de este trato diferenciado se hace con el fin de incluir el factor de la equidad en el esfuerzo de lucha contra el CC, pero no solamente eso sino que el PRCD cumple otra función que consiste en incentivar a que haya una participación más amplia en los mecanismos de cooperación referidos a esos intereses comunes, sirviendo como estímulo para los países en desarrollo para incluirse en el régimen.

No obstante, la realidad está desmintiendo esta segunda función del PRCD, puesto que al no atribuirse cuotas de reducción de emisiones de GEI a los países en desarrollo en negociaciones posteriores, algunos países desarrollados se han negado a participar. Ello nos lleva a pensar que la configuración que se le ha otorgado al PRCD en la CMNUCC y en el Protocolo de Kyoto⁴¹, en la práctica está dando resultados contrarios a los que se estaban buscando porque se quedan fuera de ese esfuerzo los principales emisores de GEI, entre ellos EE. UU., China, India, etcétera. Es decir, que en lugar de convertirse en un incentivo ha pasado a ser uno de los mayores obstáculos para el logro de un mecanismo de cooperación global.

Lo que se quiere lograr en las posteriores negociaciones es intentar identificar un nuevo contenido que haga al PRCD aceptable para todos. Para ello, sería interesante

emisiones *per cápita* en los países en desarrollo son todavía relativamente reducidas. Consultar en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/EN.ATM.CO2E.PC>.

³⁸ Tal como resulta del art. 4.2.a) de la CMNUCC.

³⁹ Se denomina así a un conjunto de países europeos y algunos de Asia que iniciaron, en 1989, una transición hacia regímenes políticos democráticos. Sus economías también están en proceso de transformación, se quiere pasar de una economía planificada a una economía de mercado. http://economy.blogs.ie.edu/archives/2008/03/que_son_las_eco.php

⁴⁰ Conforme a lo que se establece en el art. 4.3 y ss. de la CMNUCC.

⁴¹ La Conferencia de las Partes I celebrada en Berlín en 1995, se proponía reforzar los compromisos de las Partes del Anexo I adoptando un protocolo u otro instrumento jurídico. El mandato especificaba además que el proceso debía estar guiado por el PRCD. Ese proceso finalizó en 1997 con el Protocolo de Kyoto – actualmente ratificado por 192 partes–, siendo uno de los instrumentos internacionales obligatorios que componen el régimen del CC.

revisar los criterios conforme a los que se determina la asignación de obligaciones de reducciones de emisiones de GEI ya que es lo más controvertido por la distribución de cargas y el carácter fundamental de la acción en ese plano para poder revertir el fenómeno del calentamiento global. Los principales criterios⁴² que se utilizan en la CMNUCC y el Protocolo de Kyoto para la distribución de cargas consisten en la responsabilidad histórica y actual de los países desarrollados y las necesidades específicas y circunstancias especiales de los países en desarrollo, teniendo en cuenta su especial vulnerabilidad a los efectos adversos del CC⁴³. El resultado de la aplicación de estos criterios se ha traducido en la práctica en que el Protocolo de Kyoto optase por el sistema de emisiones exentas⁴⁴.

Para conseguir los objetivos del Protocolo de Kyoto se idearon una serie de mecanismos flexibles que consistían en el comercio internacional de derechos de emisión –consistente en un intercambio de derechos- y la implementación conjunta y el mecanismo para el desarrollo limpio –que se refieren a proyectos para reducir las emisiones fuera del territorio nacional-⁴⁵.

A modo de conclusión, el régimen jurídico internacional planteado para solventar el problema del cambio climático hasta el momento en la CMNUCC y el Protocolo de Kyoto resulta ineficiente. Las razones de ello son las siguientes. En primer lugar, el problema ante el que estamos enfrentados, como ya se ha reiterado en varias ocasiones en el presente trabajo, es global y como tal, la respuesta al mismo tendría que gozar de la misma característica, pero resulta evidente que no lo es⁴⁶, al menos de momento. Ello sólo se podría lograr en caso de que el sistema de reparto de cargas de reducción de

⁴² Estos criterios han resultado ser insuficientes.

⁴³ Tal y como se reconoce en el estudio realizado por SALINAS, S., *El cambio climático...*, op. cit., pp. 22 y ss.

⁴⁴ Es decir, que el Protocolo exige a ciertos países del Anexo I de la CMNUCC que reduzcan sus emisiones totales de GEI por lo menos un 5% por debajo de los niveles de emisiones de 1990 en el periodo que va de 2008 a 2012, quedando eximidos de esa obligación los países en vías de desarrollo para que pudieran conseguir un nivel de desarrollo óptimo.

⁴⁵ Lo que inspira a estos mecanismos flexibles es la búsqueda del país donde sea más barato reducir el GEI y, por tanto, donde sea más barato cumplir con Kyoto. ARÍSTEGUI, J. *Evolución del Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas* [en línea], Universidad Diego Portales, Santiago de Chile. Disponible en:

http://www.udp.cl/descargas/facultades_carreras/derecho/pdf/anuario/2012/28_Aristegui.pdf

⁴⁶ El régimen recogido en la CMNUCC y el Protocolo de Kyoto no es global y una de las razones es que no hay consenso respecto a su carácter equitativo. A modo de ejemplo, cabe mencionar que a la hora de repartir las cargas de emisiones de GEI a la atmósfera, no se tienen en cuenta las emisiones del transporte aéreo y el marítimo (el art. 2.2 del Protocolo de Kyoto remite que ello se tenga en cuenta a nivel nacional. Este precepto no impone ninguna obligación de resultado, sino una obligación de comportamiento) ya que no hay consenso a nivel internacional, sin embargo, es uno de los fenómenos que más contribuye al calentamiento atmosférico.

emisiones de GEI reuniera un consenso generalizado en cuanto a su carácter equitativo. En segundo lugar, el problema además de ser global es urgente y se necesitan diseñar estrategias a largo plazo, no obstante no hay compromisos suficientes ni en cuanto al esfuerzo de mitigar ni en el plano de la adaptación⁴⁷.

