

A PROPÓSITO DE LA CUMBRE CLIMÁTICA DE MARRAKECH: CUANDO LA SOLUCIÓN EMPIEZA A SER PARTE DEL PROBLEMA

ABOUT THE MARRAKECH CLIMATE SUMMIT: WHEN THE SOLUTION BECOMES PART OF THE PROBLEM

Jesús Verdú Baeza*

Sumario. I. INTRODUCCIÓN. LA CUMBRE DE MARRAKECH Y LA ALARGADA SOMBRA DE DONALD TRUMP II. EL CAMBIO CLIMÁTICO. UN PROCESO YA PRESENTE III. LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO: EL CAMINO HACIA EL ACUERDO DE PARIS. IV. 2016: EL AÑO DEL IMPULSO DEL ACUERDO. V. Y FINALMENTE MARRAKECH ¿AVANCE O RETROCESO? VI. REFLEXIONES FINALES

RESUMEN: El Acuerdo de Paris ha sido anunciado como un hito en la lucha del cambio climático. Es cierto que algunos aspectos resultan de gran importancia (su práctica universalidad) pero en gran medida su eficacia se medirá de acuerdo con el desarrollo de los compromisos de los Estados. Después de un año de impulso, la Cumbre de Marrakech, coincidente con la victoria de Trump, no ha conseguido desarrollar los reglamentos previstos, absolutamente necesarios para la eficacia de la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, los Estados y otros actores han actuado con una retórica grandilocuente intentando transmitir una realidad equívoca. Incrementándose los efectos devastadores del cambio climático, la acción basada en la retórica más que en compromisos reales aleja más las posibilidades de éxito en una lucha crucial para el futuro de la humanidad.

ABSTRACT: The Paris Agreement has been heralded as a milestone in the fight against climate change. It is true that some aspects could be particularly important (as its universality), but in fact, its effectiveness will depend on voluntary contributions from the States. After one year of growing momentum, the Marrakech Climate Summit, coinciding with the victory of Trump, has not achieved to implement the development regulations, absolutely necessary to be effective. Nevertheless, the States and other actors have behaved in a triumphant rhetoric way transmitting a misrepresentation.

Fecha de recepción del original: 24 de marzo de 2017. Fecha de aceptación de la versión final: 31 de mayo de 2017.

* Profesor Contratado Doctor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, acreditado como Profesor Titular de Universidad. Facultad de Derecho. Universidad de Cádiz. Trabajo realizado en el marco del Proyecto de I+D+i, *España, seguridad y fronteras exteriores europeas en el Área del Estrecho*, DER2015-68174-R, I.P. Alejandro del Valle Gálvez, Inmaculada González García. Proyecto financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y Fondos FEDER de la UE. Correo electrónico: jesus.verdu@uca.es

When the devastating consequences of the climate change are increasing, international action based on rhetoric more than on real engagements takes humanity further away from the solution. And there is no much time to waste.

PALABRAS CLAVE: Cambio Climático, Cumbres Climáticas, Acuerdo de Paris, Derecho Internacional.

KEYWORDS: *Climate Change, Climate Summits, Paris Agreement, International Law*

I. INTRODUCCIÓN. LA CUMBRE DE MARRAKECH Y LA ALARGADA SOMBRA DE DONALD TRUMP

El jueves 17 de noviembre de 2016 se cerró con colorido despliegue de gran pompa, ceremoniosidad y fanfarria en el pintoresco lugar conocido como Bab Ighlí en la fascinante ciudad marroquí de Marrakech, la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, cerrando la COP 22¹, la CMP 12² y por vez primera, la CMA 1³, acudiendo un ingente ejercito de altos funcionarios, Jefes de Estados y de Gobierno que lucieron sus mejores galas y sonrisas en el despliegue de fotos de familia que puso punto final con la alegre lluvia de confetis sobre las buenas palabras que se derramaron sobre el texto final, conocido como la “Proclamación de la Acción de Marrakech para nuestro Clima y Desarrollo Sostenible”⁴.

La Proclamación es un texto relativamente breve, pero de emocionante lectura que recuerda que el impulso que la lucha contra el calentamiento global ha recibido desde el Acuerdo de París es ya irreversible y que los compromisos alcanzan, además de los casi 200 Estados presentes en la cumbre, a la comunidad científica, las empresas y Gobiernos y entidades regionales subestatales. La proclamación hace un llamamiento al más alto compromiso político para combatir el cambio climático como una prioridad urgente.

También se hace un llamamiento para elevar de forma inminente la ambición y fortalecer la cooperación entre los Estados partes con el fin de cerrar la brecha entre las actuales trayectorias de las emisiones y el camino necesario para cumplir con los objetivos de temperatura a largo plazo del Acuerdo de Paris. La llamada pide incrementar el volumen, el flujo y el acceso a la financiación para proyectos climáticos, junto con la mejora de la capacidad y la tecnología, incluyendo desde los países desarrollados hasta los países en desarrollo.

¹ Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático

² Conferencia de las Partes, en calidad de partes en el Protocolo de Kyoto

³ Conferencia de las Partes, en calidad de partes del Acuerdo de Paris

⁴ Puede consultarse el texto en:

http://unfccc.int/files/meetings/marrakech_nov_2016/application/pdf/marrakech_action_proclamation.pdf (ultima vez consultado el 4 de mayo de 2017).

En lo relativo a la financiación, los países desarrollados reafirman (una vez más) la meta de movilizar la cantidad de cien mil millones de dólares.

La transición en las economías, necesaria para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París, proporciona una oportunidad positiva sustancial para aumentar la prosperidad y el desarrollo sostenible. La Conferencia de Marrakech se califica asimismo en el texto como un importante punto de inflexión en el compromiso de reunir a toda la comunidad internacional para abordar uno de los mayores retos de nuestro tiempo. A medida que se avance hacia la implementación y la acción se reitera la determinación de inspirar solidaridad, esperanza y oportunidades para las generaciones actuales y futuras.

La cuestión que queremos plantear en este trabajo es que, tal vez, la respuesta de la Cumbre climática de Marrakech, ambiciosa en términos mediáticos, conceptuales y terminológicos, pudiera ser la inadecuada para luchar contra un fenómeno especialmente grave que está haciendo ya notar sus efectos en gran parte del planeta, al no haber avanzado en obligaciones concretas, cuando pudiera ser necesario una respuesta rápida y ambiciosa, no haber alcanzado un acuerdo sobre sus los necesarios desarrollos reglamentarios, y haber recurrido a la vieja técnica de posponer los acuerdos concretos para el futuro. La entidad del desafío tal vez hubiere necesitado de mayores avances concretos. El abuso en la cumbre de una retórica, cuanto menos complaciente, pudiera, además, tener efectos contraproducentes, en cuanto ha podido contribuir a proporcionar a la opinión pública la idea de que ya está en marcha una respuesta necesaria y proporcional para este desafío, contribuyendo a disminuir la presión social y desincentivar mecanismos de presión hacia los responsables gubernamentales para adoptar medidas más drásticas, más urgentes y más efectivas. Tal y como entendemos demanda la realidad de la situación.

Indudablemente el factor “Trump” ha estado flotando en la Cumbre y ha podido ser, en cierto modo, un elemento altamente determinante⁵. Elegido Donald Trump como Presidente Electo de los Estados Unidos el día siguiente del inicio de la Cumbre, su posición ante el cambio climático era de todos bien conocida. Sin referencia alguna a la lucha contra el cambio climático en su programa electoral (en realidad no hace referencia alguna a la protección del medioambiente en general), a diferencia de su rival demócrata, Hillary Clinton⁶, sus comentarios en su red social favorita, *Twitter*, mostraban claramente una posición distante que ponía en duda las evidencias científicas sobre el cambio climático y su intención de dismantelar el Acuerdo de París⁷.

⁵ Sobre la influencia de la victoria de Trump el día después del inicio de la conferencia de Marrakech, G. WAGNER y D. KEITH, “The Good and Bad News for Climate Change”, *Foreign Affairs*, 21 de noviembre de 2016.

