



Universidad de Valladolid

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, JURÍDICAS Y DE LA
COMUNICACIÓN

GRADO EN DERECHO

TRABAJO DE FIN DE GRADO

*LA RESPUESTA DEL DERECHO INTERNACIONAL A LA CRISIS
CLIMÁTICA*

Autoría: Alejandro Piñuela de las Heras

Tutorado por: M^a Esther Salamanca Aguado



Segovia, a julio de 2021.

RESUMEN

El cambio climático se ha configurado durante los últimos años como una realidad insoslayable de peligrosas dimensiones y consecuencias; la mayoría de estas, inabordables para una humanidad ostensiblemente incapaz de brindar una solución expeditiva ante los acuciantes problemas requirentes de soluciones inmediatas.

El *modus vivendi* adoptado, confiere una excelsa comodidad al adoptante; la sociedad bebe de sus propias configuraciones y, en cierto modo, avanza ajena a todo lo que sobrepase de la intocable dimensión individual, del ser, de su unidad familiar, de su ciudad, de su país, de su continente, etc.

El Derecho se trata, en definitiva, de un producto humano; útil e imprescindible para la conducción de la sociedad, pero humano. Como tal, reviste una profusa gama de defectos y de dolencias intrínsecas que hacen de él una herramienta aún incompleta. No obstante, esta puntualización, su eficacia queda consagrada en la constatación de su *imperii*; su facultad para imponer una voluntad que normalmente transluce un fiel reflejo del colectivo del que emana.

La realidad climática a la que nos enfrentamos es, cuando menos, desasosegante, y exige una escrupulosa diligencia por parte de las autoridades públicas y de los gobiernos, obligados a verter una cantidad exultante de esfuerzo para tratar de reconducir una cuestión que ha tomado el cariz equívoco desde hace décadas, llegando a dar como resultado una de las mayores lacras que la humanidad, en su efímero e indiferente paso por el planeta, dejará tras de sí. Así, partiendo de esta realidad, tratando de superar en todo momento ese “catastrofismo fácil” al que la cuestión hace caer una y otra vez, trataré de abordar cómo el Derecho Internacional, como adalid de las voluntades internacionales de los estados, ha tratado de dar una respuesta, resultado de la incipiente concienciación que ha llevado al mundo a reaccionar, aun cuando por desgracia dicha reacción diste mucho de toda univocidad.

Se expondrán en la siguientes líneas las principales configuraciones y producciones legislativas, normativas, jurídicas, que se oponen a la franca degradación climática, para después pormenorizar una serie de cuestiones, transversales o no, endógenas o exógenas al propio cambio climático que, a pesar del sugerente esfuerzo legislativo realizado, han quedado para constatar una vez más el precio de años de indolencia, y las consecuencias ambientales, naturales, económicas y, por supuesto, humanas, que hemos de pagar por ladear la vista y dejar que alzadas voces negacionistas se pronunciaran en pos del resto. ¿Qué está

hecho? ¿Qué queda por hacer? ¿Cuál es el alcance del problema? Alejándome en la medida de lo posible de actitudes discursivas de protesta fácil, procuraré dar una respuesta, imbuida en el ámbito jurídico, a dichas cuestiones.

PALABRAS CLAVE: Derecho Internacional, Cambio Climático, Protocolo de Kioto, Acuerdo de París, Derechos Humanos, Pueblos Indígenas, Migraciones, Refugiados Climáticos.

ABSTRACT

In recent years, climate change has become an unavoidable reality of dangerous dimensions and consequences; most of which are unaffordable for a humanity ostensibly incapable of providing an expeditious solution to pressing problems requiring immediate solutions.

The *modus vivendi* adopted, confers an excellent comfort to the adopter; Society drinks from its own configurations and, in a way, moves forward oblivious to everything that goes beyond the untouchable individual dimension, of being, of its family unit, of its city, of its country, of its continent, etc.

Law is, in short, a human product; useful and essential for the management of society, but human, and as such, it has a profuse range of intrinsic defects and ailments that make it a still incomplete tool. Despite this clarification, its effectiveness is enshrined in the verification of its *imperii*; its faculty to impose a will that normally transpires a faithful reflection of the group from which it emanates.

The climatic reality that we face is, to say the least, disquieting, and requires scrupulous diligence on the part of public authorities and governments, forced to pour out an exultant amount of effort to try to redirect an issue that has taken on the face. It has been a mistake for decades, resulting in one of the greatest scourges that humanity, in its ephemeral and indifferent passage through the planet, will leave behind. Thus, starting from this reality, trying to overcome at all times that "easy catastrophism" that the question causes to fall over and over again, I will try to address how International Law, as a champion of the international wills of states, has tried to give an answer, the result of the incipient awareness that has led the world to react, even though unfortunately this reaction was far from unambiguous.

The main legislative, normative, legal configurations and productions that oppose frank climate degradation will be exposed in the following lines, to later detail a series of issues, transversal or not, endogenous or exogenous to climate change itself that, despite the

suggestive legislative effort made, have remained to verify once again the price of years of indolence, and the environmental, natural, economic and, of course, human consequences, that we have to pay for turning our eyes and letting raised denial voices speak in pursuit of the rest. What is done? What is left to do? What is the scope of the problem? Moving away as far as possible from discursive attitudes of easy protest, I will try to give an answer, imbued in the legal field, to these questions.

KEY WORDS: International Law, Climate Change, Kyoto Protocol, Paris Agreement, Human Rights, Indigenous Peoples, Migration, Climate Refugees.

LISTADO DE ABREVIATURAS:

RAE: Real Academia Española

ONG: Organización No Gubernamental

ONU: Organización de las Naciones Unidas

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

UE: Unión Europea

CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

AGNU: Asamblea General de las Naciones Unidas

E.E.U.U: Estados Unidos de América

CO2: Dióxido de Carbono

GEI: Gases Efecto Invernadero

OMM: Organización Meteorológica Mundial

DIMA: Derecho Internacional del Medio Ambiente

MDL: Mecanismo para un Desarrollo Limpio

AP: Acuerdo de París

COP: *Conference of the Parties*

ACNUDH: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

CE: Consejo de Europa

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

CEDH: Convención Europea de Derechos Humanos

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Art/s: Artículo/s

Op cit: *opere citatio*

Pp: páginas

BOE: Boletín Oficial del Estado

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	
1. Cuestión abordada.....	9
2. Importancia objetiva y subjetiva de la cuestión climática en la realidad del Derecho Internacional.....	10
3. Metodología.....	12
CAPÍTULO I: EL CAMBIO CLIMÁTICO, CONCEPTUALIZACIÓN.....	
1.1. Una realidad de la que el Derecho Internacional no puede escapar.....	15
1.2. Cambio climático y Medio Ambiente.....	16
1.3. La preservación del medio natural en la realidad mundial.....	20
1.3.1 <i>El debate negacionista.....</i>	22
CAPÍTULO II: RESPUESTA INTERNACIONAL A LA CUESTIÓN CLIMÁTICA.....	
2.1 Mecanismos e instrumentos internacionales de respuesta y acción frente a problemáticas globales.....	25
2.2 Una retrospectiva. Origen e iniciativa de la dispensa de tutela internacional a la crisis climática.....	27
2.2.1 <i>Desarrollo del Convenio Marco de las Naciones Unidas. Un comienzo insuficiente.....</i>	30
2.3. El Protocolo de Kioto de 10 de diciembre de 1997.....	33
2.3.1 <i>Alcance temporal y formal del Protocolo; eficacia. Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados.....</i>	34
2.3.2 <i>El contenido material del Protocolo. El control de emisiones.....</i>	37
2.3.3 <i>Mecanismos de flexibilización del cumplimiento y concepto de Desarrollo Sostenible.....</i>	38
2.3.4 <i>Idoneidad y suficiencia. Mecanismos de control del cumplimiento.....</i>	41

2.4. La conferencia de Doha de 2012.....	44
2.5. El Acuerdo de París.....	45
2.5.1 <i>Objetivos, tendencias, progresos.....</i>	46
2.5.2 <i>Entrada en vigor. Consecuencias y régimen jurídico.....</i>	48
2.5.3 <i>Contextualización del Acuerdo en la realidad actual. Previsión y eficacia.....</i>	51
CAPÍTULO III: CAMBIO CLIMÁTICO, EFECTOS TRANSVERSALES Y AFECTACIÓN A DERECHOS HUMANOS.....	
3.1. Incidencia social del Cambio Climático y desamparo internacional ante el fenómeno migratorio.....	57
3.2. Refugiados climáticos: La consecuencia ignorada de los grandes desastres ambientales.....	60
3.2.1. <i>La convención de Ginebra y el concepto de refugiado.....</i>	60
3.2.2. <i>Solicitantes de asilo y refugio. El mecanismo de Protección temporal y el visado humanitario.....</i>	64
3.2.3. <i>De cómo aborda el Derecho Internacional las migraciones climáticas. Una visión actualizada.....</i>	68
CONCLUSIONES.....	72
BIBLIOGRAFÍA.....	75
ANEXOS.....	80

INTRODUCCIÓN

1. Cuestión abordada.

¿Qué es el Derecho? Según la definición de la Real Academia de la Lengua (RAE), el Derecho se define como el: «Conjunto de normas, principios, costumbres y concepciones jurisprudenciales y de la comunidad jurídica, de los que se derivan las normas de organización de la sociedad y de los poderes públicos, así como los derechos de los individuos y sus relaciones con aquellos»¹. De esta interesante concepción, destaco que toda producción jurídico-normativa tiene como *ratio essendi*, la organización de una sociedad, de un colectivo de personas que interaccionan entre sí, así como la preservación de los derechos de los individuos que componen ese colectivo en constante conexión. El Derecho Internacional no se desvincula de esta naturaleza conceptual, y parte de la premisa de que, sin perjuicio de la soberanía intrínseca a cada particular Estado, la comunidad global debe aunar esfuerzos para la preservación de valores o intereses comunes.

El cambio climático, es una realidad acuciante, una crisis capaz, por sí misma, de asolar un medio ambiente, un estado de naturaleza y un entorno, en el que los seres humanos encontramos medios, recursos y capacidad para subsistir. No es por tanto una *rara habis*, la afirmación que estigmatiza profusamente la imperativa obligación del Derecho de dar una respuesta inmediata a la incipiente crisis fomentada día a día por actividades antropogénicas, a las que la regulación interna de los estados se ha mostrado infructuosa para diezmar. Es así un producto de reflexión, estudio y conocimiento que subyace la objetividad de sus propias connotaciones, y que se expande hacia una serie de conflictos transversales de muy diversa índole.

En las siguientes páginas, trataré de abundar, superfluamente, teniendo en cuenta la magnitud y la dimensión del asunto al que me enfrento, en la realidad jurídico-normativa que existe como adalid en el enfrentamiento contra esta crisis climática, y que se muestra tristemente superada por lamentables realidades sociales y ecológicas.

2. Importancia objetiva y subjetiva de la cuestión climática en la realidad del Derecho Internacional.

¹ Diccionario panhispánico del español jurídico: “Definición de Derecho según la RAE”. <https://dpej.rae.es> [Consulta: 18 abr.2021].

La evolución de la especie humana debe atribuirse a la inexorable unión de los individuos con su conocimiento; o, mejor dicho, con el conocimiento colectivo que como especie hemos ido alcanzando. Dentro de esta amplísima generalidad, destaco la ciencia y sus avances técnicos y teóricos. La ciencia ha dotado a la especie humana del saber necesario como para conceptualizarse a sí misma. Nos ha dotado de la posibilidad de configurarnos la realidad de un espacio al cual pertenecemos, y no al contrario, como antes del avance de esta disciplina se afirmaba. Este sentimiento de pertenencia exclusiva, en cierto modo, nos ha dotado de la capacidad de reafirmación en la existencia de una indiscutible dimensión exógena que hace las veces de continente, de una pertenencia frágil y delicada a esta dimensión; una pertenencia que no conviene inobservar.

El cambio climático es, a día de hoy, una desgraciada realidad. Pero no siempre ha sido así, de hecho, su conocimiento y estudio se remonta a décadas tristemente recientes. Basta con constatar que fue en el cercano año de 1970 la fecha en la que se celebró el primer Día de la Tierra, para contextualizar en el tiempo el origen de la concienciación colectiva de la existencia de un problema de orden global y prioritario. Ello no obsta para que debemos destacar la presencia, escasa pero cierta, de visiones idealistas y adelantadas, producto de brillantes concepciones del mundo y del entorno. Para ensalzar esas epifanías vanguardistas y precursoras, hemos de remontarnos mucho más atrás en el tiempo, concretamente a principios del siglo XVIII, cuando el naturalista Alexander Von Humboldt predijo acertadamente que había una conexión ineludible entre el clima y las actividades humanas². Para este visionario, los bosques eran clave en el mantenimiento de la temperatura y las condiciones ambientales que permitían el desarrollo de la especie humana, y su degradación comportaría una serie de consecuencias imprevisibles que, en todo caso, se alzarían como formas antagónicas de la vida en la Tierra.

Lo cierto es que no fue únicamente Humboldt quién materializó estas agudas predicciones, pues su obra tuvo notoria influencia sobre la de otros importantes científicos, como Charles Darwin³, quién también hizo hincapié en la evidente conexidad entre hombre y medio.

No sería ecuánime este análisis si no se trajera a colación a otros importantes investigadores como John Muir⁴, precursor de las investigaciones en los glaciares, y señalador de las causas

² WULF, Andrea, 15 sep.2016. La invención de la naturaleza: El Nuevo Mundo de Alexandre Von Humboldt. Editorial TAURUS.

³ DARWIN, Charles. *“El origen de las especies mediante selección natural”*. Versión Kindle Amazon. 23 de julio de 2020.

⁴ MUIR, John, 2004: *“Viajes por Alaska”*. Editorial Desnivel, Madrid.

antropogénicas que causaban su fusión, así como la dilatación de esta tendencia en el tiempo, o Henry David Thoreau⁵, cuyos datos recopilados en Concord son aún caldo de cultivo para muchas investigaciones académicas.

Esta brevísima retrospectiva a la génesis misma de la tendencia ambientalista y ecologista, de la que surgirá posteriormente toda la producción jurídica que objetivará la preceptiva salvaguarda de esa incipiente congregación de valores emergentes, no hace más que constatar que el cambio climático es y ha sido una realidad largo tiempo ignorada. Mentes brillantes pronosticaron su existencia y la desaconsejada desvinculación del hombre con su responsabilidad ambiental; responsabilidad, como no podía ser de otra forma, harto eludida. Y es precisamente este el punto de partida de esa fundamental subjetividad de la que parto para abordar esta cuestión. Si he señalado con anterioridad la labor silogística del Derecho; su natural subsunción en la coyuntura social a la que pertenece, resulta entonces inapelable la necesidad de perfilar ese sustrato fáctico en el que se origina esa necesidad normativa. Es pues, una *fraganti in fine*, que la sociedad reivindica una acción jurídica pública oportuna, eficiente y expeditiva. Las tendencias ecologistas se expanden con presteza; la ciencia respalda esta corriente imparable y el Derecho ha de estar a la altura de las circunstancias. De ahí que la vertiente subjetiva, incida directamente en la objetiva, que no es otra que la regulación producida como dictado de una sociedad que reivindica que el Derecho cumpla con las funciones que se dirimen de su propia naturaleza. Una naturaleza que parte de la definición antes consignada, y que explica la amplia actuación que este instrumento técnico que la sociedad precisa para llevar a cabo de un modo fidedigno sus tendencias subjetivas, debe satisfacer.

3. Metodología.

El planteamiento que en todo momento he seguido para la consecución empírica de este proyecto de investigación, ha sido la de concebirlo como un reto; una ventana abierta al descubrimiento de una faceta en boga aún desconocida en su estructura esencial. El Derecho Internacional Público, por su intrínseca e incuestionable naturaleza, debe conciliarse con una amplísima gama de variadas e incidentes disciplinas; más aún me atrevería a decir que no se trata de una conciliación *strictu sensu*, sino más bien de una connivencia efectiva, habida cuenta

⁵ WIKIPEDIA, La enciclopedia libre: David Thoreau, Henry: “Regreso a Concord”, 1836-1842, https://es.wikipedia.org/wiki/Henry_David_Thoreau [Consulta: 18 abr.2021].

de que el DIP se nutre de todas esas materias para, sin ánimo disruptivo alguno, adecuarse sobremedida a la realidad en la que se desarrolla, y hacer las veces de una fuente armonizadora pretenciosamente idónea. Resulta imposible lograr un profuso conocimiento de una materia tan extensa y en la que convergen elementos de las más diversas connotaciones, conocimientos, y vocaciones, sin hacer un estudio en profundidad que parta de un concepto abstracto y desconfigurado, para ir poco a poco contextualizándolo, perfilándolo, institucionalizándolo. Se parte entonces de un análisis cuasi histórico, en el que se ha de desgranar la progresiva y solapada respuesta que la realidad jurídica, al servicio de la realidad social coyuntural, otorga a una problemática incesante de entidad y calado inimaginables.

El principal problema con el que me he encontrado para la realización de este estudio es la indebida extensión que me habría llevado abordar el tema con la rigurosidad y minuciosidad que la cuestión exige para ser esclarecida en profundidad. Las siguientes páginas solamente tratan de representar una liviana impresión; un reflejo superfluo de lo que la cuestión de la emergencia climática permite translucir en unas pocas páginas.

Póngase de manifiesto que, ni el Derecho, ni la Ciencia, ni las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), ni ninguna otra institución, ya sea esta de carácter público o privado, ni ninguna otra ciencia, arte o técnica, han logrado abundar en el asunto con la profundidad requerida, o logrando un auténtico y absoluto consenso que haga que la sociedad adquiera el firme convencimiento de que solamente puede tomarse un destino único, en el que las fuerzas disponibles han de converger para combatir, con estricta homogeneidad, las consecuencias de la estulticia arrastrada durante décadas de pasiva contemplación. En la vertiente negativa, que se deduce de la abstracción, se puede fácilmente constatar que, sin vocación de unidad sino más bien de lo contrario, la desigual coyuntura de los sujetos afectados explica que coexista una multiplicidad de concepciones e impresiones subjetivas, si bien todas ellas abordan cuestiones esenciales para comprender la entidad y el carácter intrínseco de la cuestión; por ello, la documentación y el material que sirve de base a la estructuración de la idea es amplísimo e inabordable.

En resumen, a través de este proyecto he tratado de emplear una metodología interdisciplinaria, afanada en dispensar un tratamiento diferenciado a las variadas vicisitudes que se incardinan al ámbito en el cual la matriz de este estudio se imbuye por completo, y en virtud de la cual se desarrollará primeramente el concepto y la relevancia del cambio climático y su incidencia en la sociedad; una importancia a la que no puede permanecer ignorante el Derecho. En segundo término, se procederá a desarrollar la respuesta del derecho

internacional al cambio climático; es decir, la regulación positiva que los Estados han sido capaces de producir como afirmación de la más pura e incuestionable necesidad de una respuesta pública y eficaz. Esta actuación pública, este encuentro de voluntades y, en definitiva, esta convergencia de soluciones a largo plazo, que bien podría definirse como una especie de consensuada deshabituación, se ha mostrado como una cornucopia de proyectos e intenciones manifiestamente insuficientes, que se ven superados por los hechos objetivos que abordo a continuación del Acuerdo de París: Última respuesta global al cambio climático. Estos hechos, tangenciales y devenidos, se desarrollarán en el capítulo III, en el que se abunda en las consecuencias ambientales y sociales que han quedado desoídas en el Acuerdo; unas consecuencias inherentes a la crisis climática que suponen la vulneración sistemática de los propios principios en los cuales, paradójicamente, se sustenta el acuerdo y la regulación internacional. Estos principios han tratado de ser cubiertos mediante excelentes iniciativas y propuestas que analizo superfluamente, y que componen el escenario en el que ahora el derecho internacional ha de moverse para que su actuación sea veraz, suficiente, y no una mera amalgama de intenciones vacías y frustradas.

De este modo: Configuración del problema; respuesta jurídica internacional, su ámbito y su extensión material; problemas transversales al cambio climático afectantes a derechos humanos y realidades actuales ante las que el derecho se muestra insuficiente e incapaz.

Por último, de modo sintético y sin pretender consignar en este punto una antesala de la bibliografía utilizada, poner de manifiesto el empleo de, como no podía ser de otra forma, el articulado del Acuerdo de París (2015), del Protocolo de Kioto (1997), de otros textos normativos de capital importancia para el ámbito jurídico en el que he tenido que moverme, como es el Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, así como diferentes tratados y convenios que abordan, al menos, la necesidad de dispensar un tratamiento jurídico a la cuestión.

Por supuesto, en el ámbito circunscrito al capítulo III, ha sido de vital importancia el examen de la Convención de Ginebra de 1951 del Estatuto del Refugiado, la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, así como otros documentos que citaré oportunamente y que reflejan la conexidad de ciertos derechos individuales con la cuestión abordada, y su inoperancia en lo que respecta a la vulneración indirecta de los mismos.

No quiero terminar este estudio metodológico sin antes hacer especial mención a la utilización de numerosos informes y artículos de importantes organizaciones que hacen

frente a esta realidad, hostigando el cumplimiento de las funciones públicas que asumen la salvaguarda de la sociedad y su conducción; algunas de ellas son: la ONU, Greenpeace, ACNUR, la OIM, la Unión Europea, etc. Sus publicaciones me han resultado esenciales para comprender el estigma y la esencia de la cuestión, y la entidad de los proyectos que llevan a cabo para perpetuar esa encomiable tendencia hacia la más estricta lógica de supervivencia. Además, por supuesto, del empleo de artículos e informes de carácter científico, que ponen de manifiesto el método interdisciplinar que el Derecho Internacional ha de emplear para abordar escrupulosamente sus estudios, y el cual me he visto persuadido de emplear para poder dar una convincente respuesta a esta versatilidad disciplinar desde la que se puede abordar la cuestión. Es precisamente esta diversidad de perspectivas lo que engrandece y enriquece inusitadamente el objeto de mi estudio, pues aún a toda una comunidad profesional en el empeño de proyectar sus conocimientos técnicos, con el afán de paliar una emergencia real y palpable. De la inducción puramente fáctica (estudio de la realidad o de la práctica de los estados), y de la deducción normativa (estudio de las normas, principios, plano ético), el Derecho consigna la interdisciplina como método tentacular e indispensable para el tratamiento excelso de complejidades que han de ser perfiladas desde varios y diversos ángulos (habida cuenta, por ejemplo, de la insoslayable conexión del problema con el estado de la ciencia), lo cual no obsta en absoluto para que el tratamiento jurídico procurado sea riguroso y estrictamente perteneciente a la ciencia jurídica, en concordancia objetiva con sus propios principios y fuentes.

CAPÍTULO I: EL CAMBIO CLIMÁTICO, CONCEPTUALIZACIÓN.