La falta de un consenso generalizado acerca del carácter equitativo del régimen jurídico internacional que se ha articulado para luchar contra el CC, tiene como consecuencia directa la no participación en el sistema de los actores climáticos más relevantes entendiendo por ello, los países que se encuentran en la cúspide del ranking de la contaminación por países. La no participación de estos actores hay que analizarla desde la perspectiva del PRCD, el cual se articula precisamente en torno al factor de la equidad. Esta forma de plantear el PRCD lo que consigue es que dentro del sistema nos hallemos con países –comúnmente los países en desarrollo, según la clasificación recogida en la CMNUCC- que están exentos del esfuerzo de reducción de sus emisiones de GEI. Todo ello va en correlación con el objetivo del PRCD que consiste, como ya se ha recalcado en varias ocasiones, en ofrecer un trato diferente que se ajuste al rasgo de la equidad. Con ello se quiere decir que no todos han contribuido a la génesis del problema ni todos van a sufrir sus consecuencias perjudiciales al mismo modo. A todo esto, no hay que olvidar el papel adicional del Principio, que consiste en incentivar la participación de todos los Estados sobre la base del carácter equitativo del reparto de cargas, afirmación desmentida por la realidad.

Todo esto no se debe a un rechazo del PRCD, sino más bien a su configuración en los textos hasta ahora mencionados. Este rechazo se materializa en un obstáculo al objetivo final que consiste en la reducción de emisiones de GEI a la atmósfera. ¿Por qué es deficiente la configuración actual del PRCD? Como bien se ha dicho, el PRCD ya viene recogido en la CMNUCC, pero en dicho texto legal no hay una asunción de compromisos, ello se hace a través del Protocolo de Kyoto. En dicho Protocolo el PRCD se traduce básicamente en atribuir cargas tanto de reducción como de asistencia

⁴⁷ La necesidad de un acuerdo en este segundo plano radica en que el esfuerzo hasta ahora hecho resulta insuficiente en materia de reducción de GEI y el fenómeno del *stock* no se ha tenido debidamente en cuenta. El fenómeno del *stock* consiste en que hay gases acumulados en la atmósfera y, que la duración de su vida, en algunos casos, ha llegado incluso a los 50.000 años a ello hace referencia MALEJAN – DUBOIS, S. y WEMAËRE, M. (*La diplomatie climatique. Les enjeux d'un régime International du climat*, Pedone, París, 2010). Lo que obliga esto es que la acción futura en este ámbito compatibilice mitigación y adaptación a la consecuencias inevitables del fenómeno.

financiera y tecnológica a los países desarrollados⁴⁸, configurando un sistema de exclusión. El sistema de reparto de cargas articulado a través del PRCD, no se considera como adecuado, ya que no recaba un consenso suficiente en cuanto a su carácter equitativo. El elemento clave en torno al cual se afirma esa ineficacia es la no imposición de obligaciones a los países en desarrollo a los efectos de la CMNUCC. Este sistema lo que ha conseguido es que en la práctica se queden fuera alguno de los Estados principales emisores de GEI, puesto que la CMNUCC lo que hace es excluir *de iure* en materia de asunción de obligaciones a países como China e India –que están en las primeras posiciones de mayores emisores de GEI-, lo que tiende inevitablemente a limitar la efectividad del sistema. Es más, a la exclusión *de iure* de los países se le añade una *de facto*, ya que algunos países desarrollados esgrimen como argumento la no asunción de obligaciones por parte de los países en desarrollo, destacando en esta postura, otro de los mayores contaminadores, Estados Unidos, seguido por Japón o Canadá⁴⁹.

De todo ello se puede extraer en que existe un consenso generalizado en cuanto a la necesidad de introducir un elemento diferenciador, pero lo que se cuestiona es la configuración actual del PRCD, que basa casi exclusivamente el reparto de cargas en un único criterio, que es el de la responsabilidad histórica.

El sistema actual resulta inadecuado ya no solo por su falta de globalidad, sino porque el sistema en sí es incapaz de responder al problema, los compromisos de las partes no son lo suficientemente fuertes para cumplir con los objetivos del artículo 2 de la CMNUCC⁵⁰.

2. EL PROTOCOLO DE KYOTO BIS (RÉGIMEN VIGENTE)

La 15ª COP en Copenhague, en la que se pretendía articular un régimen que diera una respuesta al problema del CC que entrase en vigor antes del 2012 –año en el que finalizaba el periodo del Protocolo de Kyoto-, se saldó con un estrepitoso fracaso ya que sólo se alcanzó un mero acuerdo político. Ello hizo necesario, que en el año 2012, en

⁴⁸ Recordar que las cargas de reducción se imponen a los países del Anexo I y las de asistencia financiera y transferencia de tecnología se impone a los del Anexo II, que son los del Anexo I, menos las economías emergentes.

⁴⁹ Japón y Canadá tras la COP de Durban, a la que nos referimos a continuación, abandonaron el Protocolo de Kyoto en su versión prorrogada.

⁵⁰ En este sentido resulta interesante resaltar el compromiso que se adopta en el Protocolo de Kyoto de reducir un 5% las emisiones, tomando como punto de referencia el año 1990, para el periodo 2008 – 2012. Lo curioso de esto es que el 5% no se ha asignado en base a criterios objetivos o científicos, sino más bien en base a criterios políticos, puesto que lo que se quería era conseguir que el mayor número de Estados posible participara en el régimen de lucha contra el cambio climático.

Doha se celebrase la 18ª COP en el marco de la CMNUCC. Tras dos semanas de difíciles negociaciones entre los 194 países reunidos, lo único que se consiguió fue prorrogar el Protocolo de Kyoto ocho años más, es decir, hasta 2020 puesto que su vigencia expiraba ese mismo año. El Protocolo de Kyoto era el único instrumento internacional vinculante en materia de reducción de emisiones de GEI e imponía obligaciones de este tipo a 37 países. De este segundo periodo de compromiso del Protocolo se han desvinculado países como Japón, Rusia, Canadá y Nueva Zelanda. El problema que ello supone es que los países que se han quedado haciendo frente a la reducción de emisiones no suponen más del 15 % del total de las emisiones de GEI a la atmósfera a nivel global. Estos Estados son los de la Unión Europea, Australia y Noruega. Por lo tanto, como podemos ver, dentro del acuerdo no está ni EE. UU., el cual nunca llegó a ratificar el Protocolo de Kyoto, pero tampoco se imponen obligaciones a países en desarrollo, como por ejemplo China o la India, que son principales actores medioambientales actualmente. Además la COP tenía un objetivo ambicioso, la firma de un acuerdo global nuevo para 2015 en París, que entraría en vigor en 2020⁵¹.

