

**LA EQUIDAD EN EL RÉGIMEN  
JURÍDICO-INTERNACIONAL  
DE LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO.  
CONTENIDO (PRESENTE Y FUTURO)  
DEL PRINCIPIO DE LAS RESPONSABILIDADES  
COMUNES PERO DIFERENCIADAS**

**por SERGIO SALINAS ALCEGA**



## RESUMEN

El carácter equitativo del reparto de las cargas que impone el esfuerzo de lucha contra el cambio climático, instrumentalizado a través del Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, se ha convertido en uno de los obstáculos principales para el buen funcionamiento del régimen jurídico consagrado en la Convención marco de 1992 y el Protocolo de Kioto de 1997. El elemento fundamental sobre el que se apoya el carácter equitativo del reparto de las cargas: la atribución de obligaciones de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero sólo a los países desarrollados, ha tenido consecuencias negativas, entre las que destaca la no participación de los principales emisores de esos gases en ese esfuerzo.

La situación parece repetirse en la negociación del nuevo esquema de cooperación que suceda al establecido en Kioto, en la que las posiciones de los países considerados desarrollados y en desarrollo a los efectos del sistema parecen bastante alejadas. A eso se añade el agravamiento del calentamiento global, que no sólo pone de manifiesto la insuficiencia de las actuales medidas de reacción sino que sirve también para afirmar que el futuro compromiso debe ser global y más ambicioso. El objetivo de este estudio es precisamente adelantar algunas líneas por las que podría discurrir el contenido obligacional de dicho compromiso, con la vista puesta en la adopción de un acuerdo que permita afrontar de manera efectiva las consecuencias del más grave problema medioambiental sufrido hasta el momento por la Humanidad.

## ABSTRACT

The equitable nature of the sharing of the burden imposed by the effort to combat climate change, orchestrated through the principle of common but differentiated responsibilities, has become one of the main obstacles to the correct functioning of the legal regime enshrined in the 1992 framework Convention and the Kyoto Protocol of 1997. The key element of that equitable distribution, the attribution of obligations to reduce emissions of GHG only to developed countries, has had negative consequences, among them the non-participation of the largest emitters of such gases in this effort.

The situation seems to be repeating itself in the negotiation of the new scheme of cooperation that follows to what was agreed in Kyoto, where the positions of the countries considered developed and developing for the purposes of the system seem to be quite distant. In addition, the worsening of global warming not only highlights the inadequacy of the current measures of reaction but also serves to affirm that the future commitment must be global and more ambitious.

The objective of this study is precisely to advance some lines on which the obligations of that commitment could be devised, with a view to the adoption of an agreement that effectively enables to face the consequences of the most serious environmental problem suffered until now by Humanity.

**Palabras clave:** cambio climático, responsabilidades comunes pero diferenciadas, equidad.

**Key words:** climate change, common but differentiated responsibilities, equity.

# SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
  - II. LA EQUIDAD EN EL DERECHO INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE
    - 1. **Algunas precisiones respecto a la concreción de la equidad en el Derecho internacional del medio ambiente**
    - 2. **El tratamiento diferenciado en los textos medioambientales internacionales**
  - III. EL PRINCIPIO DE LAS RESPONSABILIDADES COMUNES PERO DIFERENCIADAS EN EL ACTUAL RÉGIMEN JURÍDICO DE LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO
    - 1. **El Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas como mecanismo de respuesta al carácter inequitativo de las consecuencias del cambio climático**
    - 2. **En torno a la división entre países desarrollados y en desarrollo**
  - IV. LA DETERMINACIÓN DE UN NUEVO CONTENIDO PARA EL PRINCIPIO DE LAS RESPONSABILIDADES COMUNES PERO DIFERENCIADAS
    - 1. **La necesidad ineludible de disponer de un sistema global**
    - 2. **La distribución de cargas en el nuevo sistema de cooperación internacional contra el cambio climático**
      - A) *Criterios aplicables a un nuevo reparto de obligaciones de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero*
      - B) *La trascendencia reforzada de la asistencia financiera y técnica*
  - V. REFLEXIONES FINALES A MODO DE CONCLUSIÓN
- BIBLIOGRAFÍA



## I. INTRODUCCIÓN

En la aproximación de la ciudadanía al fenómeno del cambio climático se percibe un claro contraste entre el reconocimiento de la gravedad del problema y la toma de distancia en cuanto a la responsabilidad de cada uno, tanto en su desarrollo como en su solución<sup>1</sup>. La explicación de esta actitud, desde luego reveladora de una preocupante apatía social y que bien pudiera calificarse de incoherente, puede encontrarse en el carácter difuso de las amenazas y riesgos de un fenómeno que se ve como lejano y sin consecuencias directas en nuestras vidas cotidianas<sup>2</sup>. Ese contraste es trasladable al plano internacional, en el que el reconocimiento de la magnitud del problema, que resulta de numerosas declaraciones internacionales, choca con las reticencias de los Estados, o al menos de algunos de ellos, a asumir compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (en adelante «GEI»)<sup>3</sup>, lo que lógica-

---

<sup>1</sup> Así se pone de manifiesto en las respuestas de los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea a diversas cuestiones relativas al cambio climático. Mientras que para el 51 por 100 de los encuestados este fenómeno se incluye entre los más graves problemas mundiales, y el 20 por 100 lo identifica como el más grave, sólo el 21 por 100 considera la reacción contra el mismo como una cuestión de su propia responsabilidad, a lo que se añade otro 23 por 100 para el que se trata de una responsabilidad colectiva de todos los actores, incluyendo a los propios ciudadanos. Estos dos últimos datos contrastan con el porcentaje más elevado de aquellos para los que la adopción de acciones contra el cambio climático es una obligación, exclusiva o compartida, de los Gobiernos nacionales (41 por 100), de la Unión Europea (35 por 100) o del sector industrial o financiero (35 por 100). Véase *Climate change report*, Special Eurobarometer 372, octubre de 2011.

<sup>2</sup> Los efectos negativos de esa lejanía respecto a la solución del problema son apuntados por Volker LINNEWEBER [(1999), p. 124], para quien el que los actores que contribuyen al cambio climático, y que por tanto son los encargados de la adopción de las medidas de reacción, no vayan a experimentar directamente los resultados del esfuerzo por ellos realizado, puede desincentivar su voluntad de mantenerlo.

<sup>3</sup> A modo de muestra de ese contraste a nivel internacional puede citarse el caso de la reunión del G8 de julio de 2009 en L'Aquila, en la que los líderes de las principales potencias económicas del planeta reconocían la trascendencia del cambio climático, e incluso parecían ir más allá, al mostrar su determinación para lograr un acuerdo global, ambicioso y completo de reducción de emisiones del 50 por 100 en 2050, que llegaba hasta una reducción del 80 por 100 para los países desarrollados en ese mismo periodo. Sin embargo, el nivel de concreción de las obligaciones que esos Estados parecían dispuestos a asumir disminuía claramente en relación con objetivos más cercanos en el tiempo y así los participantes en la Cumbre no eran capaces de alcanzar acuerdos sobre compromisos de reducción de las emisiones de GEI para 2020. Véase *G8 Leaders Declaration: Responsible Leadership for a Sustainable Future*, par. 65 ([http://www.g8italia2009.it/static/G8\\_Allegato/G8\\_Declaration\\_08\\_07\\_09\\_final%2c0.pdf](http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/G8_Declaration_08_07_09_final%2c0.pdf)).

mente tiene su traslación al desarrollo del régimen de lucha contra el cambio climático, y en concreto en este momento al avance del proceso negociador del que debe surgir el sistema de cooperación internacional que sustituya al Protocolo de Kioto.

Una de las cuestiones que se han convertido en obstáculo para el avance de esa negociación es la de la concreción del Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas<sup>4</sup>. Este Principio se encuentra presente desde el primer momento en los textos que conforman ese régimen jurídico-internacional: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992 (en adelante la «CMNUCC»), y el Protocolo a la misma, hecho en Kioto el 11 de diciembre de 1997 (en adelante el «Protocolo de Kioto»). En estos textos se establece un sistema de reparto de las cargas en el esfuerzo de reacción frente al calentamiento global que tiene como elemento estructural la distinción de los países en dos grandes grupos: desarrollados y en desarrollo, limitándose a los primeros la imposición de obligaciones, especialmente en lo que atañe a la reducción de emisiones de GEI.

La evolución de los acontecimientos demuestra la insuficiencia del citado régimen jurídico para frenar el agravamiento del problema y obliga a plantear en el marco de la negociación del futuro sistema de cooperación internacional, lo que se ha dado en llamar el *post-Kioto*<sup>5</sup>, una revisión de los principios

---

<sup>4</sup> Una síntesis y categorización de los problemas con los que se enfrenta ese proceso negociador es la realizada por Charlotte STRECK [(2012), pp. 141 y 142], quien identifica cuatro grandes de obstáculos, incluyendo el elemento de la equidad, junto a la cuestión financiera, en la relativa a las implicaciones sociales y económicas que conlleva el abordar el problema del cambio climático. En realidad, como analizaremos con más detenimiento después, ambas cuestiones son las dos caras de una misma moneda, en la medida en que la cuestión financiera, referida al reparto de los costes de la mitigación y la adaptación al cambio climático, puede considerarse como otra dimensión de la distribución equitativa de cargas que está en la base del Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas. Además de esta categoría de obstáculos la autora identifica otras tres: la motivación para la adopción de acciones —que incluye la ya mencionada distancia existente entre causa y efecto, resultante del carácter de la emisión de GEI como una externalidad global—, la existencia de incentivos a esa acción —centrada de manera fundamental en la determinación de objetivos y calendarios— y la naturaleza evolutiva de las negociaciones climáticas —en la que se menciona la creciente complejidad de dicha negociación—.

<sup>5</sup> El Protocolo de Kioto tan sólo contempla compromisos de reducción de emisiones de GEI para el periodo 2008-2012, por lo que ya en la 1.<sup>a</sup> Conferencia de las Partes (en adelante «COP»), que tenía lugar en Montreal en diciembre de 2005, se decidía iniciar un proceso para examinar nuevos compromisos de las Partes incluidas en el Anexo I del Protocolo para el periodo posterior a 2012 (Decisión 1/CMP.1, FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, 30 de marzo de 2006). La negociación se ponía en marcha formalmente con el *Plan de Acción* adoptado en la 13.<sup>a</sup> COP de la CMNUCC, que se reunía en Bali, del 3 al 15 de diciembre de 2007, en el que se establecía que los trabajos de preparación del nuevo texto concluirían en 2009, presentándose los resultados para su aprobación a la 15.<sup>a</sup> COP, prevista para diciembre de ese año en Copen-

en los que se estructura dicho sistema, y entre ellos el de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, de manera que se garantice la efectividad en la reacción contra el cambio climático. Obviamente, la cuestión de fondo del debate no es la oportunidad de introducir o no el factor de equidad en el reparto de cargas que conlleva la lucha contra el cambio climático, lo que, como ya se ha dicho, se hizo desde el primer momento mediante la inclusión del Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas en los textos que conforman el sistema de cooperación internacional. La verdadera controversia se refiere a la concreción del reparto de las mencionadas cargas. En efecto, el componente subjetivo que presenta el concepto de equidad conduce de forma necesaria a la negociación con el fin de alcanzar un acuerdo respecto al contenido que en cada caso tiene que tener el trato diferenciado para ser justo, abriéndose así la puerta a la confrontación de posiciones entre los Estados.

Sin embargo, esa flexibilidad no es ilimitada ya que la negociación para la concreción del Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas no puede desconocer lo que la ciencia nos muestra en cuanto a la evolución del problema del cambio climático, en la que de forma necesaria se tendrá que encuadrar el debate si se quiere que el sistema que finalmente salga del consenso de los Estados, o al menos el que debería salir en beneficio de todos, respete la premisa de la eficacia. En consecuencia, parece del todo lógico afirmar que el nuevo sistema que resulte del actual proceso negociador debe apoyarse en las limitaciones y deficiencias detectadas en el actual régimen jurídico. A este respecto se puede adelantar ya en esta introducción que, precisamente con base en los datos científicos, deben ponerse en cuestión diversos aspectos del sistema de cooperación internacional vigente en este momento en lo que se refiere al reparto de cargas antes mencionado: por una parte que la urgencia y la dimensión que debe tener el esfuerzo de reducción de las emisiones de GEI no parecen permitir que haya Estados al margen del mismo. Por otra parte, que el cambio experimentado en el escenario en materia de emisiones de GEI convierte la dicotomía entre países desarrollados y en desarrollo en un enfoque demasiado simplista, que no tiene en cuenta la existencia en cada uno de esos bloques, y especialmente en el de los países pobres tal como el mismo resulta

---

hague (Decisión 1/CP.13, FCCC/CP/2007/6/Add.1, 14 de marzo de 2008). Tras el incumplimiento de ese mandato y la no aprobación del citado texto contemplando nuevos compromisos para las Partes, ni en la 15.<sup>a</sup> reunión de la COP ni en las dos siguientes, celebradas en Cancún (16.<sup>a</sup> COP) y Durban (17.<sup>a</sup> COP), ese plazo era prorrogado en esta última, decidiéndose que los trabajos de preparación del *protocolo, otro instrumento jurídico o conclusión acordada con fuerza legal* en los que se contengan los nuevos compromisos, deberían finalizar lo antes posible, a más tardar en 2015, siendo aprobados por la 21.<sup>a</sup> reunión de la COP, de manera que el texto en cuestión sea aplicable a partir de 2020 (Decisión 1/CP.17, FCCC/CP/2011/9/Add.1, 15 de marzo de 2012).

de los textos originales, de posiciones e intereses no sólo distintos sino en ocasiones contradictorios<sup>6</sup>.

Este estudio aborda el análisis de ese factor de la equidad, del cual el Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas puede considerarse como un instrumento, en el régimen jurídico-internacional de lucha contra el cambio climático, para lo que se divide en dos partes, aprovechando el punto de inflexión que sobre este particular supone el actual proceso de negociación del *post-Kioto*. Sin embargo, la ya aludida subjetividad que encierra el concepto de equidad, en particular en lo que se refiere a su concreción, y su carácter multidimensional exigen que previamente se lleven a cabo algunas precisiones respecto al papel de ese principio en el Derecho internacional del medio ambiente, que luego serán trasladadas al caso de la cooperación internacional contra el calentamiento global. Una vez realizadas esas precisiones se estudiará el reflejo que del Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas se hace en los textos que conforman el actual régimen jurídico-internacional de lucha contra el cambio climático, intentando extraer lecciones de las insuficiencias que en relación con esta cuestión presenta ese modelo. Por último se abordará el lugar de dicho Principio en el actual proceso negociador que debe, o debería, conducir a la adopción de un nuevo régimen jurídico-internacional que no presente los mismos errores que el actual.

---

<sup>6</sup> A favor de la reconsideración de esa dicotomía entre países desarrollados y en desarrollo, así como de la aproximación estado-céntrica y de arriba debajo de la CMNUCC y del Protocolo de Kioto, se pronuncia Charlotte STRECK [(2012), p. 138], para quien dicha división resulta excesivamente simple en relación con el reconocimiento creciente de la complejidad del problema climático y sus implicaciones humanas, ecológicas, económicas y políticas. De hecho, como apunta José JUSTE RUIZ [(2009), p. 33], ese simplismo de la división entre países desarrollados y en desarrollo, especialmente desde la perspectiva de la contraposición de intereses entre Estados que aparentemente forman parte del mismo grupo, se ponía ya de manifiesto antes de la existencia de la CMNUCC. En concreto durante los trabajos del Comité Intergubernamental de Negociación, creado por la Resolución 45/212, de 21 de noviembre de 1990, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre la *Protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras*, con el objetivo de negociar una convención general eficaz sobre los cambios climáticos, y que comenzaba a trabajar en 1991. En ese contexto la mayoría de los países menos avanzados primaba las consideraciones de desarrollo a las ambientales, siendo partidarios de una convención con contenido sustantivo pero diferenciado para países desarrollados y en desarrollo. No obstante, eso no impedía la existencia de contradicciones dentro de ese grupo, como la que enfrentaba a los países productores o exportadores de petróleo, que cuestionaban la necesidad de reducir o estabilizar las emisiones de CO<sub>2</sub>, con los pequeños Estados insulares o con zonas costeras bajas, especialmente amenazados por la subida del nivel del mar, que apoyaban la postura de la entonces Comunidad Europea a favor de la reducción de dichas emisiones.

## II. LA EQUIDAD EN EL DERECHO INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

La introducción del elemento de la equidad en la distribución de obligaciones que se establecen en los tratados medioambientales es una de las razones de ser del Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, pero no la única. A ella se añade el objetivo de intentar ampliar el espectro de países que se integran en los distintos sistemas de cooperación creados por esos tratados, lo que constituye un aspecto fundamental especialmente en aquellos textos que articulan las respuestas a problemas, en este caso relacionados con la protección del medio ambiente, que son del interés de toda la comunidad internacional, de los cuales el cambio climático, y en consecuencia los convenios que conforman el régimen internacional de reacción contra el mismo, son un ejemplo paradigmático<sup>7</sup>.

Una vez reconocida esa otra aportación de este Principio, en nuestro estudio prestaremos especial atención a la primera de ellas: la de la introducción del factor de equidad. Esa es la razón de que antes de entrar en el análisis del papel de este Principio en el actual régimen jurídico-internacional de lucha contra el cambio climático nos detengamos en el sentido y el alcance de la equidad en el ordenamiento jurídico internacional y más específicamente en el Derecho internacional del medio ambiente. Con ello se pretende apuntar una serie de factores que necesariamente han de ser tenidos en cuenta para valorar la manera en la que ese principio equitativo ha sido considerado hasta ahora en la distribución de cargas en el esfuerzo de lucha contra el cambio climático, extrayendo de esa valoración elementos que permitan una mejora del carácter equitativo de ese esfuerzo en el marco del futuro sistema de cooperación.

La primera tarea que debemos abordar es la relativa a la clarificación del concepto de equidad en el ordenamiento jurídico internacional, que se asocia con la idea de justicia redistributiva, implicando un ajuste con respecto a las desigualdades existentes entre los distintos actores, como las relativas al desarrollo económico o la falta de capacidad para abordar un problema dado, que se concreta en la atribución de obligaciones distintas, es decir por medio del tratamiento diferenciado<sup>8</sup>. Es decir que con ese tratamiento diferenciado se in-

---

<sup>7</sup> Esa visión del Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas como herramienta integradora se percibe con nitidez por ejemplo en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002, en cuyo Informe se menciona el papel de dicho Principio en el fomento de la cooperación en los planos internacional, regional y nacional en relación con problemas medioambientales como la contaminación transfronteriza o la protección de la capa de ozono. Véase *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002*, par. 39 (A/CONF.199/20). A esa otra utilidad del Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas alude también Tuula KOLARI [(2008), p. 252] quien incluye entre sus objetivos inducir a los Estados, a través de la diferenciación, a participar en los tratados y a mantener la cooperación.

<sup>8</sup> D. SHELTON (2010), p. 640. Tratamiento diferenciado que el Juez Tanaka, en su Opinión disidente en la sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de 18 de julio de 1966, en el

tenta alcanzar una igualdad sustantiva, que tenga en cuenta las desigualdades de partida y las posibles injusticias que resultarían de la observancia de una igualdad formal, reconociendo un tratamiento privilegiado a los que se encuentran en peor situación de principio, por ejemplo a los países con menos medios para asumir las obligaciones que resultan de los textos internacionales. Ese tratamiento privilegiado puede materializarse en el plano de la asignación de recursos compartidos, o del acceso a los mismos, o en el de la atribución de cargas. Un ejemplo de acceso diferenciado a los recursos en función de las circunstancias concretas en el ámbito del ordenamiento jurídico-internacional medioambiental sería el Principio de la utilización y participación equitativa y razonable, contemplado en los artículos 5 y 6 de la Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, de 21 de mayo de 1997. Por su parte, un ejemplo de atribución diferenciada de cargas sería el sistema de cooperación internacional de lucha contra el cambio climático que constituye el objeto de nuestro estudio.

A continuación, una vez identificado el sentido del factor de equidad, y en consecuencia del Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas como medio de materialización del mismo, en el Derecho internacional medioambiental, realizaremos algunas consideraciones acerca de los distintos planos en lo que dicho factor puede operar, así como algunos obstáculos que el mismo encuentra en el plano internacional.