1.1. Una realidad de la que el Derecho Internacional no puede escapar.

Orrego Vicuña acuñó una frase que, en mi opinión, ilustra a la perfección el contenido de este punto. Dice así: “La preocupación por el medio ambiente constituye un interés en el que coinciden los intereses de los Estados y el interés de la humanidad en su conjunto”⁶. La simplicidad del enunciado no constituye en absoluto un óbice para comprender la extensión de su connotación y trascendencia. Así, el medio ambiente, principal damnificado del cambio climático, entendido este como el cambio antropógeno y no natural, ha de ser concebido como un interés propio y diferenciado. Un interés en el que, en palabras de Vicuña, convergen todos los demás. Así pues, ¿puede el Derecho Internacional excusar su actuación? ¿Puede, como ha ocurrido durante décadas de silenciosa ignorancia, remitir a otras disciplinas lo que por esencia le corresponde? La clarividente respuesta es no. El Derecho Internacional, como máximo garante de la estabilidad internacional, esencial en un mundo compartimentado pero global e interrelacionado, debe advertir la imperante necesidad de una respuesta categórica y suficiente.

La acción concertada de una diversidad de Estados sólo puede y debe articularse mediante los mecanismos que ofrece el Derecho Internacional, que se inviste como garantía y como instrumento a un tiempo. Esta acción, o acciones, se consolidan como la tutela colectiva de un modelo social representativo, en el que se da una auténtica respuesta a los valores imperantes de la sociedad representada.

Existen una pluralidad de factores e intereses que inciden e influyen directa e indirectamente en la cooperación internacional. Estos factores, en los que no pretendo abundar exhaustivamente, son de muy diversa índole: Factores económicos, políticos, educativos, etc. Estos, devienen de una serie de contextos diferenciados, y dan lugar a cierta desigualdad a la hora de afrontar la emergencia climática en el panorama internacional, lo que sin lugar a dudas ha sido causa de la insuficiente respuesta internacional que ha acaecido hasta la fecha. Pero es obligación del Derecho mantenerse firme ante la incidencia caprichosa de estos factores, pues la respuesta que el Derecho ha de otorgar, no es otra que un tratamiento jurídico proporcional a la dimensión de la problemática que pretende subsanar. De este

⁶ ORREGO VICUÑA, Francisco: “*La responsabilidad por daño al medioambiente en el derecho internacional*”. Cursos euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional / coord. por Jorge Cardona Llorens, 1998, ISBN 84-8193-920-X, págs. 277-314

modo, la regulación que será objeto de estudio en las subsiguientes páginas, no es otra cosa que la materialización de la inexcusable obligación que ha recaído de un modo tardío e insuficiente.

El medio ambiente, como bien común e indispensable de la comunidad global, es sin duda objeto de tutela por parte del Derecho Internacional. El cambio climático es una realidad que atenta contra este bien, además de contra otros muchísimos ámbitos a los que el Derecho también ha de dispensar preceptivamente protección. De este modo, la cuestión climática, concebida como una auténtica crisis, es sin duda, una realidad de la que el Derecho no puede escapar.

1.2. Cambio climático y Medio Ambiente.

Antes de introducirnos de lleno en la respuesta jurídica y en su suficiencia, resulta lógico en virtud del respeto a la metodología interdisciplinar que he desarrollado en líneas anteriores, profundizar en la problemática a la que el Derecho ha aportado una, suficiente o no, solución. Los conceptos de cambio climático y medio ambiente se encuentran indisolublemente enlazados. Uno incide en el otro con una virulencia tal, que pone en riesgo su propia naturaleza y composición. Es por ello que acuso la importancia de dotar de un tratamiento conjunto a la conceptualización de ambos. Esta se puede abordar desde muy diversas perspectivas, pues, como el sentido común nos dice, se trata de un campo científico en el que la disciplina jurídica se inmiscuye, por supuesto con estricta observancia de las apreciaciones técnicas que los expertos en la materia brindan pormenorizadamente.

La Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC)⁷, cuyos fundamentos y logros desarrollaré posteriormente, nos ofrece una definición, simple pero contundente sobre este fenómeno mundialmente conocido, y lamentablemente no siempre admitido, al que llamamos cambio climático: “ Los cambios en el clima, directa o indirectamente atribuibles a la actividad del ser humano, que alteran la composición de la atmósfera global y que se superponen a la variabilidad natural observable en períodos de tiempo equivalentes”. De esta definición destacamos la atribución del fenómeno a la actividad del hombre; es decir, la asunción de que factores antropógenos provocan irremisiblemente la deflagración de un

⁷ NACIONES UNIDAS: “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático”. Art. 1, Def.2, pág. 3. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf> · Archivo PDF [Consulta: 19 abr. 2021].

estado de naturaleza, cuya variabilidad natural en un determinado período de tiempo, es ya una quimera de valores inalcanzables.

Ahora bien, alcanzando una comprensión tangencial sobre la pregunta, “¿en qué consiste el fenómeno del cambio climático?”, hemos obligadamente de movernos ahora en el plano sobre el que este incide de un modo acuciantemente amenazador. Este plano, marco o dimensión genérica, no es otro que el Medio Ambiente. Podemos encontrar un sinnúmero de documentación que trata de perfilar un concepto idóneo para delimitarlo y hacer de él un todo conmensurable, pero siempre será, por su propia esencia, insuficiente. Son tantas las perspectivas que lo abordan, y es tan excelsa su importancia, que nunca bastará con una exigua definición para comprender su alcance. En todo caso, mencionaré definiciones que para contextualizar la problemática me han resultado, cuando menos, ilustrativas. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente en Estocolmo (1972) lo define como: “Medio ambiente es el conjunto de componentes físicos, químicos, biológicos y sociales capaces de causar efectos directos o indirectos, en un plazo corto o largo, sobre los seres vivos y las actividades humanas”⁸.

Otra definición interesante, desde un punto de vista menos programático, pero sí más moralizante, es la siguiente: “El medio ambiente es el compendio de valores naturales, sociales y culturales existentes en un lugar y un momento determinado, que influyen en la vida material y psicológica del hombre y en el futuro de generaciones venideras”⁹.

Partiendo de estas definiciones, podemos comprobar fidedignamente la extensión del ámbito en el que nos movemos, pero de todas ellas extraemos una identidad: La incuestionable importancia del Medio Ambiente, como único espacio indefinido en el que el ser humano es capaz de desarrollarse como persona y como especie. Se trata por tanto de un concepto que trasciende de toda dimensión social, y que se adentra en el terreno mismo de la supervivencia y de la conexidad biológica del hombre en cuanto ser vivo con su entorno. Un ligamen indisoluble en el que el ser humano compadece con una suerte de parasitismo; pues es evidente que mientras el hombre precisa del medio en el que vive para subsistir y desarrollarse como especie, no ocurre lo mismo, al contrario, pues, de hecho, es más que una probabilidad

⁸ Gobierno de España: “Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano”. Estocolmo, 5 a 18 de junio de 1972. <https://es.dipublico.org/conferencias/mediohumano/A-CONF.48-14-REV.1.pdf> [Consulta: 19 abr. 2021].

⁹ Gobierno de España: “Introducción al concepto de medio ambiente”, 2003. https://www.miteco.gob.es/calidad_y_evaluacion_ambiental_temas_red_de_autoridades_ambientales_raa-/ms_1_tcm30-166723.pdf. [Consulta: 20 abr. 2021].

que el Medio Ambiente evolucionara positivamente prescindiendo de toda presencia humana.

La sociedad humana, desde un punto de vista histórico, se originó durante un período interglaciar denominado Holoceno¹⁰. Este período de bastantes miles de años, acusaba una tendencia climática relativamente estable. Fue sin duda esta coyuntura la que facilitó el desarrollo de la especie, entendiendo este desarrollo como una evolución antropológica en la que el hombre fue consolidando su estado sedentario de supervivencia. La primigenia civilización se asentaba pues, sobre estas bases de cierta indolencia medioambiental. Por supuesto, pronto la variabilidad natural sostenida, progresiva y mesurada, se vería indeciblemente superada por la voraz evolución de la humanidad. Una vorágine ante la cual la naturaleza ha sido una muda circunstancia hasta ahora extraordinariamente permisiva, pero inequívoca e indolentemente profanada hasta el punto en que hoy zozobramos como especie ante la inminente llegada de consecuencias imprevisibles e inabarcables.

Así pues, nos hallamos hoy en día en un período geológico al que los científicos han denominado Antropoceno¹¹. Este período está marcado inevitablemente por la huella imborrable que la mano del hombre y su actividad imprimirá sobre el planeta y su continuidad natural. Tal y como recoge el Relator Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), en uno de sus múltiples informes de temática especial sobre medioambiente, el incipiente e imparable crecimiento de la población mundial alcanzará en el año 2050, según las previsiones cualificadas, una población de nueve mil millones de habitantes¹². Este exponencial y exorbitante crecimiento, comportará unas evidentes y devastadoras consecuencias sobre el medioambiente, que aún hoy ha de soportar la conflagración de nuestros caprichosos intereses como sociedad, y nuestras necesidades biológicas y naturales como especie moradora de un entorno condicionado a una frágil y delgada línea de equilibrio natural. En este mismo informe, el Relator menciona el estremecedor aumento de la concentración atmosférica de dióxido de carbono en un 50% desde la Revolución Industrial, a consecuencia por supuesto de la indiscriminada utilización de combustibles fósiles, la deforestación, los cambios en el uso de la tierra, las emisiones contaminantes y la mala gestión de residuos, entre otras muchas causas, como la imparable

¹⁰ WIKIPEDIA: “Holoceno”: Clima. <https://es.wikipedia.org/wiki/holoceno> [Consulta: 19 abr. 2021].

¹¹ BBCNEWS/MUNDO: “¿Qué es el Antropoceno?: La edad de los humanos que expertos aseguran que hemos entrado”. Laura Plitt, 30 de agosto de 2016. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-37220892> [Consulta: 20 abr. 2021].

¹² RELATOR ESPECIAL: “Informe sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible”, julio, 2019. <https://undocs.org/es/A/74/161>, pp. 4. [Consulta: 22 abr. 2021].

fusión de los casquetes polares y de los glaciares, que supone una inquietante alteración en la composición de los océanos, hasta ahora uno de los pocos aliados del hombre por su natural capacidad de absorción de los gases efecto invernadero. Todo ello aunado, pone de manifiesto la indiscutible incompatibilidad de este *modus vivendi*, que el hombre se ha afanado en procurarse, con la viabilidad del ser humano como especie; una especie supeditada a la preservación de una naturaleza dotada de unos parámetros estáticos, que se instituyen como condicionantes de nuestra propia supervivencia¹³.

Resulta evidente, que una de las únicas opciones que el hombre dispone para salvaguardar el medioambiente, y con él a sí mismo, es la reversión de todas las citadas causas que científicamente han dado origen a esa desmesurada y antinatural degradación climática. Limitar el calentamiento, reducir las emisiones y acabar con la deforestación, son algunos de los objetivos que la sociedad mundial se ha propuesto conseguir. Estos objetivos, aparentemente utópicos, no han de ser una mera cohorte de premisas insatisfechas y argumentos programáticos, pero no vinculantes; pues de investirse como tales premisas vacuas e inoperantes, constituirían un mero fracaso evolutivo, y una latente pero imparable involución, que sin ningún género de dudas acabaría desembocando irremisiblemente en nuestra extinción en particular, y en un planeta estéril e inhabitable en general.

El discurso es catastrofista, pero la realidad es inalienable; Entre los años 2005 y 2015, se contabilizaron más de 700.000 muertes; más de 1,4 millones de personas resultaron heridas, y 23 millones perdieron sus hogares; además, más de 1.500 millones se vieron afectadas por desastres naturales, con un costo total superior a 1,3 billones de dólares¹⁴.

Por último y para eludir la simplificada visión antropocéntrica de la problemática, resulta a mi juicio preceptivo traer a colación la perturbadora y paulatina degradación de la biodiversidad, que trae causa, o al menos se ve avivada, por la acción de la abrupta fluctuación climática, ante la cual muchas especies se muestran incapaces de adaptarse. Y no se trata de un problema darwiniano de adaptación, eso sería una afirmación rotundamente negacionista e irresponsable; se trata sin lugar a dudas de una apática destrucción de un medio en el que conviven diferentes especies, ligadas a su entorno de un modo mucho más estrecho que el hombre por su propia e intrínseca versatilidad. Hay una serie de ecosistemas valiosísimos desde el punto de vista ecológico, que existen ligados de un modo muy frágil al estadio de

¹³ RELATOR ESPECIAL: “Informe sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible”, 2019. <https://undocs.org/es> op. cit. pp. 4-5. [Consulta 22 abr. 2021].

¹⁴ United Nations: “Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres”, 2015-2030, pág. 10. https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf [Consulta 22 abr. 2021].

naturaleza en el que se encuentran. La pérdida de estos ecosistemas constituiría una catástrofe ecológica y medioambiental de dimensiones inimaginables e irreversibles, y su extinción resultaría un lamentable episodio de la historia geológica en el que el ser humano es el principal antagonista. La Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas en su, “resumen para los encargados de la formulación de políticas del informe de la evaluación mundial de la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas”¹⁵, consagra el cambio climático como el tercer factor de riesgo causante de la desaparición o afectación de ecosistemas o de la biosfera que los puebla. Se trata de un estudio trascendental, ejecutado con vistas a la dispensa de un régimen de protección que se adecúe a la gravedad vital del problema.

Así, y a modo de conclusión, el cambio climático se instituye como una realidad capaz de desatar auténticos desastres naturales irreversibles e inconmensurables. Capaz asimismo de interactuar en los niveles más insólitos de la degradación humana, afectando de modo incuestionable a las sociedades más pobres, exacerbando el agotamiento de recursos, y pervirtiendo una serie de derechos humanos intrínsecamente ligados a colectivos de personas desprotegidos, ante la vulnerabilidad de su entorno y su interdependencia con él. Una auténtica emergencia ante la cual el hombre, ha de combatir con todos sus medios y con todo su empeño, siendo el Derecho su herramienta más perfeccionada y efectiva.

1.3. La preservación del medio natural en la realidad mundial.

Reiteradamente escuchamos el ambiguo término de conservación. Pero ¿comprendemos su alcance y significado? Si bien a priori puede antojársenos un concepto difuso e incluso abstracto, es, sin embargo, una absoluta y certera realidad.

La conservación del medio ambiente, comprende un conjunto de medidas que coexisten en una realidad temporal y espacial concreta, para regular, minimizar o repeler el daño potencial que la actividad antropogénica puede ocasionar a los ecosistemas, a la biodiversidad, y, en definitiva, a un medio ambiente cuya significación exige (que no aconseja) su preceptiva salvaguarda.

¹⁵ IPBES, 2019: *Informe de evaluación mundial sobre la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas. Plataforma Intergubernamental Científico Normativa*. E.S. Brondicio, J. Settele Díaz y H.T. Ngo editores. Secretaria de la IPBES, Bonn (Alemania). 1448 Pág. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3831673> [Consulta: 20 abr. 2021].

Esta significativa e incipiente concienciación de la imperativa necesidad de emprender medidas que estén orientadas a los fines mencionados, se ha consolidado mediante el surgimiento, confección y consolidación del movimiento conservacionista¹⁶. Este, sin perjuicio del ecologismo, aboga por la instauración definitiva e irrevocable de un modelo sostenible, que impregne todos y cada uno de los estratos de la sociedad; en especial en lo referente al ámbito económico, pues la ambición desmedida del hombre es y ha sido siempre el óbice capital de esta tendencia.

Es por tanto notoria la creciente implicación de la sociedad en una protección medioambiental que es relativamente novedosa. El Derecho, por tanto, se instituye como un reflejo de esta positiva e innegable realidad.

Por otra parte, su indubitada conexidad con los derechos humanos ha promovido la producción de una aplaudida tendencia doctrinal, jurisprudencial y normativa en virtud de las cuales, los Relatores y los Órganos Especiales Internacionales han aplicado, en cierto modo, el derecho de los derechos humanos a las cuestiones y problemáticas ambientales mediante una “ecologización” de los derechos humanos existentes, incluidos los derechos a la vida y a la salud¹⁷. Es por ello por lo que, en ese mismo informe, el Relator aprecia la innecesidad del reconocimiento expreso de un derecho humano a un idílico medio ambiente en términos de salud, pureza, limpieza, etc. Los derechos humanos, y las normas que los regulan, resultan invocables ante causas medioambientales por su inherente conexidad, y por esa tendente ecologización de los mismos. Esa interdependencia queda consagrada en los principios marco que el Relator Especial recoge, de los cuales mencionaré tan solo el primero, por ser el mismo esclarecedor y elocuente en cuanto que aglutina toda la intencionalidad de la tendencia proteccionista que el Derecho ha tenido a bien en asimilar: “Los seres humanos son parte de la naturaleza y nuestros derechos humanos están interrelacionados con el entorno en que vivimos. Los daños ambientales interfieren en el disfrute de los derechos humanos y el ejercicio de esos derechos contribuye a proteger el medio ambiente y promover el desarrollo sostenible”¹⁸

El resto de los Principios marco, no son más que una recapitulación de dieciséis obligaciones básicas que los Estados han asumido en virtud del derecho internacional de los derechos

¹⁶ CAMARGO MORA, María Gabriela: “Comprendiendo el cambio climático: Del conservacionismo a la concienciación ambiental”. Mérida- Venezuela, 2008, pp.33-52.

¹⁷ RELATOR ESPECIAL: *Informe del (...) op. cit. pp. 4.*

¹⁸ PRINCIPIOS MARCO SOBRE DERECHOS HUMANOS Y EL MEDIO AMBIENTE: John Knox, 2018, pp.87-89. https://www.fuhem.es/wp-content/uploads/2018/12/DDHH-MedioAmbiente-J-Knox_.pdf [Consulta: 20 abr. 2021].

humanos, y en lo relativo al disfrute de un medio ambiente seguro y saludable. Unos Principios que sí nos ponen de manifiesto la estabilización de una idea y la asunción internacional de un compromiso inexcusable.

Para concluir el análisis sobre la realidad mundial, mencionaré una serie de circunstancias que aportan un rayo de esperanza en la vertiginosa caída que comenzó con la Revolución Industrial, y ante la cual hemos asistido impasibles durante décadas: En primer lugar, la Carta Árabe de Derechos Humanos¹⁹ promulgada en 2004 recoge en su artículo 38 el derecho a un medio ambiente saludable como componente esencial del derecho “a un nivel de vida adecuado que asegure el bienestar y una vida digna”. Hay, a día de hoy, más de cien Estados cuyas constituciones contemplan expresamente el derecho a un medio ambiente saludable, sin perjuicio de la variabilidad conceptual o terminológica que empleen para ello. Ciento veinticuatro Estados son parte en tratados internacionales que consignan obligaciones y objetivos jurídicamente vinculantes que incluyen explícitamente el derecho a un medio ambiente saludable. (Excluyendo los países que han presentado reservas o los que ostentan la posición de observadores-no miembros= Carta Africana, la Convención de Aarhus, el Protocolo de San Salvador y la Carta Árabe). Al menos existen tribunales de doce países distintos, en los que se ha dictaminado que el derecho a un medioambiente saludable es un derecho inviolable por sí mismo, además de un elemento esencial del derecho a la vida, y por tanto un objeto de máxima tutela jurídica.²⁰

Como podemos comprobar, la presencia de la cuestión climática en la realidad internacional es insoslayable. Su avance es certero, pero ello no ha de llevarnos a la autocomplacencia ni al conformismo. Su importancia es notoria, pero no invulnerable. La cuestión adolece de una fragilidad asombrosa, surgiendo así una nada desdeñable corriente negacionista que se instituye como principal némesis del progreso y de la búsqueda de un entorno saludable y sostenible, que permita a la especie humana proseguir con su evolución sin superponerla a la conservación de su propia especie.

1.3.1 El Debate Negacionista

¹⁹ Plataforma Digital de Economía, Derecho y otras Ciencias Sociales y Humanas. “Carta Árabe de los Derechos Humanos”, 2004, art. 38. <https://leyderecho.org/carta-arabe-de-los-derechos-humanos/> [Consulta: 21 abr. 2021].

²⁰ NACIONES UNIDAS: Noticias ONU: “El Derecho Humano a un ambiente sano debe ser reconocido”. 25 de octubre de 2018. <https://news.un.org/es/story/2018/10/1444342> [Consulta: 21 de abr. 2021].

No sería el presente estudio un tratamiento auténtico y realista si tan sólo abordara el progreso que se refleja en las normas, en los propósitos internacionales, y en la voluntad de los Estados y de la sociedad a la que representan. Y es que coexiste junto a esta novedosa concienciación, un sector que se decanta más por el conservadurismo (no confundir con el ya tratado conservacionismo), exacerbando un auténtico inmovilismo como bandera, y promulgando una perniciosa disensión respecto de la, en mi opinión, muy loable labor que una gran comunidad internacional desempeña para preservar ese medio al cual pertenecemos y al que equivocadamente hemos tratado como si nos perteneciera. La mayoría de esta cúpula negacionista, se imbuje dentro del ala más conservadora del Partido Republicano de EE. UU., así como en partidos y grupos de ideologías y afinidades similares de Europa e incluso de Australia. Esta coyuntura político-ideológica que cataloga de alarmistas, excesivos e innecesarios a los intensos esfuerzos de preservación, convive y de hecho se sustenta gracias a una, exigua pero existente, comunidad científica que avala y fundamenta esa corriente de negación²¹. Algunos de los argumentos esgrimidos son:

- El Ártico: Grupos de científicos, de la Universidad de California, ponen en tela de juicio que el alarmante deshielo sea irreversible. Además, otro estudio se afanó en demostrar que los niveles de la banquisa glacial eran mucho más bajos hace cinco mil años, lo cual pondría de manifiesto que el deshielo no es más que un proceso natural consecuencia de una cadencia cíclica geológica.
- El Sol: Algunos científicos, como el físico Nir J. Shaviv, defienden que la temperatura de la estrella ha aumentado en las últimas décadas, y que su incidencia es mucho mayor de la que los ecologistas han tenido en cuenta.
- Los Océanos: Desmienten que la capacidad de absorción de calor y de CO₂ de los océanos haya sido ya superada, tal y como otros muchos estudios fundamentan.

Estos y otros muchos argumentos son empleados por esta decadente tendencia para enmascarar una ambición desmedida y una preocupación por el sector económico que hace del medioambiente un mero instrumento del cual nos hemos de servir para afianzar ese magnánimo e intocable imperio, siendo el cambio climático, las catástrofes naturales y las violaciones sistemáticas de derechos humanos que devienen de esta situación, un “mal menor”, o lo que es peor, una justificada consecuencia transversal de un justo progreso. Un

²¹ NATIONAL GEOGRAPHIC ESPAÑA: “8 argumentos frente a los negacionistas del cambio climático”. https://www.nationalgeographic.com.es/ciencia/8-argumentos-ante-negacionistas-cambio-climatico_14979 [Consulta: 21 abr. 2021].

indicativo de lo señalado es que fueron las potentadas industrias energéticas las primeras que comenzaron a emitir fundamentados informes disidentes respecto del masivo consenso científico que comprende y asume la emergencia climática ante la que nos hallamos.