De lo anterior se puede observar que en lo que respecta al PRCD la Enmienda de Doha no lo dota de una nueva configuración, sino que se mantiene tal y como se había configurado desde un principio. Con ello quiero decir que las obligaciones de reducción de emisiones se siguen afrontando por los mismos países (con algunas bajas incluso y que solo representan el 15 % de las emisiones globales) y no se impone ningún tipo de obligación –no más que a nivel nacional de cada país- a los países en desarrollo. Por lo tanto, seguimos sin tener ese acuerdo global y seguimos contando con los mismos criterios en función de los cuales se hace ese reparto de cargas. Esta falta de acuerdo ya se preveía en la 16ª COP celebrada en Bangkok puesto que se afirmaba que la brecha de las emisiones sería el aspecto más difícil de cerrar en la negociación de Doha porque había una falta de referencias explícitas a la equidad y al PRCD. Es más, los países en desarrollo se mostraban descontentos ante un posible uso de *talla única para todos* y alegaban que las medidas de mitigación, en su caso, tendrían que venir determinadas por los gobiernos propios y no impuestas internacionalmente⁵². Por tanto, no se puede considerar esta Enmienda al Protocolo de Kyoto como una medida eficaz y ello por dos

⁵¹ Consultar en: <http://www.ecointeligencia.com/2012/12/conclusiones-doha-cop18/>.

⁵² Consultar en: <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/finaliza-reuni%C3%B3n-preparatoria-para-cop-18-de-cambio-clim%C3%A1tico-con-pocos>.

razones. La primera de ellas consistente en que sigue habiendo un gran número de Estados exentos de obligaciones de reducción (todos los países en desarrollo, entre ellos uno de los principales emisores mundiales, China) y, la segunda de ellas consiste en el cambio de postura de algunos países, ya mencionados anteriormente. Todo ello permite que se concluya que es todavía más ineficaz que el Protocolo de Kyoto (el cual imponía obligaciones a 37 países y el vigente solo es asumido por la UE, Australia y Noruega, representando solo el 15 % de las emisiones globales). Es una solución puente hasta que entre en vigor el nuevo Acuerdo de París, pero hasta entonces lo que está haciendo es básicamente provocar un retraso en la solución del problema del cambio climático, siendo cada vez más difícil conseguir que la temperatura global no aumente por encima de los 2 ° C. Ello no tiene repercusiones negativas solo en el ámbito sustancial del régimen internacional en materia de lucha contra el CC, sino que también tendrá repercusiones negativas en términos económicos. Ello se puede desprender del Informe Stern, realizado en 2007 el cual afirma que en el supuesto de tomar medidas enérgicas desde ya, los costes anuales de lograr una estabilización de los GEI en la atmósfera se sitúan en el 1% del PIB global. Cuanto más de tarde en adoptar medidas para reducir los GEI, ese coste anual irá incrementándose progresivamente, siendo cada vez más costoso desde el punto de vista económico el hacer frente al problema⁵³.

Ahora sería conveniente tratar la postura que frente a este régimen han tenido los principales actores climáticos como son China y EE. UU. A la hora de elaborar y proponer la CMNUCC, los Estados en desarrollo –entre ellos China-, fueron partidarios de incluir un artículo que plasmara los principios generales, los cuales servirían de guías para la aplicación del acuerdo. No obstante, algunos Estados desarrollados, entre ellos EE. UU. cuestionaron esta propuesta; estos países no querían que se incluyese un artículo que contuviese los Principios porque su existencia conllevaría una eventual incertidumbre jurídica⁵⁴. Es más, sostuvieron que si dichos Principios plasman una simple intención de las Partes o sirven para interpretar la CMNUCC, pueden cumplir esa función figurando simplemente en el Preámbulo y su inclusión en la parte dispositiva del texto sería innecesaria e incluso engañosa. Esto no dio resultado y, finalmente, tras muchas negociaciones entre los Estados en desarrollo y los Estados

⁵³ Consultar en: <http://www.ambientum.com/documentos/general/resumeninformestern.pdf>.

⁵⁴ La ausencia de estos principios en la parte dispositiva de la Convención, tal y como pretendía EE. UU. hubiera significado un fracaso, ya que las aspiraciones generales de la CMNUCC de establecer unas bases para el desarrollo de un futuro régimen relativo al CC no sería una realidad. Véase VIANA DE ARAUJO, B., “*La respuesta del Derecho Internacional...*”, *op. cit.*, p. 88.

desarrollados se acabó adoptando el artículo 3 de la CMNUCC que recoge los Principios inspiradores de la misma, entre ellos el PRCD.

De lo desarrollado anteriormente podemos adelantar de alguna manera las posturas que mantienen frente a la solución del problema del cambio climático los países desarrollados (entre ellos EE. UU.) y los países en desarrollo (entre ellos China, tal y como lo establece la CMNUCC). Pues bien, empezando por China⁵⁵, hay que recordar que forma parte del grupo de Estados BASIC, que tiene una propia estructura institucional en la que se aborda la cuestión climática. Es más, estos países son considerado por la CMNUCC como países en desarrollo, es decir, que no asumen ningún tipo de obligación. El hecho de cerrarse en banda a la hora de asumir obligaciones en materia de reducción de emisiones de GEI, es totalmente incompatible y a largo plazo insostenible con la idea que mantienen de conseguir en el plano internacional una posición de liderazgo. Ello porque China ya se encuentra entre los principales emisores de GEI y con el paso de unos pocos años y la aplicación del criterio utilizado por el PRCD- el de la responsabilidad histórica-, éste será uno de los mayores responsables históricos en materia de emisiones de GEI por lo que aunando su reforzada posición económica y esa responsabilidad histórica, sería incompatible con la no asunción de obligaciones en materia de reducción de GEI a la atmósfera. Además, sin la asunción por parte de estos países de obligaciones en esta materia, el esquema nuevo que pretenda dar solución al problema del CC, resultará nuevamente ineficaz como ya hemos comentado porque seguirá sin ser una respuesta global y, la asunción de obligaciones por parte de los Estados desarrollados no suple la no asunción de obligaciones de los países en desarrollo. La posición de estos países no ha variado desde la adopción de la CMNUCC, pero cabe destacar el caso de China en tanto que cuenta con un crecimiento sostenido desde hace años en torno al 9% duplicando su PIB cada 8 años, de forma que si mantiene este ritmo en 2027 igualará a EE. UU⁵⁶. No obstante, se puede observar que ha habido una evolución en cuanto a la concienciación por parte del gigante asiático en cuanto al cambio climático, es decir, que ya no lo ve como una

⁵⁵ La postura de China va más allá de la consideración de este Estado de manera aislada, decidiendo tener en cuenta su inclusión entre los países del grupo BASIC (Brasil, África del Sur, India y China) que tienen especial relevancia en materia de lucha contra el cambio climático. Estos Estados tienen una serie de elementos en común, aparte de su voluntad de asumir un rol principal en la sociedad internacional, tienen un gran peso demográfico e incluso geográfico y además tienen un gran potencial de crecimiento, lo que hace que sean unos actores económicos trascendentales.