## **1. Algunas precisiones respecto a la concreción de la equidad en el Derecho internacional del medio ambiente**

La primera cuestión a abordar en relación con el lugar de la equidad en el ordenamiento jurídico medioambiental es la que se refiere a los distintos pla-

---

asunto del *Sudoeste africano* (ICJ Reports 1966, p. 306), considera no sólo lícito sino indispensable, apoyando esa afirmación en que el principio de igualdad ante la ley no significa una igualdad absoluta, que implicaría que todos los hombres deban ser tratados por igual, sin tener en cuenta situaciones individuales y concretas, sino que corresponde más bien a una igualdad relativa, es decir a un trato igual de lo que es igual y a otro distinto de lo que es distinto. Una aproximación a esa idea de justicia relativa en el plano medioambiental es la realizada por Barbara BUCHNER y Janna LEHMANN [(2005), pp. 47 ss.] que la definen como la garantía de que los beneficios de los recursos ambientales y los costes asociados a su protección, así como cualquier degradación que pueda producirse, son compartidos equitativamente. En ese sentido las autoras señalan que equidad no es igualdad sino que traslada la idea de justicia y *fairness*, es pues el principio de justicia fuera del Derecho común o positivo, usado para corregir (equidad *praeter legem*), o hacer caso omiso (equidad *contra legem*) de, las leyes en circunstancias particulares, por lo que juega como un elemento de balance. Sin embargo, las autoras ya aluden a la dificultad que entraña su concreción al advertir que el contenido de ese principio es muy amplio y no bien definido.

nos en los que aquella puede materializarse. A este respecto pueden establecer dos divisiones, distinguiendo entre equidad procedimental y sustantiva y entre equidad inter e intrageneracional<sup>9</sup>. La primera clasificación distingue entre igualdad real, y no meramente formal, desde la perspectiva de la participación de los distintos países en los procedimientos decisorios internacionales (equidad procedimental) y de las consecuencias de las decisiones adoptadas a través de los mismos (equidad sustantiva o *consecuencial*<sup>10</sup>). Distinción que no obsta que deba reconocerse una indiscutible conexión entre ambas dimensiones, puesto que la participación en el procedimiento decisorio es el medio a través del cual se puede garantizar el reflejo de los intereses de los participantes en las decisiones finales. En todo caso nos centraremos en la segunda dimensión, que identificamos como sustantiva, focalizada en las consecuencias reales de los distintos comportamientos y decisiones, al ser la que de manera más directa se pone en cuestión, en cuanto a lo aceptable de su concreción actual, en el reparto de cargas en el actual régimen jurídico-internacional de lucha contra el cambio climático. Digamos no obstante en relación con la equidad procedimental que la participación de los Estados en los órganos creados por los textos que conforman ese régimen jurídico está presidida por el principio de igualdad<sup>11</sup>. En un principio esa igualdad en cuanto a la posible participación parece ajustarse a consideraciones de justicia; sin embargo, al igual que ocurre con carácter general en el Derecho internacional, esa igualdad *de iure* no se traduce en igualdad *de facto*, ya que la complejidad del funcionamiento del sistema hace más difícil la acción de los países en desarrollo, que no cuentan con los mismos recursos humanos y financieros que los países desarrollados para que su participación sea igual procedimentalmente y, en consecuencia, sustantivamente<sup>12</sup>.

En cuanto a la distinción entre equidad inter e intrageneracional, o por denominarlo de otra forma desde una perspectiva temporal o territorial, debe ad-

---

<sup>9</sup> Véase D. SHELTON (2010), pp. 642 ss. A la segunda distinción alude Bernard DROBENKO [(2007), p. 113] al diferenciar dos niveles de solidaridad: en base al espacio y al tiempo, señalando la dimensión intergeneracional como la cuestión que centra las preocupaciones jurídicas en el segundo nivel. A este respecto pueden verse los trabajos de Anthony D'AMATO, Edith BROWN WEISS y Lothar GÜNDLING (1990), pp. 190 ss.

<sup>10</sup> Expresión tomada de F. TÓTH (1999), p. 2.

<sup>11</sup> El artículo 7 de la CMNUCC establece ese tratamiento en relación con la COP, órgano decisorio supremo, en la que participan en pie de igualdad, es decir con un voto, todos los Estados Parte, conforme al artículo 41.1 del Reglamento de este órgano, aprobado en la 3.<sup>a</sup> COP, en Kioto (FCCC/CP/1997/5, de 19 de noviembre de 1997). Asimismo los artículos 8 y 9 de la CMNUCC consagran la apertura de los órganos subsidiarios de asesoramiento científico y tecnológico y de ejecución a la participación de todas las Partes.

<sup>12</sup> Desigualdad de hecho acentuada por la complejidad de los mecanismos de funcionamiento de las COP que Francisco Javier RUBIO DE URQUÍA [(2006), pp. 41 ss.] califica como órganos complejos, fragmentados en múltiples foros que debaten asuntos de gran complejidad científica, técnica, económica o jurídica.

vertirse que la primera tiene en nuestra opinión menos interés que la segunda en relación con el problema del cambio climático, y ello no porque no revista importancia, que obviamente la tiene, sino porque la gravedad y la urgencia del problema conducen a priorizar nuestra atención en el corto plazo, es decir en la aceptación por parte de las actuales generaciones de un sistema de reparto de cargas que permita hacer frente de manera efectiva a un problema que debe abordarse de forma inmediata. En todo caso ambas dimensiones están recogidas tanto en el Derecho internacional del medio ambiente como de manera específica en los textos que conforman el régimen jurídico internacional de lucha contra el cambio climático<sup>13</sup>.

Centrándonos ya pues en ese enfoque de la equidad desde una perspectiva sustantiva y territorial debe recordarse el componente subjetivo inherente a ese concepto, que se materializa a través de la elección de los criterios conforme a los cuales se va a operar ese reparto de cargas, entre los que se incluyen los de asignación de cuotas *per capita*, responsabilidad histórica y/o actual en relación con el problema medioambiental de que se trate, capacidad de respuesta para hacer frente al problema o vulnerabilidad ante sus efectos negativos. Además, esa determinación de los mencionados criterios tiene lugar en el marco de una sociedad internacional en la que la soberanía sigue conservando la función de principio estructural, lo que se traduce en la absoluta igualdad *de iure* de los Estados y en la que la cooperación, también en el plano del medio ambiente, está condicionada a la voluntad de éstos y en muchas ocasiones sometida a la reciprocidad.

En ese contexto se produce la aparición de determinados intereses comunes, englobados en torno a conceptos como *patrimonio común de la humanidad* o el mucho menos preciso de *preocupación común de la humanidad*, cuya atención exige un esfuerzo colectivo y una participación del mayor número posible de países en los instrumentos jurídicos a través de los que esos intereses se regulan, lo que va a hacer que comiencen a tener reflejo en el ordenamiento jurídico internacional algunos casos de tratamiento diferenciado. Eso no significa necesariamente un cambio radical respecto de los principios antes apuntados, en concreto y al menos en el plano teórico de la condición de la soberanía como principio estructural del Derecho internacional<sup>14</sup>. De hecho, esa exigencia de participación global pone a prueba una sociedad como la interna-

---

<sup>13</sup> Así se hace por ejemplo en el párrafo final del Preámbulo de la CMNUCC en el que se menciona expresamente la decisión de proteger el sistema climático para las *generaciones presentes y futuras*.

<sup>14</sup> No faltan a este respecto propuestas, como la de Frank BIERMANN [(1999), pp. 168 ss.], en la línea de imponer límites a la soberanía en relación a esas *preocupaciones comunes de la humanidad*, impidiendo que los países puedan escudarse en su condición de soberanos para obstaculizar, o excluirse de, las políticas medioambientales efectivas a gran escala, necesarias para afrontar esos problemas considerados por la mayoría de Estados como preocupaciones comunes. La consecuencia práctica final de esa línea de reflexión sería la mayor legitimación de las medidas colectivas, como las restricciones comerciales, contra los *free-riders*.

cional en la que la libertad de acción individual de cada Estado le concede, en el mejor de los casos, un arma negociadora con la que extraer réditos en otros planos como precio a su contribución a un problema cuya solución también es beneficiosa para él, y en el peor de los casos, pone en peligro el encontrar solución a dicho problema<sup>15</sup>. No puede ignorarse sin embargo que, como ya se ha apuntado, esa igualdad *de iure* entre todos los Estados, que resulta de su condición de soberanos, no existe *de facto*, puesto que su capacidad de acción en la escena internacional es muy diversa, constituyendo un factor a tener en cuenta en relación con su comportamiento en lo que se refiere a los regímenes en los que se articulan los mencionados intereses comunes.

Precisamente esa desigualdad *de facto* conduce a una circunstancia que se revela como importante en el marco de los procesos de negociación conducentes a acuerdos sobre la gestión de esas preocupaciones comunes y que, como veremos más tarde, tiene su reflejo en el proceso de negociación del régimen jurídico-internacional de lucha contra el cambio climático. Se trata del hecho de que los Estados, en especial aquellos con menos capacidad o fuerza individual para asegurarse del reflejo de sus intereses en el tratamiento de esas preocupaciones comunes, tienden a agruparse con otros que tienen una aproximación equivalente o cercana a la suya. El resultado es que las negociaciones de esas cuestiones de interés común son en realidad contactos y cambios de postura entre bloques de países, lo que tiene las ventajas e inconvenientes de cualquier visión simplificada de la realidad, ya que por una parte facilita la identificación de las principales posturas en presencia en relación con un problema dado, pero por otra parte no permite percibir los matices en cuanto a las distintas aproximaciones al mismo integradas en cada uno de los grandes grupos, lo que en el caso del cambio climático, y en relación con la *summa divisio* entre países desarrollados y en desarrollo tiene gran relevancia, como veremos más tarde.

## 2. El tratamiento diferenciado en los textos medioambientales internacionales

Aunque la protección del clima constituye una de esas *preocupaciones comunes de la humanidad* cuya gestión justifica la existencia de casos de tratamiento diferenciado en el Derecho internacional<sup>16</sup>, lo cierto es que las

---

<sup>15</sup> A ello se refiere Philippe CULLET [(1999), pp. 549 ss.] advirtiéndolo de que esa situación viene a dificultar los procesos de negociación en los que se intenta encontrar la respuesta a esas preocupaciones globales, además de poner en cuestión las herramientas jurídicas o legales de las que se dispone en Derecho internacional, planteando incluso la necesidad de nuevos instrumentos para fomentar una acción más efectiva a nivel internacional.

<sup>16</sup> Así se establece de forma expresa en diversas Resoluciones de la Asamblea General, pudiendo citar como una de las más antiguas la 43/53, de 6 de diciembre de 1988, relativa a la

primeras manifestaciones de dicho trato se plantean en otros ámbitos de ese ordenamiento jurídico. Es el caso de la pretensión de un Nuevo Orden Económico Internacional, en el marco del cual los países más pobres hacen oír, a partir de la década de los años sesenta y setenta, sus pretensiones de un reparto más equitativo de los recursos y la riqueza en el mundo, lo que tiene su reflejo en la Resolución 2626 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970, relativa a la *Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo*<sup>17</sup>. No obstante, la introducción de las consideraciones de equidad a través del tratamiento diferenciado pasa muy pronto al Derecho internacional del medio ambiente, encontrando su lugar en la Declaración adoptada con ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, reunida en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972, que de alguna forma constituye el punto de partida para la conformación de un auténtico ordenamiento jurídico internacional del medio ambiente<sup>18</sup>, en la que se alude a las dispari-

---

*Protección del clima para las generaciones presentes y futuras.* Asimismo esa condición se recoge en el Derecho internacional convencional, pudiendo mencionar como uno de los ejemplos más claros, y adecuados para nuestro objeto de estudio, el primer párrafo del Preámbulo de la CMNUCC en el que se afirma que *los cambios del clima de la Tierra y sus efectos adversos son una preocupación común de toda la humanidad*. En ese sentido, el cambio climático presenta rasgos que lo destacan respecto de otros problemas medioambientales, siendo considerado por Eric A. POSNER y David WEISBACH [(2010), p. 42] como el ejemplo más importante del problema de la *tragedy of commons*, conforme al cual el acceso libre a un recurso limitado termina conduciendo a un uso excesivo del mismo, que lleva a su vez a su agotamiento, imponiéndose así costes a los demás que aquéllos que usan el recurso no tienen en consideración dada la libertad de acceso al mismo.

<sup>17</sup> Otros ejemplos tempranos de tratamiento diferenciado son los incluidos en la Parte IV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), relativa a comercio y desarrollo, o en la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar, de 10 de diciembre de 1982, en la que se regula la Zona. Véase Y. MATSUI (2004), pp. 73 ss. No falta incluso quien, como Christopher D. STONE [(2004), p. 278], se remonta a precedentes anteriores, como el de la creación de la Organización Internacional del Trabajo por medio del Tratado de Versalles de 1919, cuyo artículo 427 reconoce que las diferencias de clima, de costumbres y de usos, de oportunidad económica y de tradición industrial son un obstáculo para la absoluta igualdad de las condiciones de trabajo, por lo que se establece la aplicación de procedimientos y principios con ese fin *en cuanto lo permitan las circunstancias especiales de cada Estado*.

<sup>18</sup> A ese carácter fundacional se refiere Carlos FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI [(1990), pp. 170 ss.] subrayando que esa Declaración marca el punto de partida de una concienciación colectiva de la comunidad internacional, estableciéndose de esa manera una cierta concepción global del medio ambiente, frente a la situación anterior en la que la protección del mismo se contemplaba desde una perspectiva sectorial, referida sobre todo a la protección de algunos mares o a la lucha contra determinadas formas de contaminación.

dades existentes entre los Estados en relación con su obligación de proteger y preservar el medio natural<sup>19</sup>.

Con posterioridad a dicha Declaración el tratamiento diferenciado se consolida en este sector del ordenamiento jurídico internacional, siendo recogido en numerosas convenciones medioambientales<sup>20</sup>. No obstante, no es hasta la Declaración adoptada con ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992 (en adelante la «Declaración de Río»), cuando ese tratamiento diferenciado se relaciona de forma expresa con las responsabilidades comunes pero diferenciadas<sup>21</sup>. Eso ocurre en el Principio 7 de la De-

---

<sup>19</sup> A este respecto resulta especialmente reseñable el Principio 11 de la citada Declaración, en el que se señala que: «Las políticas ambientales de todos los Estados deberían estar encaminadas a aumentar el potencial de crecimiento actual o futuro de los países en desarrollo y no deberían menoscabar ese potencial ni obstaculizar el logro de mejores condiciones de vida para todos, y los Estados y las organizaciones internacionales deberían tomar las disposiciones pertinentes con miras a llegar a un acuerdo para hacer frente a las consecuencias económicas que pudieran resultar, en los planos nacional e internacional, de la aplicación de medidas ambientales». Las responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados en relación con las obligaciones relativas a la protección del medio ambiente se vuelven a mencionar poco después en el artículo 30 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, incluida en la Resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 12 de diciembre de 1974.

<sup>20</sup> Hasta el punto que, como advierten Alexandre KISS y Jean-Pierre BEURIER [(2010), p. 173], es incorporado de una u otra forma a todas las convenciones mundiales sobre medio ambiente adoptadas desde finales de los años ochenta. En este sentido pueden mencionarse como ejemplos significativos el Convenio de Ginebra sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia, de 13 de noviembre de 1979 (art. 7); el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, adoptado por la Conferencia de Plenipotenciarios de 22 de marzo de 1989 (Preámbulo y art. 10.4); o el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, de 29 de junio de 1990 (art. 5). E incluso se integra en tratados no específicamente medioambientales como la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar (arts. 202 y 207.4). A este respecto recuerda Daniel BARSTOW MAGRAW [(1990), pp. 90 ss.] que si bien en ocasiones ese tratamiento diferenciado no se hace expresamente desde la perspectiva de la división Norte-Sur, es decir recogiendo un estatuto privilegiado en favor de los países en desarrollo, se establece en términos tales que el nivel de desarrollo económico se configura de forma implícita como el requisito básico para disfrutar del mismo. Sobre la inclusión generalizada de este Principio en los textos normativos internacionales de carácter medioambiental, con mención incluso a algunos anteriores a la década de los años ochenta, véase también P. SANDS (2003), p. 288; J. JUSTE RUIZ (2009), p. 36; Y. PETIT (2011), p. 45.

<sup>21</sup> Esa relación no se traslada de igual forma a los grandes convenios adoptados con ocasión de la Cumbre, mientras que la CMNUCC sí que incluye una referencia expresa en su artículo 3.1, sobre la que volveremos más tarde, el Convenio sobre diversidad biológica acoge el tratamiento diferenciado a favor de los países en desarrollo, especialmente en los artículos 16, 20 y 21, pero no menciona de manera explícita el Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas.

claración<sup>22</sup>, en el que se diferencia la responsabilidad agravada de los países desarrollados con un doble fundamento: la responsabilidad, histórica y actual, de sus sociedades y su mayor capacidad para afrontar el problema. Quedan fuera, al menos en principio, otros factores o criterios que pudieran tenerse en cuenta para la determinación del nivel de responsabilidad por lo que respecta a la degradación del medio ambiente, como el de la vulnerabilidad frente a las consecuencias de esa degradación o el de la especial situación o circunstancias de ciertos Estados, si bien el primero pudiera incluso considerarse subsumido en el segundo. La exclusión de ambos criterios parece resolverse por su toma en consideración en el Principio 6 de la misma Declaración, que de esa manera vendría a completar la panoplia de criterios conforme a los cuales se establece la responsabilidad de los Estados, si bien los términos en los que está recogido no parecen permitir atribuirle una carga significativa de obligatoriedad jurídica<sup>23</sup>.

La exclusión de estos criterios, o al menos la atribución de un papel limitado conforme al Principio 6, va a generar insatisfacción entre los países en desarrollo, que se ve notablemente acentuada por la manera en que se incluye en el Principio 7 otro de los criterios por ellos esgrimidos: el de la responsabilidad histórica, que como veremos más tarde tiene un papel importante en el marco del proceso de negociación del régimen jurídico de lucha contra el cambio climático. De hecho, el tenor de la referencia a este criterio constituye la objeción fundamental de los países en desarrollo que, tal como se recogía en la propuesta presentada por el G77<sup>24</sup>, se inclinaban por un reflejo mucho más preciso y expreso de la responsabilidad histórica de los Estados desarrollados en la degradación global del medio ambiente. A eso se añadía la pretensión de ese Grupo de que ese reconocimiento de una responsabilidad especial de los países más avanzados se concretase en la obligación de proveer de manera ade-

---

<sup>22</sup> Que establece lo siguiente: «En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen». La mención del citado Principio, aunque en esta ocasión centrado específicamente en la reacción contra el cambio climático, se repite en el Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+20 (*El futuro que queremos*, A/CONF.216/L.1, de 19 de junio de 2012, par. 191), que recuerda el deber de las Partes de la CMNUCC de proteger el sistema climático sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades.

<sup>23</sup> El Principio 6 viene a señalar: «Se deberá dar especial prioridad a la situación y las necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los más vulnerables desde el punto de vista ambiental. En las medidas internacionales que se adopten con respecto al medio ambiente y al desarrollo también se deberían tener en cuenta los intereses y las necesidades de todos los países».

<sup>24</sup> Véase D. FRENCH (2000), pp. 36 ss.

cuada de nuevos y adicionales recursos financieros y tecnologías medioambientalmente aceptables en términos preferenciales y concesionales a los países más pobres para permitirles lograr el desarrollo sostenible. Ese intento de concretar las obligaciones resultantes de la especial responsabilidad de los Estados más ricos en términos de transferencia financiera y de tecnología parecía encontrar su lugar en el Principio 9 de la Declaración de Río. Sin embargo, tampoco terminaba de satisfacer las pretensiones de los países en desarrollo dado que el tenor literal del texto final daba escaso margen para la consideración del mismo como un primer paso en el proceso de conformación de una costumbre internacional, con base en la cual éstos pudiesen reclamar el cumplimiento de esa obligación de asistencia financiera y técnica<sup>25</sup>.

La posibilidad de contribuir al nacimiento de esa costumbre era precisamente la razón por la que también los Estados Unidos mostraban su insatisfacción respecto del texto final del Principio 7, ante la posibilidad de que del mismo pudiese derivar algún tipo de consecuencia jurídica más allá de lo establecido expresamente, por ejemplo que sirviese de punto de partida para la conformación de una norma de carácter consuetudinario. En ese sentido los representantes de ese Estado hacían saber que no aceptaban una interpretación de ese texto que implicase el reconocimiento o aceptación por su parte de cualquier tipo de obligación o responsabilidad o de disminución de responsabilidad por parte de los países en desarrollo<sup>26</sup>.

En el fondo la diversidad de posturas en torno al texto de la Declaración de Río plantea un debate subyacente acerca de la naturaleza jurídica del Principio

---

<sup>25</sup> Conforme al Principio 9: «Los Estados deberían cooperar en el fortalecimiento de su propia capacidad de lograr el desarrollo sostenible, aumentando el saber científico mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre éstas, tecnologías nuevas e innovadoras». A ello se refiere Duncan FRENCH [(2000), pp. 36 ss.] al advertir de que la diferencia de lenguaje entre la propuesta de Principio 7 planteada por el G77 y el texto final del Principio 9 dificultaba la consideración de esa obligación de asistencia financiera y técnica como una base válida para la consideración de la existencia de una norma consuetudinaria acerca de la transferencia de tecnología medioambientalmente aceptable más allá del marco de los acuerdos multilaterales medioambientales.