En Estados Unidos, se considera que los precursores del movimiento negacionista fueron los hermanos Koch, magnates de los combustibles fósiles, que financiaron y patrocinaron la primera convención de esta especie de disidencia conservadora, celebrada en Washington en 1991. Esta convención se celebró bajo la denominación: “Crisis ambiental global: ¿Ciencia o política? Un título de lo más esclarecedor. Surgió en realidad como respuesta de los hermanos Koch y de su omnímodo imperio energético, a una propuesta del presidente Bush, para apoyar un tratado cuya intención pasaba por reducir las emisiones de carbono, algo que habría provocado unas cuantiosas pérdidas a los eficientes magnates de los combustibles fósiles. A partir de aquí, hemos asistido a un despliegue absurdo de propaganda negacionista, cuyo adalid por antonomasia es sin duda el expresidente Donald Trump, en cuya red social, Twitter, puede leerse toda una letanía de mensajes subversivos antiecológicos. “No me lo creo”, son cuatro palabras proferidas por la persona de este político, cuyas acciones llevaron a Estados Unidos a abandonar el Acuerdo de París y los compromisos hasta entonces asumidos²². Por fortuna, una de las primeras acciones ejecutivas del nuevo presidente, Joe Biden, fue la aceptación incondicional del Acuerdo y de todas y cada una de sus cláusulas; un avance extraordinario en la lucha contra la crisis climática, y un progreso en la búsqueda en la reducción de emisiones²³.

²² EL PAÍS SEMANAL.: “Apóstoles del negacionismo: Enemigos de la teoría del calentamiento global”. https://elpais.com/elpais/2019/09/18/eps/1568820907_023534.html [Consulta: 25 abr. 2021].

²³ National Geographic: “Qué significa que Estados Unidos vuelva al Acuerdo de París contra el cambio climático” (2021). https://www.nationalgeographic.com.es/ciencia/que-significa-que-estados-unidos-vuelva-a-acuerdos-paris-contracambio-climatico_16272 [Consulta: 25 abr. 2021].

CAPÍTULO II: RESPUESTA INTERNACIONAL A LA CUESTIÓN CLIMÁTICA.

2.1. Mecanismos e instrumentos internacionales de respuesta y acción frente a problemáticas globales.

Debemos remontarnos a la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos por parte de la Asamblea General en 1948, para ubicar el punto de partida temporal en lo que se refiere al surgimiento de una conciencia internacional cuya intencionalidad pasa por preservar, proteger, fomentar y promocionar el respeto y la garantía de los derechos humanos pertenecientes a toda la comunidad global. Desde entonces, los Estados han debatido, negociado, estructurado y adoptado una abundante batería de principios fundamentales y disposiciones jurídicas tendentes al cumplimiento de los objetivos arriba mencionados; en definitiva, proteger y promover toda una serie de derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. La comunidad global es percibida hoy como un todo, una unidad que ha de ser tutelada, por supuesto con independencia de las partes que la conforman. Ese todo absoluto quedaría desamparado si no existiera un Derecho Internacional, fruto del compromiso de los Estados y de su entendimiento de la necesidad de preservar una comunidad internacional aún en detrimento de su propia soberanía estatal, capaz de desplegar una cobertura jurídica óptima y suficiente para poder dispensar, cuando menos, una regulación acorde con los propósitos armónicos alcanzados tras la Segunda Guerra Mundial²⁴.

En palabras de Kofi A. Annan, exsecretario de Naciones Unidas, la progresión de la comunidad mundial es significativa; y esta progresión es debida, entre otras cosas, a la propagación del conocimiento de los derechos humanos, su comprensión y asimilación indefectible, así como el establecimiento de instituciones y mecanismos internacionales capaces de dispensar una protección jurídica efectiva, y de lograr así cotas altas de reparación y justicia. Pero, añade el exsecretario, la labor dista de toda consecución; es preciso hacer de

²⁴ Euskadi.eus: United Nations, Climate Change: “*Respuesta Internacional contra el cambio climático*”: La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), 1992, https://www.euskadi.eus/web01-a2ingkli/es/contenidos/informacion/cop/es_def/index.shtml [Consulta: 22 abr. 2021].

estos mecanismos una realidad presente en cada miembro de la comunidad; velar cada día por su mejora y batir los resultados obtenidos²⁵.

Pero ¿cuál es el detonante que lleva a los Estados a instrumentalizar una voluntad? Sin duda alguna, el conocimiento. Ha comenzado una era en la que la sociedad civil es consciente de sus derechos; una sociedad informada, preparada y global que no duda en exigir a sus representantes un ejercicio político amoldado a sus necesidades precisas. Así, los Estados incrementan paulatinamente su concienciación en lo que se refiere a lo problemática ambiental; comprenden que no pueden mantenerse al margen de una auténtica crisis que amenaza con convertirse en uno de los principales enemigos de la comunidad global y de los “sólidos” pilares sobre los que se sustenta. Una acción concertada, aunando medios y conocimiento; una renuncia recíproca de intereses, y una asunción del problema prescindiendo de toda preconcepción, son algunas de las manifestaciones más preclaras de que los esfuerzos internacionales existen, y de hecho se fomentan día a día.

Como he señalado, toda voluntad quedaría yerta si no existiera un mecanismo concreto capaz de darla una forma efectiva para incidir en la realidad con el propósito de exteriorizarse y ser cumplida. Para ello, se han confeccionado una serie de instrumentos internacionales. A estos efectos, vamos a definir instrumento internacional como: “Todo acuerdo, pacto, tratado, protocolo, convenio o convención suscrito entre dos o más Estados o sujetos de derecho internacional, y que crea obligaciones jurídicas para sus firmantes”. Destacamos la importancia de la Convención de Viena del 23 de mayo de 1969, en la que se fija una regulación positiva en lo referente a los tratados internacionales, reconociendo en la misma su importancia como fuente y como medio de desarrollo de la cooperación pacífica entre las naciones²⁶.

El Ministerio de Asuntos Exteriores de España, abunda en el concepto de tratado internacional, definiéndolo como “un acuerdo celebrado por escrito entre Estados, o entre Estados y otros sujetos de derecho internacional, como las organizaciones internacionales, y regido por el Derecho Internacional”.²⁷ En principio, y de conformidad con el principio de Pacta sunt

²⁵ Naciones Unidas: Derechos Humanos, 2002, Nueva York, Ginebra. “*Recopilación de Instrumentos Internacionales*”. Volumen I (Primera parte). Instrumentos de carácter universal. https://www.ohchr.org/documents/publications/compilation1sp.pdf_pp.15 [Consulta: 26 abr. 2021].

²⁶ Gobierno de España: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 1969, Viena: “Instrumento de adhesión de 2 de mayo de 1972, del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados”. Adoptado en Viena el 23 de mayo de 1969. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1980-11884> [Consulta: 26 abr.2021].

²⁷ Gobierno de España: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y coordinación: “*Tratados internacionales*”. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Tratados/Paginas/default.aspx> [Consulta: 26 de abr. 2021].

servanda, todo tratado vigente obliga o vincula a las partes que lo hubieren suscrito válida y voluntariamente, y como tal debe ser cumplido por las mismas de buena fe. En España, la Carta Magna dispone en su artículo 96.1, que todos los tratados internacionales que hubieren sido válidamente celebrados, y asimismo oficialmente publicados, formarán parte del derecho interno.

Con toda esta sutil digresión jurídica respecto del asunto principal, simplemente traigo a relucir la sustancial preponderancia del Derecho Internacional en la realidad jurídica y social del mundo cada vez más globalizado hacia el que caminamos. La renuncia de la soberanía estatal en pos de un derecho supraestatal, pone de manifiesto esta incipiente concienciación política de que efectivamente existen cuestiones y problemáticas que desbordan la competencia intrafronteriza de un concreto país, y que acentúan la consolidación de una dimensión global que debe ser tutelada y salvaguardada con la avenencia de los Estados que la conforman, partiendo del uso de los legítimos y adecuados instrumentos jurídicos que existen como garantía operante capaz de materializar una efectiva voluntad.

2. Una retrospectiva. Origen e iniciativa de la dispensa de tutela internacional a la crisis climática.

Resulta oportuno, a mi parecer, enfocar en este punto una revisión histórica de la concepción jurídico-internacional que ha imperado hasta la fecha. Sólo así seremos capaces de comprender lo precaria que ha sido la dispensa de tutela en el ámbito climático y medioambiental. Seré muy sintético en este análisis, pero siempre destacando la importancia de comprender cuál es el punto de partida y cuál ha sido la progresión, pues solo de este modo se alcanza una percepción crítica y pormenorizada de la evolución conseguida hasta la fecha, y de cuál es el presumible rumbo que se seguirá en adelante.

Primigeniamente, hemos de desprendernos de toda impresión que nos lleve a pensar que el cambio climático ha sido una constante fuente de preocupación para la comunidad internacional desde su origen, pues nada más lejos de la realidad. Durante los primeros 23 años, desde la creación de las Naciones Unidas, las actuaciones en este ámbito se limitaron a actividades operacionales, de un cariz metodológico o puramente sectorial, y siempre delegadas a otras instituciones como la Organización Meteorológica Mundial (OMM). En todo caso, si la Organización reparaba, superfluamente, y se permitía abundar en la cuestión, únicamente se circunscribía a la coyuntural percepción del problema de la época; contextos

específicos y muy alejados de ofrecer una imagen fidedigna y alarmante; uno de estos problemas fue por ejemplo la necesidad de adecuar los recursos naturales existentes, a las necesidades subyacentes del desarrollo económico de los "países subdesarrollados", que por otra parte, conformaban un buen número de miembros de la Organización.²⁸

Deberíamos esperar hasta el año de 1968 para que los principales órganos de Naciones Unidas, se plantearan la existencia certera y acuciante de una serie de cuestiones medioambientales que debían de ser objeto de tratamiento conforme a las funciones que habían sido asumidas entonces por la Organización. En otras palabras, empezaron a considerar seriamente la existencia de una problemática a la que no podían ignorar.

La primera exteriorización de esta comprensión, la tenemos en la Conferencia Científica de las Naciones Unidas también llamada la Primera Cumbre para la Tierra,²⁹ celebrada en Estocolmo (Suecia) del 5 al 16 de junio de 1972. En ella se redactó una declaración que enunciaba una serie de principios cuya impronta retrataba la preocupación por la conservación y mejora del medio humano, así como un plan de acción que, si bien no consignaba deberes vinculantes, si contenía una amalgama de recomendaciones para la afronta de la acción medioambiental internacional. Fue además en dicha conferencia, la primera vez que se hacía mención de un concepto entonces novedoso y abstracto: el cambio climático. En ella se advirtió a los Gobiernos de la preceptiva toma en consideración de factores que pudieran propiciar tal fenómeno, así como la necesidad de evaluar las repercusiones que pudieran derivarse del mismo. Por supuesto que entonces la magnitud de la cuestión era ignorada, pero empezó configurarse una realidad amarga que aconsejaba la toma en consideración de la Organización.

A lo largo de los siguientes veinte años, cuestiones como el clima mundial, la preocupación por la atmósfera y su composición, y el marco normativo medioambiental que configuraba una realidad muy amplia, fueron tomando un considerable calado internacional, en parte gracias a la consecución de los esfuerzos volcados en la Conferencia de 1972. El primer instrumento internacional en materia estrictamente climática llegó en 1979, y se trata de la Convención sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia. A estas alturas la importancia de la cuestión era insoslayable; el Programa de las Naciones Unidas

²⁸ La Tribuna: "Las Naciones Unidas y los países subdesarrollados". MILLA BERMUDEZ, Gustavo Adolfo, diciembre, 2018, <https://www.latribuna.hn/2018/12/16/las-naciones-unidas-y-los-paises-subdesarrollados/> [Consulta: 26 abr.2021].

²⁹ Wikipedia.org: Cumbre de la Tierra: "Conferencias de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y su Desarrollo". https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Cumbre_de_la_Tierra&oldid=136275962 [consulta: 26 de abr. 2021].

para el Medio Ambiente expresó poco después su preocupación por la destrucción de la capa de ozono, y propuso una serie de medidas para limitar la producción y uso de clorofluorocarbonos. Resulta evidente que entonces la visión de lo que acontecía era aún muy sesgada; no aglutinaba aún todos los elementos y enfoques que hacían de la cuestión un problema de índole mayor. Esta limitada concepción provocaba que aún no se otorgase al cambio climático una preponderancia de una entidad tal, que hicieran de él un objeto de inminente y acuciante preocupación. No obstante, esa preocupación, aún en ese estadio inicial, conformó el caldo de cultivo que acabaría desembocando décadas después en el Acuerdo de París.

Con todo, el año de 1989 fue un año decisivo para la cuestión del cambio climático pues se emprendió la consecución de una serie de esfuerzos mundiales de carácter significativo. Fue este el año en el que la Asamblea General de las Naciones Unidas³⁰ dictó la resolución 44/207, en la que se aprobó el comienzo de los preparativos de las negociaciones que versaban sobre el planeamiento de una convención marco sobre cambio climático. También, ese mismo año, se adoptaron importantes consensos internacionales en materia de cambio climático, que se exteriorizaron en sustanciosos pactos y documentos, como la Declaración de Helsinki sobre la protección de la capa de ozono, o el Protocolo de Montreal cuyo ideario versaba sobre el mismo aspecto.³¹

Albert Einstein, prolífico visionario, contempló en su día una certeza a la cual dotó de una estructura verbal que hoy yo reproduzco; su frase, quizá harto empleada, pero no por ello menos precisa dice así: “La mente que se abre a una nueva idea, jamás volverá a su tamaño original”. Creo que resume a la perfección el renovado espíritu con el que la comunidad internacional comienza a caer en la cuenta de que el cambio climático antropógeno es una realidad palpable a la cual se han de imponer límites efectivos. Desde la década de los 90, los mecanismos internacionales se han afanado en procurar una escrupulosa atención a esta emergencia que se cierne sobre el mundo, y esta profusa voluntad encuentra su criogenización en el año 1992, cuando la Asamblea General, hostigada por las presiones exorbitantes que exigían la inmediata adopción de medidas contundentes, decidió convocar la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Esta, “Cumbre para

³⁰ Página Principal de las Naciones Unidas: Asamblea General. “Resoluciones aprobadas por la asamblea general durante el 44º período de sesiones”. Mirar resolución 44/207. <https://www.un.org/es/documents/ag/res/44/list44.htm> [Consulta: 26 de abr. 2021].

³¹ Wikipedia.org. Protocolo de Montreal: “*Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono*”, 1987. https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Protocolo_de_Montreal&oldid=134009962 [Consulta: 27 de abr. 2021].

la Tierra”³², consolidó los esfuerzos que venían anunciándose desde Estocolmo, y estableció por fin una serie de acuerdos multilaterales en los que se asumían compromisos certeros, fiel reflejo del marco de cooperación internacional en materia de desarrollo y medio ambiente. Así llegamos hasta la Agenda 21³³ y la Declaración de Río³⁴, que propugnan la adopción de medidas estatales para la asunción de un efectivo desarrollo sostenible que permita el solapamiento auténtico entre el desarrollo de los Estados y su absoluto respeto al medio ambiente.

No obstante, el acontecimiento más importante, fue sin duda la apertura para la firma de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)³⁵.

2.2.1 Desarrollo del Convenio Marco de las Naciones Unidas. Un comienzo insuficiente.

La Convención, como se ha señalado, fue, hasta la fecha, el acontecimiento culmen en materia de lucha institucional contra el cambio climático. Surgió a consecuencia de una efusión piramidal de soluciones intrascendentes, y adoptó la forma de una acción aparentemente eficaz, cuyos objetivos pasaban por estabilizar las concentraciones atmosféricas de "gases de efecto invernadero" minimizándolas o, al menos manteniéndolas, a un nivel tal, que permitiera la subyugación de la interferencia antropógena a un mínimo compatible con el sistema climático. La CMNUCC fue adoptada el 9 de mayo de 1992, pero debería esperar hasta el 21 de marzo de 1994 para entrar en vigor³⁶. Ello de conformidad con la disposición consignada en su precepto número veintitrés, que agrupaba cincuenta instrumentos de ratificación, aprobación, aceptación o adhesión. Sólo a finales de 1992 la habían firmado ya ciento cincuenta y ocho estados, lo cual constituía un verdadero hito en la lucha emprendida tiempo atrás.

En todo caso, la Convención se encargó, fielmente a sus propósitos, de fijar un marco normativo tendente al establecimiento de límites, objetivos, principios y compromisos

³² Wikipedia.org: Cumbre de la Tierra: “Conferencias de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y su Desarrollo”.< https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Cumbre_de_la_Tierra&oldid=136275962> [consulta: 27 de abr. 2021] Misma página consultada en cita nº 29, pp. 37 de este trabajo.

³³ Naciones Unidas: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales: División de Desarrollo Sostenible: “Programa 21”< <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/index.htm>> [Consulta: 27 de abr. 2021].

³⁴ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992. http://www.lacult.unesco.org/docc/1992_Declaracion_Rio_principios.pdf [Consulta: 27 abr. 2021].

³⁵ REMIRO BROTONS, Antonio y FERNÁNDEZ EGEA, Rosa M^a (2009).” *El cambio climático en el derecho internacional y comunitario*”. Bilbao. Fundación BBVA pp. 10-15.

³⁶BOE, 1 de febrero de 1994, núm. 27, pp. 3125-3136: “*Instrumento de ratificación de la Convención Marco de las Naciones Unidas, sobre el Cambio Climático*”, Nueva York, 9 de mayo de 1992.

básicos y esenciales para liderar la contienda contra la grave crisis climática, ya concebida como una realidad insoslayable. Además, perfiló el aparato institucional preciso para llevar a cabo esa profusa gama de propósitos acuñados en terminología jurídica revestidos, eso sí, de un preocupante carácter programático (por desgracia no vinculante).

Para desmenuzar el contenido esencial de la Convención, hemos de partir de una premisa básica: su fundamento. Este queda consagrado en su artículo 2, de cuyo tenor dimana el fin último de todo el aparato normativo: “lograr 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”. Esta premisa básica, habría de permitir a los ecosistemas adaptarse naturalmente a la variabilidad convencional que comporta la normal evolución geológica.

De este modo, la Convención contextualiza el concepto de cambio climático que va a ser objeto de regulación, entendiéndolo por aquel, el propiciado por la actividad del hombre.

Resulta interesante destacar que ya en su artículo 3, la Convención consigna una serie de principios que van a desplegar cierta eficacia en la historiología de la pugna del Derecho contra el cambio climático, por ejemplo, el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, generador de ciertas controversias que quedarán patentemente exhibidas ulteriormente. Resulta interesante destacar de este principio que, para su aplicación efectiva, la Convención distinguió entre el desarrollo de las Partes (países desarrollados o en vías de desarrollo), para relativizar las obligaciones que estas iban a asumir. En todo caso, abundaré más adelante sobre este principio.

El principio de precaución, o principio precautorio, ha sido muchas veces invocado en causas medioambientales, incluida también en la defensa del Ártico, y su importancia radica en el incierto alcance que el cambio climático desplegará sobre el medioambiente a corto y largo plazo. Este principio precautorio faculta y exige a los Estados una actuación cauta y propicia, capaz de sofocar peligros ambientales aun cuando no haya una notoria y patente confirmación de su existencia.

El artículo 4 de la Convención es el precepto cuyo tenor se encarga de proclamar los objetivos y compromisos concretos de las Partes. En otras palabras, consigna un inventario de medidas precisas para combatir la crisis climática. Ahora bien, abordando la cuestión con la rigurosa franqueza que merece, esta gama de consignas que cita el precepto son tan solo un compendio de obligaciones mínimas que adolecen de un renombrado carácter genérico, sustraído de todo compromiso concreto y exigible en cada uno de sus pormenores. Además, de su lectura tampoco se dimana una rigurosa univocidad a la hora de promulgar las

exigencias; con esto me refiero a que lo que strictu sensu consagra el artículo, es un régimen dispar de derechos y obligaciones; un predicamento diferenciado que varía dependiendo de la parte a la que vaya dirigido. De este modo, sustrayéndonos de esta idea preconcebida del “todo” u “obligación genérica”, diferenciaremos los mandatos en función del catálogo de países que la propia convención nos brinda en sus Anexos I Y II, distinguiendo así a las partes en relación con su desarrollo.³⁷

En todo caso, no siendo mi intención desgranar pormenorizadamente cada obligación y qué parte es la llamada a su cumplimiento, considero sustancial traer a colación cuando menos su enunciado, para así alcanzar una comprensión general pero precisa de la subyacente intencionalidad que impregna el postulado. Así, los compromisos consignados en el artículo 4 son:

- Realización de inventarios nacionales de las emisiones de gases susceptibles de ser calificados como: “Gases efecto invernadero” (GEI). Asimismo, y en relación con estos, promoción de prácticas, técnicas, ciencias y procesos encaminados a la reducción de emisiones.
- Elaboración y aplicación de programas nacionales encaminados a mitigar los efectos del cambio climático.
- Medidas tendentes a garantizar la conservación de los sumideros. Entendiendo por estos: “Se conoce como sumidero todo sistema o proceso por el que se extrae de la atmósfera un gas o gases de efecto invernadero y se almacena”³⁸⁻³⁹.
- Concienciar, sensibilizar y educar a la población en lo que se refiere a los efectos devastadores del cambio climático, y a las medidas personales adoptables por la población civil. Asimismo, apoyar a la investigación científica en su labor para combatir o retrasar esta abrupta variabilidad insostenible⁴⁰.

Para concluir, sin abundar en las diferenciaciones, si creo conveniente mencionar que estas inciden enfáticamente en lo que se refiere a los umbrales de reducción de emisiones, debiendo, por ejemplo, las Partes del Anexo I volver a los niveles de GEI anteriores al año de 1990. Por otro lado, esa diferenciación aborda la capacidad económica de los estados para

³⁷ NACIONES UNIDAS: “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático”, Art. 3 y 4, anexos I Y II, <https://unfccc.int/resource/doc1/convkp/convsp/pdf> [Consulta: 27 abr. 2021].

³⁸ Gobierno de España: Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico: “Sumideros de Carbono”, 2020, <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/mecanismos-de-flexibilidad-y-sumideros/sumideros-de-carbono> [Consulta: 26 abr. 2021].

³⁹ Véase igualmente el artículo 1.8 de la Convención.

⁴⁰ Acudir a los artículos 5 y 6 de la Convención.

asumir sus compromisos, por lo que las Partes que son países desarrollados deberán proporcionar recursos financieros suficientes como para que los países en desarrollo puedan hacer frente a los compromisos asumidos. Especial mención a aquellos países en desarrollo que, por sus circunstancias geográficas, geológicas o demográficas, resultan especialmente expuestos a los efectos nocivos de la variabilidad climática antropógena, padeciendo en concepto de tal exposición una sustancial vulnerabilidad que no puede desoírse en pro de una cierta y efectiva ecuanimidad.

La Convención, a su vez, quedaba respaldada por un cierto aparato institucional, conformado por la Conferencia de las Partes, el Órgano subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico, el Órgano subsidiario de Ejecución, el Mecanismo de Financiación y la Secretaría⁴¹. Este pretencioso aparato no alcanzó, quizá, la ejecutividad que hubiera debido en atención a su alto mandato, pero esto no es reprochable a su funcionamiento, sino más bien, al ya mencionado carácter programático de los compromisos, a cuya viabilidad y cumplimiento se mostraron incapaces de responder en cuanto garantes.