⁵⁶ BODANSK D., "The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary", *Yale Journal of International Law*, vol. 18, 1993, p. 479 y ss.

excusa de los países desarrollados para impedir el desarrollo de los países en desarrollo sino que ya visualizan la amenaza que para ellos supone este fenómeno.

En el plano internacional, China mantiene la postura de los países en desarrollo que consiste en que la protección del medio ambiente tiene que ceder ante prioridades más urgentes como sería en su caso el progreso económico y la elevación del nivel de vida de sus ciudadanos. Esto entra en contradicción con la postura que China mantiene dentro del propio Estado puesto que adopta medidas nacionales en materia de lucha contra el CC. A modo de ejemplo cabe mencionar el Plan de Cambio Climático de 2006, que incluye, entre otras cosas, una voluntad de impulso de las energías renovables. Este cambio de posición de China tuvo lugar en la 16ª COP, teniendo por intención el convertirse en una potencia productora de energía limpia⁵⁷. Esto demuestra, no obstante, la insostenibilidad en el futuro de un modelo de crecimiento basando en la quema de combustibles fósiles –el empleado hasta ahora por los países desarrollados–, puesto que es perjudicial a nivel global y local.

Por otro lado tenemos a EE. UU. como otro de los principales actores medioambientales. Esta consideración se basa en su peso político y económico, su primer puesto entre los emisores de GEI históricos principales y su segundo puesto en cuanto al nivel de emisiones actuales. Por todo ello su posición es un condicionante de la negociación climática, tanto que su participación en el sistema de lucha contra el CC haría que el mismo fuese más efectivo. Su postura ante el fenómeno del cambio climático es bastante ambigua, con ello quiero decir que su postura difiere dependiendo si las medidas de lucha contra el CC se toman a nivel internacional o a nivel nacional. Su postura internacional en la materia es que no le interesa el reparto de cargas realizado en el Protocolo de Kyoto puesto que sólo se extiende a los países en desarrollo. Lo que EE. UU. quiere es que ese reparto de cargas se extienda de igual modo a los países en desarrollo y, sobre todo, a las economías en transición competidoras directas de la superpotencia. La razón por la que su posición es la referida es la no aceptación de la concesión de ventajas competitivas a los países en desarrollo. Esta postura internacional, no obstante, contrasta con la interna puesto que, al igual que China, se han adoptado leyes en ciertos Estados que luchan contra el cambio climático

⁵⁷ Para conseguir esos objetivos, la inversión de China en energías limpias alcanza el 30% en 2010 alcanzando 51.100 millones de dólares (\$). Esta preocupación tiene su origen en cuestiones como la seguridad energética y la necesidad de reducir la contaminación local que causa serios problemas de salud.

(California, como Estado pionero⁵⁸). A nivel federal parece más difícil poder adoptar soluciones ya que el Partido Republicano es un obstáculo a la aprobación de medidas en este sentido. Esa posición internacional de EE. UU. ha empezado a variar un poco con la llegada de Obama a la Presidencia⁵⁹. En el plano internacional el Presidente se comprometía a poner todo el peso de la diplomacia en acción para conseguir acciones internacionales concertadas de cara a la prevención del calentamiento global. No obstante, se avecina una dura batalla económica y legal por parte de la oposición – el Partido Republicano – que ya amenazado con llevar la iniciativa del Presidente Obama a los tribunales⁶⁰.

La postura de los dos gigantes en cuanto al nuevo Acuerdo de París se desarrolla en el siguiente apartado del presente trabajo.

⁵⁸ Se adoptó la *Global Warming Solutions Act* en la que se establecía un programa integral para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de todos los orígenes a través del Estado. <https://members.e2.org/ext/doc/AB32GHGReductionsV3.pdf>

⁵⁹ Sobre todo con el *The President's Climate Action Plan*, que implica la fijación de objetivos de reducción de las emisiones de GEI para 2020 en un 17% con respecto a los niveles de 2005. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/image/president27sclimateactionplan.pdf>

⁶⁰ SALINAS, S. (2014) pp. 173 y ss.

IV. EL ACUERDO DE PARÍS COMO PUNTO DE INFLEXIÓN. PERSPECTIVAS DE FUTURO DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDADES COMUNES PERO DIFERENCIADAS

A modo de introducción de esta última parte, resultan interesantes las propuestas que se han hecho en relación con las características que tendría que tener el nuevo Acuerdo –el de París- para que luego se puedan comparar con lo que realmente se ha conseguido. Se suele afirmar que el sistema que se adopte debería tener un carácter global condicionado por un reparto equitativo de las cargas. Ello se podría hacer a través de la redefinición del PRCD de un modo tal que sea aceptable para todos mediante una adecuada combinación de criterios. Otro ámbito de acción sería el de la solidaridad –podría derivarse de una concepción amplia del PRCD-, que lo que quiere decir es que ya no solo hay que actuar en materia de reducción de las emisiones de GEI sino que hay que adoptar mecanismos de asistencia a los países menos favorecidos.