⁶ El firme y decidido compromiso de la candidata Clinton en seguir los pasos del Presidente Obama en relación con la lucha contra el cambio climático podían leerse en su programa electoral: <https://www.hillaryclinton.com/issues/climate/> (última vez consultado el 4 de mayo de 2017).

⁷ Véase R. HARRINGTON, “President Elect Donald Trump doesn’t believe in Climate Change. Here’s his platform on Environment”, *Business Insider*, 9 de noviembre de 2016.

Probablemente el comentario más conocido de Trump fue un *tweet* realizado en 2012: “The concept of global warming was created by and for the Chinese in order to make U.S. manufacturing non-competitive”.

Por el contrario, sin duda alguna, la iniciativa del presidente Obama fue en su momento decisiva para alcanzar este acuerdo y forjar una cierta alianza con China tendente a avanzar con mayor ambición en las políticas climáticas.

Perece obvio que cualquier paso adelante en la lucha contra el cambio climático que pretenda ser efectiva requiere del impulso y contribución de los Estados Unidos como ha mostrado con crudeza el precedente del Protocolo de Kyoto, iniciativa de enorme validez, pero sin proyección global al no haberse ratificado por los Estados Unidos. No obstante, es cierto que en su política doméstica es bastante relevante la actuación de los Estados y municipios -que disponen de amplias competencias en energía y políticas climáticas- por lo que la realidad política e institucional es extraordinariamente compleja, de tal forma que un cambio de rumbo presidencial no implica necesariamente un cambio de las políticas climáticas de ciertos Estados⁸ a lo que hay que añadir una dinámica empresarial con tendencias de cambio en los paradigmas tecnológicos e inversiones basados en energías renovables.

En cualquier caso, parece altamente probable que ante el resultado electoral en los Estados Unidos y careciendo ya del decisivo impulso aportado por el predecesor, presidente Obama, haya prevalecido en Marrakech cierta prudencia a la hora de alcanzar y cerrar compromisos de cara al futuro.

En el presente trabajo partiremos de una breve descripción de las consecuencias del cambio climático, destacando los desafíos que plantea a la comunidad internacional. A continuación, trataremos de revisar la evolución de la arquitectura jurídica e institucional de lucha contra ese fenómeno desde el Convenio Marco de Naciones Unidas contra el Cambio Climático hasta desembocar en el Acuerdo de París de diciembre de 2015, instrumento clave que se configura en la actualidad en el eje central de esta lucha, pero que, no obstante, presenta unas características específicas derivadas de la carencia de objetivos obligatorios que hacen, por ello, fundamental un desarrollo reglamentario y el mantenimiento de una voluntad permanente de los Estados en alcanzar sus compromisos. Precisamente, lo que se esperaba en la Cumbre de Marrakech y no se alcanzó. Finalmente, valoraremos la situación derivada del aplazamiento para conseguir este desarrollo reglamentario cuando la amenaza del cambio climático ya se está haciendo presente, mostrando signos de irreversibilidad en alguno de sus efectos que son potencialmente devastadores para el futuro de la humanidad.

⁸ La carencia de una acción federal en lucha contra el cambio climático no ha impedido, sin embargo, una interesante actividad de ciertos Estados y municipios. Véase CAMPINS ERITJA, M., “Las entidades subnacionales en Norteamérica y la lucha contra el cambio climático: desarrollo normativo y vinculación de sistemas de comercio de derechos de emisión”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 1, núm. 2, 2010, 48 pp. Sobre Estados Unidos y el cambio climático véase también B. H. OBAMA, “Estados Unidos, renovar el liderazgo”, *Política Exterior*, vº 21, núm. 118, pp. 59 – 74; ROESSING NIETO, E., “California y la dimensión internacional de políticas subestatales para el cambio climático”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 6, núm. 2, 2014, 26 pp. y S. RETALLACK, “Estados Unidos defrauda al mundo: la responsabilidad de Estados Unidos en la respuesta mundial al cambio climático”, *El Ecologista*, nº 19, 1999 - 2000, pp- 48 - 53.

II. EL CAMBIO CLIMÁTICO. UN PROCESO YA PRESENTE

Entendemos que no es necesario ahondar en este trabajo en la definición del fenómeno del cambio climático, que ha sido analizado largamente por la comunidad científica y que generalmente se califica como un cambio significativo y duradero de los patrones del clima y que si bien puede tener causas naturales, en la actualidad, parece suficientemente acreditado el origen por influencia antrópica, fundamentalmente a consecuencia de emisión de ciertos gases –dióxido de carbono, metano, óxido de nitrógeno y ozono-, a la atmósfera⁹. No obstante, es una realidad la existencia de *negacionistas*, alguno de ellos en posiciones clave de responsabilidad¹⁰, que han desempeñado y siguen desempeñando un papel clave en la obstaculización de los esfuerzos contra el cambio climático. Paul Krugman comenta como estos *negacionistas*, espléndidamente financiados, han tenido gran éxito confundiendo a la población y ello, entre otras razones, porque el cambio climático es una amenaza de avance difuso y en gran medida invisible, difícil de explicar y demostrar a la ciudadanía¹¹.

A pesar de ello, queremos destacar que el proceso global conocido como cambio climático -y sus consecuencias- ha sido descrito detalladamente en los informes del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC, en sus siglas en inglés)¹², que goza de una merecida reputación en los círculos académicos y científicos, ante la necesidad de un marco de trabajo y evaluación científica seria y creíble, previa a

⁹ A. OLABE EGAÑA nos presenta en su trabajo “La conversación global sobre el cambio climático” en *Política Exterior*, vol. 29, nº 168, 2015, pp. 162 – 167, las doce obras imprescindibles para conocer el problema del clima y el calentamiento global, a saber: A. GORE, *Nuestra elección. Un plan para resolver la crisis climática*. Barcelona, Gedisa, 2010. PAPA FRANCISCO, *Laudato si*. 2015 (disponible en la red). IPCC. *Quinto Informe de Evaluación. Cambio climático 2014: impactos, adaptación y vulnerabilidad*. (disponible en la web del IPCC). J. LOVELOCK, *The Vanishing Face of Gaia. A Final Warning*, Nueva York: Penguin Books, 2009. A. GIDDENS, *The Politics of Climate Change*. Cambridge, Polity, 2009. G. DYER, *Guerras climáticas. La lucha por sobrevivir en un mundo que se calienta*. Barcelona, Libbooks, 2014. J. HANSEN, *Storms of My Grandchildren. The Truth about the Climate Catastrophe and Our Last Change to Save Humanity*. Nueva York, Bloomsbury, 2009. N. KLEIN, *Esto lo cambia todo. El capitalismo contra el clima*, Barcelona, Paidós, 2015. N. STERN, *The Economics of Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007. N. STERN, *A Blueprint for a Safer Planet*. Londres, The Bodley Head, 2009. E. ZEDILLO, *Global Warming*. Washington D.C., Brookings Institution Press, 2008.

¹⁰ El Presidente ha anunciado el nombramiento de un conocido *negacionista*, Scott Pruitt, como responsable de la política ambiental de los Estados Unidos. Formaba parte de un equipo legal que ha interpuesto acciones legales en 28 Estados para impedir la entrada en vigor de la *Clean Power Plan*, un proyecto del presidente Obama tendente a la reducción de gases de efectos invernadero. Véase Cr. F. PEREDA “Trump elige a un negacionista del cambio climático para liderar la agencia medioambiental de Estados Unidos”, *EL PAÍS*, 8 de diciembre de 2016, O. MILMAN, “Donald Trump picks climate change skeptic Scott Pruitt to lead EPA”, *The Guardian*, 8 de diciembre de 2016.

¹¹ P. KRUGMAN, “Tiempos de aires asfixiantes”, *EL PAÍS*, 11 de diciembre de 2016.