La CMNUCC cumplió sin duda un papel esencial. Su valor a la hora de contextualizar el mapa actual de lucha contra el cambio climático es irrefutable, y diametralmente útil a la hora de abordar un ejercicio de arqueología jurídica tendente a la extracción de conclusiones valorativas y objetivas. La Convención dio paso al Protocolo de Kioto, cuya eficacia normativa radica en que se inviste como instrumento desarrollador y perfeccionador de la propia Convención, consolidando así un marco de respuesta internacional efectiva y común.

3. El Protocolo de Kioto de 10 de diciembre de 1997.

La importancia del Protocolo radica en que durante años fue el único acuerdo internacional existente con el objetivo de limitar la contaminación de la que trae causa el calentamiento global, además de constituir la base para la acción global efectiva que se expande incesantemente y que llega hasta nuestros días materializada en el Acuerdo de París. El Protocolo de Kioto se inscribe dentro del Convenio Marco de la ONU, ya estudiado; es decir, se adopta en desarrollo de la CMNUCC, compartiendo con esta principios, elementos y objetivos fundamentales que conforman un punto de partida y un marco de actuación.

⁴¹ JUSTE RUIZ, José y CASTILLO DAUDÍ, Mireya: *“La protección del medio ambiente en el ámbito internacional y en la Unión Europea”*. op cit. pp. 120-125. Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.

2.3.1 Alcance temporal y formal del Protocolo; eficacia. Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados.

El artículo 25 del Protocolo consigna los presupuestos para la entrada en vigor del mismo; un instrumento que, sin perjuicio de tales consideraciones, fue adoptado el 11 de diciembre de 1997. El citado precepto establece que la entrada en vigor del instrumento tendría lugar al nonagésimo día contado desde la fecha en que no menos de cincuenta y cinco Partes de la Convención hubieran depositado sus instrumentos de ratificación, aprobación o adhesión; además, añade un segundo requisito relativo a que de entre estas Partes, habrán de estar incluidos un cierto número de participantes que aparecen en el Anexo I, en relación con su impronta en las emisiones mundiales⁴². Merecía, a mi juicio, ser mencionada esta coyuntura para explicar el porqué de la dilación sustancial que experimentó la entrada en vigor de tan vital y trascendente instrumento en la lucha contra el cambio climático, que no tendría lugar hasta el 16 de febrero de 2005. Esta sorprendente demora trajo causa del apartamiento que Estados Unidos protagonizó al no ratificar el Protocolo. Esto supuso que el segundo requisito consagrado en el artículo 25, relativo a que los principales emisores debían investirse como Partes, no se viera cumplido, y por tanto la vigencia del Tratado postergada.

Por otro lado es cierto que, una vez entrado en vigor, este Protocolo ha supuesto una absoluta implicación de la comunidad internacional; a salvo de Estados Unidos y de Canadá que lo abandonó en 2011, fueron ciento noventa y dos las Partes que lo acogieron y lo conformaron (Ciento noventa y un Estados, más la Unión Europea), y entre ellos se encuentran todos los Estados sometidos a reducción de emisiones en la Convención; lo que supone un rotundo éxito de responsabilidad social y medioambiental por parte de los diferentes países.

Es notorio mencionar que el Protocolo de Kioto no introduce ningún compromiso ex novo en relación con los países en desarrollo, más allá de los acordados en la CMNUCC de 1992⁴³.

En todo caso, su eficacia radica en que sirve al propósito de objetivar esos compromisos difusos que se habían adoptado infructuosamente en la Convención. Para ello, materializa la consigna de que los países industrializados, y por tanto los más contaminantes, habrían de

⁴²Naciones Unidas (1998). “Protocolo De Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático”: Artículo 25. Pág. 20. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf> [Consulta: 27 abr. 2021].

⁴³WWF/ADENA: “El Protocolo de Kioto, situación actual y perspectivas”, 2001. <http://www.ceida.org/prestige/Documentacion/Protocolo%20Kioto.pdf> [Consulta: 27 abr. 2021].

reducir sus emisiones de GEI aproximadamente en un 5% por debajo de los umbrales rebasados en la década de 1990, y todo ello con el objetivo temporal fijado del período 2008-2012⁴⁴. Es precisamente este año en el que habría de expirar el primer período de vigencia del Protocolo (31 de diciembre de 2012), y en el que efectivamente así sucedió. No obstante, la decimoctava Conferencia de las Partes acordó la conveniencia y por ende la adopción de un segundo período de vigencia que ayudaría a sentar las bases y reafirmar los objetivos. Este segundo período tendría lugar desde el 1 de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2020, es decir, una vida de ocho años en la que se suscribirían metas concretas a cumplir con fecha 2020. No obstante, la ausencia de EE. UU., el abandono de Canadá, y la falta de respaldo a la prórroga por parte de Rusia, pusieron de manifiesto una decreciente implicación de las Partes, y una quebrada voluntad, translucida en débiles compromisos carentes de toda efectividad. Por otra parte, no resulta conveniente pasar por alto que el Acuerdo de París aprobado en 2015, entró en vigor el pasado 2016, por lo que en cierto modo estaríamos asistiendo a un solapamiento de vigencias entre uno y otro instrumento. Así, en la práctica, el Acuerdo de París invita a los diferentes Estados a elaborar y proponer estrategias de desarrollo y de actuación para el año 2020, pero los objetivos continúan siendo una realidad demasiado difusa.

En lo que se refiere al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados, y su concreta aplicación en el Protocolo cuyo análisis nos ocupa, es de justicia mencionar que se trata de uno de los principios rectores fundamentales en lo que se refiere a la producción jurídica a la que el Derecho Internacional del Medio Ambiente (DIMA) ha dado lugar. La premisa de este principio encuentra su génesis ya en la Declaración de Río de 1992; más concretamente en su Principio 7, cuyo tenor textual predica: “En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas”⁴⁵. Por lo tanto, ya en este enunciado se pone de manifiesto la pronta conciencia que la Organización tomó respecto a la desigual injerencia de los Estados en la cuestión climática; una vinculación proporcional a su nivel de desarrollo e industrialización, que acabaría por comportar una lógica y mayor responsabilidad en cuanto

⁴⁴ JUSTE RUIZ, José y CASTILLO DAUDÍ, Mireya: “La protección del medio ambiente...”. op cit. pp. 126.

⁴⁵ Naciones Unidas (1998). Protocolo De Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático: “Desarrollo del Principio 7 en la Declaración de Río, 1992, Vinculación proporcional de los Estados en la degradación del medio ambiente a su nivel de desarrollo e industrialización”. [.https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf](https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf) [Consulta: 28 abr. 2021].

mayores causantes. No obstante, este principio invocado tan primigeniamente no encontraría su exposición álgida hasta el Protocolo de Kioto, en el cual se desarrollaría profusamente.

El principio opera en el ámbito de la reducción de emisiones impuesta a los Estados, principal mecanismo planteado para paliar las variaciones climáticas, fijando un sistema de reducción que afecta o incide únicamente, bien a Estados desarrollados, bien a Estados que se encuentran en inminente transición hacia una economía de mercado. Partiendo de esta premisa, hemos de excluir necesariamente a todos los demás Estados, conocidos como en desarrollo, de la imposición objetivada de reducir sus emisiones. Esto no obsta en absoluto para que estos últimos puedan exigir el escrupuloso cumplimiento del Tratado, del cual son partes al igual que todos los demás Estados; pueden participar en los sistemas de cumplimiento para adquirir ventajas, y exigir a las demás Partes la observancia de los compromisos, pero quedan fuera de este sistema de reducción.

La inclusión de esta premisa, que comporta un tratamiento diferenciado de responsabilidad para las Partes, ha acarreado ciertos problemas prácticos; entre otros, la negación de Estados Unidos a suscribirse al Protocolo, en tanto en cuanto no se incluyera en el sistema a los Estados en desarrollo con economías emergentes. En todo caso, el fundamento que sirve de pilar a este principio no es otro que la inescindible conexión del Derecho con la equidad y la justicia, y el tratar por igual lo que es igual. Así, imbuidos en esta concepción, se presenta como un argumento lógico que los Estados que ostentan un mayor papel en la degradación ambiental, fruto de su mayor desarrollo económico, ocupen también un papel primordial en la actuación acordada para subvertir la nociva dinámica de emisiones⁴⁶.

A pesar de que apriorísticamente el fundamento del principio es loable, pues atiende con celo a los valores que han de imperar en todo sistema jurídico, su aplicación no alcanzó el consenso que cabría esperar. Esto es debido, entre otros factores, a que se trata de una medida de discriminación positiva en la que los Estados que asumen el liderazgo en el panorama internacional soportan un nivel adicional de cargas medioambientales y financieras y, además de lo previsto para el sistema de emisiones, asumen la obligación de financiar a los Estados en desarrollo en la medida en que estos no puedan afrontar eficazmente sus compromisos. De este modo y en estos términos surgen voces que invocan la no proporcionalidad del principio y su desaconsejable invocación en el Protocolo⁴⁷.

⁴⁶ REMIRO BROTONS, Antonio y FERNÁNDEZ EGEEA, Rosa M^a: “El cambio climático en el Derecho...”, op. cit. pp. 30-34.

⁴⁷ REMIRO BROTONS, Antonio y FERNÁNDEZ EGEEA, Rosa M^a: “El cambio climático en el Derecho...”, op. cit. pp. 35-40.

2.3.2 El contenido material del Protocolo. El control de emisiones.

El Protocolo de Kioto es un instrumento de Derecho Internacional cuya pretensión máxima pasa por alcanzar los objetivos marcados por la CMNUCC, valiéndose para tal fin de un régimen regulador circunscrito a los principios consignados en la propia Convención, y que pretende lograr una especificación objetiva de las obligaciones asumidas por las diferentes categorías de Partes; observando un particular énfasis en el ámbito de la reducción de emisiones de GEI, bajo la premisa de ser esta una de las principales causas de la crisis climática. El Anexo A del Protocolo especifica los seis gases de efecto invernadero cuya emisión ha de ser preceptivamente disminuida, y/o, en la medida de lo posible, suprimida: Metano, óxido nitroso, dióxido de carbono, perfluorocarbonos, hidrofluorocarbonos y hexafluoruro de azufre⁴⁸.

El artículo 10 del Protocolo⁴⁹ formula una tipificación exhaustiva de objetivos de mejora medioambiental para combatir la problemática climática que, en definitiva, constituye su *ratio essendi*. En todo caso se trata de una amalgama de obligaciones mínimas que vienen a desarrollar las contenidas en la Convención. Ahorraré en este punto traer a colación todas y cada una de las medidas, pues estas son perfectamente leíbles acudiendo al texto normativo, pero sí destacaré vagamente que la intencionalidad de todas ellas queda impregnada de un cariz común que reviste a los objetivos fijados con una simbólica apariencia unívoca. Con este predicamento, simplemente refiero que la mayoría de los objetivos pasan por esculpir una sistemática de concienciación, y un *modus operandi* de desarrollo ecológico palpable mediante la proliferación de métodos científico-técnicos, y programas de mitigación del cambio climático, sin olvidar una incipiente cooperación en el plano operacional y financiero de la comunidad internacional.

Sin perjuicio de lo anterior, la consigna por excelencia que compone el marco de actuación suscitado por el Protocolo se trata de las medidas impuestas a las Partes incluidas en el Anexo I, tendentes a la reducción de emisiones de GEI; este es el principal objetivo del Protocolo, como ya he señalado anteriormente, y al que el articulado confiere una inequívoca preponderancia, pormenorizando su alcance con escrupuloso énfasis. Es el artículo 3.1 del cuerpo normativo objeto de escrutinio, el que refiere la importancia de perseguir el objetivo

⁴⁸ JUSTE RUIZ, José y CASTILLO DAUDÍ, Mireya:” La protección del medio ambiente...”. op cit. pp. 127.

⁴⁹ Naciones Unidas, 1998. “Protocolo De Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático”: Artículo 10. Pág. 10-11. < <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf> > [Consulta: 28 abr. 2021].

de reducir la emisión de los gases tipificados en el Anexo A, “a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990”, en un primer momento, con vistas a 2012.

2.3.3 Mecanismos de flexibilización del cumplimiento y concepto de Desarrollo Sostenible.

Antes de poner fin al análisis del Protocolo, era, a mi parecer, interesante, hacer una especial mención a este innovador modelo de flexibilización que integra el instrumento con el fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones exigibles. Son, a fin de cuentas, un conjunto de procedimientos llamados a mitigar la rigurosa y estricta observancia de los compromisos asumidos y su rígido cumplimiento, confiriendo así un cierto margen a las Partes para facilitar y favorecer su implicación⁵⁰.

A salvo de esto, esclarecer que la expresión “innovador”, quizá se antoje aventurada en demasía, pues es cierto que el Protocolo lo que hace es venir a desarrollar la propuesta de flexibilización que ya se encontraba contenida en la Convención. Ello no envilece el meritorio avance del Protocolo, cuya impronta se refleja en que estos mecanismos comienzan a revestir una eficacia práctica.

En todo caso, esta flexibilización pivota en torno a un axioma que impregna cada procedimiento, y que no es otro que la idea simplista de: “Que los Estados alcancen al menor coste posible, el mayor beneficio ambiental”. Por supuesto, la citada alusión se refiere a aquellos Estados cuya predominancia económica y social les haya hecho asumir compromisos de una entidad tal, que el principio de proporcionalidad quedara comprometido si no existiera un mecanismo tendente a paliar los eventuales perjuicios que para tal Estado pudiera suponer el efectivo cumplimiento de sus gravosas obligaciones. En definitiva, las Partes consignadas en el Anexo I son las beneficiarias de estos mecanismos; que son tres:⁵¹

- Mecanismo de aplicación conjunta (Artículo 6)
- Mecanismo de desarrollo limpio (en conexidad con la idea de desarrollo sostenible- Artículo 12)
- Comercio de Derechos de emisión (Artículo 17)

⁵⁰ JUSTE RUIZ, José y CASTILLO DAUDÍ, Mireya:” La protección del medio ambiente...”, op cit. pp. 127-130.

⁵¹ JUSTE RUIZ, José y CASTILLO DAUDÍ, Mireya:” La protección del medio ambiente...”. pp, referidas a los artículos , 6, 12 y 17.

Respecto del primero de ellos, el mecanismo de aplicación conjunta, parte de una idea básica: Las Partes podrán dotarse de “unidades de reducción de emisiones”, financiando las mismas, y transfiriéndolas al territorio de otros Estados Parte, cuando el coste diferencial resulte más asumible y menos gravoso para el primero. Esta sencilla premisa resulta perfectamente entendible al escenificarla con un ejemplo:

Un Estado “X”, tiene asumido el compromiso de reducir sus emisiones de GEI en un tanto por ciento. El coste que para este Estado comporta materializar dicha reducción en su territorio es sustancialmente más elevado que si ejecuta la misma en el territorio de otro Estado “Y”. De este modo, a fin de que el Estado “X” cumpla con su obligación al menor coste posible, la aplicación conjunta le faculta para llevar a cabo el cumplimiento de reducción en el Estado “Y”.

No obstante, esclarecer que todo proyecto de aplicación conjunta se encuentra supeditado a una serie de requisitos o pautas, y, además, su carácter es siempre suplementario respecto de la observancia de medidas estrictamente nacionales⁵².

El mecanismo para un desarrollo limpio (MDL)⁵³ presenta un particular interés: introduce la participación de los países en vías de desarrollo. Este mecanismo de flexibilización es en definitiva un instrumento capacitado para regular las inversiones de las Partes que figuran en el Anexo I, en proyectos de reducción de emisiones o fijación de carbono en Estados no incorporados a dicho Anexo, ergo, en vías de desarrollo. Además, la reducción de emisiones conseguida mediante la ejecución de estos proyectos, comporta la obtención de una serie de créditos de carbono o derechos de emisión que el propio promotor del proyecto puede emplear o destinar al cumplimiento de sus propios objetivos de emisión. De este modo podríamos aducir que el MDL, entraña una doble pretensión: En primer lugar, proceder a la reducción de emisiones de GEI a nivel global, pero en aquellos Estados o territorios en los que resulte menos costoso o perjudicial para el desarrollo económico-social de las Partes (lo que guarda una íntima vinculación con la aplicación conjunta), y además, propiciar el Desarrollo Sostenible de los países en vías de desarrollo mediante la inversión científico-tecnológica materializada en la ejecución de proyectos destinados al cumplimiento de los objetivos medioambientales fijados previamente en el Protocolo. De este modo, el MDL se

⁵² CAMPINS ERITJA, Mar (1999): “*La acción internacional para reducir los efectos del cambio climático: El Convenio Marco y el Protocolo de Kioto*”. Anuario de Derecho Internacional. XV. pp. 90-95.

⁵³ FUNDACIÓN ENTORNO: “*El Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL) según el Protocolo de Kioto*”. https://www.enginyersbcn.cat/media/upload/evxius/comissions/medioambient/10_cdmif.pdf. [Consulta: 2 may. 2021].

configura como un elemento clave de esencial trascendencia en lo que se refiere a la avenencia global sobre materia climática.

El concepto de desarrollo sostenible se configura aquí como una idea trascendental para abordar una pugna meritoria contra la degradación ambiental. Es cierto que, bajo mi parecer, en el Protocolo de Kioto aún no se le otorga a este elemento una configuración tan vital como su intrínseca naturaleza hubiera requerido, pero el desarrollo limpio es un precursor, un primer escalón que preconiza esta idea aún por entonces tan poco cincelada. En todo caso, la idea primigenia y la ulterior concepción del desarrollo sostenible, no se encuentran *strictu sensu* disociadas; ambas comparten un núcleo de actuación y compromiso similar, y lo único que ha variado ha sido la forma en la que la realidad social y política ha tenido de afrontar su inexcusable certeza. El concepto se desarrolla partiendo de un pilar que sustenta todo el entramado estructural que poco a poco se iría consolidando a su alrededor, y que no es otro que la idea de conservación. Simplificando la cuestión, este concepto no es más que un prototipo de desarrollo capaz de emplear los recursos disponibles en el momento presente en el que han de ser utilizados, sin que ello suponga o acabe por comprometer su existencia futura. Se trata así de un juego dicotómico en el que la sociedad global ha de ponderar sus necesidades vigentes con las de las generaciones futuras, y procurar de este modo, desterrar el menoscabo irreversible al que puede llevar la indiscriminada explotación de los recursos existentes, cuando ella trae causa de un preclaro déficit de conciencia ambiental y racional. Por supuesto, la idea de desarrollo sostenible se articula en puridad en base a el objetivo de incrementar la calidad de vida, y dar cumplimiento a las necesidades vitales de la especie humana, pero todo ello sin comprometer irresponsable e innecesariamente los recursos naturales de los que injustamente hemos hecho acopio, y a los que hemos sometido a una serie de prácticas abusivas que la evolución ha confirmado innecesarias.

Me parecía importante abundar al respecto de esta cuestión en este punto, pues es a partir de aquí cuando su configuración comienza a impregnar la visión social y jurídica del problema ambiental – y por ende el climático-, y a presentarse como una máxima estructural de toda normativa ambiental; un axioma siempre presente aun cuando no se haga referencia expresa a él.

Volviendo a su conexión con los MDL, es cierto que, en cuanto objetivo, el desarrollo sostenible quedó en el ámbito de aplicación del Protocolo como una declaración de intenciones relegada en muchos casos a un segundo plano. Uno de los obstáculos a su observancia fue la concentración geográfica de los proyectos MDL; así, los países en

desarrollo que más proyectos acumularon eran también aquellos con un mayor índice de desarrollo humano y económico⁵⁴. De este modo y ya con la límpida visión que nos brinda la retrospectiva, podemos afirmar que la contribución de los proyectos MDL previstos bajo el amparo del Protocolo en relación con el desarrollo sostenible, fue más bien nimia, al no integrar todas sus dimensiones (social, económica y ambiental). De hecho, se confirmó que primar la reducción de emisiones no es siempre la opción idónea, pues la pérdida de la biodiversidad y la calidad de las aguas, problemáticas acuciantes que fueron claramente miniaturizadas, se invisten como grandes obstáculos para frenar la vertiginosa degradación climática y ambiental. Por otro lado, la ausencia de un marco normativo capaz por sí mismo de establecer una serie de criterios y mecanismos de evaluación y análisis de impacto al desarrollo, hace que la incidencia exógena de cada proyecto quede adscrita a la voluntad misma de sus promotores, sus intereses, su concepción del proyecto y su ulterior ejecución; lo cual no es fidedigna garantía de que sirva con rigurosidad a los objetivos marcados⁵⁵.

Por último, y muy brevemente, señalar que el comercio de derechos de emisión, como último mecanismo de flexibilización, se basa en la posibilidad de que las Partes realicen operaciones comerciales con sus cuotas de emisión de GEI, en clara persecución de la finalidad de cumplir con sus compromisos de reducción a un coste mínimo. Este mecanismo ha sido contundentemente cuestionado por parte de las organizaciones ecologistas, pues aducen que se trata de un medio de impunidad encubierta para que los países más desarrollados puedan proseguir indiscriminadamente con su actividad contaminante, valiéndose de sus medios para así financiar programas de eficiencia energética o mejora de sumideros en otros países, justificando de este modo su nociva actividad.

2.3.4 Idoneidad y suficiencia: Mecanismos de control del cumplimiento.

Tres procedimientos son los consignados por el propio Protocolo para garantizar la observancia de las obligaciones previstas en su articulado. Estos son: los procedimientos de vigilancia y supervisión; los procedimientos de arreglo pacífico de controversias, y el mecanismo consultivo multilateral del Convenio Marco y el procedimiento de incumplimiento del Protocolo de Kioto. Ahora bien, más interesante a estos efectos que la exhaustiva regulación y régimen jurídico específico de cada uno de estos instrumentos,

⁵⁴ Véase la gráfica incorporada en el Anexo I: Página 80 de este trabajo.

⁵⁵ GALANTE MARCOS, A, 2003, Cuadernos de Diversidad: “Protocolo de Kioto y desarrollo sostenible”. https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/16032/1/cuadbiod34_03.pdf [Consulta: 28 abr. 2021].

resulta la pregunta: ¿Han servido con objetividad a su propósito? ¿Ha sido el Protocolo de Kioto una eficaz respuesta mundial, o una exigua declaración de intenciones confeccionada para dar una cobertura no vinculante a una candente demanda social?

Pues bien, póngase sobre aviso que los mecanismos de control del cumplimiento adolecen de un carácter programático desprovisto de toda capacidad punitiva o retributiva. A fin de priorizar criterios como el de proporcionalidad e intervención mínima, y para respetar la condición soberana de los Estados, la Conferencia de las Partes, las instituciones citadas con anterioridad, y la ONU, no estructuraron un mecanismo sancionador lo suficientemente incisivo como para aplicar consecuencias jurídicas ante los reiterados incumplimientos de las Partes. Un derecho vale lo que valen sus garantías, y en mi opinión esta máxima se difumina sobremanera a merced de un especulativo régimen de dimensiones meramente programáticas.