Para lograr esos objetivos sería conveniente eliminar el sistema de la CMNUCC y Kyoto de exención de emisiones. Para empezar tendría que desaparecer la distinción que se hace entre países puesto que es muy simplista, hace que *de iure* o *de facto* los emisores de GEI más importantes estén fuera del sistema y, por último, esta distinción está hecha en base a criterios políticos y no objetivos⁶¹. Ha habido varios intentos en materia de asunción de obligaciones por parte de los países en desarrollo, ejemplo de ello sería el Plan de Acción de Bali de 2008⁶². Lo que se propone en dicha reunión es que no se haga una distinción entre países desarrollados y países en desarrollo a la hora del reparto de cargas, sino que todos asuman obligaciones, pero teniendo en cuenta el progreso económico, capacidad y circunstancias de cada uno, a modo de elemento diferenciador. En la 16ª COP, celebrada en Cancún en 2011 se reconoce la contribución de los países en desarrollo al esfuerzo de mitigación y se señala que podría ser más intensa a medida que aumente el apoyo financiero y la transferencia de tecnología por parte de los países desarrollados y en posteriores COP's como Durban, Doha y Varsovia lo que se hace es una recomendación a que los países en desarrollo hagan un

⁶¹ Prueba de ello sería que en la lista de países en desarrollo se encuentran países como Kuwait o Qatar –siendo este último el país con mas emisiones *per capita* y en los países desarrollados, se encontraría Portugal o Grecia que están sometidos a una grave crisis, sin embargo, tienen que asumir obligaciones en materia de reducción de GEI.

⁶² Que se adoptó en la 13ª COP celebrada en Bali en 2007. Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/spa/06a01s.pdf>.

esfuerzo de mitigación. No obstante, como se puede observar, de todos los textos citados no se deduce ningún compromiso concreto que sea exigible a esos países.

En segundo lugar, además de eliminar la distinción entre los países, se tendrían que tener en cuenta algunos criterios adicionales a los que hay establecidos hasta ahora para que el reparto sea más objetivo. Es decir, las cargas tendrían que ser globales en función de criterios objetivos. Lo que se propone no es que se eliminen los criterios actuales, sino que se amplíe el espectro de esos criterios. Una de las propuestas es incluir el criterio de emisiones *per capita*. Todo ello porque el actual sistema de reparto de cargas resulta inequitativo e inútil desde el punto de vista de un mecanismo de cooperación internacional verdaderamente eficaz. Ello porque se utiliza el criterio de la responsabilidad histórica – esgrimido por los países en desarrollo-, lo que conduce a que sólo se impongan obligaciones a los países desarrollados⁶³.

Una vez identificados los mecanismos de eficacia de un régimen internacional contra el CC, nos adentramos ya en lo que verdaderamente ha supuesto el Acuerdo de París⁶⁴ y, en particular, en cuanto al PRCD. Cabe destacar que el Acuerdo de París, que ha sido adoptado por la 21ª COP en el marco de la CMNUCC, introduce modificaciones sustanciales, contando tanto con aspectos positivos como con aspectos dudosos, por ejemplo en materia de la intensidad del compromiso en el plano de la mitigación. Este Acuerdo es relevante en tanto que pretende articular una respuesta *eficaz* a la cuestión del calentamiento global, ya que el sistema articulado hasta ahora, compuesto por la CMNUCC y el Protocolo de Kyoto –sigue vigente la prórroga-, han sido nefastos en materia de eficacia en la respuesta al problema del cambio climático. Precisamente, esa ineficacia del sistema y el agravamiento del problema del calentamiento global han hecho que fuera necesario establecer un nuevo marco de obligaciones para los Estados y eso es lo que precisamente busca el nuevo Acuerdo.

⁶³ Ello a su vez determina la ineficacia del sistema en cuanto el esfuerzo de los países desarrollados por reducir sus emisiones ya que no contrarresta la no asunción de cargas en materia de reducción de emisiones de GEI por parte de los países en desarrollo. Sería conveniente suprimir la distinción entre países y que participaran todos en la medida de sus posibilidades y con la ayuda financiera y tecnológica de los países desarrollados. En caso contrario, si no asumen obligaciones y siguen contaminando de la forma tradicional, es decir, quemando combustibles fósiles, no se va a conseguir hacerle frente al problema y sería perjudicial para ellos, en la medida en que son más vulnerables a los efectos adversos de este fenómeno. Lo que se quiere decir con ello es que el desarrollo económico y la lucha contra el CC no son objetivos alternativos y excluyentes sino complementarios y acumulativos. SALINAS, S., *El cambio climático...*, *op. cit.*, p. 106.

⁶⁴ Acuerdo de París en el marco de la CMNUCC, París 2015. Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/109s.pdf> FCCC/CP/2015/L.9

Podríamos decir que el hecho de que el Acuerdo sea relevante no es equivalente a una valoración positiva del mismo. Bien es cierto que introduce modificaciones sustanciales en el sistema establecido por la CMNUCC y el Protocolo de Kyoto pero dependiendo de la perspectiva desde la que se mire, su valoración no es la misma. Ha supuesto un gran avance desde una perspectiva diplomático-política, pero en cuanto a la forma del instrumento que se ha adoptado no responde suficientemente al fin último que persigue que consiste en articular un régimen que sea eficaz en la lucha contra el cambio climático. Para que el Acuerdo de París sea eficaz tiene que intensificar el esfuerzo de reducción de GEI y animar a que haya una participación universal.

Analizando el propio Acuerdo, conviene detenerse en dos aspectos, que son los cambios más importantes. El primero de ellos en su naturaleza jurídica y el segundo la eliminación del sistema de emisiones exentas. En cuanto al primero de esos aspectos, cabe destacar que el Acuerdo tiene forma de tratado internacional, ello se desprende del articulado del acuerdo⁶⁵. Dicha forma, no obstante, se adecua a la finalidad del nuevo Acuerdo que consiste en garantizar la continuidad del esfuerzo internacional de reacción contra el CC. La condición del texto es positiva porque se imponen obligaciones susceptibles de exigibilidad y, en caso de incumplimiento, genera responsabilidad internacional.

Como ya se ha remarcado es interesante desde el punto de vista de la forma, pero más importante es el contenido ya que es el que condiciona la eficacia y es en él donde menos avances se pueden observar. Ante ello se pueden destacar cuestiones como, el no saber con exactitud el momento de entrada en vigor del Acuerdo. Dicha entrada se somete a una doble condición. Una de ellas sería la ratificación del mismo por 55 Estados Parte de la CMNUCC y, la segunda que estén representadas el 55% de las emisiones a nivel global⁶⁶. Este doble condicionante lo que supone es que pueda haber un retraso en la entrada en vigor del Acuerdo. Otra de las cuestiones serían que no se hace mención alguna al Protocolo de Kyoto, por lo tanto, no se prevé expresamente su derogación. Por ello se tiene que pasar a hacer uso del Derecho de los tratados en Derecho Internacional, en concreto, la Convención de Viena de 1969.