¹² El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) se creó en 1988 por la Organización Meteorológica Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente con la finalidad de proporcionar evaluaciones integrales del estado de los conocimientos científicos, técnicos y socioeconómicos sobre el cambio climático, sus causas, posibles repercusiones y estrategias de respuesta.

cualquier decisión política, ante la abundancia global de opiniones y fundamentos no basados necesariamente en consideraciones científicas¹³.

El último de los informes, el Quinto Informe de Evaluación (AR5)¹⁴, basado en tres grupos de trabajo, fue presentado en 2014 en Copenhague y nos pone en presencia de un impacto grave e irreversible. El copresidente el Grupo de Trabajo I, Thomas Stocker confirmó en la presentación que la evaluación concluye que la atmósfera y el océano se han calentado, los volúmenes de nieve y hielo han disminuido, el nivel del mar se ha elevado y las concentraciones de dióxido de carbono han aumentado hasta niveles sin precedentes desde hace, por lo menos, 800.000 años¹⁵. En el AR5 se afirma con más certeza que nunca el origen antropogénico del cambio climático: "Las emisiones de gases de efecto invernadero y otros impulsores antropógenos han sido la causa dominante del calentamiento observado desde mediados del siglo XX", dice el IPCC en una nota que también informa que si no se le pone freno, el cambio climático hará que aumente la probabilidad de impactos graves, generalizados e irreversibles en las personas y los ecosistemas.

Estos impactos se están haciendo ya notar. La Organización Meteorológica Mundial (OMM) publicó el pasado 21 de abril de 2016 un nota de prensa con el contundente título "El cambio climático bate nuevos récords" en el que informa que se están registrando una serie prolongada de temperaturas y fenómenos meteorológicos extremos sin precedentes en todo el mundo, la rápida fusión del hielo en el Ártico y la decoloración generalizada de los arrecifes de coral de los océanos. En la mencionada nota el Secretario General de la OMM, Sr. Petteri Taalas, afirmaba con rotundidad que la magnitud de los cambios ha asombrado hasta a los climatólogos más experimentados y que, en consecuencia, estamos siendo testigos del cambio del estado del planeta¹⁶.

Los medios de comunicación han ido recogiendo que cada una de las pasadas décadas ha sido considerablemente más cálida que la anterior. Todos los informes científicos recogen que el período 2011–2015 y el año 2015 fueron los más cálidos de la historia. Probablemente quedaran desfasados cuando se reúnan los informes finales relativos a

¹³ Sobre el IPCC, P. MOSQUERA, "El Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC)" en *La Revista del Ministerio de Medio Ambiente*, nº 71, 2007, pp. 6 – 13.

¹⁴ El Informe de Síntesis, está apoyado en muchos años de trabajo de la comunidad científica que investiga el cambio climático. Más de 830 autores principales coordinadores, autores principales y editores-revisores de más de 80 países, que representan un abanico de opiniones y conocimientos científicos, técnicos y socioeconómicos, se encargaron de producir las contribuciones de los tres Grupos de trabajo, con la asistencia de más de 1 000 autores contribuyentes y basándose en los conocimientos de más de 2.000 revisores expertos, en un proceso de examen y revisión iterativos. Los autores evaluaron más de 30.000 informes científicos para la elaboración del Quinto Informe de Evaluación. Unos 60 autores y editores de la Mesa del IPCC y de los equipos de autores de los Grupos de trabajo han participado en la redacción del Informe de síntesis. Puede consultarse el mencionado informe en:

https://www.ipcc.ch/report/ar5/index_es.shtml (última vez consultado el 4 de mayo de 2017).

¹⁵ Véase M. A. CRIADO, "El cambio climático amenaza con impactos irreversibles", *EL PAÍS*, 2 de noviembre de 2014.

¹⁶ OMM, Nota de Prensa 5/2016, de 21 de abril de 2016. Puede consultarse en:

<http://public.wmo.int/es/media/comunicados-de-prensa/el-cambio-clim%C3%A1tico-bate-nuevos-r%C3%A9cords> (última vez consultado el 4 de mayo de 2017).

2016¹⁷. Son, pues, muchos los informes científicos que nos alertan de la magnitud del problema, que es real, presente y visible ya, aunque con distinta intensidad en todo el planeta. La OMM cita a su vez los informes de la Administración Nacional del Océano y de la Atmósfera (NOAA) de Estados Unidos¹⁸, la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (NASA)¹⁹ y el Servicio Meteorológico de Japón²⁰ que coinciden en señalar y documentar la presencia de graves anomalías, como por ejemplo, la intensidad de las concentraciones de Dióxido de Carbono en la atmósfera global, el hecho de que la extensión de los hielos marinos en el Ártico haya sido el más bajo de la historia, la fusión de la capa de hielo de Groenlandia, la rotura del hielo del mar de Beaufort (al norte de Alaska) en fechas anormalmente tempranas, la agravación del fenómeno devastador de la decoloración de los arrecifes de coral que había comenzado en octubre de 2015 como consecuencia de temperaturas sin precedentes de la superficie del mar y la sequía y otras alteraciones climáticas producidas por el cambio de las pautas de la corriente marina conocida como “El Niño”.

Es continua la publicación de nuevos informes poniendo de manifiesto la gravedad de la situación. La Agencia Europea de Medio Ambiente ha publicado un informe a comienzos de 2017, bajo el título “El cambio climático plantea riesgos cada vez más graves para los ecosistemas, la salud humana y la economía en Europa” afirmando que las regiones de Europa están padeciendo un aumento del nivel del mar y un clima más extremo, en forma de olas de calor, inundaciones, sequías y tormentas más frecuentes e intensas debidas al cambio climático. En el informe se evalúan las últimas tendencias y proyecciones en materia de cambio climático y sus repercusiones en toda Europa y se concluye que la adopción de mejores y más flexibles estrategias, políticas y medidas de adaptación será crucial para atenuar estos impactos²¹.

Parece más que evidente que ante la gravedad e intensidad del fenómeno del cambio climático y las serias amenazas presentes y futuras se decidiera adoptar medidas urgentes y efectivas por parte de la comunidad internacional. De la lectura de los citados informes se desprende fácil y rápidamente que es mucho lo que está en juego y la necesidad de trabajar de forma colectiva con una cierta urgencia. No parece que haya mucho tiempo que perder. De nuevo recurriendo al Sr. Taalas, éste nos advierte que si la comunidad internacional actúa de inmediato para detener el aumento de las emisiones

¹⁷ Por citar solo algunos de los muchos ejemplos: “El cambio climático encumbra al 2016 a un nuevo récord de calor”, *La Vanguardia*, 14 de noviembre de 2016; PÉREZ OLIVA, M., “De récord en récord hacia el desastre ambiental. Este verano se han superado los máximos de temperatura, deshielo y concentración de CO₂”, *El País*, 2 de septiembre de 2016; E. DE LAS HERAS, “7 récords climáticos en 2016”, *Expansión*, 12 de julio de 2016; M. VILASERÓ, “La temperatura global batirá en el 2016 la temperatura alcanzada en 2015”, *El Periódico*, 14 de noviembre de 2016.

¹⁸ <https://www.ncdc.noaa.gov/sotc/global/201603> (última vez consultado el 4 de mayo de 2017).

¹⁹ <http://data.giss.nasa.gov/gistemp/maps/> (última vez consultado el 4 de mayo de 2017).

²⁰ http://ds.data.jma.go.jp/tcc/tcc/products/gwp/temp/mar_wld.html (última vez consultado el 4 de mayo de 2017).

²¹ Agencia Europea de Medio Ambiente, “El cambio climático plantea riesgos cada vez más graves para los ecosistemas, la salud humana y la economía en Europa”, 25 de enero de 2017.

<http://www.eea.europa.eu/es/highlights/el-cambio-climatico-plantea-riesgos> (última vez consultado el 4 de mayo de 2017).

de CO₂, aún podríamos confiar en estabilizar el calentamiento global durante los próximos decenios. De lo contrario, de no actuar con rapidez y diligencia las serias consecuencias negativas durarán decenas de miles de años. Por todo ello, realiza un llamamiento a la aplicación del Acuerdo de París²².

III. LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO: EL CAMINO HACIA EL ACUERDO DE PARÍS

La puesta en marcha de una arquitectura jurídica internacional tendente a luchar contra el cambio climático ha necesitado de un proceso extraordinariamente largo, complejo y tortuoso y que se ha caracterizado hasta hace relativamente poco por una falta de un compromiso unánime de la comunidad internacional, condición previa e indispensable, en nuestra opinión, para tener éxito frente a un complejo problema global²³.

No obstante, con todo, los diferentes hitos que han ido jalonando la puesta en marcha de una estructura jurídica contra el cambio climático, fundamentalmente articuladas en torno al Convenio Marco de Naciones Unidas contra el Cambio Climático de 1992 (CNUCC), surgida de la Cumbre de Río, y su desarrollo a través del Protocolo de Kyoto de 1997²⁴, han tenido un cierto valor y han desarrollado valiosas experiencias jurídicas, a pesar de las dificultades iniciales derivadas de una falta de pruebas científicas, no tan sólidas como las existentes hoy, que han ido construyendo de forma progresiva un relativamente potente acervo jurídico tendente a lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera con el fin de impedir interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático.

En este sentido, es indudable que la UE, a pesar de las múltiples dificultades, idas y venidas, ha realizado una apreciable política climática, ha desempeñado en ciertos momentos un papel de liderazgo y ha puesto en marcha una normativa valiosa en la lucha contra el cambio climático, implementando de forma eficaz los mecanismos previstos en Kyoto²⁵.

²² Nota de prensa citada en el pie de página nº 17.

²³ Sobre el cambio climático y el Derecho Internacional véanse estas tres obras colectivas: FERNÁNDEZ-SÁNCHEZ, P. A. y AZEREDO LOPES, J. A. (dirs.), MÁRQUEZ CARRASCO, M. C. y TAVARES, M. I. (Coords.), *Seguridad Internacional y orden internacional, IV Encuentro Luso-Español de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Ed. Atelier, 2015; R. GINES CARNERO (coord.), *Cambio climático, energía y derecho internacional: perspectivas de futuro*, Aranzadi, 2012 y REMIRO BROTONS, A. y FERNÁNDEZ EGEA, R., *El cambio climático en el Derecho Internacional y Comunitario*, ED. Fundación BBVA, 2009.

²⁴ Véase CAMPINS ERITJA, M., “La acción internacional para reducir los efectos del cambio climático: el Convenio Marco y el Protocolo de Kyoto”, *Anuario de Derecho Internacional*, nº 15, 1999, pp. 71 – 114. También SOBRINO HEREDIA, J. M., “Cambio climático y derecho internacional” en SOBRIDOPRIETO, M. (coord.), *Espacios polares y cambio climático: desafíos jurídicos-internacionales*, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 27 – 48.

²⁵ Sobre la UE y su desarrollo normativo sobre el cambio climático, véase MARTÍN ARRIBAS, J. J., *La Unión Europea ante el fenómeno del cambio climático*, Universidad de Burgos, 2005; GARCÍA LUPIOLA, A., “La política medioambiental de la Unión Europea ante el cambio climático”, *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, nº 18, 1009, pp. 1- 8; MEHLIN, M., “El cambio climático y la Unión

Entre estos mecanismos debemos señalar en un lugar especialmente destacado, el elemento central de la normativa europea, el sistema de comercio de derechos de emisión de CO₂²⁶. Este “mercado de carbono” ha conseguido no solo desarrollar nuevas técnicas jurídicas que han resultado ciertamente exitosas, a pesar de la complejidad de su puesta en marcha y de los difíciles equilibrios de intereses presentes en esta figura²⁷, sino que también ha contribuido a crear una dinámica empresarial y financiera muy interesante, centrada en la optimización de mecanismos de emisión de CO₂ y en el desarrollo e investigación de nuevas tecnologías más limpias en diferentes sectores productivos.

Sin embargo, en una dimensión universal, la cumbre climática de Doha (COP 18 y CMP8) en diciembre de 2012 mostró con claridad las debilidades del sistema, forzando al máximo la vigencia de Kyoto mediante un nuevo período de compromiso, a través de una Enmienda al Protocolo, que permitiera mantener sus mecanismos jurídicos y modelos contables vinculantes. No obstante, se redujo el número de Estados desarrollados comprometidos mediante este instrumento internacional en combatir el cambio climático (básicamente la UE, Australia, Croacia y Noruega; retirándose de la Enmienda de Kyoto Rusia, Canadá y Japón). Es cierto que el régimen jurídico internacional para combatir el cambio climático, en palabras del profesor Juste Ruiz, se encontraba antes de Doha en una encrucijada²⁸.

Sin embargo, en Doha se dio un impulso importante en el proceso hacia la Cumbre de París, acordando trabajar con celeridad en el logro de un acuerdo universal sobre el cambio climático que cubra a todos los países a partir de 2020 y sea adoptado como muy tarde en 2015, para ello se modificó la estructura de las negociaciones²⁹, creándose un único foro de negociación, la Plataforma de Durbán para una acción reforzada

Europea: entre ambición y realidad” en *El cambio climático en el Derecho Internacional y Comunitario*, op. cit., pp. 133 – 164. VERDÚ BAEZA, J., “Cambio climático y la Unión Europea: desde el liderazgo al riesgo de la irrelevancia”, *RDCE*, n.º 45, 2013, pp. 659 – 687.

²⁶ Los otros mecanismos presentes en el Protocolo de Kyoto son el Mecanismo para el Desarrollo Limpio (art. 12), la Aplicación Conjunta (art. 6). En 2006 se aprobó el Fondo de Adaptación como segundo pilar de lucha contra el cambio climático.

²⁷ Un análisis jurídico de esta figura en FERNÁNDEZ-SÁNCHEZ, P. A., “El comercio de derechos de emisiones de CO₂ en la UE: ¿esperanza para el clima o nuevo modelo de mercadeo?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 39, 2011, pp. 369 – 406. También puede verse ROVIRA DAUDÍA, M. J., “El comercio comunitario de derechos de emisión”, *Noticias de la Unión Europea*, n.º 311, 2010, pp. 37 – 48. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, S., “Novedades en el sistema jurídico español de comercio de derechos de emisión a partir de 2013” en *Cambio climático, energía y derecho internacional: perspectivas de futuro*, op. cit., pp. 409 – 422.

²⁸ JUSTE RUIZ, J., “El régimen jurídico para combatir el cambio climático en la encrucijada” en *Cambio climático, energía y derecho internacional: perspectivas de futuro*, op. cit., pp. 37 – 49.

²⁹ Tanto el Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención (GTE-CLP) como el Grupo de Trabajo Especial sobre los nuevos compromisos de las Partes del anexo I con arreglo al Protocolo de Kyoto (GTE-PK) finalizaron su labor en Doha de acuerdo con su mandato. Se encomendó la consideración más a fondo de algunas cuestiones en parte al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT) y en parte al Órgano Subsidiario de Ejecución (OSE). Más información sobre la Cumbre de Doha:

http://unfccc.int/portal_espanol/informacion_basica/la_puerta_climatica_de_doha/items/7477.php (última vez consultado el 4 de mayo de 2017).

(GPD), con dos líneas de trabajo: la primera, y principal, preparar los pasos necesarios para negociar un acuerdo mundial sobre el cambio climático para 2015 y la segunda, relativa a tratar de acordar cómo aumentar la ambición global antes de 2020 para acelerar la respuesta al cambio climático.

Y efectivamente, antes de finalizar 2015, y en contra de muchos pronósticos, se alcanzó un acuerdo mundial. En cierto modo, se ha calificado como un hito histórico que en la Cumbre de París de diciembre de 2015 (COP 21 y CMP 11) pudiera lograrse un acuerdo prácticamente unánime tendente a la lucha contra el cambio climático.

En nuestra opinión hay tres factores determinantes que ha contribuido al éxito de la Cumbre de París.