Se consigna en el artículo 7.2 del Protocolo la preceptiva incorporación por parte de los Estados, de una comunicación nacional formulada en base a las disposiciones dimanadas del artículo 12 de la Convención, en la cual se aporte la información suficiente y necesaria para que quede acreditado el cumplimiento de las obligaciones consignadas en el mismo Protocolo. Así, las Partes habrán de presentar regularmente una serie de informes, que serán minuciosamente examinados por equipos de expertos, y que de conformidad con el artículo 8 del Protocolo emplearán métodos de evaluación técnica, exhaustiva e integral, para remitir finalmente a la Conferencia de las Partes lo obtenido, y que esta ejecute un examen final en el que se pronuncie sobre el estado de cumplimiento de la Parte en la actuación tratada en cuestión.

Por otra parte, el Convenio Marco⁵⁶ introduce la obligación de que las Partes empleen técnicas diplomáticas para procurar la resolución y avenencia en las eventuales controversias que pudieran surgir en relación con aspectos interpretativos, aplicativos, ejecutivos o diferenciales dentro del ámbito del Protocolo de Kioto y sus consignas. Para ello se habrían de emplear los procedimientos de arreglo pacífico de controversias, pero póngase por delante que dichos procedimientos jurisdiccionales han sido reiteradamente excusados en lo que se refiere a su invocación en materia ambiental. De este modo, es un mecanismo que en la práctica ha revelado su impronta inoperante, pues son escasas las cuestiones climáticas o

⁵⁶ NACIONES UNIDAS: “*Convención Marco de las Naciones Unidas sobre del cambio climático*”. Art. 12, Def.2 pp 3. <https://unfccc.int/resource/doc1/convkp/convsp/pdf> [Consulta: 2 may. 2021].

ambientales que, en este momento histórico de la consigna ambiental, se habían llevado ante un proceso judicial e incluso arbitral.

En lo que respecta a los mecanismos consultivos, estos se adscriben a la necesidad de detectar, prevenir y resolver los problemas aplicativos que puedan suscitarse. No obstante, volvemos a un carácter no resolutivo, sino más bien conciliatorio o asistencial, cuya máxima es el acercamiento de posturas o la pacífica conminación al cumplimiento ex post de los compromisos adquiridos. El artículo 16 del Protocolo es el encargado de dar cabida a estos mecanismos, haciéndolo sin perjuicio del predicamento que reza el artículo 18, referente a los mecanismos de incumplimiento⁵⁷. Estos últimos delegan en la Conferencia de las Partes el empleo sucinto de una serie de técnicas o medios adecuados e idóneos para afrontar los casos de incumplimiento. En todo caso, en la concepción misma de dichos medios, se habrá de incorporar una lista indicativa de consecuencias derivadas de dicho incumplimiento, en la cual se ha de incluir una gradación de inobservancia, para que la Conferencia se pronuncie sobre si ha lugar la aplicación del criterio de proporcionalidad⁵⁸. Resulta conveniente en todo caso esclarecer, para así llegar a un convencimiento desprovisto de toda concepción distorsionada y equívoca, que ninguno de los anteriores instrumentos cumple con el propósito de implantar una estructura rígida y firme de responsabilidad por incumplimiento. El logro (si es plausible denominarlo así) se circunscribe al método de diálogo con el órgano internacional, y a la búsqueda de soluciones dimanadas del mutuo entendimiento en aras a preservar una armónica tolerancia internacional, y en todo caso, las medidas coercitivas son una quimera ante la cual los Estados gozan de una libertad de actuación, lastimosamente enfocada más bien a la persecución de sus intereses endógenos⁵⁹.

La importancia del Protocolo de Kioto radica en su intencionalidad; en su esencia misma de compromiso jurídico adoptado por los países más contaminantes para reducir sus emisiones de GEI. Un hito histórico de concienciación y asimilación de la necesidad humana de buscar, encontrar y aplicar soluciones inmediatas ante el expeditivo avance de un grave problema que pone en tela de juicio nuestra propia supervivencia. No obstante, la voluntad se

⁵⁷ Naciones Unidas (1998). “*Protocolo De Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático*”: Artículos 7.2, 8, 16, 18. Pág. 10-11. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf> [Consulta: 2 may. 2021].

⁵⁸ CAMPINS ERITJA, Mar:” La acción Internacional para reducir los efectos...” op. cit. pp. 110.

⁵⁹ GILES CARNERO, Rosa, 2018. Mecanismos de Adaptación: “*El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*”. Análisis jurídico y perspectivas futuras. Susana Borràs Pentinat (ed. lit.), Paola Milenka Villavicencio Calzadilla (ed. lit.), 2018, ISBN 978-84-9197-631-8, pp. 260-261.

encontraba aún en un estadio precoz; se estaba gestando algo, pero aún no tomaba una forma concisa y propicia para servir a sus propósitos de un modo efectivo. Así, y desde la tibia y crítica calma que otorga el análisis retrospectivo, comprobamos que el Protocolo se configuró más bien como un ideario incapaz de dotar de operatividad a unos perfiles básicos que ni tan siquiera habían sido procurados de una estructura cierta. Se habría precisado de un instrumento normativo más certero, capaz de clarificar el despliegue y la incidencia del compromiso asumido, y la correlativa subsunción jurídica que se incardina a toda tarea silogística que se precie. En definitiva, su importancia deviene de su configuración como base o cimiento de una mucho más sólida regulación, capaz de complementar las evidentes carencias devenidas de una sesgada comprensión histórica de la entidad de la cuestión.

2.4. La Conferencia de Doha de diciembre de 2012.

De conformidad con lo expuesto en el apartado anterior, resulta cuando menos comprensible la subsiguiente disposición de la comunidad internacional, que se mostró álgidamente revisionista, ante la constatación de la fútil operatividad práctica que se dimanaba de la aplicación del Protocolo a la realidad ambiental global. Es por ello por lo que se explica preclaramente el surgimiento de una concatenación de propuestas de negociación, todas ellas tendentes a la búsqueda incesante del modo de dotar de una renovada eficacia a esa voluntad impresa en el Protocolo. La mayoría de ellas se confirmaron como un fracaso, pero antes de llegar al Acuerdo de París, conviene hacer un breve detenimiento en la Conferencia celebrada en Doha en el año 2012, pues dentro de estos espontáneos y fallidos intentos, la citada Conferencia asume una preponderancia clara en lo que atañe a la evolución jurídica de la respuesta internacional al cambio climático.

Durante la vigencia del Protocolo, la propagación del cambio climático apaciguó su avance, de modo que la pretensión mitigatoria demostró un ínfimo acierto. No obstante, las emisiones de GEI seguían aumentando y los Gobiernos se pronunciaron sobre la necesidad de implementar medidas que demostrasen efectiva eficacia combativa contra esta circunstancia. La Conferencia de las Partes de Doha⁶⁰ se centró en consolidar las negociaciones internacionales acaecidas hasta ese momento, para así concentrar una acción climática uniforme competente a todos los niveles de actuación. El enfoque primordial era la simplificación, útil a los efectos de buscar la aprobación de un nuevo acuerdo que se

⁶⁰ Ecointeligencia: “*Conclusiones sobre la cumbre del clima de Doha*”, 2012.
<https://www.ecointeligencia.com/2012/12/conclusiones-doha-cop18/> [Consulta: 3 may. 2021].

mostrase más idóneo. En dicha Conferencia, tuvo lugar la aprobación de la prórroga del Protocolo de Kioto, con vistas al año 2020; una segunda vigencia empañada de una superficialidad desconcertante, pues la pérdida de Estados durante el primer período, y la no incorporación de nuevos miembros, servía para desmitificar la real voluntad de la comunidad de proseguir en la persecución de los objetivos marcados por el Protocolo.

Lo más reseñable de esta Conferencia es la incuestionable voluntad de los Estados de perfeccionar su papel en la afrenta contra la degradación climático-ambiental, y la búsqueda de nuevas y frescas soluciones. Así, llegamos al Acuerdo de París del año 2015, cuyo embrión empezó a gestarse en la reseñada Conferencia de Doha, para durante los subsiguientes tres años alcanzar una madurez tal, que le permitiera exteriorizarse y tomar la definitiva forma de un cuerpo normativo impregnado de la voluntad devocional y autocrítica que ha traído consigo el último decenio.

2.5. El Acuerdo de París de 2015.

El año 2015 puso de manifiesto la insignificancia que para el asunto del cambio climático había supuesto el transcurso de la nada desdeñable cifra de veinte años. Y es que, en 2015, habían transcurrido veinte años desde la celebración de la primera Conferencia de las Partes, que tuvo lugar en Berlín en 1995. Durante todo ese transcurso de tiempo, numerosas habían sido las negociaciones, prometedores los intentos, y elogiados los esfuerzos de los Gobiernos en su desempeño contumaz para remitir su nociva y displicente actividad para con el medio ambiente. Pero ¿realmente habían supuesto un avance palpable? ¿Habían sido todas estas reseñables y exteriorizadas caricaturas de compromiso, un logro empíricamente cuantificable? La única certeza es que ninguno de los acuerdos acaecidos hasta entonces, había servido para lograr una cierta estabilización de las emisiones⁶¹.

La vigesimoprimera sesión de la Conferencia de las Partes se celebró en París, del treinta de noviembre al doce de diciembre, y ella se saldó con la inenarrable gesta que supuso la adopción de un acuerdo histórico y de una repercusión ambiental apriorísticamente inusitada. Ciento noventa y cinco países fueron los firmantes; el resultado: El Acuerdo de París de 2015.

⁶¹ MORENO, José Manuel, 2016. “*El Acuerdo de París, un primer paso*”: Revista del Ministerio de Medio Ambiente, N.º 114, 2016. pp. 16-17.

2.5.1 *Objetivos, tendencias, progresos.*

La Conferencia de las Partes de Durban⁶², celebrada en 2011 en la ciudad homónima, confeccionó una hoja de ruta que ofrecía ya la exteriorización de una voluntad tangencial por parte de los intervinientes en la que se ponía de manifiesto el objetivo esencial de alcanzar un nuevo acuerdo en materia de cambio climático; su límite temporal, el año 2015. La pretensión anudada a esta hoja de ruta no era otra que la consolidación de un pacto mucho más ambicioso y eficiente, además de más global.

Es patente la preponderancia de medidas contra el cambio climático que surgen de este acuerdo, y que se estructuran en base a un triple objetivo que viene impulsado por la tendencia histórica de medidas apreciadas para combatir la crisis climática. Este trípode se instituye como el arma principal de la humanidad para procurarse su propia subsistencia, su, al menos aparente, perpetuidad; y se trata de un desarrollo concienzudo y evolucionado de medidas ya contempladas en otras negociaciones: limitar el incremento medio de la temperatura global a un máximo de dos grados centígrados respecto a los umbrales alcanzados en la época preindustrial, redoblar implicaciones, no escatimar en esfuerzos, y aunar conciencias para estabilizar el incremento de temperatura y no superar la cota de 1,5 grados al final de siglo, y por último, lograr alcanzar la denominada “neutralidad climática” con vistas al año 2050. Esta neutralidad opera en lo referente a los niveles de emisiones, y sus pretensiones pasan por garantizar que el nivel de GEI, y en especial de CO₂, vertidos a nivel atmosférico, no superen en ningún caso la cuantía que son capaces de absorber los sumideros de forma natural. Se pretende así lograr una estabilización que confluya en una sostenibilidad suficiente para asegurar un aprovechamiento equilibrado de la capacidad de absorción natural, en detrimento de una actividad antropógena indiscriminadamente contaminante; un equilibrio indispensable llamado a alcanzar una cota cierta de conservación.

Como podemos dilucidar de lo anteriormente expuesto, el principal objetivo del acuerdo pasa por garantizar la persecución de un no incremento de la temperatura global a largo plazo. Para alcanzar dicha pretensión, los Estados Parte se comprometen a alcanzar el nivel máximo de las emisiones globales a la mayor prontitud, reconociendo no obstante la dificultad a la que se enfrentan para lograr tal meta, los países en desarrollo; para ello, acordaron valerse de los mejores criterios científicos disponibles, un alegato un tanto ambiguo, pero útil si es concienzuda y diligentemente observado.

⁶² NACIONES UNIDAS/Noticias ONU: “La Conferencia de Durban concluye con acuerdos importantes”. <https://news.un.org/es/story/2011/12/1230721> [Consulta: 3 may. 2021].

El Acuerdo de París, un cuerpo normativo vinculante conformado por una batería de veintinueve artículos, es considerado un auténtico hito en el proceso multilateral del cambio climático, pues supone una hazaña en la comunión de la comunidad internacional para exteriorizar y objetivar un compromiso ambicioso de acción y adaptación⁶³.

Una de las principales diferencias (y avances) con respecto al régimen jurídico previsto en el Protocolo de Kioto, cuya vigencia vino el Acuerdo de París a sustituir el pasado año, es que el Acuerdo impone la reducción de emisiones a la totalidad de los países adscritos al compromiso, incluyendo por tanto a los países en desarrollo, que deberán incorporarse a las acciones de reducción de emisiones mediante la presentación de efectivos planes de mitigación. Ya no se produce por tanto una catalogación que incida de un modo tan absoluto en la asunción de compromisos, sin perjuicio de que el artículo 2.2 del propio Acuerdo manifieste que su aplicación habrá de resultar con estricta consideración del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, y con una minuciosa equidad a la hora de aplicar su régimen de obligaciones, siempre teniendo diametralmente presente la realidad operativa y funcional de las diferentes naciones⁶⁴. Este mismo artículo, en su apartado 1 y con permiso del preámbulo, cuyo predicamento es por sí mismo revelador de la circunstancia, pone de manifiesto la conexión material del medio ambiente con otros ámbitos de realidad social y jurídica a nivel mundial, cuando hace expresa referencia a la erradicación de la pobreza. Es por tanto notorio, que lo que se persigue en este instrumento no es tan solo la erradicación de la crisis climática, si no la salvaguarda de derechos humanos que resultaría inherente a dicha erradicación.

Respecto de la tendencia funcional y operativa del Acuerdo, es novedosa la introducción de una sistemática basada en la periodicidad: el Acuerdo funciona, y demuestra así su eficacia, en ciclos de cinco años en los que las Partes habrán de reunirse para exponer sus avances y presentar propuestas más ambiciosas basadas siempre en una pragmática aplicación de los conocimientos que la ciencia ofrece para, de algún modo, garantizar la rigurosidad en la actuación. Además, con estas reuniones periódicas se pretende garantizar una evaluación de los avances logrados, comprobando así si estos efectivamente sirven con objetividad a la consecución de los objetivos fijados a largo plazo. Para ello se emplearán mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, poniendo al día tanto a los Gobiernos como a la

⁶³ UNITED NATIONS. Climate Change (2021) “*El Acuerdo de París*”. Introducción. <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/el-acuerdo-de-paris> [Consulta: 28abr. 2021].

⁶⁴ UNITED NATIONS. Climate Change (2021) “*El Acuerdo de París*”. Véase art. 2.

interesada ciudadanía, de los avances y de la rigurosidad empleada en el cumplimiento de las obligaciones suscritas. En base a esta cadencia, y de acuerdo con su correcta aplicación, tendría lugar la presentación de ciento noventa planes de lucha contra el cambio climático, capaces de cubrir alrededor del 99% de las emisiones de las Partes de la Convención, y su ulterior y reiterada mejoría por períodos constantes de cinco años⁶⁵.

2.5.2 *Entrada en vigor. Consecuencias y régimen jurídico.*

El Acuerdo de París, adoptado en 2015, entró en vigor el 4 de noviembre de 2016; el 5 de octubre de ese mismo año, y de conformidad con lo previsto en su propio instrumento de ratificación, más de cincuenta y cinco partes que representaban el 55% de las emisiones globales ratificaron el Acuerdo y este se incorporó al panorama jurídico internacional, desplegando todos los efectos que a su vigencia venían aparejados⁶⁶. España, por su parte, no depositaría el instrumento de ratificación ante las Naciones Unidas hasta el 12 de enero de 2017, pocos meses más tarde de su efectiva entrada en vigor. No obstante, es cierto que la aplicabilidad de este Acuerdo revistió una cierta particularidad ab initio, y es que su ratificación coincidió con el segundo período de vigencia del Protocolo de Kioto (Recuérdese que este se prorrogó hasta 2020), solapándose así durante un periodo de cuatro años sus respectivos regímenes jurídicos. Partiendo de esta coyuntura, debemos señalar que la efectiva aplicabilidad del Acuerdo de París, por tanto, se vería postergada al año 2020, tras el cese definitivo de la vigencia del Protocolo.

Las consecuencias de su aplicabilidad han sido, entre otras, la citada presentación de planes de actuación por las Partes. Conviene clarificar a este respecto, y en relación con su régimen jurídico, que el Acuerdo de París, debido a su particular énfasis en la construcción de un modelo participativo inspirado por un consenso armónico entre los Estados, faculta la existencia de metas voluntarias y facultativas para los implicados⁶⁷. Es por ello que los propósitos específicos a cualquier nivel de actuación se fomentan políticamente en lugar de articularse como una vinculación jurídica de incidencia auténtica. Únicamente los procesos

⁶⁵ Gobierno De España: “*Principales elementos del Acuerdo de París*” (2020). MITECO <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/el-proceso-internacional-de-lucha-contra-el-cambio-climatico/naciones-unidas/elementos-acuerdo-paris.aspx> [Consulta: 29 abr. 2021].

⁶⁶ LAGO CANDEIRA, Alejandro, 2016/2017. “*El marco internacional de lucha contra el cambio climático: El Acuerdo de París*”, op. cit. pp. 28-30.

⁶⁷ TARASKA, Gwynne, 15 December 2015. «*The Paris Climate Agreement*». *Center for American Progress*”. Archivo traducido desde el original: <https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2015/12/15030725/ParisClimateAgreement.pdf> [Consulta: 29 abr. 2021].

que rigen la preceptiva presentación de informes y la consecuente actividad de revisión y evaluación de los objetivos suscritos pueden ser efectivamente considerados como una obligación jurídica desde el punto de vista del derecho internacional. Este aspecto ha sido uno de los más controvertidos en cuanto al marco regulador del Acuerdo, y es que una infinidad de asociaciones ecologistas, ambientalistas e incluso un cierto porcentaje de la comunidad científica, se han pronunciado al respecto aduciendo una falta de efectividad a la hora de dar un tratamiento contundente a la crisis climática. El hecho de que cada país fije la meta de reducción que a su juicio considere oportuna, resulta cuando menos cuestionable si se tienen en cuenta los cuantiosos e imperantes intereses que entran en colisión con la mitigación de la degradación ambiental. Por otra parte, el hecho de que el Acuerdo de París tampoco incorpore un régimen sancionador, suscita la comprensible duda social acerca de cuál será la incidencia veraz del Acuerdo en la realidad de conservación que justifica su existencia.

A modo de síntesis destacar que, si bien el Acuerdo es un instrumento de importancia notoria en cuanto a sus pretensiones, analizándolo con estricta objetividad, prescinde por completo del establecimiento de un marco concreto de actuación específica. Se basa pues en compromisos nacionalmente asumidos por cada uno de los Estados Parte, estableciendo los mismos el alcance de sus compromisos en base a lo que internamente estimen suficiente para optar a la persecución de los objetivos globales, que sí son pautadamente marcados por el Acuerdo.

En cuanto a las extensiones normativas que se desprenden de su articulado, encontramos una especial inclusión de la perspectiva de género (perfectamente consignada en el artículo 7 del texto)⁶⁸, así como un reconocimiento expreso a los Derechos Humanos y a la imperiosa necesidad de procurarles una dispensa especial y suficiente para garantizar su preminencia e inviolabilidad. El objeto de esta inclusión no es otro que afianzar el inexorable avance hacia la transversalización de género, la justicia como máxima de un trato equitativo, y el expreso reconocimiento a las comunidades con mayor grado de vulnerabilidad. Y precisamente imbuido en esta última cuestión, encontramos el expreso reconocimiento que el Acuerdo hace respecto de las comunidades indígenas, gravemente afectadas por los efectos del cambio climático y absolutamente desoídas hasta la fecha, enfatizando en la necesidad de redoblar esfuerzos para construir un espacio de convivencia armónica con dichas comunidades,

⁶⁸ UNITED NATIONS. Climate Change, 2021. “El Acuerdo de París”. Véase art. 7. <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/el-acuerdo-de-paris> [Consulta: 28 abr.2021].

garantizando en todo su caso su libre desarrollo personal y colectivo en un entorno protegido, limpio, saludable y respetuoso con sus derechos en cuanto personas⁶⁹. Esto resulta fácilmente identificable en el preámbulo del Acuerdo, en el cual se textualizan varias consignas en esta dirección⁷⁰. Ahondaré más sobre este respecto en el Capítulo III del presente estudio, cuya intencionalidad pasa precisamente por proporcionar un tratamiento fidedigno y actualizado de los efectos transversales de la crisis climática que continúan vigentes aún con posterioridad al Acuerdo de París.

Por último y para abundar un poco más en la reiterada idea que vengo desgranando a lo largo de las últimas líneas, advierto la necesidad de traer a colación alguno de los preceptos más indicativos del Acuerdo, que ponen en evidencia la cadencia reiterativa que subyace a su efusivo discurso, y que supone una manifiesta consolidación de un régimen de soft law para abordar la temática medioambiental, prescindiendo acusadamente de la rígida obligatoriedad que debiera prevalecer. La efusión mediática subsiguiente a la aprobación del Acuerdo trajo causa del avance sociológico que suponía el hecho de que los Estados hubieran logrado una avenencia tan puntera en una materia tan convulsa, aprobando un instrumento de naturaleza vinculante y de dimensiones más amplias que las que hasta entonces se habían alcanzado. Ahora bien, dicho optimismo, a mi parecer, ha logrado empañar la que en realidad es la habitual forma de proceder; la práctica común entre Estados a la hora de confeccionar un régimen jurídico en materia ambiental, adoptando acuerdos que, si bien gozan de fuerza vinculante, se componen en realidad de una amalgama de normas que carecen, strictu sensu, de obligatoriedad o fuerza jurídica -esto es, normas de soft law-.

En este punto, podría extenderme lo indecible para precisar las divergentes corrientes doctrinales pronunciadas respecto de la cuestión de la obligatoriedad de las normas de derecho internacional. Mientras algunos autores entienden que es en los mecanismos sancionadores donde reside el imperio mismo de la norma, otro nada desdeñable sector se encuentra persuadido de inclinarse hacia la coercibilidad contenida en el tenor de la consecuencia jurídica, como elemento capital de su poder. No obstante, no abundaré más en

⁶⁹ UNITED NATIONS. Climate Change, 2021. *¿Qué es el Acuerdo de París?*. <https://unfccc.int/es> [Consulta: 28 abr. 2021].

⁷⁰ UNITED NATIONS. Climate Change, 2021. “El Acuerdo de París”. Preámbulo: “...el cambio climático es un problema de toda la humanidad (...) 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”. <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/el-acuerdo-de-paris> [Consulta: 28 abr. 2021].

esta discrepancia, pues considero que su minucioso examen comportaría un necesario apartamiento de la temática central que hilvana mi estudio.