<sup>26</sup> *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, A/CONF.151/26 (vol. IV), 28 de septiembre de 1992, par. 16. Ese riesgo resultante de la inclusión expresa del Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas puede justificar la consideración realizada por un asesor del Gobierno de los Estados Unidos que, expresando una opinión personal, afirmaba que dicho Principio no sólo no es necesario sino que es inútil. No es necesario ya que muchos acuerdos ya introducen esa diferenciación, incluso aunque no esté prevista de forma expresa, cuando se perciben razones para considerar que algunos países han contribuido más al problema, o tienen mayor capacidad para resolverlo o están en una situación especial. Su inutilidad se apoya en que no hay acuerdo respecto de su contenido concreto, ni cuando debe aplicarse, lo que genera retraso y pérdida de interés en el proceso negociador. Véase S. BINIAZ, (2002), pp. 361 ss.

pio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas. A este respecto cabe apuntar que su calificación formal parece apoyar la consideración del mismo como principio fundamental del Derecho internacional del medio ambiente. Sin embargo, no puede olvidarse que el término *principio* se utiliza desde una perspectiva amplia, englobándose dentro de esa categoría desde los meramente inspiradores hasta otros con mayor carga de obligatoriedad jurídica, presentando la inclusión del relativo a las responsabilidades comunes pero diferenciadas en esta segunda categoría el inconveniente de su inconcreción.

Ese debate tiene su traslación al ámbito de la cooperación internacional contra el cambio climático, en el que el temor de que en un estadio posterior se pudiese llevar a cabo una concreción de dicho Principio de la que resultasen obligaciones no queridas, llevó a varios países desarrollados, entre ellos y principalmente a los Estados Unidos, en coherencia con su postura respecto de la Declaración de Río antes apuntada, a mostrar sus reticencias respecto del texto final del artículo 3 de la CMNUCC. La consecuencia fue la ausencia de mención al término *principio*, acudiéndose incluso al condicional para describir las obligaciones que del mismo resultarían para las Partes, con el fin de no dar pie para la posterior conformación de una norma consuetudinaria de la que emanen obligaciones más allá de ese texto. En cualquier caso, la inclusión de las responsabilidades comunes pero diferenciadas en la CMNUCC, incluso aun no identificándose como tal *principio*, es considerada como no desprovista de todo valor jurídico, constituyendo como mínimo una pauta interpretativa de todas las obligaciones que puedan resultar de ese texto y de cualquier otro resultante del mismo y conforme a los cuales se articule el régimen jurídico-internacional de lucha contra el cambio climático<sup>27</sup>.

En cuanto a la posibilidad de considerar que, a pesar del intento antes apuntado, se haya conformado una norma consuetudinaria relativa al tratamiento diferenciado en el Derecho internacional medioambiental, la controversia se encuentra también abierta, si bien la mayoría de los especialistas parecen considerar que no existe todavía ese tipo de norma, al menos como regla cristalizada<sup>28</sup>. En todo caso la existencia de una norma consuetudinaria relativa a la

---

<sup>27</sup> A esa conclusión llega Lavanya RAJAMANI [(2000), p. 124], para quien si bien no puede afirmarse que se trate de un principio jurídicamente obligatorio, sí que debe resaltarse su papel como criterio de interpretación de cualquier obligación que se establezca en el actual o en el futuro régimen jurídico.

<sup>28</sup> En ese sentido de considerar que no se puede hablar de una costumbre con ese contenido se pronuncia por ejemplo Yashiro MATSUI [(2004), pp. 95 ss.], que centra las consecuencias jurídicas de este Principio de forma principal en el carácter de pauta interpretativa antes apuntado, hasta el punto que, en su opinión, en el ámbito del desarrollo sostenible un proceso de adopción de normas internacionales que no tenga en cuenta el Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas o una interpretación o aplicación de convenios que lo ignore no podrían reclamar legitimidad. Una opinión similar es la de Daniel BARSTOW MAGRAW [(1990), p. 79] que sin embargo añade la consideración de que al menos ese proceso normativo

obligación de tratamiento diferenciado a favor de los países en desarrollo, respecto a las cargas que resultan de la reacción frente a los problemas medioambientales de interés general, presenta algún elemento a favor y diversos obstáculos: por lo que respecta al primero podría apuntarse que dicho tratamiento diferenciado se encuentra recogido en diversos convenios medioambientales de los que son partes un buen número de países desarrollados. En cuanto a los obstáculos puede incluirse la posibilidad de considerar que los pronunciamientos realizados por esos países, en especial los Estados Unidos, les permitirían acudir a la doctrina del *objeto persistente* para considerar que esa costumbre general no les es aplicable. Pero el obstáculo principal para la consideración de la existencia de una norma consuetudinaria internacional en ese sentido es la falta de concreción de su contenido, que dificulta la identificación de obligaciones concretas impuestas a los países desarrollados.

Más allá del debate respecto a la naturaleza jurídica del Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, debe señalarse que el mismo es objeto de crítica en relación con su consideración como vía de introducción de ese tratamiento diferenciado. En concreto se aduce que, tal como se aplica en el plano medioambiental, con el reconocimiento de un trato favorable a los países en vías de desarrollo, no permite alcanzar el logro de una auténtica participación equitativa, centrando precisamente la atención en la cuestión de la contribución al esfuerzo de lucha contra el cambio climático. Obviamente esas críticas se instalan en el margen de subjetividad, aquejado siempre por un cierto egoísmo, que acompaña al concepto de equidad y se sirven de diversos argumentos cuya mayor o menor aceptabilidad depende en buena medida de la toma en consideración de unos intereses concretos: los de los países desarrollados. Un análisis exhaustivo de los argumentos empleados por y contra la consideración del Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas como instrumento adecuado para el logro de un reparto equitativo de las cargas en relación con los problemas medioambientales excedería quizá del espacio que la prudencia aconseja para este estudio. Sin embargo, sí que pueden realizarse algunas reflexiones que permiten percibir el componente subjetivo que encierra el concepto de trato equitativo.

Uno de los argumentos que propugnan la no idoneidad de este Principio desde el punto de vista del reparto equitativo de las cargas es el que se refiere a la necesaria separación de las cuestiones de justicia redistributiva, a las que

---

parece haber dado comienzo, puesto que si bien el tiempo no ha permitido todavía la conformación de una *opinio iuris* en ese sentido, sí puede hablarse de una norma consuetudinaria emergente relativa a que los regímenes convencionales, por ejemplo los medioambientales, deberían tomar en cuenta, como regla general, el interés de los países menos avanzados en lograr el desarrollo sostenible. A este respecto conviene puntualizar que la afirmación de este autor se realiza hace más de dos décadas, lo que podría poner sobre la mesa la posibilidad de que el transcurso de ese tiempo permitiese afirmar la existencia de esa *opinio iuris*.

trata de responder el tratamiento diferenciado, y medioambientales, argumento conocido como *two-track*. En realidad, esta línea de crítica se apoya en la consideración de ese Principio como un obstáculo a la efectividad de los mecanismos de cooperación con los que se trata de reaccionar frente a los problemas medioambientales. En concreto se afirma que el componente político que implica el concepto de justicia redistributiva, es decir la inclusión de intereses particulares en cuanto a lo que se entiende que resulta equitativo, viene a dificultar, cuando no hacer imposible, la solución de los problemas medioambientales, que por tanto deberían abordarse de manera independiente de cualquier otra consideración, exigiendo a todos los Estados, con independencia de su grado de desarrollo y/o su contribución al problema, un nivel de esfuerzo que permita que de manera efectiva se alcance una solución<sup>29</sup>. La conclusión a la que conduce esta crítica es que las cuestiones relativas a la justicia redistributiva, es decir a la equidad en el reparto de esas cargas, deberían discutirse en otros marcos internacionales de negociación. La respuesta a este argumento hace hincapié en que parece olvidar que el planteamiento de esas cuestiones en otros foros no ha permitido alcanzar una solución satisfactoria para los países en desarrollo, que ven en la necesidad que el mundo desarrollado tiene de su participación en el esfuerzo de lucha contra el cambio climático una buena herramienta de negociación para obtener contrapartidas. Ello no obsta que deba reconocerse que, como se verá con más detenimiento después, dada la evolución de los acontecimientos en relación con el cambio climático se pueda plantear la necesidad de una cierta separación entre los distintos ámbitos o planos de la cooperación internacional a este respecto, estableciéndose un reparto de obligaciones de reducción de las emisiones de GEI en base, sino de manera exclusiva sí principalmente, a consideraciones medioambientales. Pero eso no implica en ningún caso que la justicia redistributiva salga del marco del

---

<sup>29</sup> Esa es la postura de Eric A. POSNER y David WEISBACH [(2010), p. 5] para quienes la utilización por los países en desarrollo de las negociaciones climáticas como una oportunidad para resolver el problema de la distribución equitativa de la riqueza en el mundo terminarán por perjudicarles a ellos mismos, ya que si piden demasiado al mundo desarrollado éste se desentenderá de la cuestión. No obstante, por más que no puede descartarse que esa previsión se cumpla, lo cierto es que parece olvidar algunos aspectos del cambio climático que resultan cruciales, en especial el interés esencial y global de todos los países en su solución, y al igual que la postura de los países en desarrollo pidiendo permisos para seguir emitiendo GEI sólo puede entenderse por la incomprensión del problema, en el caso de los países desarrollados simplemente no pueden dar la espalda a la cuestión ya que de lo que se trata no es de un ofrecimiento dadivoso a los países en desarrollo sino de que éstos están utilizando las herramientas negociadoras que les confiere la obligación de su participación en el esfuerzo global, lo que no quiere decir que deban también olvidar por su parte que ellos mismos tienen interés en la solución del problema, por lo que son los primeros a quienes no interesa tensar la cuerda de la negociación hasta que se rompa. En lo que respecta al papel de la justicia distributiva en relación con el cambio climático véase también E. A. POSNER y C. R. SUNSTEIN (2007).

régimen internacional en el que se aborda ese problema, sino que se integra en el mismo, de forma que la inequidad que resulta de la mera aplicación de criterios medioambientales se compense a través de otras vías como, de forma especial, la asistencia financiera y técnica. En el fondo con esa separación de las cuestiones medioambientales y de las reclamaciones de equidad parece querer ponerse de manifiesto una especie de consideración de los países más pobres como opuestos al avance en la protección del medio ambiente global, y en concreto a la lucha contra el cambio climático, que en realidad no es sino una visión estereotipada<sup>30</sup>.

Otro argumento utilizado para criticar la actual configuración del Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas es el que se apoya en la dimensión intergeneracional de la equidad a la que antes se hacía referencia, pero en lugar de tomarla en consideración hacia el futuro se contempla hacia el pasado dando como resultado una discriminación que resulta de que las actuales generaciones en los países desarrollados han de asumir la responsabilidad por el comportamiento de las anteriores. Las respuestas a ese argumento señalan que en realidad no existe esa ruptura generacional en la medida en que el estándar de vida que actualmente disfrutan los ciudadanos de un Estado viene determinado entre otras razones por el comportamiento de sus antepasados<sup>31</sup>. Un tercer argumento es el que establece que quien obtiene el máximo

---

<sup>30</sup> A ello aluden Mario PROST y Alejandra TORRES CAMPRUBÍ [(2012), pp. 384 ss.] que se refieren a la división artificial entre el Norte, con una robusta conciencia medioambiental y unas instituciones medioambientales efectivas, y el Sur, una superpoblada, iletrada y desorganizada masa de sufrimiento, con escaso apetito para las cuestiones medioambientales, preocupado únicamente por su propio desarrollo y la reforma del orden económico internacional. La experiencia contradice esa visión caricaturesca, ya que mientras en los países desarrollados una buena parte de la sociedad aparece, tal como se señaló al comienzo, como apática y poco proclive a cambiar sus hábitos de producción y de consumo, amplios sectores de las sociedades de los países en desarrollo están activamente comprometidos en la defensa de sus comunidades respecto de amenazas medioambientales. Frente a la visión demasiado simplista de la posición de los países en desarrollo acerca de la protección medioambiental Kishan KHODAY y Usha NATARAJAN [(2012), pp. 415 ss.] destacan el auge de los movimientos sociales y el creciente poder económico y político de algunos de esos Estados, especialmente los más grandes, tendencias que califican como determinantes para la evolución del Derecho internacional del medio ambiente.

<sup>31</sup> Ese argumento es el empleado por Lavanya RAJAMANI [(2000), p. 122] desde la perspectiva de los países en desarrollo, buscando apoyo de alguna forma en el Principio quien contamina paga, al afirmar que si bien se reconoce que la cuestión es controvertida, es claro que las generaciones presentes se han beneficiado de las acciones de sus ancestros y en concreto del perjuicio al medio ambiente causado por éstos, por lo que han de ser responsables en consecuencia. Lo que por otra parte tiene, en su opinión, un efecto pedagógico en el sentido de que si se descarta la responsabilidad histórica se eliminará un factor que prevendrá a las futuras generaciones para hacer lo mismo. En esa misma línea Edith BROWN WEISS [(2002), p. 368] apoya esa exigencia de equidad intergeneracional en la contribución histórica de un Estado a un problema dado, de forma que su obligación futura se basa en lo que recibió del pasado.

beneficio de la cooperación internacional no debería pagar menos, y como los países en desarrollo son los más beneficiados de la lucha contra el cambio climático, dada su mayor vulnerabilidad, deberían contribuir en mayor medida. La contestación de este argumento comienza por subrayar que curiosamente entra en contradicción con los dos anteriores, el primero que propugnaba que las consideraciones de justicia distributiva no tuviesen ningún lugar en la lucha contra el cambio climático y el segundo que hablaba de la discriminación intergeneracional, puesto que el mayor beneficio de los países en desarrollo y su participación en el sistema a pesar de su bajo nivel de emisiones se justifica porque las generaciones futuras en esos países obtendrán un beneficio como consecuencia de esa participación. A ello se añade que la premisa de que quienes más se benefician son los países en desarrollo, ya que son más vulnerables, admite ciertos matices, especialmente enfocada desde una perspectiva puramente económica<sup>32</sup>.

En todo caso incluso quienes responden a esas críticas al Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas reconocen que su aportación a la introducción de la equidad en la distribución de cargas en los sistemas de cooperación medioambiental internacional no debe exagerarse. Esa matización respecto de la utilidad de este Principio resulta de su inconcreción, advirtiendo que si bien resulta útil para realzar las tensiones entre demandas medioambientales y de desarrollo, proporciona muy poco en el plano normativo acerca de la mejor manera de resolver el problema. La conclusión es que si bien este Principio ya ha encontrado reflejo en diversos textos jurídicos internacionales, especialmente en los relativos a la lucha contra el cambio climático, y puede ser visto como una expresión de los principios de equidad y justicia, sería erróneo considerar que resuelve de manera definitiva esas cuestiones. Primero porque ha sido implementado en algunos, pero no en todos los regímenes convencionales, a lo que se añade que los compromisos recogidos en esos textos son a menudo limitados y están sometidos a concreción posterior mediante acuerdos o protocolos adicionales. Y segundo porque está sujeto a interpretaciones diferentes, de manera que mientras para algunos es una obligación legal impuesta a los países desarrollados de proporcionar reparación de las injusticias medioambientales del pasado, para otros se trata de un mero reflejo de la responsabilidad

---

<sup>32</sup> Otra forma de ver el argumento de que quienes más se benefician han de pagar más es la planteada por Lavanya RAJAMANI [(2000), p. 123], que considera que los países industrializados se han beneficiado desproporcionadamente de sus procesos de industrialización de los que resultan emisiones de GEI a la atmósfera que causan un daño universal y los costes han de ser asumidos por todos. A eso debe añadirse que la consideración del mayor beneficio futuro de los países en desarrollo por la lucha contra el cambio climático resulta discutible si se tiene en cuenta que, como veremos más tarde, también los Estados desarrollados sufren las consecuencias de catástrofes ambientales con origen en el calentamiento global, cuya valoración económica permite percibir el beneficio que esos países obtienen de la reacción contra las causas de esos fenómenos.

de los países más ricos y avanzados tecnológicamente de jugar un papel de liderazgo en la cooperación internacional en este ámbito. Con base en todo ello este Principio ha sido objeto de un ataque sostenido en los últimos años, lo que se ha puesto de manifiesto en relación con el cambio climático en las últimas COP, en las que los países desarrollados tenían claro que no comprometerían nuevas reducciones de emisiones a menos que los países en desarrollo asumiesen también limitaciones<sup>33</sup>.

### III. EL PRINCIPIO DE LAS RESPONSABILIDADES COMUNES PERO DIFERENCIADAS EN EL ACTUAL RÉGIMEN JURÍDICO DE LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

Como ya se señaló anteriormente, el Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas está muy presente en la CMNUCC<sup>34</sup>, abierta a la firma precisamente durante la Conferencia de Río, momento en el que se concreta y se recoge expresamente dicho Principio en el Derecho internacional del medio ambiente. E igualmente tiene un papel importante en el Protocolo de Kioto, hasta el punto de ser considerado como el principal ejemplo de la aplicabilidad práctica de ese mecanismo de las responsabilidades comunes pero diferenciadas en el sistema jurídico internacional actual<sup>35</sup>.

El tratamiento diferenciado inherente a este Principio se materializa en este caso en la identificación de diversas categorías de Estados Parte, a cada una de las cuales le corresponden distintos niveles de actuación en el esfuerzo global de lucha contra el cambio climático. Una primera categoría sería la que tanto la CMNUCC como el Protocolo de Kioto identifican como países del Anexo I<sup>36</sup>, que son los únicos que asumen compromisos de reducción de sus emisiones

---

<sup>33</sup> Véase M. PROST y A. TORRES CAMPRUBÍ (2012), pp. 387 ss.

<sup>34</sup> En concreto en sus artículos 3, 4 y 12. El primero de los cuales recoge el principio de equidad tanto desde la perspectiva territorial o económica, que se materializa en la división entre países desarrollados o en desarrollo, como desde la intergeneracional. Por su parte el segundo establece lo que se ha calificado como un *mecanismo de condicionalidad inversa*. Véase J. JUSTE RUIZ (2009), p. 41.

<sup>35</sup> R. GILES CARNERO (2009), pp. 31 ss.

<sup>36</sup> Este Anexo incluye a los países desarrollados, integrándose en esa categoría los Estados industrializados miembros de la OCDE en el momento de la adopción de la CMNUCC, así como algunas *economías en transición*, término con el que se identifican ciertos países de Europa central y oriental entre los que destaca la Federación de Rusia. A ello debe añadirse la inclusión en ese Anexo I de la entonces Comunidad Europea, sustituida por la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa. La composición del Anexo I se ha ido modificando con el tiempo, y así en la 3.<sup>a</sup> COP, se incorporaba a Croacia, Eslovenia, Liechtenstein y Mónaco, además de sustituir a Checoslovaquia por Eslovaquia y la República Checa (Decisión 4/CP.3, FCCC/CP/1997/7/Add.1, de 25 de marzo de 1998). Posteriormente en la 15.<sup>a</sup> COP se producía la inclusión de Malta (Decisión 3/CP.15, FCCC/CP/2009/11/Add.1, de 30 de marzo de 2010) y

de GEI, tal como resulta del artículo 4.2.a) de la CMNUCC. La intensidad en cuanto a las obligaciones impuestas aumenta en relación con la segunda categoría de Estados Parte, que serían los inscritos en el Anexo II, que no son sino los incluidos en el Anexo I excepto las economías en transición. A esos países se les atribuyen obligaciones adicionales de asistencia financiera y transferencia de tecnología conforme a lo que se establece en el artículo 4.3 y siguientes de la CMNUCC<sup>37</sup>. El resto de Estados Parte constituye una última categoría definida de manera residual, la de los que no se encuentran inscritos en ninguno de esos Anexos. Es decir que, el elemento más destacable de esta materialización del tratamiento diferenciado es que en el caso del cambio climático las responsabilidades comunes pero diferenciadas conducen a la imposición de obligaciones de reducción de emisiones de GEI exclusivamente a los países del Anexo I, que en un principio se identifican con los países desarrollados<sup>38</sup>.

El objetivo principal de ese tratamiento diferenciado es integrar el factor de la equidad en el esfuerzo de lucha contra el cambio climático. Pero, como ya se apuntó anteriormente con carácter general, el Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas cumple otra función: incentivar una participación lo más amplia posible en los mecanismos de cooperación referidos a esos intereses comunes, sirviendo como estímulo a los países en desarrollo

---

en la 17.<sup>a</sup> COP la de Chipre (Decisión 10/CP.17, FCCC/CP/2011/9/Add.2, de 15 de marzo de 2012).