En cuanto al segundo de los aspectos, el Acuerdo de París elimina el sistema de emisiones exentas, es decir, modifica el sistema de distribución de cargas en materia de

⁶⁵ Ejemplo de ello serían los preceptos 20, 21, 26, 27, 28 y 29 del Acuerdo de París relativos a apertura de firma y posterior ratificación; la entrada en vigor; la identificación de un depositario; la imposibilidad de formular reservas o la previsión de la posibilidad de denuncia.

⁶⁶ Está previsto en el artículo 21 del acuerdo.

reducción de GEI que se establecía en el artículo 4 de la CMNUCC. Se sustituye el sistema de aproximación *top down* por el de *bottom up*, es decir, que ahora no es un organismo supranacional (es decir, la COP) el que impone las cuotas de reducción, sino que son los propios Estados lo que presentan esas cuotas. Es decir, ahora tenemos el compromiso de los Estado autoimpuesto a través del instrumento de las Contribuciones determinadas a nivel nacional ⁶⁷ (de ahora en adelante, CDN's). Con esto lo que se consigue es que todos los Estados participen en materia de reducción de GEI, configurando un sistema universal en el esfuerzo de la mitigación.

Por lo que respecta al PRCD debe señalarse que en el acuerdo aparece camuflado, ya no es tan explícito como en los anteriores textos, CMNUCC y el Protocolo de Kyoto. Ahora lo que se prevé es que todos los Estados, sin distinción alguna, van a asumir obligaciones en materia de reducciones de GEI. Aunque también cabe remarcar que hay una serie de países a los que se les mantiene una serie de privilegios. Ello se puede observar en el artículo 4.4 del Acuerdo que establece que para conseguir el objetivo que establece el acuerdo en su artículo 2 hay que tener presente que: “[...] los países en desarrollo tardarán más en lograrlo”. Es decir, la nueva configuración del Principio consiste en que ya no aparece explícitamente ni se hace alusión a la responsabilidad histórica, pero sí que aparece de forma implícita –en el sentido de que se atribuyen obligaciones de reducción de emisiones de GEI a todos los Estados parte de la CMNUCC, pero se tienen en cuenta las circunstancias de los países en desarrollo, ofreciéndoles la ventaja de que pueden tardar más en conseguir el objetivo buscado por el Acuerdo-.

En cuanto a China y a EE. UU. Cabe destacar que respecto a la postura de ambos hay cierto optimismo, ya que no se muestran plenamente contrarios a la idea de asumir obligaciones de reducción. Este cambio de posición se puede observar ya en 2014 cuando ambos Estados realizan un Anuncio Conjunto ⁶⁸ en el que asumen un compromiso internacional de reducción de emisiones de GEI. En el caso de China, no obstante, el cambio viene exigido por su situación ambiental interna y por el perjuicio a sus relaciones diplomáticas que le supondría el mantener una posición contraria, en su calidad de principal emisor de GEI. Tampoco está clara la posición de EE. UU. puesto que hay un enfrentamiento claro entre los demócratas, que han mostrado una postura

⁶⁷ Recogido en el artículo 4 del Acuerdo de París.

⁶⁸ U. S. – China Joint Announcement on Climate Change. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/03/31/us-china-joint-presidential-statement-climate-change>.

favorable a la asunción de obligaciones con el inicio del Presidente Obama y los republicanos los cuales mantienen una postura de rechazo y con mayoría en el Congreso. Siendo positivos, ambos Estados han presentado ya sus CDN's en el marco de la mitigación del Acuerdo de París, pero hay que tener en cuenta dos factores: que ninguno de los dos Estados, al menos de momento, ha ratificado el Acuerdo y el futuro incierto de la política en EE. UU. en función del resultado de las elecciones ya que Donald Trump no está muy a favor del esfuerzo internacional en la materia.

Con todo ello, es bueno que los dos principales emisores de GEI se sumen al esfuerzo colectivo de reducción de emisiones de GEI, ya que como se ha dicho anteriormente, China estaba excluida *de iure* por la CMNUCC y el Protocolo de Kyoto por ser considerado país en desarrollo y, por ende no asumía ningún compromiso de reducción y EE. UU. se excluía *de facto* porque no estaba de acuerdo con la forma de reparto de cargas ya que atentaría gravemente a su competitividad.

Cabe destacar que el objetivo del Acuerdo de mantener muy por debajo de los 2 ° C la temperatura del planeta queda condicionado a que las reducciones que establezcan todos los Estados en su CDN tenga un nivel de intensidad tal que sea suficiente, recayendo así la eficacia del Acuerdo en la voluntad política de cada Parte. Siendo perjudicial la posibilidad de maniobra que se ofrece a los Estados, ya que lo más probable es que se den comportamientos de *free rider*, es decir, que parte de los Estados asuman obligaciones limitadas y el resto tenga que hacer frente a más obligaciones si se quiere cumplir con el objetivo y que el sistema sea efectivo. Además el Acuerdo no establece un objetivo concreto ni tampoco un plazo para cumplirlo o incluso el punto temporal de referencia a tener en cuenta, sino que sólo se limita a establecer en su artículo 4.1 un objetivo a largo plazo que consiste en lograr que las emisiones mundiales de GEI alcancen su punto máximo lo antes posible.

Como perspectivas de futuro, tenemos incertidumbre en cuanto a la entrada en vigor del Acuerdo que queda condicionada la ratificación de 55 Estados que representen el 55% de la emisiones globales, lo que hace claramente que haya un retraso considerable en dicha su vigencia⁶⁹. Es más, tampoco se prevé en el nuevo Acuerdo nada al respecto de la derogación del Protocolo de Kyoto, teniendo que acudir para la solución de este problema a la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados.

⁶⁹ La apertura de firma del Acuerdo en la sede de la ONU se abrió el 22 de abril de 2016 y tiene de duración hasta 21 de abril de 2017 (artículo 20.1). Hasta la fecha ha sido firmado por 177 países y ratificado por 16 –que representan únicamente el 0.03% de las emisiones a nivel global.