A modo ejemplificativo, deconstruiré el escenario jurídico por el que se mueve el Acuerdo, partiendo de un precepto antes citado, para clarificar cuál es ese carácter inapeable soft law, que impregna todo el articulado. Según el predicado del artículo 2.1, el lenguaje empleado en su formulación, y la esencia misma de su contenido, resulta fácilmente identificable su carácter flexible e impreciso, lo que pone en alza que el enunciado conforma un componente jurídico soft. Si seguimos empleando esa interpretación léxica y gramatical, comprendemos que todo el sistema reviste una estructuración similar. El texto del tratado sujeta las obligaciones más aparentemente directas a vagas matizaciones tales como: “Progresión a lo largo del tiempo” (artículo 3o. del AP). La base de cumplir con esta ambigua idea de “largo plazo” se encuentra indisolublemente ligada al impreciso, abstruso y ecléctico concepto de que las partes se propongan el logro de que las emisiones mundiales de GEI “alcancen su punto máximo lo antes posible”⁷¹.

Queda patente la vaguedad de los objetivos, y la ausencia una vez más de mecanismos coercitivos capaces por sí mismos de compeler a los Estados al cumplimiento forzoso de las obligaciones asumidas, cuando estos por sí mismos no procuren la observancia debida a sus ligámenes internacionales. El ritmo que pauta el diseño de la hoja de ruta que configura el marco de actuación se ha mostrado insuficiente; su cadencia es lenta y su intensidad demasiado baja, pero el camino se ha emprendido, lo cual puede ser por sí mismo, un importante logro⁷².

2.5.3 *Contextualización del acuerdo en la realidad actual. Previsión y eficacia.*

A la hora de dictar un pronunciamiento valorativo tendente a acercar la realidad del Acuerdo en lo que a su aplicación práctica se refiere, hemos de caminar de puntillas observando rigurosamente los pormenores expuestos en las anteriores líneas; hemos de extraer, concienzudamente el sustrato esencial del Acuerdo en cuanto Tratado, y subsumirlo en la realidad fáctica a la cual está llamado a servir, y, una vez culminada esta experimentación

⁷¹ UNITED NATIONS. Climate Change, 2021. “El Acuerdo de París”. Véase art. 4.1. <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/el-acuerdo-de-paris> [Consulta: 29 abr.2021].

⁷² MORENO, José Manuel. op. cit. pp. 16-19.

silogística de laboratorio, entonces dilucidar una aproximación veraz y significativa que nos permita la elaboración de una conclusión actualizada.

La corta vigencia del Acuerdo de París no ha estado marcada por una pauta armónica y unidireccional. En sus, aproximadamente, seis años de vida, no han sido pocos los obstáculos que ha tenido que salvar para reforzar su emplazamiento como instrumento príncipe del ordenamiento medioambiental. Uno de los más controvertidos y contundentes obstáculos fue sin duda el abandono de Estados Unidos de dicho compromiso internacional, a consecuencia de la impetuosa voluntad del expresidente Donald Trump -a cuyas declaraciones ya he hecho mención particular en párrafos anteriores-, al otorgar un reflejo aproximado de esa corriente negacionista que se impone a la prosecución de la evolución jurídica caída para garantizar la conservación del medio. Con la retirada de una de las principales potencias mundiales, la estabilidad del Acuerdo zozobró en un clima de incertidumbre política; los compromisos corrieron el riesgo de verse desoídos por parte de una comunidad internacional fracturada, y la evolución que venía incrementándose desde el mandato de Barack Obama, en cuyas propuestas estaba la de reducir las emisiones, sufrió una abrupta regresión. El panorama no era halagüeño, pero la férrea concienciación se impuso y la voluntad internacional partió sin demora, prescindiendo de Estados Unidos y de su irresponsable retirada.

Poco después de la aprobación del Acuerdo de París, más concretamente el 17 de noviembre de 2016, se celebró en Marrakech la vigesimosegunda Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 22). Su importancia radica en que supone una corroboración de la pulsión generada en París, y un llamamiento a la comunidad internacional para reforzar su ambición y mejorar los objetivos. La impronta que esta Conferencia nos dejó tomó la forma de la “Proclamación de la Acción de Marrakech para nuestro Clima y Desarrollo Sostenible”, un texto programático cuya esencia circunda en la importancia de adquirir un compromiso político elevado y valiente. No obstante, sin perjuicio de la cuidada retórica que se dimana del texto, no hemos de caer en un engaño perpetrado por la indiscutible calidad textual con la que fue redactado, pues su incidencia es escasa y sus propósitos vacuos e inoperantes. Ello se debe a que su propensión no se muestra eficaz a la hora de componer una concreción de las obligaciones suscritas en París. La Proclamación, una vez más, recurre a la manida técnica de emplear mecanismos y formulaciones de soft law, postergando para un momento temporal incierto la especificación de los compromisos, y la perfilación rigurosa y objetiva

de las obligaciones asumidas⁷³. Por otra parte, la Conferencia de Marrakech pretendía enfrentarse a una laguna sustancial, presente en el Acuerdo de París, así como en toda la producción jurídico-medioambiental recaída hasta entonces; y que no es otra que lograr un consenso efectivo en materia de financiación. A todas luces resulta evidente que para abordar con éxito la crisis climática se requiere de una provisión financiera y tecnológica suficiente, per se, para permitir una unísona sustanciación de la problemática. En Marrakech tampoco se alcanzó este preceptivo consenso; la oscura laguna de la financiación, delicada por cuanto incide en los intereses económicos de los Estados, quedó irresuelta; la Cumbre no aportó las soluciones esperadas y la regulación medioambiental continuó adoleciendo de graves carencias que impedían un traslado práctico efectivo de la voluntad social a la realidad climática, desoladora e inapelable. Una vez más, los avances quedaron reducidos a un bonito envoltorio; a una sugerente y cuidada forma desprovista de todo contenido útil⁷⁴. La Cumbre de Marrakech no puso fin a las carencias del Acuerdo de París, y ante él se abren innumerables frentes de acción que corren el riesgo de quedar sin cobertura en aras a la fragmentaria capacidad de respuesta que se suscita de la fútil operatividad de sus preceptos.

Para concluir con el Acuerdo de París, y por ende con la respuesta normativa e instrumental que la comunidad global en general, y el derecho internacional en particular, han sido capaces de brindar ante un gravoso fenómeno de carácter universal y de consecuencias imprevisibles, empero a lo expuesto, no toda la realidad reviste tintes tan funestos. Si bien es cierto que los esfuerzos vertidos hasta la fecha se han mostrado insuficientes y susceptibles incluso de ser calificados como pretenciosos, el año 2021 se configura como un punto de partida hacia un camino en el que se perciben atisbos livianos de esperanza. Con el derrocamiento del Gobierno de Donald Trump, y la llegada a la Casa Blanca del actual dirigente Joe Biden, se configura un escenario más propicio, cuando menos, de enfrentamiento efectivo con los problemas medioambientales. Esta premisa tomó forma con las órdenes ejecutivas inmediatas que firmó Biden el primer día en el cargo, en las cuales consagró la reincorporación de Estados Unidos al Acuerdo de París, un hecho que se haría oficial el 19 de febrero de este mismo año. Así, con el regreso de la primera potencia mundial al compromiso, se refuerza la persecución de este objetivo común, y se afianza aún más la

⁷³ VERDÚ BAEZA, Jesús, 2017. “A propósito de la cumbre climática de Marrakech: Cuando la solución empieza a ser parte del problema”. Revista Electrónica de Estudios Internacionales. Número 33, junio 2017. pp. 2-5.

⁷⁴ VERDÚ BAEZA, Jesús: “*A propósito de la cumbre...*”, op. cit. pp. 15-18.

certeza de que existe una voluntad supraestatal de conservación y sostenibilidad que prima por encima de los intereses unilaterales de las Partes.

No obstante, lo más relevante a efectos de la lucha contra el cambio climático no se incardina ni de la actividad política, ni de la respuesta ejecutiva que los Estados han ofrecido recientemente, sino más bien, de la contundente respuesta social que en los últimos años hemos visto crecer y propagarse de un modo exponencial a lo largo del mundo. La sociedad de la información marca la pauta de conducta en las generaciones más jóvenes; la necesidad de concienciación se ha mostrado como un eficaz aparato reivindicativo, capaz por sí mismo de enunciar las más eficaces y convincentes protestas, en aras a compeler a los dirigentes a la adopción de mecanismos inmediatos capaces de trascender del mero propósito inoperante, y de abordar así, con la rigurosidad requerida, los problemas que requieren de soluciones prácticas. Encontramos ejemplos de ello por ejemplo en la mediatización de figuras como la adolescente Greta Thunberg⁷⁵, cuyo activismo se propagó a nivel internacional, inspirando así a oleadas de jóvenes en todo el mundo a participar activamente en la cuestión climática, organizando protestas, huelgas y manifestaciones, en las que los estudiantes reclamaban una acción climática inmediata tendente a preservar un medioambiente saludable para las futuras generaciones, las cuales ellos mismos iban a principiar. Toda esta sucesión de acciones reivindicativas parte de un mismo núcleo: La insuficiente incidencia del Acuerdo de París en la solución de los problemas suscitados por el cambio climático. Y esta insuficiencia no sólo se deriva de su inoperancia, sino que, como la misma Thunberg expresó, los compromisos suscritos son insuficientes y desprovistos de toda ambición real capaz de hacer de los propósitos acogidos una respuesta proporcionada a la gravedad de la cuestión a la que pretenden hacer frente.

En conclusión, ante las escasas soluciones que el derecho internacional nos ofrece para responder a la crisis climática, surge una oleada de voces reivindicativas socialmente relevantes que pretenden incidir en la exteriorización de la voluntad política de los Estados para lograr avances ciertos y eficaces. El principal problema que nos hemos encontrado hasta la fecha ha sido la falta de un compromiso real, que pasa por una necesaria cesión de soberanía estatal en pos de un acuerdo jurídicamente vinculante y provisto de los mecanismos coercitivos necesarios para dotar a los compromisos asumidos de un refuerzo institucional que hagan de su cumplimiento una circunstancia inexcusable. El hecho de que las acciones emprendidas por los Estados partan de su visión particular del problema, pone

⁷⁵ WIKIPEDIA: Greta Thunberg, Estocolmo, 3 de enero de 2003: Activista medioambiental sueca: Calentamiento global. https://u.wikipedia.org/wiki/Greta_Thunberg [Consulta: 8 may. 2021].

en tela de juicio la propia esencia de un mecanismo que se ve dilapidado bajo la confluencia de intereses autónomos de muy diversa índole y de un calado capaz de hacer del medioambiente una circunstancia accesorio.

En el siguiente capítulo abordaré algunas circunstancias que, a mi humilde juicio, han quedado desoídas en toda esta profusa parafernalia de intentos fallidos y aun así dignos de halago. El cambio climático incide de un modo incuestionable sobre una muy variada gama de circunstancias, y no todas ellas se circunscriben al ámbito estrictamente ecológico. El medio ambiente, en los términos que anteriormente he procurado expresar, se configura como una realidad necesaria en la que los seres humanos desarrollan su libertad personal; el medio ambiente es presupuesto de la misma existencia humana, y como tal, su degradación incide directamente sobre una serie de derechos reconocidos y abiertamente vulnerados. Pasamos así a tratar el efecto transversal del cambio climático sobre los pueblos que en atención a sus particulares idiosincrasias sufren una exposición mucho más acusada ante la citada crisis.

CAPÍTULO III: CAMBIO CLIMÁTICO, EFECTOS TRANSVERSALES Y AFECTACIÓN A DERECHOS HUMANOS.

“En ausencia de un medio ambiente saludable, somos incapaces de realizar nuestras aspiraciones. Y quizá ni siquiera logremos acceder a los criterios mínimos de dignidad humana”⁷⁶.

El íntimo vínculo que liga al ser humano con el medio ambiente se ha hecho evidente e incuestionable durante los últimos años. El empeño con el que asociaciones, activistas, ecologistas y científicos han prodigado la importancia de conservar este entorno vital en condiciones óptimas de limpieza, salubridad y sostenibilidad, ha hecho caer a la sociedad en general en una concienciación colectiva. Es cierto que queda mucho por avanzar, pero la evolución es patente, y su alcance, amplio. Prueba de ello es el incipiente número de leyes, nacionales e internacionales, informes políticos y científicos, estudios académicos y resoluciones jurisdiccionales que han ido recayendo sobre esta ineludible conexidad que presenta su dimensión particular a la hora de configurar la cuestión del desarrollo sostenible, y su idoneidad como mecanismo absoluto de perpetuación.

Así las cosas, apreciaríamos una suerte de indiferencia en el hecho de tratar la crisis climática sin tan siquiera brindar una impresión tangencial respecto de su incidencia o afectación en lo que se refiere al ámbito de los derechos humanos. Los seres humanos dependen del medio en el que se desarrollan en cuanto personas; con ello, sus derechos inviolables y absolutos, encuentran su *ratio essendi* en un medio ambiente en el que puedan ejercerse con absoluta libertad, y respeto; por ende, en su dimensión negativa, estos no serían nada sin un punto de partida en el que poder desarrollarse con la plenitud que, a posteriori, habría de garantizar un Estado de derecho.

En conformidad con lo expuesto por el Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos en relación con el medio ambiente: “La contaminación atmosférica afecta a todos y es fuente de violaciones generalizadas del derecho a respirar aire puro”. Y en esta misma línea, continúa el Relator haciendo hincapié en que, si bien dicha violación es global y generalizada, su incidencia es no obstante discriminada, al afectar notoriamente con mayor intensidad a ciertos grupos de población de especial vulnerabilidad⁷⁷. Es patente que el cambio climático y su subsiguiente degradación

⁷⁶ RELATOR ESPECIAL: ACNUDH, “Acerca de los derechos humanos y el medio ambiente”, 2020. <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/AboutHRandEnvironment.asp> [Consulta: 28 abr. 2021].

⁷⁷ RELATOR ESPECIAL: “Informe sobre la cuestión de las obligaciones...”, op. cit. pp. 7.

medioambiental presentan un especial riesgo en las comunidades más pobres; en las personas oriundas de países con un estatus económico bajo, incapaces de brindar a sus ciudadanos unas condiciones óptimas de calidad de vida. Y es en este contexto dónde procedemos a abordar una emergencia global relacionada con las denominadas, “migraciones climáticas”, un, muchas veces desoído problema que afecta a una cantidad insultante de seres humanos, a los que se priva indolentemente del disfrute de los derechos más elementales (vida, salud, alimentación, libertad, residencia, etc.); derechos que por otra parte, los Estados se afanan en prodigar como inherentes a la persona, y como inviolables, en aras a garantizar la consecución de un estado de bienestar y de un respeto absoluto hacia la paz mundial.

3.1. Incidencia social del cambio climático y desamparo internacional ante el fenómeno migratorio.

Es un hecho que, ni la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), ni el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), han dudado en proclamar que el cambio climático es un factor de incidencia directa en la circunstancia migratoria. Ciertamente es que subsiste tras el asunto un factor multicausal que forma parte de la dimensión endógena suscrita a la propia problemática, y cierto es también que dicho factor dificulta compartimentar y cuantificar la incidencia de las diversas circunstancias intervinientes, pero nada de ello obsta para que la fría lógica nos impida dilucidar que el carácter progresivo y degradante subsumido en la variabilidad ambiental, supone una amenaza directa para el hábitat en el que muchas personas se desarrollan como seres individuales integrantes de una comunidad social perfectamente definida, dando lugar así a desplazamientos forzosos, buscados con la exigua pretensión de que estos sean suficientes para permitir su propia subsistencia.

Históricamente hablando, resulta evidente que las poblaciones humanas han puesto en marcha grandes desplazamientos; movilizaciones colectivas traídas causa de diferentes procesos ambientales que exigían tales movimientos. Sin perjuicio de esta evidencia, la actualidad del fenómeno migratorio requiere de un mucho más diligente y minucioso tratamiento. El factor antropógeno como origen de las variaciones, su intensidad y frecuencia, así como la, hasta ahora, ausencia total de límites en cuanto a explotación de

recursos, no posibilitan duda alguna en cuanto a que el cambio climático es un hecho consustancial a las migraciones⁷⁸.

Respecto del impacto con el que el cambio climático incide en la sociedad en lo que se refiere al fenómeno migratorio, resulta manifiesto que adolece de una absoluta falta de uniformidad. La estratificación del fenómeno queda patente en su diversificación a lo largo de las distintas regiones mundiales. Dicha heterogeneidad se nos presenta ya visible si acudimos al preámbulo de la CMNUCC, en el que se hace mención expresa de los pequeños países insulares, regiones áridas y semi-áridas, países de baja altitud y zonas desérticas, como áreas de especial vulnerabilidad ante el fenómeno migratorio. De esto podemos fácilmente deducir que los Estados desprovistos de recursos institucionales, tecnológicos y económicos, son los más proclives a caer en situaciones que fuercen a su población a abandonar su territorio, transluciendo un desamparo internacional hacia estos colectivos vulnerables cuyos derechos -también reconocidos- no parecen ser tenidos en cuenta por las instituciones investidas como garantes de los mismos.

En África, los Gobiernos de seis países de la región del Cuerno, han atribuido al cambio climático el incremento de los desplazamientos masivos de población. Este reconocimiento, que se imbuje en el marco de la *Iniciativa Nansen*, identifica una serie de catástrofes naturales, tales como las sequías, las inundaciones y los incendios, como una indiscutible y cada vez más frecuente génesis de conflictos sociales, traídos a causa la mayoría de las veces, de una escasez absoluta de recursos. Esta somera ejemplificación de la gravedad del problema puede ilustrarse fácilmente acudiendo al catálogo histórico de migraciones identificadas; así, durante los años 2011 y 2012, se registraron desplazamientos en masa de somalís a consecuencia de las gravosas sequías que asolaron los territorios de Yemen, Kenia y Egipto, circunstancia ante la cual muchos de estos desplazados sí lograron el estatuto de refugiados⁷⁹. A propósito de este último respecto señalado, si bien podría pasar desapercibido ante la asombrosa entidad de la situación fáctica que manejamos, no debe ser ignorado, pues su relevancia es crucial. Esto es así porque la Convención de Ginebra de 1951 del Estatuto del Refugiado limita su amparo a aquellas personas que huyen a consecuencia de persecuciones motivadas por razones de religión, nacionalidad, raza, pertenencia a determinados grupos sociales, o ideología. Esta praxis jurídica genera una evidente situación de desamparo, mostrándose por

⁷⁸ RIVILLO TORRES, J. (2016) “*Refugiados climáticos y territorios de frontera*”. REDES.COM, Revista de estudios para el desarrollo social de la comunicación n.º. 13, pp.133.

⁷⁹ THE NANSEN INITIATIVE, Natural Hazards, Climate Change, and Cross-border. Displacement in the Greater Horn of Africa: Protecting People on the Move, Outcome Report – Regional Consultation, Nairobi, 2014. pp. 19-21. Traducción del texto original.

tanto apriorísticamente el Estatuto del Refugiado como una consigna insuficiente e incapaz de brindar una respuesta sensible e idónea ante los fenómenos migratorios en estrecha relación con las causas de las que devienen.

Además, en consonancia con las previsiones que los científicos ofrecen a los Gobiernos bajo la fútil expectativa de que estos actúen con una diligencia acorde a la entidad de los funestos vaticinios, hemos de tener por cierto que la afluencia de desastres naturales acontecerá con una mayor virulencia en las décadas venideras. Así, las zonas costeras, en especial las poblaciones emplazadas en los deltas de grandes ríos, verían comprometido su desarrollo ante la indiscutible afluencia de crecidas del nivel del mar y las consiguientes inundaciones que estas traerían consigo. Algunos países como Bangladesh, Vietnam, Egipto y por supuesto Sudamérica, serán pioneros en la experimentación de desplazamientos poblacionales internos, produciéndose así abruptas variaciones demográficas, muchas veces insostenibles para países cuyo desarrollo se presenta aún como insuficiente para dar cobertura a concentraciones elevadas de población.

Asistimos pues a otro fenómeno de carácter global, no enfrentado en magnitud o entidad con el cambio climático sino subsumido en el mismo; uno y otro fenómeno permanecen indisolublemente ligados, y aconsejan una expeditiva respuesta legal capaz de anticiparse y de dar un tratamiento sensible y ponderado a la heterogeneidad de manifestaciones que habrán de sucederse en un ámbito global diferenciado⁸⁰.

Como conclusión a este apartado, destacar que la mayoría de los desplazamientos se circunscriben dentro del ámbito regional, o lo que es lo mismo, se tratan en definitiva de movimientos de carácter interno. Esto hace que muchas veces resulte complejo elaborar un mapa de incidencia, o un informe esclarecedor en términos cuantitativos que permita identificar la naturaleza del desplazamiento. Esta línea de investigación multifactorial hace que la aportación de valores o datos que revistan de cierta consistencia sea prácticamente anecdótica, aunque bien es cierto que determinados proyectos como la citada *Iniciativa Nansen*, procuran información minuciosa respecto de casos concretos que bien pueden ser considerados como ejemplificativos de una situación alarmante. Finalmente, de un modo genérico, ACNUR consigna una estimación a medio plazo según la cual una cifra entre los cincuenta y doscientos millones de personas podría verse obligada a desplazarse para mitad de siglo. Si bien es cierto que tal apreciación adolece de una indebida ambigüedad, sí puede

⁸⁰ UNHCR ACNUR: “El Cambio Climático y los desastres provocan cada vez más desplazamientos”. <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/refugiados-climaticos> [Consulta: 4 may. 2021].

ayudar a constatar la gestación indefectible de una crisis social de magnitudes hasta ahora desconocidas.

El sistema internacional, por tanto, no solo ha de ser consciente de la existencia de una variabilidad climática abrupta, sino también de sus consecuencias transversales, que muchas veces demandan soluciones conscientes y equilibradas. ¿Es suficiente hasta ahora el reconocimiento jurídico de este fenómeno? Pues bien, de lo dicho podemos deducir que resulta manifiestamente escaso el marco normativo vigente en cuanto a la falta de un estatus capaz de profundizar en un ámbito de protección internacional; ello atendiendo al carácter difuso y desigualmente considerado que a la construcción del concepto de *refugiado climático* ha dado el derecho internacional; sobre este respecto abundaremos en el subsiguiente apartado.

3.2. Refugiados climáticos: La ignorada consecuencia de los grandes desastres ambientales.

3.2.1. La Convención de Ginebra y el concepto de refugiado.

Para perfilar el término de “*refugiado climático*”, hemos de desprendernos de toda preconcepción en lo que se refiere al empleo coloquial del término. En términos *strictu sensu* jurídicos, el concepto de refugiado se configura como una subcategoría de la migración forzosa en cuanto fenómeno definido por la OIM en el que se produce un desplazamiento por coacción contra la voluntad del desplazado. Por supuesto esta categorización entra en directa conexión con el derecho de asilo y su marco jurídico, así como con la consideración misma de migrante forzoso en tanto calificativo devenido de la ulterior concurrencia y reconocimiento de los anteriores fenómenos descritos. De esta suerte de basamento, que será el germen en virtud del cual ha de partir el régimen jurídico regulador que dé cobertura a la cuestión, percibimos un consenso internacional que parte de la migración forzosa para construir, si procediere, estatutos de amparo respecto de los implicados.