<sup>37</sup> Los apartados 3 y 4 del artículo 4 se refieren a la puesta a disposición de recursos *nuevos y adicionales* para cubrir todos los gastos de los países en desarrollo para cumplir con su obligación respecto de la elaboración de sus inventarios nacionales y de las medidas adoptadas o por adoptar en el marco de la CMNUCC, y de los recursos necesarios para hacer frente a los costes de su adaptación a los efectos adversos del cambio climático. La calificación de esos recursos como *nuevos y adicionales* es interpretada por Jaume SAURA ESTAPÀ [(2003), p. 25] en el sentido de que no pueden ir en detrimento de la Ayuda Oficial al Desarrollo que ya conceden esos Estados, ni pueden incluirse en las aportaciones a proyectos relativos a la mitigación del cambio climático, como los mecanismos de flexibilidad. Además, el apartado 5 de ese mismo artículo 4 establece la obligación de los países del Anexo II de tomar las medidas necesarias para promover, facilitar y financiar la transferencia de tecnologías y conocimientos prácticos ambientalmente sanos o el acceso a ellos de otras Partes, con especial atención a los países en desarrollo, así como apoyar el desarrollo y mejora de las capacidades y tecnologías endógenas de estos países.

<sup>38</sup> Resulta curiosa a este respecto la terminología usada en el artículo 4 de la CMNUCC para referirse a las Partes incluidas en cada uno de esos Anexos. Así mientras en el apartado 3.º de ese artículo se hace referencia a *los países desarrollados y las demás Partes desarrolladas que figuran en el anexo II*, en el apartado 2.º se habla de *los países desarrollados y las demás Partes incluidas en el anexo I*. De forma que la CMNUCC parece reconocer la imposición de obligaciones de reducción de emisiones de GEI a países a los que no considera, al menos de forma expresa, como desarrollados, en concreto los que identifica como economías en transición. Esta circunstancia será pertinente posteriormente cuando se someta a crítica la división entre países desarrollados y en desarrollo en el marco de la CMNUCC y el Protocolo de Kioto.

para incluirse en el sistema<sup>39</sup>. Sin embargo, la realidad parece desmentir esa visión del tratamiento diferenciado como un incentivo para una participación global en el esfuerzo de reacción contra el cambio climático. El motivo fundamental es precisamente la no imposición de obligaciones de reducción de las emisiones de GEI a los países en desarrollo, lo cual es esgrimido por ciertos países desarrollados como causa para su no participación en el Protocolo de Kioto. Es decir que esa concreción del tratamiento diferenciado comporta dos consecuencias negativas para la efectividad del sistema: la primera es la exclusión, en este caso podríamos decir conforme a Derecho, de los países en desarrollo del esfuerzo colectivo de reacción, lo que, a la vista del agravamiento de la situación en cuanto al calentamiento global, se presenta como un elemento clave de reforma del sistema de cooperación internacional, idea sobre la que se insistirá más adelante. La segunda es la exclusión, en este caso *de facto* es decir por no querer entrar a formar parte del sistema, de ciertos países desarrollados que utilizan la exención concedida a los países en desarrollo como excusa, o coartada, para justificar la no asunción por ellos de obligaciones de reducción de emisiones. En este sentido destaca el supuesto de los Estados Unidos<sup>40</sup>, que

---

<sup>39</sup> Esa doble esencia del Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, a la que ya se hizo referencia anteriormente, es también subrayada por Philippe CULLET [(1999), pp. 577 ss.] que se refiere a la cooperación y al tratamiento diferenciado como los dos planos en los que dicho Principio incide. Eso lo convierte, en su opinión, en el instrumento que más se ajusta a la esencia del tratamiento diferencial en Derecho internacional del medio ambiente, buscando al mismo tiempo reunir a todos los Estados para cooperar en la solución de los problemas ambientales. Podría incluso considerarse que este segundo objetivo primaría sobre el primero, retomando aunque sólo parcialmente la crítica antes apuntada que propugnaba la separación de las cuestiones de desarrollo y medioambientales. En efecto, la razón de ser primera del tratamiento diferenciado sería la de conseguir el carácter global del mecanismo de reacción contra un problema que constituye una *preocupación común de la humanidad*. Esa argumentación es la que sostiene por ejemplo Marie-Pierre LANFRANCHI [(2010), pp. 280 y ss.] para quien la verdadera finalidad del trato diferenciado, más que intentar remediar las desigualdades individuales de desarrollo, es la de asegurar una mejor eficacia del régimen, para satisfacer el objetivo último de la CMNUCC: estabilizar las emisiones de GEI.

<sup>40</sup> Es interesante mencionar que la posición de este Estado se produce a pesar de que, como advierte Christopher D. STONE [(2004), p. 280], el Senado norteamericano no parecía opuesto a la participación en el esfuerzo de reacción contra el cambio climático. De hecho, muchos senadores se mostraban de acuerdo con imponer a los países en desarrollo obligaciones menos restrictivas o incluso permitir un incremento de emisiones durante un periodo determinado. Las razones que explican el rechazo de los Estados Unidos a ratificar el Protocolo de Kioto son expresadas de manera sintética por José JUSTE [(2009), pp. 49 y 50], que califica esa postura como éticamente criticable, políticamente objetable y jurídicamente abusiva, aunque no pueda ser impugnada de acuerdo con el Derecho de los tratados. El autor menciona como razones para esa actitud las reticencias ante una aplicación que la Administración de ese Estado juzga exagerada del Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, la voluntad de no dejar las decisiones sobre cuestiones que pueden afectar profundamente a su política económica en manos de instancias internacionales que escapan a su control y la falta de confianza

sin embargo no se encuentra a este respecto en una situación de aislamiento puesto que su postura es, en mayor o menor medida, compartida por otros países desarrollados, pudiendo citar al respecto la decisión adoptada por Canadá tras la COP de Durban de abandonar el Protocolo de Kioto<sup>41</sup>.

El resultado de lo que se acaba de apuntar es que el contenido que tanto en la CMNUCC como en el Protocolo de Kioto se da al Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas conduce en la práctica a resultados contrarios a los que se buscaban con su inclusión. Por una parte resulta que, por una u otra razón, quedan fuera de ese esfuerzo los principales emisores de GEI (China, Estados Unidos, India, Brasil...); por otra que, lejos de constituir un incentivo para la entrada de más países en el sistema, se ha convertido en el obstáculo principal para el logro de un mecanismo de cooperación global. Partiendo del consenso unánime respecto de la introducción del tratamiento diferenciado, el desacuerdo que conduce a esa situación sólo puede referirse pues a la manera en la que se concreta<sup>42</sup>. Por lo que debe ser

---

en el buen funcionamiento del sistema establecido, considerado como demasiado complejo y excesivamente burocratizado. Sobre la postura de los Estados Unidos véase también J. BRUNEE (2004), pp. 617 ss.

<sup>41</sup> Mediante notificación de 15 de diciembre de 2011, en vigor a partir del 15 de diciembre de 2012, Canadá comunica a los demás Estados Parte su retirada del Protocolo de Kioto. De hecho, este Estado se integra en un grupo de países, identificado como JUSCANZ (Japón, Estados Unidos, Canadá, Noruega y Nueva Zelanda), que comparten una visión del Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas tal como se refleja en la CMNUCC y el Protocolo de Kioto, conforme a la cual, como advierte Lavanya RAJAMANI [(2000), pp. 128 y ss.], dicho Principio comporta una ventaja económica inequitativa para los países en desarrollo, que no tendrían que hacer frente a las mismas obligaciones que los países desarrollados. Esa posición se señalaba de manera expresa en la Resolución Byrd-Hagel [*S. Res. 98 (Report N<sup>o</sup> 105-54)*], adoptada por el Senado de los Estados Unidos el 25 de julio de 1997 y en la que se afirmaba que el Gobierno de este Estado no debería comprometerse con el Protocolo, o cualquier otro texto que surgiese de las negociaciones que en aquel momento se estaban llevando a cabo, en el caso de que se impusiesen nuevos límites de emisiones de GEI a los países del Anexo I, mientras no se estableciesen obligaciones de ese tipo para los países en desarrollo, ya que de ello derivaría un serio perjuicio económico para los Estados Unidos. Ello a pesar de que, como ya se ha señalado, la mayoría de senadores aceptaba el Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas e incluso creían que un reparto equitativo de las cargas incluía objetivos obligatorios para el mundo en desarrollo al mismo tiempo que se incorporaban mecanismos de flexibilidad en su cumplimiento. Frente a esa interpretación se situaba la del G77/China, que rechazaba de forma explícita la imposición de obligaciones a los países en desarrollo al percibirla como una estrategia dirigida a contrarrestar su poder de negociación. Entre los argumentos esgrimidos por esos países se incluía la calificación de sus emisiones como de subsistencia y las de los países desarrollados como de lujo.

<sup>42</sup> El amplio desacuerdo que suscita la actual configuración del Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas parece poner en entredicho la condición del mismo como instrumento para garantizar la equidad en el esfuerzo mediante el trato diferenciado. A ello alude Rosa GILES [(2009), p. 37] al advertir que es como si el instrumento de la diferenciación se hubiese llevado más allá de lo razonable, hasta el punto de que se provoca una situación en

en ese plano en el que debe centrarse la revisión de lo hasta ahora actuado para intentar encontrar un nuevo contenido que haga dicho Principio aceptable para todos.

En esa línea el elemento fundamental a revisar es el de la elección de los criterios con arreglo a los cuales se determina la asignación de obligaciones de reducción de las emisiones de GEI puesto que, si bien no es esa la única dimensión del tratamiento diferenciado en la CMNUCC y el Protocolo de Kioto, incluyéndose junto a ella otras como la asistencia financiera y técnica e incluso el reconocimiento de calendarios de cumplimiento distintos para ciertas obligaciones, sí es la más controvertida tanto por la distribución de cargas como por el carácter esencial de la acción en ese plano para poder revertir el problema del calentamiento global. Debe recordarse en este punto que el actual sistema de cooperación se apoya en criterios como la responsabilidad histórica y actual de los países desarrollados en el origen del problema del cambio climático (Preámbulo de la CMNUCC) y en las necesidades específicas y circunstancias especiales de los países en desarrollo, especialmente su mayor vulnerabilidad frente a los efectos adversos de ese fenómeno (art. 3.2 de la CMNUCC). El resultado de la aplicación de esos criterios es la opción en el Protocolo de Kioto por el sistema de las emisiones exentas (*grandfathered*), conforme al cual se distribuye la carga entre los países desarrollados conforme a un porcentaje de reducción de sus emisiones actuales, mientras que a los países en desarrollo no se les impone obligación alguna a este respecto.

La ineficacia del sistema así establecido no debe interpretarse necesariamente como la constatación de que los criterios hasta ahora utilizados son inadecuados, pero sí que al menos son insuficientes, puesto que no han servido para garantizar el principal objetivo de ese mecanismo de cooperación: la reversión del calentamiento global. Más adelante mencionaremos otros criterios que podrían tomarse en consideración, planteando alguna propuesta de cual podría ser el resultado final de la combinación de esa diversidad de factores. Pero a continuación y todavía a vueltas con las insuficiencias del actual sistema, prestaremos atención al elemento esencial del mismo: la

---

la que las responsabilidades ya no son comunes y el principio de equidad ya no resulta aplicable. Además, la autora adelanta un argumento que retomaremos con más fuerza en el análisis del tratamiento diferenciado que debe reflejarse en el *post-Kioto*, y que como veremos viene impuesto por los datos arrojados por la observación científica, al afirmar que ningún argumento ambiental permite sostener la pertinencia de esta solución basada en la necesidad de tener presente el derecho al desarrollo sostenible de los Estados menos avanzados. Ese desacuerdo generalizado en torno al reparto de cargas en relación con la lucha contra el cambio climático puede servir para justificar la afirmación realizada por Mario PROST y Alejandra TORRES CAMPRUBÍ [(2012), p. 380], conforme a la cual el Derecho internacional del medio ambiente, como disciplina, ha fallado en responder a los problemas de *fairness* de forma significativa y sistemática, limitándose simplemente a reconocer la existencia de esos problemas, lo que se identifica como una actuación superficial (*at the margins*).

exención de obligaciones de reducción de emisiones de GEI para los países en desarrollo. Para ello primero nos centraremos en la referencia que al respecto de la especial vulnerabilidad de esos países se recoge en el artículo 3.2 de la CMNUCC para posteriormente realizar algunas reflexiones sobre las ventajas e inconvenientes de esa división entre países desarrollados y en desarrollo, en especial tal como la misma se plasma en la propia CMNUCC y el Protocolo de Kioto.

### **1. El Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas como mecanismo de respuesta al carácter inequitativo de las consecuencias del cambio climático**

El esquema asimétrico de asignación de cargas seguido en los textos que conforman el régimen jurídico-internacional de lucha contra el cambio climático intenta responder al carácter inequitativo de las consecuencias de ese fenómeno. Se trata de llevar a la práctica la definición de la equidad ya apuntada al hablar de ésta con carácter general en relación con el Derecho internacional del medio ambiente, consistente en tratar de forma diferente lo que es distinto. Esta circunstancia se configura como un elemento clave no sólo para entender la distribución de obligaciones recogida en el actual esquema de cooperación internacional sino, sobre todo, para orientar de manera adecuada el debate actualmente en curso para concretar el nuevo régimen jurídico-internacional, cuya efectividad depende de su adaptación al carácter global pero también inequitativo del problema que se trata de atajar.

Y es que ambos rasgos del cambio climático han de ser integrados en un reparto de las cargas que convenga al mayor número posible de países para que se sumen a ese esfuerzo colectivo. La condición del mismo como un problema global, en relación con la que existe un amplio consenso tal como resulta de su consideración como una *preocupación común de toda la humanidad*, conforme al Preámbulo de la CMNUCC, supone que sus consecuencias afectan a todos los habitantes del planeta. Pero su carácter inequitativo añade que eso no significa que la intensidad de esos efectos negativos vaya a ser la misma en todas las regiones. Más bien al contrario, tal como señala el Cuarto Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (en adelante «IPCC»), esos efectos variarán de unas regiones a otras, siendo especialmente graves en los países en desarrollo. La especial vulnerabilidad de estos países frente a las consecuencias negativas de este fenómeno es el resultado de un conjunto de factores de muy diferente naturaleza (económicos, políticos, sociales, tecnológicos...), entre los que pueden citarse su condición de economías basadas en gran medida en actividades sensibles al clima, que muchos de ellos se mueven cerca de los umbrales de tolerancia ambiental y climática y que su capacidad de respuesta, tanto en términos de mitigación de esas consecuencias

negativas como de adecuación a las mismas puede chocar con limitaciones técnicas, económicas e institucionales<sup>43</sup>.

Es decir que el cambio climático es un proceso inequitativo, o en terminología fiscal *regresivo*, puesto que los países que menos van a sufrir los efectos del mismo, sea por su posición geográfica o sea porque disponen de más medios para mitigarlos<sup>44</sup>, son los Estados más desarrollados, precisamente aquellos cuya responsabilidad, al menos en cuanto a la génesis del problema, es mayor. Ello no puede hacer olvidar sin embargo que esa culpa en origen no agota el sentido del término responsabilidad histórica y que las cosas cambian si hablamos de la contribución actual al agravamiento del fenómeno, medido especialmente en términos de emisiones de GEI a la atmósfera. En esta segunda aproximación debe reconocerse que existen varios países en desarrollo, a los efectos del régimen internacional de lucha contra el cambio climático, que se incluyen en lugares de honor en las listas de los mayores emisores. Es el caso de China e India, especialmente del primero que ocupa el primer puesto desde 2007, momento en que sobrepasó a los Estados Unidos<sup>45</sup>. La conclusión que se extrae

---

<sup>43</sup> El Informe [(2007), p. 11] señala los rasgos fundamentales de esos efectos por regiones y, por ejemplo, por lo que se refiere a Europa advierte que los mismos serían más acusados en el Sur, en donde el cambio climático agravaría las condiciones existentes (altas temperaturas y sequías) en una región ya de por sí vulnerable a la variabilidad climática, y reduciría la disponibilidad de agua, el potencial hidroeléctrico, el turismo estival y la productividad de los cultivos en general. Por otra parte, el carácter especialmente grave de las consecuencias de este fenómeno para ciertas partes del mundo es subrayado por el PNUD [(2007), p. v], que apunta que a largo plazo el cambio climático representa una amenaza grave para el desarrollo de la humanidad, pero que en ciertos lugares pone ya en peligro los esfuerzos desplegados por la comunidad internacional para reducir la pobreza extrema. A eso se añade la afirmación de la Agencia Europea del Medio Ambiente [(2008), p. 3], que extiende esa fractura entre *ricos* (desarrollados) y *pobres* (en desarrollo), en relación con los perjuicios causados por el cambio climático, al interior de los Estados, especialmente de los menos desarrollados lo que amplifica el carácter inequitativo del proceso, advirtiendo que los efectos más graves los sufrirán probablemente las capas de población más pobres de estos países y posiblemente acentuarán las desigualdades en el estado de salud y en el acceso a alimentación adecuada, agua potable y otros recursos.

<sup>44</sup> Respecto a la naturaleza regresiva del cambio climático advierte Anthony GIDDENS [(2010), p. 205] cómo la observación de la realidad muestra que la vulnerabilidad frente a sus efectos negativos guarda estrecha relación con la debilidad económica y política, y aumenta de forma exagerada en los países menos avanzados, que albergan a los mil millones de personas más pobres del planeta. En el elenco de causas mencionadas por este autor destaca la afirmación de que la pobreza, la debilidad económica, no es la única variable que determina esa vulnerabilidad, sino que junto a ella se incluye la debilidad política, entendida como el mal funcionamiento de las instituciones, puesto que, como él mismo advierte, los países que siguen siendo muy pobres pero que han conseguido superar algunos de estos problemas resisten mucho mejor los desastres.

<sup>45</sup> La Agencia Internacional de la Energía (*CO<sub>2</sub> Emissions from Fuel Combustion. Highlights*, 2011 edition —<http://www.iea.org/co2highlights>—) ofrece cifras que permiten

de ello es la limitación de uno de los criterios mencionados en la CMNUCC: el de la mayor responsabilidad, histórica y actual, de los países desarrollados, al menos en cuanto a su toma en consideración como criterio exclusivo para la atribución de obligaciones de reducción de esas emisiones.

Por otra parte, diferentes voces, entre ellas obviamente aquellas provenientes de las economías emergentes, señalan que el panorama que resulta de esas cifras de volumen absoluto de emisiones no coincide con el que se extrae de la ponderación de dichas emisiones por habitante. Es decir que se propone el criterio de las emisiones *per capita*, conforme al cual la contribución de los países desarrollados sigue siendo mucho más elevada, entre otras razones por el enorme diferencial que en términos demográficos existe entre algunos de esos Estados, especialmente los dos gigantes mencionados, y el resto de la comunidad internacional. Esta circunstancia da pie a esos países a afirmar que, desde una aproximación que podríamos denominar como de equidad en el reparto de cargas a nivel individual, los países desarrollados deben seguir siendo los que asuman el peso en lo que respecta a la reducción de las emisiones de GEI. Como ya hemos señalado el problema de la concreción de la equidad es el carácter subjetivo de lo que es justo y equitativo, que cada país tiende a ver como lo más cercano posible a sus intereses. En cualquier caso, por más que este criterio de las emisiones *per capita* no deba ser descartado, especialmente dado el protagonismo que han adquirido los países que lo secundan, el mismo no está exento de ciertas objeciones, siendo la mayor de ellas que su aplicación como único criterio conduce de forma necesaria a la imposibilidad de lograr un esquema eficaz para revertir las consecuencias negativas de este fenómeno<sup>46</sup>. Sobre el lugar que podría corres-

---

percibir la evolución seguida por las emisiones en esos países, especialmente comparándolas con las de los EEUU o la Unión Europea. Para ello tomamos como referencia cuatro puntos temporales: 1971, el primer año del que el informe de la Agencia ofrece datos, 1990, 2007 y 2009. La elección de esas fechas como puntos de referencia responde, en el caso de la segunda y cuarta porque nos sirven para ofrecer un porcentaje de la evolución de esas emisiones en esa década y en cuanto a la tercera ya que se trata, como ya se ha dicho, del momento en el que China supera a los EEUU en su volumen de emisiones. En el caso de EEUU las cifras, expresadas en toneladas de CO<sub>2</sub>, en esos años son respectivamente 4.275,1/4.860,4/5.852,4/5.290, registrándose un incremento de las emisiones entre 1990 y 2009 de un 8,8 por 100. En cuanto a la Unión Europea, de la que el informe no dispone de datos en relación con 1971, la evolución va desde las 4.133,3 toneladas en 1990 a las 3.623,4 en 2009, experimentándose por tanto una reducción de las mismas en ese periodo de un 12,3 por 100. Pasando a los dos gigantes asiáticos en el caso de India las cifras en los años tomados como referencia son respectivamente 198,5/590,8/1.372,9/1.630, con un incremento de sus emisiones de un 175,9 por 100 entre 1990 y 2009. Por su parte las cifras para China son las siguientes: 867,6/2.371.1/6.037,2/7.037,9, lo que conduce a un incremento de emisiones entre 1990 y 2009 de un 196,8 por 100.