En primer lugar, el acercamiento de Estados Unidos y China a la idea de un compromiso internacional contra el cambio climático. Es obvio que cada uno de estos Estados tiene sus propias razones. Frente a un claro y decidido compromiso político del presidente Obama, China trata de hacer frente a un gravísimo problema de contaminación de sus ciudades y recursos a la vez que trata de posicionar su economía, su industria e investigación en los nuevos previsible escenarios de un mundo descarbonizado³⁰. Lo cierto es que ya en 2014 se anunció en Pekín en el marco de la Cumbre Asia-Pacífico un acuerdo mediante el cual Estados Unidos (que no ratificó el protocolo de Kyoto) se comprometía a reducir sus emisiones de GEI en un 28% para 2025 y China (potencia no incluida en el Anexo I de Kyoto por ser entonces un país en vías de desarrollo, consecuentemente no obligada a limitar sus emisiones) dejará de aumentarlas cinco años después, en 2030³¹. El acuerdo, aunque limitado y poco ambicioso, ha sido sin embargo esencial para acercar a las partes y facilitar así un acuerdo global. Parece claro que sin estos dos Estados, que representan casi la mitad del porcentaje de emisión de GEI, no puede haber un acuerdo global.

En segundo, lugar, el hecho de que la UE hubiera recuperado al menos parcialmente su papel de liderazgo, soportando el mayor esfuerzo de la prórroga de Kyoto e impulsando una diplomacia mediamente activa que ha ido incorporando tanto países desarrollados como en vías de desarrollo y poniendo en marcha una estructura jurídica potente y cada vez más ambiciosa, que ha marcado como objetivo reducir sus emisiones un 40 % como mínimo en 2030. En marzo de 2015 presentó su contribución prevista para el nuevo Acuerdo³².

³⁰ Sobre China, véase C. NIELSEN y M. S. HO, *Clearer Skies Over China. Reconciling Air Quality, Climate and Economic Goals*, MIT Press, 2013 y M. JUN, *The Economics of Air Pollution in China, Achieving Better and Cleaner Growth*, Columbia University Press, 2016.

³¹ M. Á. CRIADO, “El acuerdo de China y Estados Unidos contra el cambio climático es necesario pero insuficiente”, *EL PAIS*, 12 de noviembre de 2014; “China y EEUU anuncian un acuerdo histórico para luchar contra el cambio climático”, *EL MUNDO*, 12 de noviembre de 2014 y “China y EEUU llegan a un acuerdo para luchar contra el cambio climático” *LA VANGUARDIA*, 12 de noviembre de 2014.

³² Más información en:

http://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_es (última vez consultado el 4 de mayo de 2017).

Y por último, en tercer lugar, y ante la urgencia del desafío, la presión de la sociedad civil, articulada en gran medida en torno a ONGs³³ y entidades subestatales, más cercanas a las sensibilidades de la base social, que ha presionado a los Estados con una gran intensidad sobre la necesidad de actuar contra el desafío que supone el cambio climático³⁴.

En un plazo relativamente breve (téngase en cuenta que el Protocolo de Kyoto necesitó casi ocho años para su entrada en vigor), el 4 de noviembre de 2016, el Acuerdo de París entró en vigor, de acuerdo con lo previsto en el párrafo primero del artículo 21 del citado Acuerdo, treinta días después de la fecha en la que al menos 55 Estados que representen al menos un porcentaje de emisión del 55 % de los gases de efecto invernadero hubieran depositado su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.

El Acuerdo de París se ha calificado como un acuerdo histórico que prácticamente reúne a la totalidad de la comunidad internacional en torno al objetivo ambicioso de luchar contra el cambio climático, adaptarse a sus efectos y apoyar para ello a los países en vías de desarrollo³⁵. El objetivo central es reforzar la respuesta global para mantener el aumento de temperatura media mundial por debajo de los 2 grados sobre los niveles preindustriales, acordándose como objetivo limitar el aumento a 1.5 grados para reducir y limitar el impacto del cambio climático. Igualmente los Estados acordaron reforzar la capacidad de las sociedades a la hora de afrontar las consecuencias del cambio climático, ofrecer a los países en desarrollo una ayuda internacional a la adaptación mejor y más permanente. El Acuerdo reconoce la importancia de evitar, reducir al mínimo y atender a los daños y perjuicios debidos a los efectos adversos del cambio climático y admite la necesidad de cooperar y mejorar la comprensión, actuación y apoyo en diferentes campos, tales como los sistemas de alerta temprana, preparación para emergencias y seguro contra los riesgos.

El Acuerdo, que consta de 29 artículos, recoge de forma explícita que es jurídicamente vinculante (se trata en definitiva de un tratado en el sentido de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados), como se demandaba insistentemente, y tiene como elemento central para alcanzar sus objetivos los planes generales nacionales contra el cambio climático. Esto es, la arquitectura jurídica reposa en la figura de las propuestas nacionales (*Intended Nationally Determined Contributions*, INDCs). En virtud de lo dispuesto en el art. 4 apartado 2 del Acuerdo cada Parte deberá preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que tenga previsto efectuar. En consecuencia, cada parte tendrá en principio libertad para establecer sus

³³ Véase por ejemplo el manifiesto de más de cuatrocientas ONGs españolas “Manifiesto por el Clima. Cambiar el clima tiene un precio ¿Quién lo pone? ¿Quién lo paga?”. Puede consultarse en: <http://www.mapama.gob.es/es/ceneam/carpeta-informativa-del-ceneam/novedades/ongs-alianza-clima.aspx> (última vez consultado el 4 de mayo de 2017).

³⁴ En este sentido es bien conocido el hecho de que el Papa Francisco publicara su primera encíclica sobre el cambio climático (*Laudato Si*) en 2015 exponiendo sus argumentos teológicos, morales y científicos para desarrollar estrategias contra el cambio climático calificadas de “urgentes e imperiosas”.

³⁵ Sobre el Acuerdo de París, pueden verse los siguientes números especiales: *Review of European and Comparative & International Law*, vol. 25, issue 2, 2016 y *Climate Law*, vol. 6, 2016.

contribuciones sin existir en principio mecanismos obligatorios que determinen su cuantía. Las Partes procurarán adoptar medidas de mitigación internas con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones.

Se prevé un proceso de profundización de estos compromisos mediante revisiones cada cinco años, fijando objetivos más ambiciosos basándose en criterios científicos. Se recoge también la necesidad de informar a las demás Partes y a la ciudadanía sobre sus avances y evaluar los avances hacia el objetivo a largo plazo mediante un sólido mecanismo de transparencia y rendición de cuentas.

En definitiva, el Acuerdo descansa en un mecanismo de determinación voluntaria por cada Estado Parte de sus contribuciones a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Aunque, por supuesto, este esquema flexible que en última instancia respeta la capacidad de los Estados para tomar decisiones, parece haber sido la clave para su aceptación prácticamente unánime, no nos parece un método suficientemente eficaz para conseguir el objetivo previsto. De hecho, el mismo acuerdo recoge que se observa con preocupación que los niveles estimados de las emisiones agregadas de gases de efecto invernadero en 2025 y 2030 resultantes de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional no son compatibles con los escenarios de 2 °C de menor costo, sino que conducen a un nivel proyectado de 55 gigatoneladas en 2030, y observa también que, para mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, mediante una reducción de las emisiones a 40 gigatoneladas, o por debajo de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, requiriéndose un esfuerzo de reducción de las emisiones mucho mayor que el que suponen las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional.

Además tenemos que añadir, y nos parece especialmente relevante, que el Acuerdo no prevé ningún mecanismo de sanción en caso de incumplimiento de los objetivos de reducción de GEI que las Partes han determinado. El Acuerdo tan solo prevé un mecanismo para facilitar la aplicación y promover el cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo, previsto en el artículo 15. En dicho artículo se regula además (párrafo 3) que este comité funcionará con arreglo a las modalidades y los procedimientos que apruebe en su primer período de sesiones la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo –esto es, la Cumbre de Marrakech–.