La Convención de Ginebra⁸¹ es el instrumento normativo de referencia a la hora de contextualizar la situación de los *refugiados climáticos* en la realidad internacional. Fue aprobada el 28 de julio de 1951, y completada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967,

⁸¹ UNHCR ACNUR: Convención de Ginebra, 1951, “El Estatuto de los refugiados”. <https://eacnur.org/el/convencion-de-ginebra-de-1951-el-estatuto-de-los-refugiados> [Consulta: 5 may. 2021].

en el que se desarrolla el Estatuto de los Refugiados. La Convención, ya antes citada, consigna restrictivos límites a la interpretación y/o construcción del concepto de refugiado. Esta restrictiva consideración ha traído como consecuencia un álgido debate doctrinal en el cual un amplio sector ha venido considerando a la redacción de la Convención, en lo que se refiere a este respecto, como la exteriorización de una voluntad política incapaz de dar cabida al factor multicausal de las migraciones, y por ende abocada a excluir de la cobertura dispensada, al fenómeno migratorio fundando en causas ambientales.

Para consignar un fiel reflejo del desarrollo conceptual que ha experimentado el término, resulta preceptivo traer a colación la definición de *refugiados ambientales* que, de un modo novedoso y transgresor, ofreció por primera vez en 1985 el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)⁸². En dicha definición se predica el subsiguiente enunciado, considerando *refugiados ambientales* a: “Aquellas personas obligadas a abandonar su hábitat (...) debido a una disrupción ambiental capaz de perturbar su existencia o afectar seriamente a su calidad de vida”.

El principal problema que se planteó a raíz de esta consigna parte precisamente de su amplitud. El concepto tal y como se describe en el enunciado literal, parece dar cabida a una gama amplísima de escenarios causales, siendo susceptible por tanto de desconfigurar el régimen jurídico propio del *refugiado*. En este sentido, tampoco parece hacerse una distinción expresa en lo que se refiere a la dimensión subjetiva; esto es, quiénes han de beneficiarse del amparo que se adscribe a la consideración de *refugiado*, por cuanto se incluye indistintamente a personas desplazadas por causas subsumibles en el impacto del cambio climático, y personas evacuadas a consecuencias de desastres naturales azarosos e imprevisibles.

Sale a la luz aquí una importante disyuntiva, vital para la aplicación efectiva de un régimen jurídico cuya multicausalidad provoca que dicha aplicación resulte ya de por sí difusa e incierta. Mientras algunos autores afirman que existe una interrelación inequívoca entre los desastres naturales y el cambio climático antropógeno, otra gran parte de la doctrina entiende que el criterio clave sobre el que ha de circundar la solución parte del principio de responsabilidad; para ello, sólo es posible hablar de respuestas ante situaciones que puedan desencadenarse en el marco de la crisis climática, no pudiendo ser esto un “cajón de sastre” en el que englobar cualquier proceso natural fruto de la propia variabilidad geológica que subsiste con independencia del fenómeno humano. Esta última corriente arguye que, de ser

⁸² Gobierno de España: PNUMA/ORPALC. “Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente”. https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/recursos/quien-es.quien/pnuma_orpalc.aspx [Consulta: 4 may. 2021].

asumida esa causalidad en su más amplia dimensión, se acabaría tendiendo a un régimen de responsabilidad objetiva en el que la comunidad internacional sería siempre responsable incluso aun cuando se tratara de un fenómeno natural completamente aislado e independiente de toda actividad antropógena.

Ahora bien, volviendo a la dimensión objetiva del concepto mismo de *refugiado*, entiende una parte importante de la doctrina que terminológicamente resulta perfectamente aplicable, pues describe con fidelidad la situación bajo coacción a la que se enfrentan los miles de desplazados, víctimas que, de no ser incluidas en tal marco, serían sistemáticamente desprovistas de toda protección institucional. Además, en esta misma línea, se entiende que el concepto de *migrante* resultaría indebidamente empleado e inasumible para la descripción de los supuestos entre los que nos estamos moviendo; entienden que la palabra migrante, se adscribe más a un desplazamiento voluntario, que en todo caso sugiere una tendencia hacia un estilo de vida más atractivo⁸³.

No obstante, parece que esta concepción no ha sido mayoritaria, y en la regulación positiva se ha impuesto una visión sustancialmente diferente. Tanto la Convención de 1951 de las Naciones Unidas, como en 1967 el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, vienen a establecer que el término *refugiado* se corresponde con una situación fáctica muy concreta, precisada dentro de una trágica realidad perfectamente diferenciable de cualquier otro supuesto, y en esta línea, ambos señalan que ha de restringirse tal concepto para denominar a las personas que “huyen de una persecución”. ACNUR ha advertido que el uso indiscriminado del término sólo acabará dando lugar a una degradación de la esencia misma del sistema de refugio. El citado Estatuto, cincela estrictamente un concepto de *refugiado* adscrito a los movimientos extrafronterizos; esto es, desplazamientos que comportan sobrepasar una frontera internacional, excluyendo por tanto a los desplazamientos internos que, como ya se ha señalado, conforman el principal escenario de las migraciones climáticas⁸⁴.

En base a todo lo anterior y de un modo sintético, la exclusión de la causalidad climática en el ámbito de los *refugiados* deviene de un supuesto empeño por parte de la comunidad internacional, para preservar el sistema de refugio, así como los mecanismos que a él se

⁸³ OIM: “*Serie de estudios sobre la migración y cambio climático*”. No. 31. (2008), pp. 13–15. https://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs-31_sp.pdf. [Consulta: 16 de may. 2021].

⁸⁴ UNHCR ACNUR. (23 de oct. 2008), Guterres, A., Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: “*Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva de ACNUR*”. pp. 4-5. <https://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/497891022.pdf> [Consulta: 16 de may. 2021].

adscriben para lograr así que no se desvanezca ese consenso armónico tendente a brindar una protección integral al perseguido político, racial, etc.

El problema radica entonces en la falta de una terminología jurídica precisa dentro del marco normativo internacional, lo que provoca que este tipo de desplazados acabe siendo prácticamente invisible en lo que se refiere a la atención humanitaria jurídicamente consensuada. Así, adoleciendo de esta ausencia normativa, el resultado inexorable es la inmersión de estas víctimas ignoradas en el vacío legal de un derecho de asilo a todas luces insuficiente.

Es cierto que asiduamente hemos asistido a la reconsideración de los límites de la Convención de Ginebra, sobre todo en lo que se refiere a ciertas regiones y determinados acontecimientos, pero el problema continúa aún sin resolver.

En mi opinión, lo esencial es, precisamente, buscar lo que este mismo apartado lleva por título: Una conceptualización efectiva del *refugiado climático*. No creo que su inobservancia reiterada en lo que se refiere al marco de protección devenga exclusivamente de una discrepancia terminológica, o de una renuencia semántica por parte de los encargados de redactar las tipificaciones subjetivas de los mecanismos de protección; creo, más bien, que la cuestión se funda en una total ausencia de voluntad política. Si, tal y como ACNUR, sectores doctrinales, e incluso portavoces internacionales han señalado, la cuestión es puramente terminológica, la solución pasaría simple y llanamente por concretar el concepto, perfilarlo diferenciadamente de los demás con los que surge cierta controversia, y dotarlo de unidad para hacer efectiva su protección. La respuesta global se antojaría eficaz en tanto en cuanto incidiera en las especificidades regionales y situacionales, buscando ávidamente la dispensa integral de atención y amparo hacia las personas que busca proteger de este modo específico. La construcción de una categoría jurídica se antoja por tanto indispensable para dar cobertura a esa corriente migratoria a raíz de la cual una masiva parte de ciertas poblaciones se ve abocada al desamparo, devenido por otra parte de dicha regulación insuficiente.⁸⁵

En todo caso y hasta el alcance de ese ímprobo consenso, el término *refugiado climático* es, bajo mi punto de vista, un encomiable punto de partida para que la comunidad internacional transluzca su preocupación por garantizar la inviolabilidad de los derechos humanos en todos los ámbitos, regiones y situaciones en que estos pudieran verse comprometidos. Sin perder este hilo, no podemos ignorar que el cambio climático genera alteraciones ambientales

⁸⁵ Para más información, véase la página 58, cita, 80 de este trabajo.

ineludibles, y que de estas devienen los desplazamientos forzosos en un intento más que justificado de las poblaciones afectadas por preservar la vida y otros derechos humanos harto invocados y aún desprotegidos.

Pasamos ahora a analizar algunos mecanismos vigentes adscritos al derecho de asilo, por cuanto he considerado que su utilización podría resultar pertinente a los efectos de las migraciones climáticas que este capítulo procura contextualizar.

3.2.2. Solicitantes de asilo y refugio. El mecanismo de protección temporal y el visado humanitario.

Para dar un tratamiento a este primer mecanismo, debemos partir del análisis del Estatuto del Refugiado, así como el de solicitante de asilo, perteneciente a la fase previa del primero.

En todo caso, debido a la amplitud que reviste la temática, y ante el riesgo de caer en la imprecisión analítica, me he visto obligado a circunscribir mayoritariamente mi estudio al marco jurídico del derecho de asilo contemplado en el ámbito de la Unión Europea (UE), logrando así un acotamiento del espacio geográfico, necesario si se quiere dotar al estudio de una mucho mayor profundidad contextual. Además, la cuestión de las migraciones climáticas cobra una especial trascendencia en la UE en cuanto espacio receptor de las corrientes migratorias venidas de regiones expuestas a una gran variabilidad ambiental. Numerosas estadísticas nos revelan esta tendencia, advirtiéndonos de que las solicitudes de asilo experimentarán un incremento de aproximadamente un 28% en las próximas décadas⁸⁶.

Debo en este punto mencionar una serie de importantes directivas comunitarias en *materia de asilo*; la primera de ellas será la Directiva 2011/95/UE, de 13 de diciembre de 2011, en virtud de la cual se establecen normas que afectan directamente a los requisitos para el reconocimiento comunitario de nacionales de terceros países o apátridas, a los que, sin perjuicio de su procedencia, se consideraría beneficiarios de protección internacional, asegurando para ellas un mínimo de prestaciones. La segunda de ellas es la Directiva 2013/32/UE de 26 de junio de 2013, que se encarga de instar al desarrollo de nuevas normas tendentes a la búsqueda de un procedimiento de asilo común. Por último, la Directiva 2013/33/UE de 25 de junio de 2013, cuyas pretensiones adquieren una cierta dimensión humanitaria y social, persiguiendo dotar al procedimiento de asilo de unas condiciones tales que garanticen la igualdad en el trato y en la acogida.

⁸⁶ MISSIRIAN, A. y SCHLENKER, W., “Mecanismos de asilo en respuesta a las fluctuaciones de temperatura”, Science, Vol. 358, n.º. 6370, 2017, pp. 1610-1615. Traducción del texto original.

En este sentido, considero relevante mencionar el artículo 9.1 de la Directiva 2013/32/UE, en virtud del cual se garantiza la legalidad de la presencia de los solicitantes de asilo en el territorio de un Estado miembro durante el tiempo que fuera necesario en tanto no hubiere recaído la resolución de la autoridad competente para decidir sobre la pertinencia de la petición.

Ahora bien, por más esperanzadora que resulte la lectura de dicho predicamento, no ha de llevarnos a confusión alguna, pues en realidad no sirve al fin de resolver el desamparo internacional al que se ven sometidos los *refugiados climáticos*. Esto es así porque en puridad, la normativa europea establece una tipificación concreta de supuestos que facultan para la concesión legal del Estatuto de Refugiado. En concordancia con la Convención de Ginebra, la definición de refugiado que establecen las directivas se suscribe a las exigencias patentes en la citada Convención, limitando por tanto los supuestos susceptibles de ser calificados y tratados bajo el auspicio del Estatuto de Refugiado.

Teniendo en cuenta lo anterior, se antoja bastante improbable que la cobertura del Estatuto resulte aplicativa para los *refugiados climáticos*, pues su situación no resulta subsumible a la tipificación establecida. Es cierto que estas personas sufren el riesgo de que sus derechos humanos fundamentales resulten violentados; un riesgo grave y quizá reiterado -exigencia dimanada de la normativa europea y de la propia Convención- que no procede, sin embargo, de su Estado de origen, ni de organizaciones paraestatales que controlen al Estado, ni tampoco de agentes no estatales cuando el Estado demuestre una protección insuficiente de sus ciudadanos. Además, las persecuciones no devienen de motivaciones raciales, étnicas, religiosas, ideológicas, etc. De este modo, sólo nos queda asumir que, con carácter general, los *refugiados climáticos* quedan excluidos del amparo de la UE; la exhaustiva tipificación de las causas tasadas que facultan para la obtención de dicho amparo, excluye cualquier interpretación extensiva, acotando por tanto la actuación decisoria tanto de los Tribunales nacionales, como la del Tribunal de Luxemburgo, cuyos fallos sobre esta cuestión ponen de manifiesto su acogimiento a la interpretación restrictiva de el/los preceptos que se adscriben a lo dispuesto en la Convención.

El mecanismo de protección temporal, supone un auténtico progreso en lo que a la obtención efectiva de un instrumento jurídico de auspicio para las personas afectadas por desastres climáticos se refiere. Sin perjuicio de sus evidentes carencias, este sistema comunitario se configura como una de las pocas opciones para procurar una cobertura institucional a las necesidades de estos *refugiados climáticos*. Su marco normativo se circunscribe a la previsión

establecida en la Directiva 2001/55/CE, del Consejo, de 20 de julio de 2001. Dicha Directiva consigna las normas mínimas para “la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida⁸⁷”. El artículo 2.a) de dicha Directiva define la protección temporal, siendo interesante recalcar de dicha definición a los efectos de este estudio, la contemplación del supuesto de “afluencia masiva” como presupuesto habilitante de dicho mecanismo. La doctrina ha debatido sobre cuál es el ámbito aplicativo sobre el que incide un término que por esencia resulta ambiguo e impreciso. En todo caso, la conclusión más extendida es que la amplitud situacional que comprende este concepto sirve como una respuesta flexible y sensible ante la disparidad de escenarios que se derivan de las catástrofes ambientales. Ello hace que apriorísticamente consideremos este sistema como un recurso de útil empleo ante el estrepitoso fracaso de un sistema de asilo encadenado a los férreos límites de la Convención de Ginebra. Partiendo de esta dilucidada posibilidad de subsunción, podemos afirmar que todo factor de presión ambiental suele suponer, en la práctica, un efecto migratorio colectivo de toda la comunidad afectada. Esto unido a otros elementos definitorios del mecanismo, como la imposibilidad de retorno, la violación sistemática de derechos humanos, y la concurrencia de un programa de evacuación, permiten concluir que, en efecto, los *refugiados climáticos* podrían haber encontrado al fin su ubicación en la normativa de amparo de la UE.

Ahora bien, lo referido no ha de llevarnos a caer en el error de considerar la idoneidad de un mecanismo cuya ambigüedad le hace, *sensu contrario*, deficitariamente aplicable. El concepto de *refugiado climático* continúa siendo un término abstruso y no previsto, y su cobertura responde más bien a una especie de *analogía in bonam partem*, que a una regulación rigurosa y diligente de amparo. La “violación sistemática o generalizada de derechos” que conforma el sustrato fáctico que fundamenta la cobertura de la protección temporal a los *refugiados climáticos*, se articula en base a la falta de voluntad o capacidad de los Estados de origen, cuya deficitaria respuesta ante los contextos de catástrofe natural constituye en sí misma una vulneración susceptible de imbuirse en el supuesto contemplado en el artículo 2.c) de la Directiva⁸⁸.

⁸⁷ BOE Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, 7 de agosto de 2001. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2001-81926>. [Consulta: 3 de jun. 2021].

⁸⁸ ESPÓSITO, C. y TORRES CAMPRUBÍ, A., “Cambio climático y Derechos Humanos: el desafío de los “nuevos refugiados” *Relaciones Internacionales*, n.º. 17, 2011, pp. 78-79.

A modo de conclusión, conviene enfatizar en que la amplia discrecionalidad en cuanto a la activación del procedimiento y posteriormente en cada una de sus fases, supone un obstáculo a su aplicación misma. Esto ha llevado a una excesiva heterogeneización del mecanismo, optando los Estados por servirse de otros mecanismos de protección nacionales cuya aplicación les resulta eventualmente más favorable, y que desemboca en la inobservancia del sistema comunitario. Por todo ello, si bien es cierto que el sistema de protección temporal puede configurarse como el instrumento más útil para paliar los efectos de la crisis climática en cuanto a su incidencia en las comunidades humanas, no podemos ignorar su inoperancia de acuerdo con el planteamiento actual. Así, hasta el momento, no se ha llegado a aplicar ni siquiera en constatados supuestos de crisis migratoria⁸⁹, circunstancia que, por otra parte, no impide poner en duda su profusa gama de posibilidades en cuanto a herramienta multifuncional de acción humanitaria.

Por todo ello, concluyo, si bien el sistema ofrece una interesante flexibilidad en cuanto a la posibilidad de abordar una amplia gama de situaciones no comprendidas en regulaciones más taxativas o herméticas, adolece de una falta de concreción que hace de él un mecanismo inservible ante una realidad que demanda ayudas efectivas. El modelo ha de tecnificarse, prescindiendo de ese aura político que hace del instrumento una especie de declaración programática con pretensiones de índole moral.

Por último y de un modo brevísimo, considero conveniente hacer mención del *visado humanitario*, por cuanto ha sido un instrumento hartamente planteado por ciertos sectores para la protección de los *refugiados climáticos*. Su regulación positiva se estructura en base a lo previsto en el Reglamento (CE) n° 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009. En dicho reglamento se trata de dar una cierta homogeneidad a los requisitos de los Estados para la expedición de visados por períodos inferiores a tres meses, así como el procedimiento que ha de revestir dicha operación. Hemos de partir, para su análisis, de un rígido acotamiento en cuanto a su validez. Así, la exigua vigencia temporal ya citada, coexiste con una validez territorial fundada además en la concurrencia de razones humanitarias, siempre y cuando estas estén acompañadas de dos nociones: excepcionalidad y voluntariedad.

El principal problema que se deriva de la regulación comunitaria de este instrumento es, de nuevo, la discrecionalidad con la que se faculta a los Estados a la hora de decidir sobre la

⁸⁹ Parlamento Europeo: “Fichas técnicas sobre la Unión Europea: La política de asilo”. www.europairl.europa.eu/factsheets/es/sheet/151/la-política-de-asilo [Consulta: 3 de jun. 2021].

concesión de los visados. En palabras del propio TJUE (Sentencia X Y Xc. Bélgica, de 7 de marzo de 2017), la solicitud de estos, es un ámbito que no se incardina dentro de la regulación del Reglamento comunitario, y por tanto es competencia nacional de cada Estado pronunciarse sobre la eventual concurrencia de presupuestos que facultan al organismo correspondiente para su expedición. Además, en lo que respecta a visados de larga duración, la normativa europea adolece de una absoluta falta de previsión, retomando de nuevo la heterogeneidad de la cuestión, que habrá de ser imbuida en cada regulación nacional.

Además, sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, que ya nos pone de manifiesto una cierta falta de consenso para dotar a este instrumento de una utilidad práctica, he de apuntar que el fin último de estos visados humanitarios -tal y como se deduce de su regulación positiva-, no es otro que garantizar la presencia estable del individuo en el territorio del Estado emisor, con vistas a que este primero solicite la protección internacional en las formas previstas (asilo y refugio)⁹⁰. Partiendo de esta premisa, y teniendo claro en todo momento que los *refugiados climáticos* no gozan de ese amparo, quizá se antoje incongruente argüir o proclamar la eficacia de un mecanismo, que de nuevo se demuestra inoperante para dotar a estos individuos de una protección integral; o, cuando menos, de un reconocimiento suficiente para que queden situados en la conciencia internacional como auténticos damnificados en lo que a la incidencia del cambio climático en la estabilidad ambiental y social se refiere.

3.2.3 De cómo aborda el Derecho Internacional las migraciones climáticas. Una visión actualizada.

¿Cuál es, entonces, la situación real de los *refugiados* climáticos en el ámbito internacional?

La respuesta, muy probablemente, quede siempre revestida de una cierta imprecisión, por cuanto en esta cuestión inciden una gama muy amplia de factores y circunstancias, no sólo jurídicas, que dotan a la misma de una voluble perspectiva de imposible concreción.

Hemos visto la ineludible conexidad del cambio climático con la vulneración de derechos humanos; hemos comprendido que una gran parte de personas se ven afectadas por los efectos devastadores de este fenómeno irresuelto; hemos asumido que es el Derecho internacional el encargado de dispensar una atención pormenorizada a las necesidades de estas comunidades, debido entre otras cosas, a que se trata de una problemática de carácter

⁹⁰ LEGALCITY: Visados Humanitarios. <https://legalcity.es/visados-humanitarios/> [Consulta: 23 jun. 2021].

global en la que coexisten fenómenos e intereses extrafronterizos. Como puede apreciarse, los sistemas hasta ahora interpelados ni afrontan la cuestión resueltamente, ni propician la génesis de una evolución proclive a la defensa de los derechos humanos en el ámbito climático, como tampoco constituyen en sí mismos ninguna solución. Revisten, tal y como se ha visto, de una inconcreción tal, que se hace de ellos una mera gama de declaraciones políticas excluyentes de toda dimensión vinculante que cualquier norma jurídica de obligado cumplimiento lleva aparejada.

Se ha expuesto reiteradamente a lo largo del trabajo la afluencia de reconocimientos que los sistemas europeos e interamericanos han ido dotando a sus ordenamientos en relación con los derechos humanos. Se ha incluido en muchos de estos sistemas una explícita referencia a la salud, al bienestar, y al medioambiente como único entorno garante de estas dos máximas anteriores. La consagración internacional de un derecho a un medioambiente sano, sostenible, limpio y protegido no ofrece lugar a dudas, con independencia de las particulares alusiones o configuraciones que cada Estado o norma confieran al respecto. Pero a pesar de todo ello, la realidad es que los desplazados climáticos no han sido provistos de un instrumento efectivo en sede de derechos humanos con el que afianzar de una vez por todas su estatus de refugiados⁹¹. Toda la meritoria tendencia internacional a considerar el medio ambiente como un derecho inviolable se ha mostrado incapaz de traducirse en un derecho subjetivo invocable por esas personas, cuyos desplazamientos parecen en sí mismos deambular por una frontera en la cual el derecho no cumple su cometido.⁹²

Además, es en este momento donde surge una interesante interrelación entre los capítulos II y III del presente estudio, una conexión digna de ser, cuando menos, aludida.

Ciertos sectores de la comunidad internacional han planteado la posibilidad de que la dispensa de amparo a los *refugiados climáticos* sea abordada desde la CMNUCC. La iniciativa, o más bien la especulación, perdió parte de su voluntad a raíz de la celebración de la COP21⁹³, cuyas expectativas de dar respuesta a esta cuestión quedaron diluidas en la confirmación de que el marco de la Conferencia no resulta el espacio adecuado en el que abundar sobre esta dimensión tangencial, relacionada con el cambio climático pero perteneciente a otro ámbito

⁹¹ UNHCR ACNUR: La agencia de la ONU para los refugiados. <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/refugiados-climaticos> [Consulta: 24 de jun.2021].