<sup>46</sup> A este respecto advierte la Agencia Internacional de la Energía [(2008), p. 14] que las tres cuartas partes del incremento previsto en las emisiones de GEI relacionadas con la energía proceden de China, India y Oriente Medio, lo que alcanza hasta el 97 por 100 de dicho incremento si se tiene en cuenta el conjunto de los países no miembros de la OCDE. A

ponder a este criterio y el anterior de la responsabilidad histórica en el conjunto de parámetros a tener en cuenta para alcanzar una solución equitativa en cuanto al reparto de cargas relativas a la reducción de las emisiones de GEI volveremos más adelante. A continuación vamos a centrarnos en las ventajas e inconvenientes que, desde el punto de vista de la eficacia del sistema, tiene la *summa divisio* establecida entre países desarrollados y en desarrollo, especialmente teniendo en cuenta qué países forman cada una de esas dos categorías a los efectos del régimen jurídico actual de lucha contra el cambio climático.

## 2. En torno a la división entre países desarrollados y en desarrollo

La atribución de obligaciones, en especial de reducción de emisiones, exclusivamente a los países del Anexo I, más allá de las consideraciones antes apuntadas respecto a la redacción del artículo 4.2 y el reconocimiento implícito de que también países que no entrarían en la categoría de desarrollados, en concreto las economías emergentes, deben asumir obligaciones de esa naturaleza, convierten a la distinción entre países desarrollados y en desarrollo en la cuestión crucial respecto del reparto de cargas en el actual sistema de cooperación internacional contra el cambio climático. No obstante, esa clasificación en dos categorías, además de conducir en último término a la exclusión del esfuerzo de mitigación de los actores principales, repercutiendo muy negativamente en la efectividad del sistema, resulta demasiado simplista, tal como se afirmó anteriormente, ya que impide tener en cuenta las notables diferencias que existen entre los distintos países que conforman cada uno de esos grupos. En realidad, esa aproximación genérica no se desarrolla de la misma forma en los dos grupos, puesto que en relación con los países desarrollados el enfoque es mucho más matizado, e individualizado, asignándose en el Protocolo de Kioto una cuota de reducción de las emisiones de GEI a cada país en función de sus circunstancias concretas. Sin embargo, el enfoque de los países en desarrollo se hace desde una perspectiva global, ofreciendo una especie de café para todos en cuanto a la exención de obligaciones de reducción de emisiones, sin introducir esa diferencia que, al menos, parece que debiera distinguir a los emergentes, y principales potencias emisoras de GEI, de los demás, en especial de los menos avanzados<sup>47</sup>. En cualquier caso esa clasificación en dos grupos a los efectos de

---

ello se añade que, aunque en promedio las emisiones *per capita* de esos países siguen siendo muy inferiores a las de los Estados miembros de la OCDE, las previsiones apuntan a que las emisiones en estos últimos alcanzarán el máximo en 2020, y decrecerán a partir de entonces, si bien únicamente en la Unión Europea y en Japón se prevé que sean más bajas en 2030 que en la actualidad.

<sup>47</sup> La aproximación seguida por la CMNUCC y el Protocolo de Kioto es calificada de manera acertada y muy clarificadora por Dinah SHELTON [(2010), pp. 647 ss.] como regional,

la atribución de obligaciones de reducción de las emisiones de GEI ofrece algunos resultados poco comprensibles y que desde luego difícilmente pueden considerarse equitativos, como la consideración en el grupo de países en desarrollo, y por tanto exentos de asumir obligación alguna a este respecto, de Estados con niveles de renta comparativamente altos como Kuwait, Arabia Saudí o Singapur y la integración en el grupo de los desarrollados de países cuyo nivel de renta es inferior, como los de Europa central y oriental o incluso Grecia o Portugal, supuestos ambos cuya inclusión en este grupo choca especialmente en este momento como consecuencia de la crisis económica. El origen de ese problema se encuentra en que la consideración de lo que se entiende como *países desarrollados* y *en desarrollo* no responde a ningún criterio objetivo sino más bien a consideraciones políticas<sup>48</sup>.

Ese debería ser uno de los aspectos del problema a abordar en el proceso de conformación del *post-Kioto*: el establecimiento de criterios que permitan la diferenciación de países de forma más aceptable teniendo en cuenta sus magnitudes económicas. No obstante, hay que ser conscientes de que el trasfondo político que ha hecho posible la existencia de esta división tal como se plasma en los textos actuales no va a desaparecer de la noche a la mañana, con lo que la determinación de criterios puramente objetivos en cuanto a la identificación de qué países deben ir a uno u otro grupo resultará siempre compleja. En lugar de eso, y tal como se desarrollará más tarde, quizá la solución pudiera venir por la vía de la generalización de las obligaciones de reducción de las emisiones de GEI, de forma que se extendiese el método seguido en la actualidad para los países desarrollados a todos los Estados participantes en el sistema, asignándose la correspondiente cuota de reducción de emisiones en base a las circunstancias concretas y específicas de cada uno de ellos.

Directamente relacionada con lo que aquí se está abordando es la cuestión de la justificación de la posición asumida por los países en desarrollo, más allá de que con posterioridad se preste atención a la influencia que sobre ella puede tener la evolución de los acontecimientos. Sobre este particular parece razo-

---

operando una distribución de cargas que atiende quizá más, o casi de forma única, a la responsabilidad histórica de cada región al cambio climático que a las verdaderas condiciones de capacidad y necesidad de cada Estado.

<sup>48</sup> Véase C. D. STONE (2004), p. 277. La falta de consenso político en cuanto a la identificación de los países en desarrollo que se benefician del tratamiento diferenciado, abriéndose así la puerta al subjetivismo, es mencionada por Marie-Pierre LANFRANCHI [(2010), pp. 283 ss.], quien señala que esa definición de países en desarrollo con carácter residual, los no incluidos en el Anexo I, sin que los textos den criterios que permitan reconsiderar la clasificación de los países en una u otra categoría, además de llevar a situaciones ilógicas como las apuntadas en el texto, favorece la rigidez de esa clasificación, propiciada por algunos países no Anexo I a los que no interesa la permeabilidad entre las distintas categorías, en este sentido se apunta el caso de Kazastán, cuyo deseo de ser incluido en el Anexo I se enfrentó a la oposición del G77 y especialmente de China, que no quería que se crease un precedente.

nable pensar que deberían ser los países más amenazados por el peligro que representa el cambio climático los que reclamasen acciones urgentes, en especial a quienes consideran los principales responsables, mientras que los que no sienten un riesgo inminente se mostrarían en principio recelosos a la hora de incurrir en gastos y asumir esfuerzos en beneficio de terceros<sup>49</sup>. Sin embargo, ese axioma no parece ser aplicable al caso de la lucha contra el cambio climático, en donde los más amenazados, los países en desarrollo, parecen no cumplir con esa idea de la exigencia de una acción en contra, del cariz que sea, y prefieren optar por el *statu quo*, con la idea de continuar con su proceso de desarrollo económico siguiendo el modelo tradicional, es decir basado en el uso de combustibles fósiles. Una explicación de ese comportamiento podría ser el conocimiento insuficiente, aunque se hayan hecho llamadas al respecto, de la gravedad del problema para ellos, si bien se apunta que los líderes políticos, incluso a pesar de sus circunstancias internas, comienzan a cambiar su percepción del fenómeno, como más tarde se dirá en relación con el caso de China. Pero es que además tampoco se cumple totalmente la segunda parte del axioma apuntado, ya que los países desarrollados, o al menos algunos de ellos, son precisamente los que reclaman acciones de lucha contra el cambio climático, si bien casos como el de los Estados Unidos, u otros países como Australia, sí que entrarían en esa tipología de comportamientos.

Curiosamente el argumento utilizado en ambos casos, el de los países en desarrollo y el de algunos países desarrollados, es en el fondo el mismo, el de la incompatibilidad entre el desarrollo económico y la protección del medio ambiente, lo que en definitiva parece conllevar la negación práctica del concepto de *desarrollo sostenible*. Analicemos ese argumento poniendo énfasis especial en la situación de los países en desarrollo. Estos esgrimen como obstáculo principal para su incorporación al esfuerzo de reducción de emisiones de GEI las repercusiones negativas que ello tendría respecto de sus procesos de crecimiento económico, que ocupan una posición privilegiada en su elenco de intereses. A este respecto pueden hacerse dos observaciones; una primera que resulta válida tanto para los países en desarrollo como para los desarrollados, como es que esa visión de la protección medioambiental como obstáculo al desarrollo económico no es ni mucho menos un dogma sino que resulta cuando menos cuestionable. La segunda, específicamente dirigida al caso de los países en desarrollo, conforme a la cual, incluso aunque así fuese, es decir que desarrollo y protección medioambiental resultasen objetivos contradictorios, ese reconocimiento de una prioridad absoluta al primero no resulta una opción muy recomendable ni siquiera en el corto o medio plazo. Por lo que respecta a la primera afirmación, la relativa a que el esfuerzo de reducción de emisiones de GEI debe

---

<sup>49</sup> Lógica en principio aceptable que expone Francisco Javier RUBIO DE URQUÍA [(2006), p. 37].

conducir de forma necesaria a una paralización económica, debe recordarse que existen opiniones en sentido contrario, como la del Banco Mundial, que considera que no hay ninguna razón para pensar que una trayectoria con bajo nivel de carbono aboque de manera inevitable al frenazo del crecimiento económico. De hecho, recuerda que en muchas ocasiones las alertas acerca de la pérdida masiva de empleos y de colapso de la industria como consecuencia de los reglamentos ambientales no se han hecho realidad. La conclusión a la que llega esta institución es que si bien las preocupaciones expresadas respecto a los elevados costes de transición están justificadas, también es cierto que existen argumentos económicos convincentes a favor de una ambiciosa intervención frente al cambio climático<sup>50</sup>.

La segunda razón en contra de la visión de la relación entre lucha contra el cambio climático y desarrollo económico en términos de contraposición, y en consecuencia la necesidad de fijar prioridades por lo que respecta a los países en desarrollo, es que en el fondo ambos objetivos más que alternativos son acumulativos puesto que el olvido del primero en beneficio del segundo lleva a medio plazo a la imposibilidad de continuar ese crecimiento económico. A este respecto basta con recordar que son precisamente los países menos desarrollados los que van a soportar los efectos más perjudiciales de ese fenómeno, con consecuencias que van a lastrar de forma significativa sus posibilidades de crecimiento económico. Así pues conviene preguntarse hasta qué punto la necesidad de luchar contra la pobreza puede limitar el interés de los países en desarrollo en participar en acuerdos para la reducción de emisiones o de otras medidas de mitigación y adaptación al cambio climático. Dos estudios recientes sugieren que precisamente para reducir la pobreza hay que tener en cuenta las consecuencias del calentamiento global, que se prevé sufrirán de manera más intensa justamente los países más afectados por aquélla. El primero es el *Informe sobre el Desarrollo Humano 2007-2008*, anteriormente mencionado, que señala justamente la necesidad de integrar las políticas de desarrollo y de medio ambiente, añadiéndose que aunque las repercusiones negativas del cambio climático sobre el PIB mundial total pueden no ser notables a corto plazo, para los más pobres podrían ser apocalípticas<sup>51</sup>. El segundo documento es el borrador de estrategia-marco sobre desarrollo y cambio climático presentado por el Banco Mundial a consulta a gobiernos, sociedad civil, académicos y

---

<sup>50</sup> A eso añade el Banco Mundial [(2010), p. 7] una afirmación que refuerza la complementariedad entre crecimiento económico y protección del medio ambiente, al advertir de que si bien el primero es la base para lograr una mayor capacidad de resistencia al cambio climático de los países más pobres, no basta por sí solo ya que no es probable que sea lo suficientemente rápido como para ayudarlos en el logro de ese objetivo, ello además de que no suele ser lo bastante equitativo para proteger a los más vulnerables ni garantiza el buen funcionamiento de las instituciones.

<sup>51</sup> PNUD (2007), pp. v ss.

otras partes interesadas, en el que se recuerda que el cambio climático magnifica la preocupación por la seguridad alimentaria y energética y el acceso al agua en los países en desarrollo, por lo que las innovaciones institucionales, financieras y tecnológicas, especialmente en el terreno energético y en relación con las emisiones de GEI, se consideran instrumentos estratégicos en la política para el desarrollo<sup>52</sup>.

#### IV. LA DETERMINACIÓN DE UN NUEVO CONTENIDO PARA EL PRINCIPIO DE LAS RESPONSABILIDADES COMUNES PERO DIFERENCIADAS

La toma en consideración del actual sistema de cooperación internacional como punto de partida para la adopción de uno nuevo es una exigencia derivada de la actual situación del problema del cambio climático, tanto desde la perspectiva de las posiciones ya consolidadas en el debate como, muy especialmente, del escaso margen de maniobra del que se dispone para encontrar soluciones debido al empeoramiento del calentamiento global. Es decir que el nuevo mecanismo de cooperación, el *post-Kioto*, debe partir del adecuado conocimiento de los límites e insuficiencias del actual sistema<sup>53</sup>, para superarlos y lograr una reacción verdaderamente eficaz contra ese fenómeno.

Hagamos a continuación un análisis sintético de las insuficiencias del actual esquema de cooperación que nos sirva para fijar premisas que presidan la conformación del régimen futuro. Para ello debemos comenzar por tener en cuenta que incluso aunque se hubiesen respetado los compromisos de Kioto de forma escrupulosa no se hubiesen podido cumplir los objetivos establecidos<sup>54</sup>. Pero es que a eso se suma que la situación ha empeorado desde entonces y el

---

<sup>52</sup> Véase I. BUSOM (2009), pp. 137 ss.

<sup>53</sup> No obstante, no todo son visiones absolutamente negativas del acuerdo plasmado en el Protocolo de Kioto. En ese sentido Sandrine MALJEAN-DUBOIS y Matthieu WEMAËRE [(2010), pp. 71 y 72] parecen considerarlo como un mal menor, al afirmar que el avance registrado, por insuficiente que sea, es mejor que la situación que hubiese existido en caso de no alcanzarse esos acuerdos. A ese respecto recuerdan que las emisiones acumuladas de los diferentes Estados concernidos representan una reducción del 5,2 por 100 en 2012 en relación a 1990, mientras que las proyecciones de un escenario de *laissez faire* llevarían a un incremento del 20 por 100 en relación con ese mismo año de referencia. Por su parte Antonio EMBID [(2010), p. 58] resalta el papel de incentivo de la adopción de normativa nacional sobre prevención y lucha contra la contaminación atmosférica que ha tenido el Protocolo en muchos países, a lo que añade que la propia insuficiencia del sistema tiene también su lado positivo, en la medida en que ha servido para que se cree una conciencia generalizada de que son necesarios nuevos mecanismos que integren a muchos más actores y sean mucho más compulsivos que el actual.

<sup>54</sup> Conforme al artículo 3.1 del Protocolo esos compromisos consistían en la obligación de las Partes incluidas en el Anexo I de la CMNUCC de reducir sus emisiones de GEI a un nivel inferior en no menos del 5 por 100 al de 1990 entre 2008 y 2012.

nivel de emisiones de GEI lejos de haberse reducido se ha incrementado en términos globales. De ello resulta que el problema primero al que se enfrenta el actual sistema es el de la insuficiencia de los objetivos globales de reducción de emisiones fijados, y una parte importante de esa insuficiencia, aunque no toda, deriva de la no imposición de obligaciones a los países en desarrollo, puesto que aunque los países desarrollados hubiesen cumplido con su parte, la reducción de emisiones que eso hubiese acarreado habría sido compensada por el incremento de las provenientes de Estados como China e India. De hecho, esa circunstancia de la exclusión de obligaciones para los países en desarrollo conduce a que, como ya se señaló anteriormente, bien sea porque así se lo permiten las obligaciones asumidas, como el caso de los dos gigantes asiáticos, o por rechazo a lo que se considera como un mecanismo inequitativo, como en el de los Estados Unidos, quedan fuera de ese esfuerzo de reducción de emisiones precisamente aquellos que con mayor necesidad debieran estar involucrados en el mismo.

De lo que se acaba de apuntar se deduce que la efectividad del nuevo sistema debe basarse en dos ejes interconectados: de una parte un reducción de emisiones más ambiciosa y de otra que los grandes emisores estén asociados al sistema, algo más difícil de decir que de hacer obviamente dada la compleja red de intereses que se teje en torno a la reacción al problema del calentamiento global<sup>55</sup>. En realidad, los datos recientes nos ofrecen elementos de valoración más precisos respecto a lo que debe afrontarse con el nuevo régimen jurídico. Así queda cada vez más claro que la reacción no sólo debe ser más ambiciosa en términos de reducción de las emisiones de GEI, sino que el incremento en esa reducción debe abordarse con carácter urgente, por no decir inmediato<sup>56</sup>. En cuanto a la mayor ambición en la reducción de emisiones se apunta a un objetivo global del 50 por 100 en 2050 respecto de los niveles de 1990; para lograrlo el pico de emisiones globales debería alcanzarse a más tardar en 2020-2025, y para ello los países desarrollados deberían reducir sus emisiones entre un 25 y un 40 por 100 en la primera de esas fechas.

A eso se añade que, incluso aunque se consiguiese ese nivel de reacción inmediata y significativa en la reducción de emisiones, no se lograrían eliminar todas las consecuencias negativas de éstas, como consecuencia del fenómeno que se conoce como *stock* acumulado de carbono, conforme al cual el tiempo

---

<sup>55</sup> Las líneas maestras de ese nuevo régimen jurídico son claramente señaladas por José JUSTE [(2009), p. 75] para quien el futuro sistema necesita más tiempo, más esfuerzo de reducción de emisiones e incorporación de todos los miembros de la comunidad internacional.

<sup>56</sup> El Banco Mundial [(2010), p. 11] afirma que las emisiones mundiales de GEI deberían comenzar a disminuir inmediatamente en torno a un 1,5 por 100 al año, añadiendo que un retraso de una década en el inicio de ese esfuerzo haría prácticamente imposible evitar que el calentamiento del planeta fuera superior a 2 °C, valor por encima del cual se considera que ese proceso acarrearía un perjuicio de carácter general.

de permanencia en la atmósfera de las moléculas de CO<sub>2</sub> implica un retraso en los efectos de los esfuerzos que puedan desplegarse para lograr la reducción de su concentración. La consecuencia es que la reacción al cambio climático no puede limitarse al esfuerzo de mitigación de las emisiones, sino que a ello debe añadirse la acción correspondiente en el plano de las medidas de adaptación que permitan minimizar los efectos negativos que se van a producir inevitablemente<sup>57</sup>. Esta constatación confiere relevancia a los otros planos de la cooperación internacional distintos a la reducción de emisiones de GEI, es decir a la asistencia financiera y técnica sin la cual los países en desarrollo, y en especial los más pobres y por tanto vulnerables frente a los efectos negativos del cambio climático, no podrán acometer los procesos de adaptación necesarios para, al menos, reducir el impacto negativo de esos efectos.

A continuación volvemos a la cuestión de la necesidad de una contribución global al esfuerzo de reducción de las emisiones del GEI, en relación con la cual parece deducirse que una de las claves para lograr ese objetivo es la asunción por parte de todos los países en desarrollo del compromiso de sumarse a ese esfuerzo, lo que arrastraría a los Estados Unidos en esa misma dirección, o al menos eso sería lo lógico dados los argumentos empleados por ese Estado para su no participación en el actual esquema de cooperación.

## **1. La necesidad ineludible de disponer de un sistema global**

La naturaleza global del cambio climático exige que el mecanismo de reacción tenga ese mismo carácter, y el actual sistema de cooperación internacional no cumple con esa premisa ni en el plano territorial ni en el sustantivo, si bien es el primero el que atrae nuestra atención de manera principal, puesto que con argumentos diversos quedan fuera del esfuerzo de reducción de emisiones de GEI un buen número de Estados. A eso debe añadirse que la evolución de algunos de los factores principales que influyen en ese problema, en especial el agravamiento del calentamiento del planeta y el protagonismo que algunos de los países en desarrollo han ido adquiriendo, acentúa más si cabe la necesidad de alcanzar ese esquema de participación universal, puesto que la situación ha llegado a un punto en el que la solución no podrá lograrse exclusivamente a costa de la reducción de emisiones por los países desarrollados<sup>58</sup>. Este argu-

---

<sup>57</sup> El Cuarto Informe del IPCC [(2007), p. 65] afirma que si bien existe un alto grado de confianza en que ni la adaptación ni la mitigación conseguirán evitar, por sí solas, todos los impactos del cambio climático; pueden, sin embargo, complementarse entre sí y, conjuntamente, reducir de manera notable los riesgos del cambio climático.