También hay relativa incertidumbre en cuanto a la consecución del objetivo de no incrementar la temperatura global en más de 2 ° C ya que se prevén obligaciones muy indeterminadas a las que no se les fija un horizonte temporal ni de punto de partida ni de punto final. Quedando condicionado dicho objetivo a que las contribuciones que presenten los Estados en sus CDN's sean cuantitativamente suficientes para lograrlo.

A modo de conclusión el sistema anterior presenta pocas diferencias con el actual en materia de eficacia. No obstante, esas pocas diferencias son muy relevantes. El reparto de cargas ya no se hace en aplicación del PRCD bajo el criterio de la responsabilidad histórica –eliminando así el sistema de emisiones exentas- sino que se hace en función de unos parámetros un poco más objetivos, es decir, frente al problema responden todos los Estados Parte, presentando cada uno su contribución determinada a nivel nacional, teniendo una serie de ventajas los países en desarrollo ya que se tienen en cuenta que pueden tardar más en lograr el objetivo del propio Acuerdo. Además, el Acuerdo tiene una nueva forma jurídica a diferencia del precedente inmediato, el Acuerdo de Copenhague estando en línea con la CMNUCC en base a la cual se ha desarrollado el Protocolo. Aún con todo su eficacia queda condicionada a la voluntad política de los países y de momento no se puede constatar puesto que solo han presentado sus instrumentos de ratificación del Acuerdo 16 países.

CONCLUSIONES

Está claro que el CC es un problema grave que concierne a la humanidad por completo y al que tenemos que hacer frente de manera global. También parece difícilmente discutible que el régimen jurídico internacional que se ha articulado para dar respuesta a dicho problema hasta ahora ha resultado ineficaz. Ineficacia que tiene su origen en la CMNUCC donde no se establecen obligaciones concretas a asumir por parte de ninguno de los Estados parte, sino que se trata más bien de un acuerdo de intenciones políticas.

Con el texto del Protocolo de Kyoto, adoptado en el marco de la CMNUCC, se consigue que esas intenciones se materialicen en obligaciones, pero no para todos los Estados Parte, sino solo para algunos de ellos, en concreto, los que forman parte del Anexo I, que son considerados países desarrollados. Para ello se hizo uso del PRCD el cual distribuía las cargas con base en el criterio de la responsabilidad histórica, útil pero por sí solo ineficiente para hacer frente al problema del calentamiento global. La configuración del PRCD en estos textos legales internacionales hacía que *de iure* quedasen exentos de reducir sus emisiones los países en desarrollo, entre ellos uno de los mayores emisores de GEI, China. También *conseguía* que *de facto* quedasen fuera del sistema otros Estados como EE. UU., el segundo país que más contamina actualmente. Como bien hemos visto, esta situación hace que la solución al problema no sea considerada global, al igual que lo es el problema, traduciéndose ello en una ineficacia del sistema.

A ello hay que añadir que una parte de países –Anexo II– tenían que asumir un plus de obligaciones de transferencia financiera y tecnológica en favor de los países en desarrollo para permitir que estos últimos que cambien la forma de desarrollar su economía, es decir, que no se base en la quema de combustibles fósiles, que es el método tradicional con el que todos los países desarrollados han evolucionado en sus economías. En cuanto a este esfuerzo de adaptación cabe destacar además que más bien no se ha tenido en cuenta por las distintas fuerzas políticas, que ven el fenómeno del CC como inexistente o como un problema lejano, no tomando ningún tipo de medida que solucione el problema a largo plazo, sino que se centran más bien en soluciones a corto plazo dada la duración de los mandatos políticos, que es relativamente corta. Siendo esto uno de los factores que hace que, como ya se ha dicho, la tardanza en tomar medidas para afrontar el problema cada vez tenga un coste económico más alto.

Pero aún más ineficaz viene a ser la Enmienda al Protocolo de Kyoto puesto que en el esfuerzo de las reducciones solo están representadas el 15 % de las emisiones globales. Con este irrisorio porcentaje por mucho que los Estados que tienen asumidas esas cargas las cumplan rigurosamente, jamás se va a alcanzar el objetivo buscado desde la CMNUCC hasta el actual Acuerdo de París consistente en no aumentar la temperatura del planeta en más de 2° C. No obstante, esta mala solución, pero la solución al fin y al cabo es un puente hasta la entrada en vigor del Acuerdo de París y, en caso de que este no entre en vigor hasta el 2020, solo está previsto para ese periodo. En caso de que no entre en vigor antes del 2020 el problema que tendremos que solucionar es qué puente construimos de nuevo para que se mantenga el esfuerzo internacional en materia de lucha contra el cambio climático. La solución sería quizá una nueva Enmienda a Kyoto, pero aún sería más ineficaz, dado el resultado de la actual Enmienda, que la anterior.

El problema con el Acuerdo de París, más bien uno de sus problemas consiste en que no se prevé una fecha concreta de entrada en vigor, sino que se condiciona a dos requisitos, la firma por parte de 55 Estados parte de la CMNUCC que representen un total del 55 % de las emisiones globales. Estos condicionantes pueden hacer que a entrada en vigor de este Acuerdo se retrase bastante. Pero no todo lo que trae el nuevo Acuerdo es negativo, sino que tiene también aspectos positivos, como por ejemplo, a diferencia del sistema anterior, que se centraba básicamente en la mitigación (es decir, en el esfuerzo de reducir las emisiones de GEI), este se centra bastante también en la adaptación (basado en un cambio de la economía, es decir, pasar del desarrollo económico con el sistema de quema de combustibles fósiles a un sistema que abogue por las energías renovables y limpias). Además en caso de que funcionase bien el sistema, se articularía como un sistema eficaz porque se elimina el sistema de exención de emisiones, quedando obligadas todas las Partes, cada una en función de sus posibilidades, a reducir sus emisiones de GEI. Siendo esta una nueva configuración del PRCD, que ya no aparece explícitamente (cosa que tiene que complacer a EE. UU. puesto que este es el argumento que utilizaba para quedarse fuera del sistema), ni tampoco el criterio de la responsabilidad histórica en el que se basaba. Todos los Estados participan en la reducción de emisiones, pero esa cuota no les es impuesta (sistema *top down*) sino que ellos son los que establecen las contribuciones a nivel nacional (sistema *bottom up*). Quedando condicionada la eficacia del Acuerdo a que las

contribuciones que presente cada Estado y en su conjunto sea cuantitativamente relevante y suficiente como para hacer frente al problema global.