En definitiva, el Acuerdo tan largamente añorado por la comunidad internacional y anunciado desde la aprobación de la Hoja de Ruta de Bali en 2007 que termina en el fracaso de la Cumbre de Copenhague en 2009, tiene una valoración global cuanto menos compleja³⁶, pero en cualquier caso, parece más bien representar el inicio de un camino, un punto de partida, que la conclusión definitiva de un proceso. Pudiera ser percibido de forma positiva si supone el comienzo de una fase de concienciación y puesta en marcha de forma decidida de una estructura global tendente a luchar contra el cambio climático. Pero, por el contrario, podría valorarse negativamente si representa

³⁶ Puede verse LAGO CANDEIRA, A., “El Acuerdo de París. ¿solución al cambio climático o el principio del fin del actual multilateralismo ambiental?”, *Ambienta, la Revista del Ministerio de Medio Ambiente*, nº 114, 2016, pp. 20 – 32.

solo el mínimo común denominador como propuesta de solución a un problema especialmente grave y después de mucho tiempo perdido en las negociaciones climáticas en la búsqueda de un mecanismo efectivo de reducción de GEI³⁷.

IV. 2016: EL AÑO DEL IMPULSO DEL ACUERDO

Lo cierto es que la clausura de la Cumbre Climática de París se realizó en un ambiente de cierta euforia compartida entre los principales dirigentes políticos, organizaciones internacionales, empresas privadas, algunas de las ONGs y ciertos medios de comunicación, que proyectaba en general a la mayoría de la población que finalmente ya se había encontrado una vía global consensuada de solución al desafío que presentaba el cambio climático. De hecho, a lo largo de 2016 este espíritu, pretendidamente optimista, se fue reafirmando en diferentes foros internacionales.

En este sentido, en la Cumbre del G7 celebrada en Ise-Shima (Japón) en mayo de 2016, se incluyó en la Declaración final³⁸ una mención expresa al Acuerdo de París al incluir el acuerdo de los líderes del G7 para terminar con los subsidios a los combustibles fósiles en el marco de lucha contra el cambio climático (a pesar de la falta de concreción de los compromisos, ausencia de metas y carencia de fechas concretas a alcanzar los compromisos³⁹).

El compromiso de lucha contra el cambio climático también estuvo en una posición central en la Cumbre del G20 celebrada el 4 y 5 de septiembre de 2016 en Hangzhou (China), compartiendo protagonismo con el auge del proteccionismo y los retos del *Brexit*. De hecho fue en esa cumbre, donde Estados Unidos y China anunciaron formalmente, en presencia del Secretario General de la ONU, su compromiso de ratificación del Acuerdo de París⁴⁰, proclamando, en palabras del Presidente Obama, que “algún día quizás veamos hoy como el momento en el que decidimos salvar el planeta” e incorporando en el Comunicado de los dirigentes del G20, la invitación para adherirse al Acuerdo de París lo antes posible⁴¹.

La dinámica iniciada en París llegó en octubre a uno de los sectores fuera de los marcos tradicionales de lucha contra el cambio climático, la aviación civil, una actividad que constituye una de las fuentes de emisión de GEI con un incremento más acelerado. Así, la asamblea general de la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI)

³⁷ En este sentido, véase, O. MILMAN, “James Hansen, father of climate change awareness, calls Paris talks a fraud”, *The Guardian*, 12 de diciembre de 2015.

³⁸ Puede consultarse en: <http://www.mofa.go.jp/files/000160266.pdf> (última vez consultado el 4 de mayo de 2017).

³⁹ Véase un trabajo especialmente crítico con estos compromisos manifiestamente imprecisos e indeterminados, H. B. ASMELASH, “The G7’s Pledge to End Fossil Fuel Subsidies by 2025: Mere Rhetoric or a Sign of Post- Paris Momentum”, *ESIL Reflection*, Vol. 5, Issue 8.

⁴⁰ “G20 y el cambio climático”, *La Vanguardia*, 7 de septiembre de 2016. También “G20 reaffirm climate commitment at China Summit”, http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2016090601_en

⁴¹ Texto consultado en <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2016/09/4-5/> (última vez consultado el 4 de mayo de 2017).

adoptó un acuerdo para fijar plazos para la limitación de las emisiones de dióxido de carbono de los aviones comerciales y poner en práctica un sistema de compensación de estas emisiones⁴².

El elemento central del acuerdo es el Esquema Global de Medidas de Mercado (GMBMS, siglas en inglés) -un auténtico hito histórico para la OACI- que representa el primer esquema mundial de compensación de emisiones para este sector global clave. El refuerzo multilateral de la tendencia a la lucha contra el cambio climático se reflejó en este acuerdo que se alcanzó a pesar de los enormes intereses económicos y empresariales en juego⁴³ y que, en cierto modo, se debe a que, como declaró el Presidente del Consejo de la OACI, Olumuyiwa Benard Aliu, *la aviación debe seguir también el impulso de París*⁴⁴.

Finalmente, en 2016 un hito especialmente relevante en la lucha contra el cambio climático (y aclamado por algunos dirigentes políticos y medios de comunicación nuevamente como “histórico”) fue la aprobación del Acuerdo de Kigali, acuerdo internacional para reducir el uso de los hidrofluorocarbonos (HFC), como Adenda al Protocolo de Montreal para evitar el deterioro de la capa de ozono. Los HFC forman parte de los llamados contaminantes climáticos de vida corta que permanecen en la atmósfera entre cinco y diez años, por lo que los expertos auguran que su erradicación tendría efectos inmediatos para reducir el calentamiento global⁴⁵. El PNUMA ha calificado este acuerdo como la acción por el clima más significativa de 2016, afirmando que una disminución gradual de los HFC bajo esta adenda al Protocolo de Montreal puede evitar hasta 0,5 grados centígrados de calentamiento global para el cambio de siglo. Literalmente el PNUMA afirma "se trata de mucho más que de la capa de ozono y los HFC, es una clara afirmación de todos los líderes mundiales de que *la transformación verde que comenzó en París es irreversible e imparable*⁴⁶, muestra que las mejores inversiones son aquellas que van a tecnologías limpias y eficientes⁴⁷."

Como hemos visto en los párrafos anteriores, 2016 fue el año del impulso proporcionado por el Acuerdo de París, generando una dinámica de concienciación y actuación que aceleró muy por encima de lo previsto la ratificación del Acuerdo, consiguiendo que entrara en vigor el 4 de noviembre de 2016⁴⁸, esto es, en un plazo

⁴² "La aviación también lucha, a medio plazo, contra el cambio climático", *La Vanguardia*, 7 de octubre de 2016.

⁴³ Véase el comunicado de prensa de la OACI de 6 de octubre de 2016 "ICAO Assembly achieves historic consensus on sustainable future for global civil aviation" en <http://www.icao.int/Newsroom/NewsDoc2016/COM.78.16.EN.pdf> (última vez consultado el 4 de mayo de 2017).

⁴⁴ Declaración incluida en el Comunicado citado en la nota anterior. La cursiva es nuestra.

⁴⁵ M. PLANELLES, "Acuerdo mundial para reducir un potente gas de efecto invernadero", *El País*, 16 de octubre de 2016.

⁴⁶ La cursiva es nuestra.

⁴⁷ <http://www.pnuma.org/informacion/comunicados/2016/20161017/> (última vez consultado el 4 de mayo de 2017).

⁴⁸ Véase la Nota de prensa de la ONU: "ONU celebra la entrada en vigor del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático" de 4 de noviembre de 2016 en

asombrosamente corto, teniendo en cuenta que el Protocolo de Kyoto tardó siete años y diez meses para entrar en vigor.

En definitiva, parecía haberse extendido finalmente entre la comunidad internacional el convencimiento de que ante la emergencia del fenómeno había que actuar cierta urgencia para abordar este complejo problema.