<sup>58</sup> A este respecto recuerdan Pablo CASCÓN y Pedro HINOJO [(2009), p. 151] las recientes estimaciones de la OCDE, conforme a las cuales el logro del objetivo de reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> por debajo de 650 partículas por millón, inferior al tradicionalmente fijado,

mento de la participación global encontraría incluso apoyo en la CMNUCC, pudiendo deducirse implícitamente de su artículo 3.1, al considerar que la referencia que en el mismo se hace a *la iniciativa que en el combate contra el cambio climático deben tomar los países desarrollados* no necesariamente debe implicar la exclusión de cualquier obligación de los países en desarrollo, sino que los primeros han de asumir las responsabilidades que conlleva ese papel de liderazgo<sup>59</sup>.

Todo ello hace que la asunción de obligaciones de reducción de emisiones por los países en desarrollo se convierta en un elemento central del nuevo sistema si se aspira a que el mismo sea un instrumento eficaz en la lucha contra el cambio climático. Pero, como ya se ha señalado, esos países rechazan ese tipo de compromisos sobre la base de argumentos como los de la responsabilidad histórica de los países desarrollados y su mayor contribución actual en términos de emisiones *per capita*. No obstante, incluso reconociendo legitimidad a esos argumentos<sup>60</sup>, en especial al de las contribuciones *per capita*, debe tenerse presente que, como ya se ha apuntado, un sistema basado exclusivamente en ellos haría imposible frenar el proceso de empeoramiento del cambio climático, puesto que en algunos de esos países en desarrollo, en especial China e India

---

es virtualmente imposible si sólo se comprometen en ese esfuerzo los países del Anexo I de la CMNUCC, que para alcanzar ese resultado deberían registrar emisiones negativas en 2050. A ello añaden que la imposibilidad física se refuerza por la imposibilidad económica y advierten que incluso un objetivo menos ambicioso y claramente insuficiente de reducción de emisiones, por debajo de las 800 partículas por millón, sería posible con la sola participación de los países del Anexo I, pero con un coste adicional del 2 por 100 de su PIB en 2050. Respecto de la previsible contribución futura de los países en desarrollo al volumen de emisiones de GEI véase el Informe Stern, especialmente su Capítulo 7, en el que se señala que, dado su incremento demográfico y de PIB, los países no incluidos en el Anexo I asumirán 3/4 del incremento de emisiones de CO<sub>2</sub> relacionadas con la energía entre 2004 y 2030, incluyendo a China que por sí sola aportará 1/3 de ese incremento. Véase *Stern Review Final Report* -[http://www.hm-treasury.gov.uk/d/Chapter\\_7\\_Projecting\\_the\\_Growth\\_of\\_Greenhouse-Gas\\_Emissions.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/Chapter_7_Projecting_the_Growth_of_Greenhouse-Gas_Emissions.pdf).

<sup>59</sup> Esa necesidad de participación universal se recoge también, aunque sea de nuevo de manera implícita, en el Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+20 (*El futuro que queremos*, A/CONF.216/L.1, de 19 de junio de 2012, par. 191), en el que se subraya que la naturaleza mundial del cambio climático requiere la cooperación más amplia posible de todos los países y su participación en una respuesta internacional efectiva y apropiada, con miras a acelerar la reducción de las emisiones mundiales de GEI.

<sup>60</sup> No falta sin embargo quien, como Eric A. POSNER y David WEISBACH [(2010), p. 12], pone en cuestión esa responsabilidad histórica de los países desarrollados al advertir que Estados como Brasil, Rusia, Indonesia y China han contribuido al *stock* de carbono tanto como aquellos, si bien para llegar a esa conclusión se han de tener en cuenta aspectos como las consecuencias de los cambios en el uso de la tierra, y en especial la deforestación. Y extienden esa consideración a las emisiones *per capita* llegando a afirmar al respecto, de manera un tanto sorprendente, que la aplicación de esos criterios coloca como emisores principales a países como Belize o Guyana, situándose los Estados Unidos en 13.º lugar.

pero también en menor medida otros como Brasil, la existencia de un bajo índice de emisiones por habitante es la consecuencia de su enorme peso demográfico, que sin embargo no puede ocultar que su volumen de gases emitidos en términos absolutos es de tal magnitud que hace inviable un sistema que no lo tenga en cuenta.

Esa premisa parece haber sido admitida como principio, si bien subsiste el problema de su concreción posterior. En efecto, la asimilación de la necesidad de un esfuerzo global se pone de manifiesto en la inclusión, en una fase temprana del proceso de negociación del *post-Kioto*, de la idea de la asignación de obligaciones de reducción de emisiones de GEI también a los países en desarrollo. Así en el Plan de Acción de Bali se rompe con el principio de imposición de obligaciones exclusivamente a los países desarrollados que existía hasta ese momento<sup>61</sup>, y los textos negociados sobre la base de esta hoja de ruta confirman la opción de diferenciar entre los países del Sur, sobre la base de su nivel de progreso económico, su capacidad y las circunstancias de cada uno. La hipótesis de que las economías emergentes adopten medidas más exigentes que los otros países en desarrollo se recoge de forma clara en la cuarta sesión del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la CMNUCC<sup>62</sup>, si bien no se registran avances significativos en cuanto a la concreción de esas contribuciones diferenciadas.

La generalización de las obligaciones de reducción de emisiones y la diferenciación dentro del grupo de los países en desarrollo vuelven a aparecer en el Acuerdo adoptado en la 15.<sup>a</sup> COP en Copenhague, el 18 de diciembre de 2009, en cuyo apartado 5.º se señala que las Partes no incluidas en el Anexo I de la CMNUCC adoptarán medidas de mitigación, añadiéndose que para los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo la adopción de esas medidas tendrá carácter voluntario y sobre la base del apo-

---

<sup>61</sup> En el punto 1.b).ii) de ese Plan de acción (FCCC/CP/2007/6/Add.1, 14 de marzo de 2008) se plantea el examen de: «Medidas de mitigación adecuadas a cada país por las Partes que son países en desarrollo en el contexto del desarrollo sostenible, apoyadas y facilitadas por tecnologías, financiación y actividades de fomento de la capacidad, de manera mensurable, notificable y verificable». De forma que, como advierte Marie-Pierre LANFRANCHI [(2010), pp. 288 ss.], se levanta el tabú que hasta el momento existía en relación con esa cuestión y se pone sobre la mesa la extensión al ámbito de la lucha contra el cambio climático de la lógica de la cláusula evolutiva o de retorno gradual, aplicable en el Derecho internacional del comercio y hasta entonces cuidadosamente ignorada. Ese planteamiento, tal como apunta José JUSTE [(2009), pp. 76 ss.], generó la crítica de los países en desarrollo con economías emergentes, especialmente China e India, que consideraban que esa contribución al esfuerzo de reducción de las emisiones de forma obligatoria o incluso voluntaria por su parte no venía acompañada de una concreción de los arreglos futuros relativos a una reducción adicional obligatoria de las emisiones por los países desarrollados.

<sup>62</sup> *Ad hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention*, Fourth session, Poznan, 1-10 de diciembre de 2008, FCCC/AWGLCA/2008/16/Rev.1, 15 de enero de 2009, par. 30 y 40 ss.

yo que reciban<sup>63</sup>. De esta última referencia parece deducirse *a sensu contrario* que las citadas medidas tendrán carácter obligatorio respecto de los demás países no incluidos en el Anexo I de la CMNUCC, sin embargo nada se dice de manera expresa. Además, la posible carga obligacional de esa y otras decisiones contempladas en este Acuerdo queda reducida por la escasa concreción del mismo, en este caso mediante la asignación de cuotas de reducción de las emisiones de GEI, lo que resulta ya no sólo esencial sino verdaderamente urgente dada la lentitud del proceso negociador internacional y que el reloj no se detiene. Precisamente, esa falta de concreción de los compromisos asumidos es uno de los argumentos en los que se apoya el juicio no demasiado favorable de este Acuerdo, que es considerado corto tanto en el fondo como en la forma, puesto que el mantenimiento del incremento de temperaturas en 2 °C en él recogido no está en absoluto garantizado con las medidas previstas en el mismo, e incluso se puede considerar como un objetivo incoherente con los compromisos propuestos por los países industrializados y los de ciertos países en desarrollo, que parecen encaminarnos más bien a un incremento de temperatura de 3 a 3,5 °C en 2100<sup>64</sup>. A ello se añade la debilidad del contenido jurídico de ese texto, considerado como «acto concertado no convencional», equiparable a un *gentlemen's agreement* y desprovisto de efecto obligatorio, por lo que su no cumplimiento no entrañaría responsabilidad internacional ni permitiría el recurso a medios de arreglo de controversias de carácter jurisdiccional. En ese sentido, si bien se apunta que el que no sea un texto obligatorio para las Partes no significa que no vaya a ser respetado, lo cierto es que la Secretaría de la CMNUCC, en una Notificación a las Partes de 25 de enero de 2010, se encargaba de dejar claro que el Acuerdo carece de alcance jurídico bajo el auspicio de la CMNUCC<sup>65</sup>. El resultado es por tanto un instrumento con una carga obligacional extremadamente débil puesto que la legitimidad que puede resultar del hecho de haber recibido el apoyo de 136 Partes de la CMNUCC puede no ser suficiente, en primer lugar porque más allá del plano político nada se podrá hacer en caso de incumplimiento y en segundo lugar porque tampoco lo que hay que respetar implica compromisos suficientemente concretos.

En esa misma línea se inscriben los acuerdos alcanzados a ese respecto en la 16.ª COP, celebrada en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2011, en la que también se establece que los países en desarrollo adoptarán medidas de mitigación, si bien ese reconocimiento se hace en términos tales que parece dejar más abierto que lo que se hacía en Copenhague el carácter voluntario de esas medidas, al invitar a los países en desarrollo que deseen informar a título voluntario a la COP de su intención de aplicarlas a que hagan llegar esa

---

<sup>63</sup> Decisión 2/CP.15, FCCC/CP/2009/11/Add.1, de 30 de marzo de 2010.

<sup>64</sup> Véase, al respecto, S. MALJEAN-DUBOIS y M. WEMAËRE (2010), p. 167.

<sup>65</sup> DBO/drl.

información a la Secretaría<sup>66</sup>. Por último, la 17.<sup>a</sup> COP, celebrada en Durban del 28 de noviembre al 11 de diciembre de 2011, recoge también ese llamamiento a los esfuerzos de mitigación de los países en desarrollo, instando incluso a éstos a que aumenten la ambición de sus metas de reducción de emisiones de GEI a un nivel acorde con los rangos de valores indicados por el IPCC<sup>67</sup>. En cualquier caso en ninguna de esas ocasiones se acomete la cuestión conflictiva de la determinación de las cuotas de reducción de esas emisiones que se asignan a los países en desarrollo.

Pero además el logro un sistema global de reducción de las emisiones de GEI se complica por la fuerza que en el actual escenario internacional, y quizá todavía más en el futuro, van adquiriendo esas economías emergentes, que como se ha visto son ya emisores principales. La geopolítica en la que se va a desarrollar, y en buena medida ya se desarrolla, la negociación para el establecimiento del *post-Kioto*, confiere a países como China, India o Brasil la condición de actores internacionales principales, situados en el centro del debate político internacional, y no sólo climático<sup>68</sup>, y cuyas posiciones van a ejercer además un cierto efecto arrastre en otros Estados. Esta circunstancia confiere todavía más importancia al hecho de que esos Estados acepten su inclusión en el futuro régimen internacional de lucha contra el cambio climático<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> FCCC/CP/2010/7/Add.1, de 15 de marzo de 2011.

<sup>67</sup> En cualquier caso el tenor de ese llamamiento no permite considerarlo sino como una recomendación, según se deduce de la utilización del condicional (los países en desarrollo *podrían* intensificar sus medidas de mitigación en función del apoyo financiero, tecnológico y para el fomento de la capacidad que les proporcionen las Partes que son países desarrollados) o la referencia a que *se alienta* a esos países a presentar informaciones sobre las medidas de mitigación, destacándose la necesidad de dar más margen de flexibilidad a los pequeños Estados insulares en desarrollo y a las Partes que son países menos adelantados. Véase Decisión 2/CP.17, FCCC/CP/2011/9/Add.1, de 15 de marzo de 2012.

<sup>68</sup> En este plano puede citarse, como ejemplo del papel de liderazgo que esos países quieren jugar en el proceso de negociación de un nuevo acuerdo climático, la Declaración de 26 de julio de 2010 en el marco de la 4.<sup>a</sup> reunión de los países del Grupo BASIC (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), que tenía lugar en Río de Janeiro, en la que si bien dejaban claro su apoyo al objetivo del mantenimiento de la temperatura global por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, ponían el acento en las cuestiones de equidad y en los intereses de los países en desarrollo. En ese sentido señalaban la trascendencia del desarrollo social y económico y de la erradicación de la pobreza como prioridades básicas para esos Estados y añadían una afirmación en relación con la necesidad de alcanzar un consenso respecto a la concreción del factor de equidad como elemento previo para lograr un sistema global de reducción de emisiones.

<sup>69</sup> De hecho, esa evolución de la geopolítica del carbono ya tiene su reflejo en la negociación del *post-Kioto*, pudiendo citar el caso del Plan de Acción de Bali, en el que, como apuntan Sandrine MALJEAN-DUBOIS y Matthieu WEMAËRE [(2010), pp. 173 ss.], la distinción países incluidos o no en el Anexo I se sustituye por países desarrollados y en desarrollo, convirtiendo lo que era una negociación entre países del Norte (Kioto) en otra Norte-Sur (Bali), dando

En ese sentido se apunta una cierta evolución en la posición de los responsables políticos de esos Estados respecto del cambio climático, si bien por el momento ese giro parece limitarse a una dimensión más bien interna no teniendo todavía traslado al marco de la negociación del mecanismo de cooperación internacional<sup>70</sup>. Podemos tomar como ejemplo el caso de China, cuya diplomacia medioambiental, incluido el marco de la negociación internacional relativa al cambio climático, se ajusta perfectamente a la postura ya apuntada de los países en desarrollo, señalando que los avances en la protección del medio ambiente deben ceder ante prioridades más urgentes del Gobierno del gigante asiático, especialmente la relativa al progreso económico y la elevación del nivel de vida de sus ciudadanos. Sin embargo, esa postura parece entrar en cierta contradicción con lo que ocurre de puertas para adentro, con la adopción de iniciativas nacionales que se inscriben en la línea marcada por los textos adoptados por otros países que en la arena internacional se sitúan frente a China<sup>71</sup>. Quienes subrayan ese comportamiento seguido por China en el plano interno quieren ver en el mismo la demostración del convencimiento de los responsables políticos de ese Estado de que seguir el modelo de crecimiento occidental, tal como se ha señalado con anterioridad, es perjudicial para el planeta en su conjunto pero sobre todo para sus propios ciudadanos, con la circunstancia agravante en relación con ese mismo comportamiento observado por los países desarrollados décadas atrás, de que la urgencia de cara a la solución del problema convierte en inviable el cerrar los ojos y seguir hacia delante con la esperanza de que los daños que ahora se puedan ocasionar se reparen más tarde, puesto que cada vez nos acercamos más al punto a partir del cual esos daños serán irreparables. Admitir ese cambio de mentalidad de los dirigentes chinos debe conducir necesariamente a preguntarse por qué no tiene su traslación al plano de las relaciones internacionales. Una posible explicación puede encontrarse en el deseo de salvaguardar su margen de negociación, recordando su papel de gran potencial mundial y especialmente a este respecto de actor medioambiental esencial, no en vano China no sólo es ya el máximo emisor de

---

con ello argumentos a las economías emergentes para rechazar su inclusión en el club de los obligados de manera tasada a reducciones de emisiones.

<sup>70</sup> A ese cambio de actitud se refiere Anthony GIDDENS [(2010), p. 205] al afirmar que el mundo ha avanzado mucho desde la época en que muchos dirigentes y ciudadanos del Sur creían que hablar de cambio climático era una táctica utilizada por los países ricos para impedir el desarrollo de los demás. Ese cambio de percepción se traduce en su opinión en una mayor conciencia de los países menos desarrollados acerca de la amenaza que para ellos representa el calentamiento global.

<sup>71</sup> A este respecto puede citarse el Plan de Cambio Climático hecho público por el Gobierno chino en 2006 y que incluye, entre otras medidas, una voluntad de impulso de las energías renovables comparable a la existente en los países desarrollados, fijándose objetivos como que en 2020 el 16 por 100 de la energía eléctrica provenga de esas fuentes. Véase A. GIDDENS (2010), pp. 255 ss.

GEI en términos absolutos sino que se prevé que en tres décadas alcance también la condición de mayor emisor histórico.

No obstante, esa aparente esquizofrenia en relación con las posiciones que respecto del cambio climático se mantienen *ad intra* y *ad extra* no es exclusiva de los países en desarrollo sino que también está presente en algunos países desarrollados, especialmente en los principales opositores al actual esquema de cooperación internacional contra el cambio climático. Ese es el caso de los Estados Unidos, otro de los actores medioambientales esenciales cuya participación, al igual que la de China, se configura como elemento imprescindible para la efectividad de cualquier mecanismo internacional de lucha contra el cambio climático<sup>72</sup>. Por una parte este Estado rechaza su participación en el esfuerzo conjunto de cooperación mientras no se impongan obligaciones de reducción de las emisiones de GEI a los países en desarrollo, alegando la pérdida de competitividad que en caso contrario se produciría para sus empresas; posición que se mantiene en lo sustancial incluso con el cambio de Administración, más allá de ciertos atisbos de acercamiento como la vuelta a la mesa negociadora en la COP celebrada en Bali. Pero por otra parte en el plano interno son varios los proyectos de ley presentados al Senado y en los que se contemplan objetivos ambiciosos de reducción de las emisiones de GEI, si bien la posición que respecto de esta cuestión tiene el Partido Republicano parece ser de momento un obstáculo insalvable para la aprobación de normas de alcance federal<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> La condición de ambos países como actores esenciales es reconocida por la Agencia Internacional de la Energía [(2008), p. 15] que considera que cualquier Acuerdo que se alcance en el futuro deberá contar con los cinco emisores principales de GEI (los dos países citados más la Unión Europea, India y Rusia) responsables en conjunto de dos tercios de las emisiones de CO<sub>2</sub> relacionadas con la energía, añadiendo que en el escenario de referencia que se prevé esa proporción será similar en 2020.

<sup>73</sup> Durante la campaña presidencial el Presidente Obama incluía en su programa el compromiso de que su Gobierno actuaría para que los Estados Unidos redujesen en un 85 por 100 sus emisiones de GEI entre 2012 y 2020. Sin embargo, en julio de 2010 el Senado archivaba el proyecto de ley Kerry-Lieberman (*American Power Act*), que establecía un objetivo de reducción de emisiones de un 17 por 100 en 2020 y de un 80 por 100 en 2050, tomando como referencia los niveles de 2005 —<http://www.kerry.senate.gov/imo/media/doc/APAbill3.pdf>—. A eso debe añadirse el proyecto de ley Waxman-Markey (*American Clean Energy and Security Act*) que, tras ser aprobado por el Congreso el 26 de junio de 2009 por una escueta mayoría, sería abandonado al no conseguir la aprobación del Senado en el que el Partido Republicano disponía de una minoría de bloqueo, destacando a este respecto la oposición del *Tea Party*, especialmente contrario a la regulación del comercio de emisiones por el Gobierno federal. Este proyecto incluía previsiones en distintos aspectos como las energías renovables, la eficiencia energética o las cuotas de emisión de GEI, estableciendo a este respecto un sistema de intercambios (*cap and trade*) que permitiría alcanzar el objetivo de reducción de emisiones fijado por el propio proyecto, que era del 17 por 100 en 2020 y del 83 por 100 en 2050, con referencia a niveles de 2005 —[http://www.c2es.org/docUploads/hr2454\\_house.pdf](http://www.c2es.org/docUploads/hr2454_house.pdf)—. La determinación de este año de referencia, y no 1990 como se hace en el Protocolo de Kioto, es destacada en cuanto a sus consecuencias por Sandrine MALJEAN-DUBOIS y Matthieu WEMAËRE [(2010),

Volviendo no obstante al caso de los países en desarrollo lo cierto es que, sea por esa intención de mantener la fuerza negociadora en el contexto internacional y/o por razones internas, como el deseo de responder a las demandas de sus propios ciudadanos<sup>74</sup>, estos Estados siguen esgrimiendo el argumento de la contraposición entre la lucha contra el cambio climático y la continuidad de sus procesos de desarrollo económico que permita en muchos casos que sus ciudadanos salgan del umbral de la pobreza que constituye para ellos una preocupación mucho más inmediata<sup>75</sup>.