En cuanto a EE. UU. y China se refiere, han tenido una posición claramente positiva frente al nuevo Acuerdo. En el caso de China porque el grado de contaminación que trae en su plano provoca grandes problemas de salud y, por darse cuenta de que el desarrollo de su economía basado en la quema de combustibles fósiles a largo plazo sería insostenible. Es más, la reticencia de asumir obligaciones en materia de reducción de emisiones de GEI afectaría a sus relaciones diplomáticas ya que actualmente es el actor principal climático y el empeoramiento del problema sería visto por el resto de Estados como causa principal de esa negativa. En el caso norteamericano todo ha empezado a cambiar con la llegada de Obama a la Presidencia y, aunque sus esfuerzos por contribuir al esfuerzo internacional actualmente sea positivo, queda todo en la incertidumbre política actual, puesto que si Donald Trump gana las elecciones parece factible pensar en un cambio de posición en el sistema por parte del segundo actor climático principal.

BIBLIOGRAFÍA

Monografías, artículos y otros documentos de interés

AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE (2013), *Los riesgos y oportunidades del cambio climático en su contexto socioeconómico* [en línea]. Disponible en: <http://www.eea.europa.eu/es/publications/adaptacion-en-europa-los-riesgos>.

ARÍSTEGUI, J. P., *Evolución del principio “responsabilidades comunes pero diferenciadas” en el régimen jurídico internacional del cambio climático* [en línea], Universidad Diego Portales, Santiago de Chile. Disponible en: http://www.udp.cl/descargas/facultades_carreras/derecho/pdf/anuario/2012/28_Aristegui.pdf.

BANCO MUNDIAL (2015), *Emisiones de CO₂ (toneladas métricas per capita)* [en línea]. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/EN.ATM.CO2E.PC>

BODANSKI, D. (1993), “The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Comentary”, *Yale Journal of International Law*, vol. 18, 1993.

BODANSKY, D., BRUNNÉE, J., HEY, E., *International Environmental Law*, Oxford University Press, New York, 2007.

BORRÁS, S (2004), “Análisis jurídico del principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas” [en línea], *Sequência*, N° 49. Disponible: https://www.researchgate.net/publication/47426995_ANALISIS_JURIDICO_DEL PRINCIPIO_DE_RESPONSABILIDADES_COMUNES_PERO_DIFERENCIADAS.

EMBED, A. (2010), “Cambio climático y recursos hídricos. Aspectos jurídicos»” en GARCÍA PACHÓN, M. P. y AMAYA NAVAS, O. D. (comp.), *Derecho y cambio climático*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2001), *Late Lessons from early warnings: the precautionary principle 1896-2000*. Environmental issue report n° 22. Luxembourg.

ÉVORA CAPOTE, I. (2013), *Enfrentamiento al cambio climático. Papel de las universidades y sus profesores* [en línea], Editorial Universitaria, La Habana. Disponible en: <http://revistas.mes.edu.cu/new/libros/2263.pdf>

GILES CARNERO, R. (2009), “El Protocolo de Kioto como modelo de gestión ambiental global” [en línea] en REMIRO BROTONS, A. y FERNÁNDEZ EGEA, R.

M^a. (eds.), *El cambio climático en el Derecho internacional y comunitario*, Fundación BBVA, Bilbao. Disponible: http://www.fbbva.es/TLFU/dat/1_protocolo%20de%20Kioto%20como%20modelo.pdf.

IPCC (2007), *Cambio climático 2007. Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Ginebra.

IPCC (2014), *Cambio climático 2014. Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Ginebra.

GENTILE, G., *El cambio climático y cómo mitigarlo* [en línea]. Instituto de Estudios e Investigaciones sobre el Medio Ambiente. Disponible en: http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UCC/file/3_ccycomomitigarlo.pdf.

JUSTE RUIZ, J. (2009), “El Derecho internacional frente al desafío del cambio climático”, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz 2008*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao.

MALEJAN – DUBOIS, S. y WEMAËRE. (2010), *La diplomatie climatique. Les enjeux d'un régime International du climat*, Pedone, París.

PÜSCHEL, L. y URRUTIA, O. (2011), *Curso de Derecho Internacional Ambiental* [en línea]. Universidad Católica de Valparaíso. Disponible en: <http://ocw.pucv.cl/cursos-1/derecho-ambiental-internacional/materiales-de-clases-1/catedras/clase-3/clase-3-principios-del-derecho-internacional-ambiental-apuntes>.

SANDS, P. (2003), *Principles of International Environmental Law*, 2nd edition, Cambridge University Press, Cambridge.

SALINAS, S., (2013), “La equidad en el régimen jurídico internacional de lucha contra el cambio climático. Contenido (presente y futuro) del Principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas”, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz 2012*, Tecnos, Madrid.

SALINAS, S. (2014), *El cambio climático: entre cooperación y conflicto*, Aranzadi, Cizur Menor.

SALINAS, S. (2015), *Hacia un nuevo acuerdo climático: estado de la cuestión tras la COP 20 de Lima, siempre nos quedará París*, Aranzadi, Cizur Menor.

SALINAS, S., (2016), “El esfuerzo de mitigación de emisiones en el marco del régimen internacional contra el cambio climático. Estado de la cuestión tras el Acuerdo de París », *Cambio climático*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá (en prensa).

SHUE, H. (1999), *Global Environment and International Inequality. International Affairs*, Oxford University Press, Oxford.

STERN, N. (2007), *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge University Press, Cambridge.

VIANA DE ARAUJO, B. M. (2013), *La respuesta del Derecho Internacional al problema del cambio climático*, Tirant lo Blanch, Valencia.

VIÑUALES, J. (2009), *El régimen jurídico internacional relativo al cambio climático: perspectivas y prospectivas* [en línea], Curso de Derecho Internacional de la Organización de los Estados Americanos, Río de Janeiro. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XXXVI_curso_derecho_internacional_2009_Jorge_E_Vinuales.pdf.

Páginas web

<http://newsroom.unfccc.int/>

<http://www.un.org/>

<http://finanzascarbono.org/>

<http://www.ihobe.eus/>

<https://www.ipcc.ch>