No obstante, como indicamos anteriormente, ni siquiera los acuerdos voluntarios de reducción de GEI realizados por los Estados parte en el Acuerdo son ya suficientes para afrontar el desafío del cambio climático. El PNUMA ha señalado que hace falta recortar un 25% adicional a los compromisos de reducción anunciados por los Estados en el marco del Acuerdo de París. En caso contrario, el aumento de la temperatura a final de siglo podría estar entre los 2,9 y los 3,4 grados, como vemos, muy lejos de la meta fijada en el Acuerdo.

Por todo ello, parecía de gran importancia llegar a Marrakech para desarrollar los parámetros generales de la estructura del Acuerdo de París, aprovechando la dinámica de sensibilización de todo el curso del año 2016, y desarrollar el reglamento que debe determinar, entre otras cosas, cómo se presenta la información sobre los recortes de emisiones, las características, el año que se toma como base y los sectores que se incluyen. En la Decisión por la que se aprobó el Acuerdo de París se establecen los mecanismos y procedimientos para la preparación de la primera reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo, en particular para la negociación de todo el detalle de los instrumentos que contiene el Acuerdo y que deben ser aprobados en esa primera reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de París⁴⁹. De ahí la importancia de preparar adecuadamente la Cumbre de Marrakech y la necesidad de que surgieran de ella resultados concretos y efectivos.

V. Y FINALMENTE MARRAKECH ¿AVANCE O RETROCESO?

Sin embargo, en Marrakech (COP 22, CMP 12, CMA 1), cumbre que se enunciaba como un verdadero punto de inflexión debido a la inercia de sensibilización y decisión de lucha contra el cambio climático que hemos señalado y que caracterizó prácticamente todo 2016, gran parte del esfuerzo se canalizó fundamentalmente hacia acciones de retórica, tanto desde una perspectiva de autobombo, como también dirigida hacia los medios de comunicación. Desde luego, la cumbre de Marrakech no fue la “Cumbre de las soluciones” que prometía el Presidente francés, Hollande, como cierre a la “Cumbre de las decisiones”, refiriéndose a la celebrada en París en el año anterior.

Por supuesto que uno de los factores clave, que no debemos desconocer, es que como hemos señalado anteriormente, el Acuerdo de París había entrado en vigor apenas un mes antes de la Cumbre, en un plazo mucho más corto de lo que inicialmente se había

<http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=36196#.Wlh6kvnhCUk> (última vez consultado el 4 de mayo de 2017).

⁴⁹ <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf> (última vez consultado el 4 de mayo de 2017).

considerado, por lo que determinadas cuestiones, que teóricamente estaban previstas para la CMA 1, ciertamente hubieran necesitado de una mayor planificación previa. En cierto modo, el reto era significativo.

No obstante, envuelta la declaración final que “señala un cambio hacia una nueva era de aplicación y acción sobre el clima y el desarrollo sostenible” en un lenguaje grandilocuente, las decisiones fundamentales (se adoptaron un total de 25 Decisiones en la CMA 1⁵⁰) para la adecuada puesta en marcha del sistema, como la necesaria redacción del reglamento, manual o libro de normas de aplicación (absolutamente necesario para un funcionamiento efectivo de los mecanismos del Acuerdo de París), se aplazan a 2018, en la técnica tan habitual en las negociaciones climáticas, para ir ganando más tiempo. Como paso intermedio, en la COP de 2017 se evaluará el grado de los avances en los trabajos de implementación del Acuerdo de París.

Para la efectividad del Acuerdo de París se exigiría una importante mejora de la transparencia de la acción para las mediciones y la contabilidad de las reducciones de las emisiones, la provisión de financiación para hacer frente al cambio climático y para el desarrollo y transferencia de tecnología. En este ámbito, se ha acordado reforzar el Mecanismo Tecnológico existente y su relación con los trabajos realizados por el Comité Ejecutivo de Tecnología y el Centro y Red de Tecnología del Clima. En una de las decisiones se aborda la vinculación entre el mecanismo tecnológico y el mecanismo financiero de la CMNUCC, mencionando la importancia de disponer de suficientes recursos financieros⁵¹. También debería incluir la labor de diseñar comunicaciones sobre la adaptación, que es el principal vehículo para compartir esfuerzos individuales de adaptación y para atender necesidades en el marco del Acuerdo. Todo esto como venimos diciendo, se ha relegado para, en principio, 2018.

Tampoco en Marrakech se ha llegado a un acuerdo efectivo en materia de financiación, elemento clave en la lucha contra el cambio climático. En relación con el Fondo de Adaptación, los países se comprometieron a cantidades manifiestamente insuficientes. Se aplazan las decisiones hasta el encuentro que se celebrará en Bonn en 2017 y el Fondo Verde para el Clima sigue sin la financiación necesaria, anunciando compromisos que realmente ya fueron adquiridos por los Estados en cumbres anteriores. Se ha previsto la celebración de conferencias específicas en financiación en 2017 y 2018 para abordar las experiencias, lecciones aprendidas, necesidades financieras en proyectos y programas así como el papel de las políticas para la movilización de los recursos. Para conseguir los objetivos de París se propone aumentar la magnitud de la financiación pública, desarrollar códigos de buenas prácticas y marcos de colaboración entre países, desarrollar planes de mitigación y adaptación capaces de atraer inversión privada e implementar políticas específicas que favorezcan la

⁵⁰ Pueden consultarse en

http://unfccc.int/meetings/marrakech_nov_2016/meeting/9567/php/view/reports.php#

(última vez consultado el 29 de mayo de 2017).

⁵¹ MUÑOZ RODRÍGUEZ, M. A. y ERÍAS RODRÍGUEZ, A., “Los resultados de la Cumbre Climática de Marrakech: antecedentes y perspectivas”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos, Opinión 13/2017*, 6 de febrero de 2017, p. 11.

movilización de fondos privados. La elaboración de las reglas de funcionamiento y modelo de gobernanza en relación con las cuestiones financieras de adaptación quedan pendientes correspondiendo su desarrollo futuro al grupo de trabajo de Acuerdo de París (*Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement*, APA).

Demasiadas cuestiones pendientes. Tampoco ha habido avances significativos en los órganos subsidiarios, el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA) y el Órgano Subsidiario de Implementación (SBI).

Lo cierto es que en Marrakech, coincidente con el cambio de presidencia en los Estados Unidos, se constata la ausencia de un liderazgo claro en la lucha contra el cambio climático y el desplazamiento del centro de gravedad desde mecanismos multilaterales globales hacia compromisos políticos o bien de Estados o de actores regionales o sectoriales.

Con todo, en el marco de la Cumbre de Marrakech, además de la actuación de los Estados dentro del esquema COP 22, CMP 12 y CMA 1, ha habido actuaciones muy interesantes, dignos de ser valorados positivamente, tanto de parte de ciertos Estados, como de administraciones locales, empresas y sociedad civil en general que no pueden ser despreciadas en absoluto, aunque en forma de declaraciones carentes de valor jurídico. En este sentido, se ha continuado con la Agenda de Acción Climática Global iniciada en París para impulsar acciones de cooperación entre gobiernos, ciudades, empresas, inversores y ciudadanos para rápidamente frenar las emisiones y ayudar a los países vulnerables a adaptarse a los impactos climáticos y a desarrollar su propia energía limpia y futuros sostenibles.

En este contexto, también debemos reconocer la propuesta anunciada por un buen número de Gobiernos subnacionales, bajo la denominación *Under2 Coalition*, que se han comprometido a reducir las emisiones al menos un 80 % para el año 2020 y ha anunciado que ha llegado a 165 miembros (el PIB combinado de estos 165 miembros es de casi 26.000 millones de dólares, un tercio de la economía mundial, y cubre una población de alrededor de mil millones de personas que viven en Norteamérica, Europa, América Latina, África y Asia)⁵².