⁹² FUNDACIÓN BAYTAL-THADAFÁ: “Protección internacional para las personas migrantes climáticas” <https://www.baytal-thadafa.org/es/proteccion-internacional-personas-migrantes-climaticas> [Consulta: 24 de jun. 2021].

⁹³ Gobierno de España: Vicepresidencia cuarta del Gobierno: COP21.CMP11. París, 2015. Conferencia de Naciones Unidas sobre el cambio climático. <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/cumbre-cambio-climatico-cop21/resultados-cop-21-paris/default.aspx> [Consulta: 24 de jun. 2021].

de actuación. El principal elemento obstaculizador que se plantea respecto de la eventual cobertura que pudiera emanar de la CMNUCC, deviene del fin mismo que persigue la Convención (Véase Capítulo II), que, sin perjuicio del vínculo que sucintamente pudiera subsistir entre materias afines, se encamina hacia otras perspectivas. Es cierto que la voluntad de dar una solución a esta problemática ha logrado ciertas manifestaciones en sede de la Convención, siendo la protección de los *refugiados climáticos* uno de los principales puntos de discusión de la COP23⁹⁴. Pero el hecho de que las Partes de la Convención no ignoren el problema no hace necesariamente que pongan los medios para resolverlo. Lo cierto es que subsiste un desacuerdo en relación con el problema migratorio, y que la pugna contra el cambio climático se encamina en dirección a otros frentes.

Ante este marco normativo insuficiente, se han presentado multitud de propuestas tendentes precisamente a poner fin a esta situación de desamparo institucional. Algunas de estas propuestas -en las cuales no abundaré, pues avocaría este estudio a una extensión indebida-, son:

- ✓ La ampliación del concepto de refugiado en la Convención de Ginebra.
- ✓ La aprobación de un tratado internacional específico que se pronuncie sobre la cuestión y otorgue soluciones precisas.
- ✓ La celebración de acuerdos, con arreglo a derecho, ya sean estos de carácter bilateral o multilateral, capaces de dar una respuesta expeditiva suficiente para ser considerada un punto de partida efectivo.
- ✓ Intervención directa de los Estados en el territorio de los países más afectados por el cambio climático. Inversión de capital, reconocimiento de derechos subjetivos e invocables, mejora de instituciones regionales, acción humanitaria, etc.

Por último y para concluir con este Capítulo III, presentaré una serie de reflexiones que hagan más fácil el encaje del problema en la tendencia actual.

En el primer epígrafe, hacía referencia a la innegable incidencia del cambio climático en el fenómeno migratorio. La multiplicidad de ámbitos en los que el cambio climático muestra su virulencia configura un marco de actuación tan diversificado como inabordable en el panorama normativo que actualmente dispone el derecho internacional para este respecto. El ámbito de actuación comunitaria (UE), tratado en el epígrafe segundo, con especial

⁹⁴ Gobierno de España. Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Departamento de Seguridad Nacional: Logros y conclusiones de la COP23. <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/logros-conclusiones-cop23> [Consulta: 25 de jun. 2021].

referencia a sus deficientes mecanismos de respuesta, es una proyección sectorial de la realidad global ante esta circunstancia. El derecho internacional no cumple su papel de garante respecto de los derechos humanos y, de hecho, obstaculiza el otorgamiento de una protección necesaria para hacer patente la consagración de esos derechos humanos como una máxima inviolable y profusamente amparada.

El marco normativo por el que hemos de navegar para buscar un conato de respuesta a la ya susceptible de ser calificada como crisis humanitaria, no ofrece dudas respecto de su insuficiencia. No cuenta con mecanismos operativos, ni con un fidedigno consenso político para dispensar un tratamiento diametralmente satisfactorio. Incluso nos hemos encontrado con la asombrosa reticencia de amplios sectores doctrinales ante numerosos procedimientos propuestos (Citados unas líneas más arriba) para solventar, o al menos suavizar, esos déficits.

El marco político por el que circunvala la cuestión no se presenta como un idílico y armónico entorno de diálogo en el que las potencias vayan a deponer sus propios intereses en aras a la proliferación de un auténtico consenso tendente a la adopción de medidas inmediatas para extinguir de una vez por todas las trágicas consecuencias transversales de un problema del que todos somos causa. Por este motivo la celebración de tratados específicos ha quedado postergada, y su eventual aprobación se antoja remota, por no calificarla de utópica.

El principal problema que surge respecto de la avenencia internacional, en lo que a la aceptación de la existencia de *refugiados climáticos* se refiere, pasa por el recelo temeroso diseminado en toda la comunidad a poner en riesgo el vigente sistema de asilo y refugio; un sistema que por otra parte resulta manifiestamente insuficiente ante las crisis de refugiados a las que hemos asistido los últimos años. ¿Estaría realmente en peligro ese sistema? En mi opinión, una férrea y consecuente voluntad política socavaría todos esos temores, y terminaría por producir una solución, si no perfecta, al menos algo más justa.

El mecanismo de protección temporal, tal y como he desgranado anteriormente, puede entenderse como el instrumento que presenta un mayor potencial en cuanto a su incuestionable tendencia de adaptación ante las dispares vicisitudes fácticas que puedan sobrevenir. Es, sin embargo, su propia virtud, la que lo acaba por devaluar en cuanto instrumento inhábil a los efectos que se le requieren. Su flexibilidad lo acaba poniendo al servicio de los ordenamientos nacionales, y su uso práctico acaba siendo escaso. No obstante, debe mencionarse que la UE hace gala de un auténtico acervo de derechos humanos que inciden garantemente sobre los *refugiados climáticos*. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) se ha pronunciado al respecto, destacando la existencia de un límite

absoluto extraído del tenor literal de los arts. 2 y 3 CEDH⁹⁵, en lo que respecta a la expulsión o devolución de personas. Ello no ha de llevarnos a error; la consideración actual de los *refugiados climáticos* por el Derecho internacional no es solo insuficiente, sino lamentable. Así, la maquinaria garantista de la comunidad internacional parece haberse olvidado de ciertas problemáticas, entre las cuales está también la degradante incidencia con la que el cambio climático espolea a los pueblos indígenas; una circunstancia que acaba derivando irremediabilmente en las migraciones masivas.

Conclusiones.

A lo largo de todos y cada uno de los anteriores apartados he ido introduciendo una serie de valoraciones y calificaciones, algunas de índole personal, y otras extraídas de las deducciones o impresiones que autores de renombre e incluso instituciones de prestigio han ido confeccionando a lo largo de las pocas décadas en que la cuestión medioambiental ha ido tomando impronta. A partir de esta suerte de congregación de impresiones intelectivas, diluidas todas ellas en el filtro de mi conocimiento personal, he logrado, espero que con éxito relativo, extraer las subsiguientes conclusiones:

Primera. La incipiente concienciación ciudadana, la univocidad en los pronunciamientos de la comunidad científica al respecto del problema, e incluso el surgimiento de grupos políticos cuya misión fundamental es la lucha contra el cambio climático y la preservación del medio ambiente, impregna la coyuntura conservacionista con un halo de esperanza. Ahora bien, en un estricto ejercicio valorativo respecto de la situación actual, la cuestión adolece aún de inconmensurables lagunas. En mi opinión, uno de los principales factores que acusan la deficiencia del modelo es el tiempo. En las páginas anteriores he tratado de translucir la esencia de los principales mecanismos jurídico-políticos que la humanidad dispone para combatir la degradación ambiental; y tal y como se ha reflejado en la exposición de sus pormenores, su éxito es inequívocamente parcial. Alguno de ellos ha sido eficaz únicamente por cuanto ha constituido un simple vestigio de respuesta; un mecanismo para principiar la lucha. Otros, si bien han tratado de ir más allá, únicamente han sido capaces de brindar una

⁹⁵ FUNDACIÓN ACCION PRO DERECHOS HUMANOS: Tribunal europeo de derechos humanos (TEDH). Tribunal de Estrasburgo. Regulación del TEDH contenida en el CEDH: Art. 2 y 3. <http://www.derechoshumanos.net/tribunales/TribunalEuropeoDerechosHumanos-TEDH.htm> [Consulta: 25 de jun.2021].

amalgama de soluciones tangenciales, incapaces de cubrir por completo la magnánima dimensión del problema. Y durante todo el proceso de elaboración de tales mecanismos, asistimos al transcurso de un valiosísimo tiempo en el que la variabilidad climática no sólo no ha remitido, si no que ha exteriorizado de un modo mucho más violento su irrefrenable avance.

Segunda. Al respecto del arduo camino a seguir; pues bien, la adopción de normas jurídico-vinculantes, eficaces y expeditivas que aborden el cambio climático en su dimensión más amplia, es el ambicioso predicamento que en la actualidad conforma una suerte de axioma, profusamente reivindicado como punto de partida aún insatisfecho. Por supuesto, esta consigna resulta mucho más simple en lo que respecta a su formulación teórica que en el ámbito de su aplicación práctica, pero su idoneidad viene justificada por su ineludible necesidad.

Tercera. El regreso de Estados Unidos al Acuerdo de París conforma un nuevo escenario en el que emplazar la contienda medioambiental; el hecho de que esta gran potencia, aún a la cabeza de la economía mundial, retome el respeto a los compromisos suscritos en el Acuerdo, puede suponer el resorte para la definitiva promoción del interés global relativo a la proliferación de una acción inmediata y uniforme.

Cuarta. Me gustaría concluir este trabajo con una simple reflexión personal. La evolución es un mecanismo que tiende al perfeccionamiento de las especies; la adaptación a su entorno, la superación de sus propias carencias. El sistema jurídico que hoy en día impera en los Estados occidentales no es perfecto; su análisis y escrutinio pone de manifiesto todo un conjunto de carencias que aún han de ser superadas. Pero, ¿no es acaso el sistema más perfecto que a día de hoy hemos sido capaces de producir como resultado de la acumulación de experiencia vital a lo largo de la historia de la humanidad? Vivimos en un Estado social, democrático y de derecho en el que los derechos fundamentales de las personas son, *in fine*, respetados, consagrando ciertos principios como inviolables e inatacables. Uno de estos principios es la igualdad. A mi modo de verlo, este principio quedaría desvirtuado siempre que su amparo quedase reducido a una pura cuestión terminológica. Los derechos, lo son por naturaleza, cuando su titular tiene la plena capacidad de ejercitarlos en igualdad de condiciones; cuando puede, en definitiva, hacerlos valer ante una institución investida de una potestad suficiente para que el ejercicio de ese derecho sea garantizado. Existe una pluralidad de textos normativos -algunos pertenecientes a ordenamientos nacionales; otros inherentes a la comunidad internacional- en los que queda recogido un amplio listado de derechos

reconocidos a toda persona por el mero hecho de serlo (Derechos humanos). Siendo esto así -al menos la idea primigenia de la redacción apuntaba hacia tales altas cotas-, ¿no pondría en evidencia la integridad – o la ausencia de ella- de los pilares que sustentan el aparato jurídico y social de un estado, la sistemática renuencia al respeto de tales derechos? La idea programática de los textos jurídicos quedó ya ampliamente superada; la evolución dio paso a la experiencia empírica de los textos normativos, esto es, a una positivación basada en la racionalización del sistema jurídico; una preclara superación de la pura reflexión teórica que devenía del carácter no vinculante de la mayor parte de los textos redactados para plasmar voluntades de carácter “moral” o “social”. Así, propugno por la objetivación de los compromisos; la introducción de criterios de operabilidad y de acción cuantitativa que, en efecto, sirvan con éxito al cumplimiento de los mandatos orquestados a través de importantes documentos, como la Declaración de Derechos Humanos, cuyo examen no presta margen a la duda y acredita la configuración del medio ambiente como un derecho inherente a las comunidades humanas y a los individuos que las conforman.

Bibliografía

JUSTE RUIZ, José y CASTILLO DAUDÍ, Mireya, 2014. *“La protección del medio ambiente en el ámbito internacional y en la Unión Europea”*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

VIANA DE ARAUJO, Bruno Manuel, 2013. *“La respuesta del Derecho Internacional al problema del cambio climático”*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

REMIRO BROTONS, Antonio y FERNÁNDEZ EGEA, Rosa M^a, 2009. *“El cambio climático en el derecho internacional y comunitario”*. Bilbao: Fundación BBVA.

GILES CARNERO, Rosa, 2003. *“La amenaza contra la capa de ozono y el cambio climático: respuesta jurídico-internacional”*. Servicio de Publicaciones. Universidad de Huelva.

ESPÓSITO, C. y TORRES CAMPRUBÍ, A, 2011. «*Cambio climático y Derechos Humanos: el desafío de los “nuevos refugiados”*», Relaciones Internacionales, n.º. 17.

WULF, A, 2016. *“La invención de la naturaleza: El Nuevo Mundo”*. Alexander von Humboldt. TAURUS.

DARWIN, Charles. *“El origen de las especies mediante selección natural”*. Versión Kindle Amazon. 23 de julio de 2020.

MUIR, John, 2004: *“Viajes por Alaska”*. Editorial Desnivel, Madrid.

CAMARGO MORA, María Gabriela: *“Comprendiendo el cambio climático: Del conservacionismo a la concienciación ambiental”*. Mérida- Venezuela, 2008.

Otros (Informes, revistas)

RELATOR ESPECIAL: *“Informe sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible”*. Julio, 2019.

National Geographic, 2021: *“¿Qué significa que Estados Unidos vuelva al Acuerdo de París contra el cambio climático?”*

Normativa

Naciones Unidas: Convención Marco sobre el cambio climático: Nueva York, 9 de mayo de 1992: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

BOE, 1 de feb. 1994, núm. 27, pp. 3125-3136. Naciones Unidas: Instrumento de ratificación de la Convención Marco sobre el Cambio Climático. Nueva York, 9 de mayo de 1992.

BOE, 8 de feb. 2005, núm. 33, pp. 4131-4143. Protocolo de Kioto: Instrumento de Ratificación del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático. Kioto, 11 de diciembre de 1997.

BOE núm. 28, de 2 de febrero de 2017, páginas 7703 a 7727. Instrumento de ratificación del Acuerdo de París. París, 12 de diciembre de 2015.

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS: 10 de diciembre de 1948. http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf

BOE núm. 252, de 21 de octubre de 1978: CONVENCION SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS, Ginebra, 28 de julio de 1951.

BOE núm. 252, de 21 de octubre de 1978. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, Nueva York, 31 de enero de 1967.

BOE núm. 263, de 31 de octubre de 2009. Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

Directiva 2001/55/CE del Consejo de 20 de julio de 2001 (...), Diario Oficial de la Unión Europea nº L 212, de 7 de agosto de 2001.

Reglamento (CE) nº 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006 (...), Diario Oficial de la Unión Europea nº L 105, 13 de abril de 2006.

Reglamento (CE) nº 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009 (...), Diario Oficial de la Unión Europea nº L 243, 15 de septiembre de 2009.

Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011 (...), Diario Oficial de la Unión Europea nº L 337, de 20 de diciembre de 2011.

TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA, Diario Oficial de la Unión Europea nº C 326, de 26 de octubre de 2012.

Webgrafía

Gobierno de España. *Manual de sensibilización ambiental: “Introducción al concepto de medio ambiente”*, 2003. https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/red-de-autoridades-ambientales-raa-/ms_1_tcm30-166723.pdf.

RECOPIACIÓN DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Volumen I (Primera parte) *Instrumentos de carácter universal*. (2002).

<https://www.ohchr.org/documents/publications/compilation1sp.pdf> , pp. 15.

GREENPEACE: <https://es.greenpeace.org/es/>

NACIONES UNIDAS, DERECHOS HUMANOS. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO: *Relator especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente*. <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/SREnvironmentIndex.aspx>

UNITED NATIONS. Climate Change (2021) “*El Acuerdo de París*”. Introducción. <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/el-acuerdo-de-paris>

Diccionario panhispánico del español jurídico: “*Definición de Derecho según la RAE*”. <https://dpej.rae.es>

WIKIPEDIA, La enciclopedia libre: David Thoreau, Henry: “*Regreso a Concord*”, 1836-1842, https://es.wikipedia.org/wiki/Henry_David_Thoreau

WIKIPEDIA ORG: Cumbre de la Tierra: “*Conferencias de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y su Desarrollo*”.

https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Cumbre_de_la_Tierra&oldid=136275962

BBCNEWS/MUNDO: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-37220892>

NATIONAL GEOGRAPHIC: “*Qué significa que Estados Unidos vuelva al Acuerdo de París contra el cambio climático*” (2021). https://www.nationalgeographic.com.es/ciencia/que-significa-que-estados-unidos-vuelva-a-acuerdos-paris-contra-cambio-climatico_16272

Naciones Unidas: Derechos Humanos, 2002, Nueva York, Ginebra. “*Recopilación de Instrumentos Internacionales*”. Volumen I (Primera parte). Instrumentos de carácter universal. <https://www.ohchr.org/documents/publications/compilation1sp.pdf>, pp. 15

Naciones Unidas: “*Convención Marco de las Naciones Unidas sobre del cambio climático*”. Art. 1, Def.2, pág. 3. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf> · [Archivo PDF](#)

Naciones Unidas (1998). “*Protocolo De Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático*”: Artículo 25. Pág. 20. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>

United Nations: “*Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres*”, 2015-2030, *pág. 10*. https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

Plataforma Digital de Economía, Derecho y otras Ciencias Sociales y Humanas.” *Carta Árabe de los Derechos Humanos*”, 2004, art. 38. <https://leyderecho.org/carta-arabe-de-los-derechos-humanos/>

Gobierno de España: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y coordinación.” *Tratados internacionales*”. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Tratados/Paginas/default.aspx>

TARASKA, Gwynne, 15 December 2015. «*The Paris Climate Agreement*». *Center for American Progress*”. Archivo traducido desde [el original](https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2015/12/15030725/ParisClimateAgreement.pdf):. <https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2015/12/15030725/ParisClimateAgreement.pdf>

WWF/ADENA: “*El Protocolo de Kioto, situación actual y perspectivas*”, 2001. <http://www.ceida.org/prestige/Documentacion/Protocolo%20Kioto.pdf>

FUNDACIÓN ENTORNO: “*El Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL) según el Protocolo de Kioto*”. https://www.enginyersbcn.cat/media/upload/evxius/comissions/medioambient/10_cdmif.pdf

Ecointeligencia: “*Conclusiones sobre la cumbre del clima de Doha*”, 2012. <https://www.ecointeligencia.com/2012/12/conclusiones-doha-cop18/>

UNHCR ACNUR: “*El Cambio Climático y los desastres provocan cada vez más desplazamientos*”. <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/refugiados-climaticos>

LEGALCITY: Visados Humanitarios. <https://legalcity.es/visados-humanitarios/>

FUNDACIÓN BAYTAL-THADAFÁ: “*Protección internacional para las personas migrantes climáticas*” <https://www.bayt-al-thaqafa.org/es/proteccion-internacional-personas-migrantes-climaticas>

Parlamento Europeo: “*Fichas técnicas sobre la Unión Europea: La política de asilo*”. www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/151/la-politica-de-asilo

FUNDACIÓN ACCION PRO DERECHOS HUMANOS: Tribunal europeo de derechos humanos (TEDH). Tribunal de Estrasburgo. Regulación del TEDH contenida en el CEDH: Art. 2 y 3.

<http://www.derechoshumanos.net/tribunales/TribunalEuropeoDerechosHumanos-TEDH.htm>

UNFCCC, noviembre 2010. “Estudio sobre la incidencia de proyectos MDL en relación con el desarrollo de los países sobre los que recaen”: <http://cdm.unfccc.int>

Naciones Unidas. Cambio climático: París, 2015, “Conferencia de las Partes”. Protocolo de Kioto, COP21. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cop21/>

Gobierno de España, Departamento de Seguridad Nacional: “Conferencia de las Partes”. Logros y conclusiones de la COP23, Bonn, (Alemania), noviembre de 2017. <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/logros-conclusiones-cop23>

ANEXO I: REPARTO DE PROYECTOS MDL POR PAÍSES

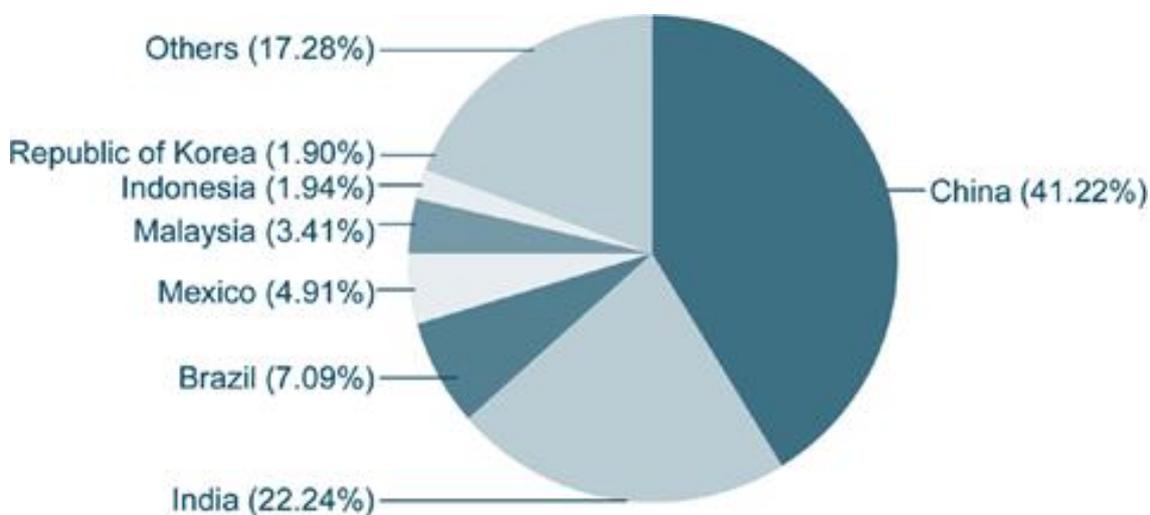


Figura I: Diagrama de reparto de proyectos⁹⁶

De lo que se observa en la presente gráfica, puede deducirse que la atracción de proyectos MDL, se corresponde con una fenomenología en absoluto azarosa; de esta extraemos la relación directamente proporcional que subyace entre la intrínseca evolución del Estado receptor y la asimilación de sugerentes medidas para contribuir al Desarrollo Limpio. Factores como el Índice de Desarrollo Humano (IDH), y por supuesto el potencial desarrollo económico del país, condicionan en gran medida la participación que el mismo observará respecto de la adopción de medidas que, por otra parte, fueron diseñadas para una diseminación de carácter global, indiferente a las condiciones endógenas de cada uno de los miembros intervinientes. Se comporta así este fenómeno como una suerte de obstáculo para garantizar una cierta homogeneidad en el proceso.

En términos de traducción de los datos observados, comprobamos que cuatro países, China, India, Brasil y México concentran el 75% de los proyectos. No obstante, estos datos son meramente orientativos, pues las Partes de la Conferencia se han afanado en reiterar la importancia de llevar a cabo una actividad analítica respecto del impacto del desarrollo sostenible a nivel a local; en este caso, el todo sí es la suma de las partes.

⁹⁶ UNFCCC, noviembre 2010. “Estudio sobre la incidencia de proyectos MDL en relación con el desarrollo de los países sobre los que recaen”: <http://cdm.unfccc.int> [Consulta: 30 de jun. 2021].