En todo caso la cuestión de las prioridades de los países en desarrollo, al igual que la asunción del Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, ha sido aceptada por los Estados Parte de la CMNUCC, recogién-dose en el párrafo 21 de su Preámbulo. Llegados a este punto hemos de acudir de nuevo al carácter subjetivo de la idea de la distribución equitativa de las cargas que impone el esfuerzo de lucha contra el cambio climático, ya que el logro del equilibrio entre ambas cuestiones, desarrollo económico y protección medioambiental, es visto de diferente forma por los países desarrollados y los países en desarrollo. Así pues una primera tarea, aun reconociendo la dificultad de tal operación, sería alcanzar un acuerdo respecto a la pretensión de los segundos de poder seguir con su proceso de crecimiento, en el sentido de fijar

---

p. 77] al señalar que en el periodo que media entre ambas fechas las emisiones de GEI de los Estados Unidos han aumentado de 5,8 a 7 toneladas anuales.

<sup>74</sup> Esa toma en consideración de los factores internos, a los que como políticos han de responder los dirigentes de los países en desarrollo, era ya advertida por Daniel BARSTOW MARGRAW [(1990), pp. 70 ss.], quien, refiriéndose a comienzos de la década de los años noventa, señalaba que la aceptación creciente por esos líderes políticos de la importancia de conceptos como el de desarrollo sostenible o de la interdependencia entre desarrollo económico a largo plazo y medio ambiente, no había llegado a las masas o incluso en muchos casos a los legisladores de esos países. A ese respecto concluía que mientras no se produzca la extensión de ese punto de vista a la ciudadanía, o incluso después, la presión sobre los líderes políticos de los países en desarrollo por parte de sus propios ciudadanos hará que el esperar a que superen esa presión en interés del medio ambiente global, o incluso del objetivo del desarrollo sostenible de sus propios países, sea una postura *naïf*. En cualquier caso el propio autor advierte que ese condicionamiento de las decisiones de los líderes políticos por el sentir de la ciudadanía de sus Estados no es exclusivo de los países en desarrollo sino que se extiende a los desarrollados, que a menudo no se adhieren en el plano doméstico a los consejos medioambientales que dispensan en el plano internacional.

<sup>75</sup> La validez de la utilización en la negociación internacional del argumento de la prioridad que tiene la lucha contra la pobreza para los países en desarrollo es criticada en algunos casos, como por ejemplo por Christopher D. STONE [(2004), p. 281], que afirma que si ese factor no se utiliza en el Derecho interno para permitir una mayor contaminación que aquellos que están en mejor situación, ¿porqué debe ser diferente la postura en el plano internacional? Sin embargo, esa crítica por legítima que pudiera considerarse desde el punto de vista ético no puede obviar el hecho de que el papel central de la soberanía en el Derecho internacional concede a esos países la posibilidad de utilizar ese argumento de sus prioridades en el marco de la negociación climática.

hasta dónde debe llegar ese desarrollo, porque a la vista de los datos científicos llevado más allá de un límite determinado puede hacer irresoluble el problema. De todo ello resulta que el cambio del modelo de crecimiento se configura como un aspecto esencial, consiguiendo la aceptación por parte de todos los Estados de que el antes seguido por los países desarrollados termina resultando perjudicial para todos. A este respecto cobra especial relevancia la cuestión de la asistencia financiera y técnica que permita a los países menos avanzados entrar en la vía de ese nuevo modelo de desarrollo sostenible, lo que dadas sus carencias en esos planos les resulta imposible por sí solos.

A eso deben sumarse otras consideraciones que los países en desarrollo no pueden ignorar a la hora de fijar su posición respecto al futuro régimen jurídico-internacional y en concreto a la introducción en el mismo del factor de la equidad en el reparto de cargas que implica el esfuerzo de lucha contra el cambio climático. Si bien se volverá sobre esta cuestión después, en el apartado dedicado a las propuestas presentadas en el marco del actual proceso negociador en lo que respecta a la concreción del factor de la equidad, podemos ya adelantar que se trata de elementos que deberían hacer reflexionar a los países menos desarrollados en el sentido de lo poco recomendables que para ellos mismos resultan las posiciones que interpretan el reparto equitativo de cargas como el otorgamiento de una suerte de permiso para continuar emitiendo GEI, en compensación por la contribución histórica de los países más desarrollados a ese fenómeno. En lugar de eso, y dadas las consecuencias perjudiciales ya comentadas que tanto con carácter general como sobre todo en relación a esos mismos Estados tendría ese tipo de posturas, su posición podría orientarse hacia otros modos de concretar la equidad, como el que se centra en la ayuda que les presten los países desarrollados en el ámbito de la adaptación a las inevitables consecuencias negativas del cambio climático, frente a las cuales los países pobres son más vulnerables.

Pero obviamente la afirmación de la absoluta necesidad de una contribución global al esfuerzo de reducción de las emisiones de GEI no implica que las consideraciones de justicia o equidad deban ser olvidadas; es decir que nuestra posición no se alinea con la de aquellos que proponían el modelo del *two track* y la absoluta separación de los debates sobre cuestiones medioambientales y de desarrollo. Lo que quiere decir es que, como se acaba de señalar, se tiene que concretar a través de otros instrumentos distintos al del reconocimiento de una especie de permiso a esos países para que sigan incrementando sus emisiones. Una de esas posibles materializaciones de la equidad es la que se refiere al reparto de las cargas en relación con los costes que deben asumirse para que todos los Estados reduzcan las emisiones y se preparen para la necesaria adaptación a las consecuencias inevitables de ese fenómeno. A este respecto debe recordarse que la falta de equidad en cuanto a las consecuencias del cambio climático alcanza a la adaptación al mismo, que si bien es un problema que afecta también a todos los países, incluso a los más desarrollados, se presenta con más

intensidad en los más pobres, cuya capacidad adaptativa, tal como se apunta en el Cuarto Informe del IPCC, está íntimamente relacionada con el desarrollo social y económico, aunque se halla desigualmente distribuida tanto entre las sociedades de esos países como en el seno de éstas<sup>76</sup>. Esta aproximación abre varios planos en los que debe concretarse el reparto de las cargas respectivas; por una parte el de los criterios conforme a los cuales se va a determinar la cuota de reducción de emisiones que va a corresponder a cada Estado y por otra el de la concreción de las cantidades, plazos y otros aspectos en relación con esa contribución a los costes tanto de mitigación como de adaptación de los distintos Estados, y de forma especial de los países en vías de desarrollo.

## **2. La distribución de cargas en el nuevo sistema de cooperación internacional contra el cambio climático**

De lo hasta ahora apuntado puede deducirse un nuevo contenido del Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas en el marco del régimen jurídico-internacional de lucha contra el cambio climático, cuyo centro de gravedad ya no se encontraría tan focalizado en la reducción de emisiones de GEI como lo está en el esquema de cooperación actualmente vigente, sino que cobran mayor peso otros ámbitos de actuación, en especial el de la asistencia financiera y técnica, en lo que respecta a la equidad en la distribución de cargas. A continuación prestaremos atención a los distintos planos en los que se desdobra ese Principio, señalando cómo podría actuarse en el marco de la negociación del *post-Kioto* de cara a diseñar un sistema que termine por ser

---

<sup>76</sup> El Cuarto Informe del IPCC [(2007), pp. 14 ss.] se refiere a esta cuestión recordando que la capacidad de adaptación es dinámica, y depende en parte de la base productiva social, en particular de: los bienes de capital naturales y artificiales, las redes y prestaciones sociales, el capital humano y las instituciones, la gobernanza, los ingresos a nivel nacional, la salud y la tecnología. Pero a continuación incide en el carácter global de las cuestiones de adaptación al advertir que incluso sociedades con una alta capacidad adaptativa son, pese a todo, vulnerables a los extremos climáticos. Se cita como ejemplo la ola de calor que en 2003 causó el fallecimiento de más de 25.000 personas en varias ciudades europeas durante los meses de junio y julio a causa de temperaturas que superaban los 40 °C, o los costes humanos y financieros del huracán Katrina en Estados Unidos en 2005. En ello incide Tim FLANNERY [(2006), p. 170] advirtiendo que precisamente los Estados Unidos parecen tener más que perder a causa del cambio climático que ninguna otra nación importante, lo que viene a desmontar una de las críticas anteriormente apuntadas al Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, en concreto la que abogaba por la necesidad de una mayor contribución de los países en desarrollo sobre la base del mayor beneficio que obtienen de la reacción internacional contra el cambio climático debido a su mayor vulnerabilidad. De hecho, la cifra cada vez más elevada que tienen que pagar las compañías de seguros a causa de los intensos fenómenos meteorológicos y la escasez cada vez mayor de agua en el Oeste significan que los Estados Unidos ya están pagando un precio muy alto por sus emisiones de CO<sub>2</sub>.

aceptado por todos y garantice la efectividad en la reacción contra el calentamiento global.

A) *Criterios aplicables a un nuevo reparto de obligaciones de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero*

La idea antes señalada de que la afirmación de la necesidad de un esfuerzo global en lo que respecta a la lucha contra el cambio climático no implica olvidar las consideraciones de equidad es trasladable incluso al plano de la mitigación. Concretar ese nuevo sentido de lo que es equitativo a este respecto implica de entrada terminar con un elemento hasta ahora central y enormemente conflictivo del actual sistema, como es el de la existencia de Estados que se encuentran eximidos de la contribución a ese esfuerzo, los que conforme a la CMNUCC y al Protocolo de Kioto pueden calificarse a estos efectos como *países en desarrollo*. Como ya se apuntó anteriormente esa categorización resulta tan simplista que se ha convertido en un obstáculo para la reacción efectiva frente al problema del calentamiento global<sup>77</sup>, por lo que una primera línea de acción que se perfila como esencial de cara a ese nuevo reparto de cargas consiste en abordar la reducción de las emisiones de GEI olvidando la existencia de grupos estanco y determinando la cuota correspondiente a cada Estado en función de su contribución al fenómeno, su vulnerabilidad frente al mismo, sus circunstancias especiales, como por ejemplo su nivel de desarrollo económico, o su actual capacidad de respuesta al problema. Para la determinación de ese trato diferenciado se debería ampliar el espectro de criterios a tomar en consideración, pero siempre desde la perspectiva, impuesta por la necesidad de una respuesta eficaz, de una atribución de cuotas de reducción de emisiones de GEI que atendiese principalmente a parámetros medioambientales. No se trata en definitiva más que de generalizar la estrategia seguida ya en el actual sistema para la asignación de cuotas de reducción de emisiones a los países desarrollados. De hecho, esta línea de acción tiene ya una cierta aceptación en el marco de la negociación del *post-Kioto* puesto que, como ya se apuntó anteriormente, parece consolidarse progresivamente la consideración, a estos efectos del esfuerzo de mitigación, de la heterogeneidad de los países en desarrollo, por

---

<sup>77</sup> A ese simplismo se refiere Philippe CULLET [(1999), pp. 551 ss.] incidiendo en los argumentos ya apuntados al señalar las ventajas e inconvenientes de esa materialización del tratamiento diferenciado en el reconocimiento de un trato de favor a un determinado grupo de países. Al elemento positivo, consistente en subrayar la existencia de diferencias significativas entre los Estados incluidos en los distintos grupos, se opone el carácter reduccionista de esa categorización, que resulta de la heterogeneidad existente en el grupo de los países en desarrollo, cuya magnitud es tal que difícilmente, si no es por razones políticas, podría considerarse a todos esos Estados como formando parte de un mismo grupo.

ejemplo mediante la distinción de los menos favorecidos o los países insulares, a los que se reconoce la posibilidad de contribuciones voluntarias a ese esfuerzo, voluntariedad que no se señala, al menos de forma expresa, respecto de los demás Estados integrados en ese mismo grupo.

Asimismo debe tenerse en cuenta que el logro de un reparto equitativo de las cargas se enfrenta con el inconveniente también mencionado en diversas ocasiones del carácter subjetivo de la equidad, lo que exige de todos los países una predisposición al acuerdo que hasta el momento parece lejos de haberse producido<sup>78</sup>. Esta cuestión del acuerdo acerca de ese reparto equitativo se traduce en último término en la determinación de una combinación de criterios con arreglo a la que se distribuyan las cargas que sea aceptable para todos los países y a ese respecto lo único que parece claro es que los utilizados hasta ahora no son suficientes, al menos por sí solos, para dotar al sistema de la eficacia necesaria. En cualquier caso la necesidad de incorporar a los países en desarrollo a ese esfuerzo de reducción de emisiones hace imposible el mantenimiento del mecanismo de las emisiones exentas (*grandfathered*) seguido en Kioto, que debería corregirse de alguna forma puesto que el rápido nivel de crecimiento de las emisiones de esos Estados les obligaría a asumir porcentajes elevados de reducción, ello a pesar de que sus cifras siguen siendo en la mayoría de los casos menores que las de los países desarrollados<sup>79</sup>. Eso no debe interpretarse sin embargo como la consideración de la necesidad de descartar los criterios actualmente utilizados, sino como la opción por integrarlos en un conjunto más amplio de factores con arreglo a los cuales se determine el futuro reparto de cargas en lo que respecta a la reducción de emisiones. Para ello se plantean fórmulas como la que establece que la cuota de compromiso que debe asumir

---

<sup>78</sup> Precisamente ese carácter subjetivo de un reparto equitativo de las cargas está en el fondo de la imposibilidad material advertida por Francisco Javier RUBIO DE URQUÍA [(2006), pp. 42 ss.] de lograr un resultado que haga desaparecer cualquier agravio comparativo por parte de todos los países, por muy sofisticados instrumentos legales que se diseñen. De manera que para poder cumplir el requisito esencial del carácter global de la cooperación todos deben estar dispuestos a ceder de manera parcial en sus pretensiones con el fin de alcanzar un acuerdo que si bien no satisfaga completamente a nadie al menos pueda recabar el apoyo general. Por eso concluye el autor, de manera acertada en nuestra opinión, que pretender lo contrario, es decir condicionar la puesta en marcha de un sistema de cooperación a la absoluta desaparición de cualquier elemento inequitativo, es consciente o inconscientemente una excusa para frenar el proceso.

<sup>79</sup> Esa inadecuación del esquema de reparto de cargas seguido en Kioto es advertida por P. R. SHUKLA [(1999), pp. 52 ss.] que recuerda que si no fue en su momento objetado por los países en desarrollo es porque ellos quedaban eximidos de participar en el mismo. La entrada de esos países en el esquema futuro parece pues que conducirá al rechazo por su parte del modelo anterior y en ese sentido el autor propone la incorporación del criterio de las emisiones *per capita*; pero de manera progresiva, partiendo del actual sistema de exenciones exentas para evolucionar hacia derechos de emisión *per capita* en condiciones de igualdad, de forma que pudieran ajustarse a la deseada trayectoria de estabilización.

cada cual vendría condicionada por su *tasa de contribución actual al fenómeno*, medida en emisiones, lo que reflejaría su nivel de responsabilidad en cada momento, ponderada por el *esfuerzo individual exigible* según la responsabilidad histórica derivada de las emisiones del pasado y por la capacidad de respuesta, prefijada por el grado de desarrollo<sup>80</sup>.

En muchos casos las propuestas relativas a posibles esquemas de participación global en el esfuerzo de reacción contra el cambio climático se fundamentan en una diferenciación de las obligaciones asignadas a los países desarrollados y en desarrollo; de forma que las referidas a la reducción de emisiones en sentido estricto seguirían recayendo en exclusiva en los primeros, mientras que las impuestas a los segundos serían de otra naturaleza, estableciéndose con ello una diferencia con la situación actual en la que la carga obligacional asumida por estos países es mínima. En ese sentido el Banco Mundial menciona la existencia de propuestas en las negociaciones sobre el clima conforme a las cuales los países desarrollados se comprometerían con objetivos de producción (entendidos en términos de emisiones de GEI) y los países en desarrollo aceptarían llevar a cabo cambios normativos. Uno de los atractivos más fuertes de este tipo de propuestas es que responde a la necesidad urgente de orientar los sistemas de energía, urbanos y de transporte de los países en desarrollo, especialmente aquellos inmersos en rápidos procesos de crecimiento económico, hacia una trayectoria con bajo nivel de carbono<sup>81</sup>. La diferenciación en la naturaleza de las obligaciones asumidas por los distintos grupos de Estados parte del sistema se inserta también en la *triple vía* planteada por la *Climate Action Network* y que integra ideas de las anteriores dividiendo los compromisos de reducción de emisiones en tres niveles: a los países desarrollados se asignarían objetivos de reducción al estilo de Kioto mientras que a los países en desarrollo les corresponderían objetivos fijados en términos de intensidad de carbono, concepto que hace referencia a la proporción de combustibles fósiles para lograr un determinado resultado económico. Por último, el tercer nivel sería el de los países más pobres, categoría resultante de la división del grupo de países en desarrollo y que no se contempla en otras propuestas; estos Estados serían receptores de la asistencia financiera especialmente con vistas a su adaptación. La cuestión principal al respecto radica en la inclusión de los distintos países dentro de cada

---

<sup>80</sup> Véase F. J. RUBIO DE URQUÍA (2006), 107 ss. El propio autor (p. 40) propone alternativas al actual esquema de reparto como la consistente en compromisos adaptados a los ciclos de desarrollo, o la que sugiere la sustitución de los objetivos absolutos por otros relativos, vinculados a categorías de productos, sectores, emisiones *per capita* o por unidad de PIB. En esa línea de ofrecer alternativas se plantea el criterio de la intensidad energética en el *out-put*, que se considera que sería bien visto por los países emergentes de fuerte crecimiento, ya que no desincentiva el crecimiento del PIB, sino que incita a reducir los consumos de energía por unidad productiva. Véase P. CASCÓN y P. HINOJO (2009), p. 156.

<sup>81</sup> Banco Mundial (2010), p. 24.

una de esas tres categorías, y especialmente las economías emergentes que en cifras absolutas están ya entre los grandes emisores de GEI<sup>82</sup>.

En el marco de esa diversificación del contenido de los compromisos se podría plantear incluso que los países pobres pudieran incrementar sus emisiones durante un cierto tiempo, para poder continuar sus procesos de crecimiento económico. Sin embargo, incluso quienes señalan esa posibilidad advierten que ese permiso provisional concedido a los Estados menos avanzados para emitir GEI sería perjudicial para toda la comunidad internacional y especialmente para ellos mismos. Por eso se propone como opción la intensificación de la transferencia de tecnología a esos Estados que permita que el periodo de tiempo comprendido por el mencionado permiso para seguir emitiendo GEI se reduzca, de forma que sus procesos de desarrollo no conlleven un agravamiento del problema del cambio climático, o lo hagan en menor medida. El resultado sería el establecimiento de procesos de convergencia progresiva conforme a los cuales a partir de un determinado nivel de crecimiento económico también los países más pobres deberían asumir cuotas de reducción de sus emisiones. Sin embargo, este planteamiento tiene el talón de Aquiles de la determinación de ese punto de inflexión a partir del cual la autorización para incrementar emisiones a los países en desarrollo deja de ser tal y comienza a convertirse en obligación de reducción de emisiones. Quienes aluden a esa propuesta se limitan a constatar que dicho punto debería ser el resultado de la negociación política<sup>83</sup>, pero a este problema ya de por sí considerable debe añadirse que incluso aunque esa negociación fuese exitosa y se lograra alcanzar un consenso respecto al nivel de riqueza a partir del cual deberán asumirse obligaciones de reducción de emisiones, existen serias dudas sobre lo adecuado de ese permiso a seguir contaminando a los países pobres dada la dinámica del proceso de calentamiento global y que los principales perjudicados por los efectos negativos del mismo son precisamente esos Estados, cuyo proceso de crecimiento se verá por tanto retardado por las consecuencias de esa actitud.

Por otra parte la determinación de ese nivel de riqueza presenta el problema de su identificación en términos relativos, los países más pobres tomarán siempre el modelo de las sociedades más ricas, intentando elevar el estándar de vida de sus ciudadanos para acercarlo a los de éstas. Si estos países más avanzados continúan desarrollándose eso arrastrará ese umbral de riqueza de los primeros, dificultando el poder llegar a ese punto a partir del cual comenzará la convergencia, e incluso en muchos casos haciéndolo imposible porque la brecha entre países ricos y pobres aumenta.

Volviendo a la cuestión de los criterios para determinar la cuota de reducción de emisiones que corresponde a cada Estado retomamos la idea ya apun-

---

<sup>82</sup> Véase A. GIDDENS (2010), pp. 20, 81 y 219.