También es de interés la declaración por el Foro de Vulnerabilidad Climática, grupo de 40 Estados especialmente vulnerables, que refuerza el llamamiento a limitar el aumento de la subida media a lo más cerca de 1.5 grados que sea posible⁵³ (aunque, una vez más se trate de declaraciones programáticas), mediante su documento *Visión de Marrakech*, estos Estados se comprometen a varios objetivos ambiciosos, entre ellos, lograr que el

⁵² Véase el comunicado de Naciones Unidas “Las naciones llevan hacia delante las acciones mundiales por el clima en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2016” de 18 de noviembre de 2016 en <http://newsroom.unfccc.int/es/noticias/cop22-comunicado-de-prensa-final/> (última vez consultado el 4 de mayo de 2017).

⁵³ “La Cumbre de Marrakech lanza 40 proyectos para proteger el clima”, *La Vanguardia*, 19 de noviembre de 2016.

100 % de la energía sea renovable entre 2030 y 2050⁵⁴. Estas y otras iniciativas regionales y sociales, en cualquier caso, nos ponen en presencia de una inquietud social generalizada y la necesidad perentoria de actuar⁵⁵.

En definitiva, reconociendo la existencia de opiniones positivas y la existencia de algunos aspectos de cierto interés en un marco extraordinariamente complejo⁵⁶, nos causa cierto desasosiego el transcurso de una cumbre de la que se esperaban avances claros, aunque de carácter técnico, en la estela del impulso decidido iniciado en París y continuado durante prácticamente todo el año 2016, pero que ha terminado, sin embargo, en una declaración pretenciosa y grandilocuente pero carente de compromisos reales a pesar de estar cuidadosamente envuelta en una esmerada retórica fatua que ha servido, por otra parte, de acompañamiento a ciertos intereses mercantiles en operaciones de *marketing* de grandes corporaciones presentes en la cumbre, vendiendo el “compromiso ambiental” de sus productos y servicios.

VI. REFLEXIONES FINALES

Como ha escrito el prof. Lago Candeira, tras el fracaso de Copenhague se consideraba que se había perdido una década completa (2010-2020) a nivel internacional en materia de cambio climático⁵⁷, y pudiera significar que, como consecuencia de la adopción del Acuerdo de París, -y los pasos dados en Marrakech añadiríamos- se podría certificar que se da por perdida, no ya la siguiente década (lo cual es seguro con las contribuciones determinadas a nivel nacional presentadas por las Partes, manifiestamente insuficientes), sino la primera mitad del siglo XXI.

Ciertamente la cuestión clave que se nos plantea es si la comunidad internacional se puede permitir el lujo de perder tanto tiempo para afrontar el desafío del cambio

⁵⁴ Véase el documento del Foro de Vulnerabilidad Climática, “Outcome document of the CVF High Level Meeting at UNFCCC COP22, Marrakech on Friday 18 November 2016”, *Outcome Documentation: CVF2016/1 | Marrakech High Level Meeting – 18 November 2016*.

⁵⁵ Otras actuaciones en la Cumbre de Marrakech que merecen ser mencionadas son la iniciativa Adaptación de la Agricultura Africana; un nuevo marco quinquenal establecido para el Mecanismo internacional de Varsovia para las pérdidas y los daños; se ha hecho operativo el Comité de París sobre el Fomento de la Capacidad que se creó en el marco del Acuerdo de París, la primera decisión sobre las mujeres y la perspectiva de género en el marco de la CMNUCC en la COP 7; la Iniciativa Mundial de Turberas lanzada por el PNUMA; la Alianza Mundial para las Tecnologías Limpias lanzada por la *Solar Impulse Foundation*; el Fondo del Comité de Marrakech de Inversión en Adaptación (MICA), primer vehículo privado de inversión en adaptación y resiliencia que ha existido nunca; el Plan de Acción por el Clima de Oriente Medio y el Norte de África y la Alianza de Marrakech para la Acción Climática Global, entre otras muchas iniciativas.

⁵⁶ MUÑOZ RODRÍGUEZ, M. A. y ERÍAS RODRÍGUEZ, A. señalan que “la Cumbre ha supuesto un nuevo paso hacia adelante al establecer una nueva hoja de ruta de implementación con horizonte 2018 y todo un entramado de calendarios, contribuciones nacionales e informes que servirán para ir consolidando avances en cada uno de los puntos del Acuerdo de París” en “Los resultados de la Cumbre Climática de Marrakech: antecedentes y perspectivas”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos, loc. cit.*

⁵⁷ LAGO CANDEIRA, A., “El Acuerdo de París. ¿solución al cambio climático o el principio del fin del actual multilateralismo ambiental?”, *loc. cit.*, nota a pie nº 37.

climático que, como hemos venido diciendo, tendrá una enorme incidencia global de carácter extraordinariamente negativo⁵⁸.

Es cierto que vivimos en un tiempo complejo y cambiante caracterizado por la presencia de grandes incertidumbres. Parece claro que ante lo que parece una política de repliegue de la nueva Administración Trump en Estados Unidos en lo relativo a la política ambiental y el profundo cambio en su dirección estratégica en relación con su predecesor, el Presidente Obama, la UE y China se perfilan, con aprietos, en una paradójica alianza, como nuevos garantes de la iniciativa y liderazgo internacional en la lucha contra el cambio climático.

No obstante, y siendo muy conscientes de las enormes dificultades en la toma de decisiones eficaces en la política climática y los serios problemas de su implementación en este sentido, valoramos muy negativamente los pasos dados tras el Acuerdo de París. Por supuesto que éste es el resultado de la política de consenso en la toma de decisiones internacionales en el ámbito climático que se dirige fundamentalmente hacia el mínimo común y por ello, se basa fundamentalmente en las decisiones voluntarias unilaterales de los Estados respecto a la reducción de GEI. Por ello, hubiera sido, al menos, deseable un impulso más decidido en Marrakech en el sentido de alcanzar un rápido desarrollo del reglamento internacional que podría intentar que el Acuerdo de París sea mínimamente operativo y que pudiera lo antes posible proporcionar una contabilidad global y transparente de las reducciones de emisiones, la provisión de financiación climática, el desarrollo y la transferencia de tecnología y las medidas de adaptación.

Y esto se debería haber cerrado en Marrakech en nuestra opinión, tratando de garantizar la transparencia necesaria para generar confianza en que los países cumplen sus promesas. Esta confianza es fundamental para que todos los países puedan aumentar su propia ambición dentro de sus posibilidades.

Por el contrario, en Marrakech ha faltado una voluntad clara y decidida de avanzar por parte de la comunidad internacional y lo que hemos visto es un abuso de la utilización de estrategias basadas en la retórica y el despliegue de todo un aparato basado fundamentalmente en el *marketing* que pretende proyectar ante la opinión pública mundial la falsa imagen de que finalmente se está en la vía de solución del problema. No cabe duda que puede ser útil para algunos dirigentes de cara a su imagen interna, pero también, en cierto modo, como efecto secundario, puede ayudar a “desinflar” la, aunque débil, creciente presión social y política tendente a la búsqueda de soluciones más efectivas y ambiciosas, ante la falsa creencia de que ya están en marcha las medidas adecuadas.

En nuestra opinión, ante el desafío que presenta el cambio climático parece manifiestamente insuficiente una respuesta basada fundamentalmente en acciones

⁵⁸ Véase OLABE EGAÑA, A., “Cambio climático en tiempos de incertidumbre”, *Política Exterior*, vol. 31, número 175, pp. 116 – 124. Afirma en el artículo que el objetivo del Acuerdo de París de situar el incremento de la temperatura cerca de 1,5°C, si bien es políticamente positivo, en la práctica es casi inalcanzable.

unilaterales y carentes de mecanismos eficaces de control, esquema sobre el que reposa el Acuerdo de París, postergando los compromisos reales. Por el contrario, ante las serias amenazas presentes, se necesitaría buscar mediante cauces multilaterales objetivos más ambiciosos, más valientes, que generen obligaciones jurídicas vinculantes y que permitan una profunda transformación social, económica y política que logre que las generaciones futuras no tengan que soportar el cruel legado que representará el cambio climático sobre el planeta Tierra. Y no parece que la Cumbre de Marrakech haya ido por esa vía.