<sup>83</sup> Véase A. GIDDENS (2010), p. 81.

tada anteriormente conforme a la cual los utilizados hasta ahora podrían seguir siendo tomados en consideración pero ya no de forma exclusiva, ya que su aplicación aislada no resultaría útil ni desde la perspectiva general ni desde la específica de los países menos avanzados. Ese es el caso del argumento de la responsabilidad histórica, conforme al cual aquellos países que han tenido una mayor contribución al problema deberían seguir asumiendo un mayor protagonismo en cuanto a la asunción de obligaciones. Este criterio, esgrimido con insistencia por los países en desarrollo como uno de los ejes principales del reparto equitativo de cargas, se convierte, en el planteamiento aquí defendido, en un factor más en la determinación de la cuota de esfuerzo que corresponde a cada uno<sup>84</sup>. De hecho, esa diversificación de criterios encuentra fundamento en el Principio 7 de la Declaración de Río que, como ya se apuntó, constituye la primera mención expresa del Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas en el Derecho internacional del medio ambiente. En ese texto el reconocimiento del papel de la responsabilidad histórica de los países desarrollados en la actual situación no impide que se acoja, en su segunda frase, lo que se califica como responsabilidad conceptual, que toma en consideración la contribución, no sólo histórica sino también actual, de cada Estado a la degradación del medio ambiente global, lo que permitiría integrar en ese esfuerzo de reducción de emisiones a aquellos países actualmente exentos de cualquier obligación al respecto pero cuyas emisiones brutas ya tienen un peso específico suficiente en el agravamiento del problema.

Por otra parte, el recurso a este criterio como factor único o principal para la atribución de cargas tampoco resulta muy interesante para los países en desarrollo, al menos para las economías emergentes que ya son emisores principales, debido al incremento mucho más importante de sus niveles de emisiones de GEI en relación con los de los países desarrollados, por lo que su responsabilidad histórica cada vez mayor haría que, llegado un momento determinado, en algún caso como el de China no demasiado lejano, la aplicación de este criterio les atribuyese una obligación de reducción de emisiones mayor que algunos países desarrollados. En este sentido no debe olvidarse que obviamente la historia se escribe cada día y no puede definirse ese Principio en base a una fotografía tomada en un momento en que esa responsabilidad recaía sobre los países desarrollados, que en consecuencia deberían seguir asumiendo el peso

---

<sup>84</sup> Una posición similar es la de Sandrine MALJEAN-DUBOIS [(2005), pp. 458 ss.], que con el fin de alcanzar esa progresividad del Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas propone una redefinición del mismo conforme a la que la responsabilidad histórica debe combinarse con el criterio de las emisiones *per capita*, lo que, en su opinión, respondería a la legítima pretensión de los países en desarrollo de medir su responsabilidad en base a su efectiva contribución a la generación del problema, incitándoles así a su participación en el sistema, y además no debería plantear demasiados problemas para su aceptación por los países desarrollados en la medida en que se trataría de un objetivo a largo plazo (2050).

principal aunque ya hubiesen perdido la condición de emisores históricos de GEI más importantes. Eso convertiría al mecanismo de reacción contra el cambio climático basado en ese criterio en absolutamente ineficaz para lograr una reducción del calentamiento global<sup>85</sup>. La conclusión a este respecto sería por tanto que el criterio de la responsabilidad histórica debería seguir teniéndose en cuenta, si bien con carácter transitorio y desde luego no como criterio único y principal para la atribución de cargas<sup>86</sup>. En cualquier caso debe recordarse la crítica antes mencionada respecto de su carácter equitativo desde una perspectiva intergeneracional, que ahora ya en relación con su aplicación al problema del cambio climático pone en cuestión, de forma implícita, el fundamento científico de las decisiones adoptadas en el marco del actual sistema<sup>87</sup>.

Los inconvenientes que se acaban de señalar respecto del criterio de la responsabilidad histórica se repiten en el caso de las emisiones *per capita*, argumento también esgrimido por los países en desarrollo para justificar la atribución de obligaciones de reducción de emisiones de manera principal o exclusiva a los países desarrollados. La legitimidad de este criterio se fundamenta de manera esencial en la consideración en pie de igualdad, en términos de contribución al cambio climático, de cada ciudadano del planeta, con independencia de su nacionalidad o lugar de residencia. Como también se ha apuntado, este criterio parece en principio más favorable para los países en desarrollo, en especial para las economías emergentes, cuyo peso demográfico les coloca en situación de clara ventaja en comparación con los países desarrollados. Sin embargo, tampoco está exento de inconvenientes que aconsejan que deba

---

<sup>85</sup> Véase D. FRENCH (2000), pp. 50 ss. El autor señala el conflicto potencial existente entre la diferenciación basada en la responsabilidad histórica y la fundamentada en la necesidad de dar tratamiento diferencial, advirtiendo que el aumento de la contribución a la degradación medioambiental de ciertos países en desarrollo no tiene necesariamente porqué ir en paralelo a un mayor desarrollo económico, de forma que esos países pueden seguir siendo más pobres que los países desarrollados. En tal caso, una interpretación literal de la diferenciación basada en la responsabilidad por el daño causado sugeriría que esos Estados deberían estar obligados a asumir obligaciones que antes sólo se imponían a los países desarrollados. Sin embargo, una diferenciación basada en las circunstancias especiales de los primeros no tendría en cuenta el gran impacto medioambiental causado por ellos, sino si siguen requiriendo un trato preferencial por su situación socioeconómica.

<sup>86</sup> La atribución de un carácter transitorio a este criterio responde a la lógica señalada por Philippe CULLET [(1999), p. 557] de que su utilidad resulta de una consideración del mismo no como una excepción permanente sino una desigualdad legal temporal para eliminar una desigualdad de hecho.

<sup>87</sup> Así, Susan BINIAZ [(2002), p. 362] se planteaba el porqué de la responsabilidad que recae en las actuales generaciones por comportamientos que cuando se llevaron a cabo no se consideraban perjudiciales, *hasta que el IPCC decidió que lo eran*. Es evidente que la parte en cursiva plantea la cuestión como una decisión arbitraria de una instancia internacional, obviando que el IPCC no adoptó esa decisión que se le achaca sino que extrajo esas conclusiones del conjunto de la investigación científica sobre el cambio climático que se desarrolla en el mundo.

tomarse en consideración como un factor más de la operación de asignación de las respectivas cuotas de reducción de emisiones de GEI. En ese sentido se apunta incluso la posibilidad de que ese criterio pueda afectar, de forma severa, a muchos países en desarrollo<sup>88</sup>, además de presentar otros inconvenientes como el de no tener en cuenta las diferencias existentes en cada Estado y, en consecuencia, el grado de beneficio también distinto que proporcionaría la inclusión de ese criterio en un futuro Acuerdo global sobre el clima, que depende de factores no sólo climáticos sino de otra naturaleza, como la dependencia de la agricultura o la estabilidad política tanto dentro del Estado como en su región (que se relaciona por ejemplo con la posibilidad de llegada de refugiados climáticos)<sup>89</sup>.

En cualquier caso la decisión más sencilla de aceptar por todos los países es la de la necesidad de que la determinación de las cuotas de reducción de emisiones debe hacerse en base a un conjunto de criterios que conduzca a un resultado lo suficientemente equitativo para todos. Sin esa premisa cualquier sistema que se ponga en marcha resultará absolutamente inútil desde la perspectiva de la respuesta eficaz al problema del calentamiento global, que como ya se ha dicho no cabe en otro contexto que no sea el de una implicación de todos los Estados en el esfuerzo, por lo que debe extremarse la precaución para el acuerdo alcanzado no resulte inaceptable para nadie. Obviamente eso también tiene sus contraindicaciones, y es ahí donde radica el principal obstáculo, puesto que llegar a ese punto difícilmente será posible si los líderes políticos de los países siguen respondiendo a la premisa de los inmediatos intereses particulares a corto plazo y no queriendo ver el riesgo que sobre todos ellos, sobre todos nosotros, se cierne a medio plazo. A favor de esta posibilidad puede argumentarse que la comunidad internacional ya ha llegado a un acuerdo en el sentido de no descartar la imposición de obligaciones para ningún país en rela-

---

<sup>88</sup> A ello alude Dinah SHELTON [(2010), pp. 647 ss.] destacando que puede acarrear consecuencias extremas en sociedades en cuyo seno existen desigualdades económicas o de desarrollo, conduciendo a un resultado que en lugar de tender a la equidad termine perjudicando al más vulnerable. E incluso para aquellos a los que en principio este criterio resulta atractivo debe apuntarse que su aplicación les concede un trato favorable con carácter temporal ya que sus cifras de emisiones *per capita*, aun siendo todavía más bajas que las de los países desarrollados, se acercan a éstos cada vez más. Así se pone de manifiesto por la Agencia Internacional de la Energía (*CO<sub>2</sub> Emissions from Fuel Combustion. Highlights*, 2011 edition —<http://www.iea.org/co2highlights>—) que recuerda el incremento porcentual de esas emisiones por habitante en India y China (de un 100,2 por 100 y un 163,4 por 100, respectivamente) a diferencia del descenso en lo que se refiere a EEUU y la Unión Europea (de un 13,2 por 100 y un 16,6 por 100, respectivamente). Observando las cifras absolutas se percibe el acercamiento al que antes se hacía alusión a las cifras de los países desarrollados, ya que las 5,13 toneladas de CO<sub>2</sub> por habitante de China o la 1,37 de India en 2009 quedan todavía lejos de las 16,90 de EEUU, pero se acercan, sobre todo en el caso de China, a las 7,15 de la Unión Europea.

<sup>89</sup> Véase, al respecto, E. A. POSNER y D. WEISBACH (2010), pp. 121 ss.

ción con otros problemas medioambientales de carácter global, pudiendo citar como ejemplo el caso del sistema establecido en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, de 16 de septiembre de 1987, en el que la obligación de reducir emisiones de esas sustancias tiene carácter general, afectando a todos los países (art. 2); lo que no impide la toma en consideración de la especial situación de los países en desarrollo (art. 5), contemplando a este respecto instrumentos como el de la ayuda financiera y técnica a esos Estados para que puedan cumplir con las medidas de control previstas en el Protocolo (art. 10).

#### B) *La trascendencia reforzada de la asistencia financiera y técnica*

Aunque, como ya se apuntó anteriormente, la asistencia financiera y técnica se incluye desde el principio en los textos que conforman el régimen jurídico-internacional de lucha contra el cambio climático<sup>90</sup>, lo cierto es que al menos en un primera fase esta dimensión de la colaboración internacional ha quedado un tanto oculta tras la de la reducción de las emisiones de GEI, que ha acaparado la atención de una manera principal, tanto en las negociaciones internacionales como desde el punto de vista de la opinión pública. Sin embargo, de nuevo la evolución de los acontecimientos exige un cambio en la aproximación al problema del cambio climático, que en este caso se concreta en un necesario reforzamiento del protagonismo de esa asistencia financiera y técnica en el futuro esquema de cooperación internacional. A esa conclusión conducen los datos que nos ofrece la investigación científica, en especial la exigencia de un esfuerzo global y más importante de reducción de emisiones de GEI y la trascendencia que debe tener la adaptación a las consecuencias ya inevitables del cambio climático. La necesidad ya mencionada de que las obligaciones de reducción de emisiones respondan principalmente a criterios ambientales no supone la eliminación de cualquier consideración de equidad al operar el reparto de esas obligaciones, pero reduce notablemente la flexibilidad en este plano y convierte al mismo tiempo a la dimensión de la asistencia financiera y técnica en el ámbito en el que puede llevarse a cabo esa negociación que conduzca al acuerdo generalizado basado en la aceptación por todos del sistema de cooperación establecido como un mecanismo equitativo<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> Véanse, especialmente, los artículos 4.3 a 4.5 de la CMNUCC y 11 y siguientes del Protocolo de Kioto.

<sup>91</sup> Las consecuencias resultantes de la condición de la asistencia financiera y técnica como manifestación del Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas son apuntadas por Laurence BOISSON DE CHAZOURNES [(2010), pp. 948 y 971] que recuerda que dicho Principio también funciona como una defensa en caso de incumplimiento de esa obligación de asistencia por los países desarrollados, obstaculizando el llevar a cabo acciones contra países

Antes de avanzar algunas ideas acerca de las circunstancias y dificultades que se presentan en relación con la asistencia financiera y técnica, parece necesaria una reflexión acerca de la verdadera razón de ser de la misma. Tras todo lo dicho en este estudio debería aparecer como evidente que no responde sólo a un imperativo de solidaridad de los que más tienen con los más desfavorecidos, que además como hemos señalado y por mor del carácter inequitativo de las consecuencias del cambio climático van a ser los más perjudicados por éste, sino también al propio interés de los que la prestan. Ello resulta en primer lugar de la naturaleza global del cambio climático, de manera que el empeoramiento de la situación en esos países más pobres va a terminar por afectar a la atmósfera de los más ricos, que en realidad es la misma que la de aquellos. Pero ese interés general va más allá de la naturaleza global del problema que se trata de enfrentar. En efecto, incluso aunque el cambio climático no presentase ese carácter en relación con sus efectos directos, los países desarrollados no se verían libres de las consecuencias que ese fenómeno tuviese en los más pobres y menos preparados para afrontarlo. Esa circunstancia era advertida por el Parlamento Europeo, que recuerda el riesgo de acentuación del potencial de conflicto en las relaciones internacionales que conlleva el cambio climático, por ejemplo, como consecuencia de la migración por razones climáticas, de la pérdida de territorio o de los conflictos de frontera debidos a inundaciones y al retroceso de las líneas costeras, además de los enfrentamientos por los recursos a causa de la disminución de superficie agrícola, de la creciente escasez de agua o de la deforestación. Por todo ello, el esfuerzo de ayuda a los países menos desarrollados para evitar, o al menos mitigar, esas consecuencias negativas no hace sino atender a un interés general o global<sup>92</sup>.

---

en desarrollo que a su vez no hayan cumplido con sus obligaciones conforme al tratado, al menos hasta que la asistencia no sea prestada. El problema es que en la actual configuración esos países en desarrollo no asumen de manera significativa obligaciones que pudieran serles exigibles, aunque sí puede tener utilidad en un esquema futuro en el que deban asumir cargas.

<sup>92</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre 2050: *El futuro empieza hoy – Recomendaciones para la futura política integrada de la UE en materia de cambio climático*, de 4 de febrero de 2009 (DOUE n.º C 67E, de 18 de marzo de 2010). El interés colectivo respecto a este fenómeno es también subrayado por Marie-Pierre LANFRANCHI [(2010), pp. 280 ss.] que, conforme a lo apuntado por nosotros anteriormente, advierte que el juego de la equidad no se debe a estrictas consideraciones de justicia, o al menos no sólo, sino que es una respuesta a una cuestión de interés común más que a las desigualdades individuales de desarrollo (es decir que hay más de egoísmo que de altruismo). Esta dualidad de normas no tiene como objetivo tanto el remediar esas desigualdades como asegurar la mejor eficacia del régimen. Es así que, en cuanto a la justificación de esa asistencia, a la vertiente medioambiental se añaden otras como la de seguridad y mantenimiento de la paz, mencionada en la Resolución del Parlamento Europeo citada y subrayada por ejemplo en el Informe del Alto Representante y de la Comisión Europea al Consejo Europeo sobre *El cambio climático y la seguridad internacional*, de 14 de marzo de 2008 (S113/08). La materialización de esa dimensión securitaria es advertida por Sandrine MALJEAN-DUBOIS y Matthieu WEMAËRE [(2010), p. 147] que recuerdan la existencia

Aclarado este extremo volvemos a la reflexión anterior relativa al papel que la asistencia financiera y técnica está llamada a jugar en el futuro sistema de cooperación internacional contra el cambio climático, y especialmente su configuración como el terreno en el que más se debe profundizar en una concreción aceptable por todos del Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas. A este respecto recordamos que la urgencia y magnitud del problema exigen que el primer objetivo de la acción en el plano de las emisiones de GEI sea lograr un nivel de reducción de las mismas que permita minimizar las consecuencias del cambio climático, y eso, como ya se ha dicho, no es posible con la exención de ciertos países en cuanto a la imposición de obligaciones de reducción. Obviamente todos han de contribuir, pero el factor de equidad entra en juego en cuanto al nivel de contribución, siendo clave la determinación de quiénes y en qué medida han de asumir obligaciones a ese respecto; lo que en definitiva nos remite a la cuestión de los criterios a utilizar para la asignación de cuotas de reducción de emisiones. Con base en esa necesidad de una asignación realista desde la perspectiva de la eficacia del sistema se plantea, como ya se apuntó anteriormente, que esa atribución de cuotas responda de manera principal a criterios medioambientales, ponderados por otros factores como los de la responsabilidad histórica y presente, la capacidad, la vulnerabilidad a los efectos negativos y las necesidades especiales. Cabe añadir ahora que algunos de esos factores podrían trasladarse al ámbito de la asistencia financiera y técnica, mediante la cual se ayudaría a los países en desarrollo a afrontar las consecuencias del esfuerzo de reducción de emisiones en circunstancias similares a los países desarrollados. No obstante, es evidente que, a pesar de esa asistencia, llegar al punto en que todos los países estén en las mismas condiciones de afrontar las consecuencias de ese esfuerzo no será algo que se consiga de manera inmediata, por lo que mientras tanto esos aspectos relativos a la capacidad o las circunstancias especiales no tienen porqué desaparecer de manera absoluta de la determinación de las cuotas de reducción de emisiones.

Por otra parte, durante esa fase de transición, la dimensión de la asistencia financiera y técnica se configura como una herramienta esencial, siendo el único modo de que los países en desarrollo, muy especialmente los más pobres y vulnerables frente a los efectos del cambio climático, estén en condiciones de cumplir sus objetivos de mitigación y de adaptación. Llevar a cabo un análisis detenido de las diversas fuentes de esa asistencia excedería de este estudio, centrado en el Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, pero sí pueden lanzarse algunas ideas relativas a las líneas por las que deberían

---

de conflictos climáticos que concretan el potencial de riesgo del calentamiento global desde la perspectiva de la paz y la seguridad internacionales, señalando el de Darfour como el primero de ellos, cuyo origen en palabras del Secretario General de las Naciones Unidas se encuentra en una crisis ecológica debida al cambio climático.

encaminarse los esfuerzos de adecuación de la misma a las necesidades que marca la lucha contra el cambio climático. Para ello es conveniente comenzar señalando el estado de situación. A este respecto la referencia principal es el mecanismo de financiación contemplado en el artículo 11 de la CMNUCC, en el que corresponde un papel principal al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (*Global Environmental Facility*, en adelante «GEF»), que si bien no es un instrumento financiero exclusivo de la lucha contra el cambio climático, sí que ha hecho de esta cuestión uno de sus ámbitos prioritarios de acción<sup>93</sup>.

Considerado desde el principio como un instrumento pionero tanto desde el punto de vista financiero como desde el del perfil jurídico e institucional<sup>94</sup>, está constituido por contribuciones voluntarias de diversos actores, fundamentalmente países desarrollados, que sirven para sostener y hacer posible la realización de determinados proyectos conforme a los objetivos del Fondo<sup>95</sup> y en su gestión se involucran distintas instituciones internacionales entre las que destaca por su papel el Banco Mundial, depositario del Fondo<sup>96</sup>. Una de las ventajas que se aducen a favor del GEF en relación con otros mecanismos internacionales de ayuda financiera es el alto grado de democracia y transparencia del primero, que se pone de manifiesto en la participación significativa que los países en desarrollo tienen en sus órganos directores, como el Consejo (14 de 32 miembros, frente a 16 de países desarrollados y 2 de economías en transición), así como en que las decisiones se adopten por consenso y en su

---

<sup>93</sup> El GEF es un mecanismo financiero creado en 1991 como proyecto piloto bajo los auspicios del Banco Mundial y destinado a financiar proyectos en relación con cuatro convenios medioambientales de alcance general, entre los que se incluye la CMNUCC, por lo que el cambio climático se integra entre sus ámbitos de actuación, junto a otros como la diversidad biológica, las aguas internacionales, la desertificación, la reducción de sustancias destructoras de la capa de ozono y los contaminantes orgánicos persistentes.

<sup>94</sup> Véase L. BOISSON DE CHAZOURNES (1995), p. 613.

<sup>95</sup> Los países donantes asignan dinero cada cuatro años a través de un proceso llamado *Reposición*, la última de las cuales, por el momento, ha sido la quinta, operada mediante la Resolución n.º 2010-0004 de los Directores Ejecutivos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

<sup>96</sup> La función de cada una de esas instituciones es descrita por Laurence BOISSON DE CHAZOURNES [(2010), p. 963], que identifica al Banco Mundial como el depositario del GEF, responsable de los proyectos de inversión y de la movilización de recursos privados, al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo como el encargado principal de asegurar el desarrollo y gestión de los programas de formación (*capacity-building*) y de los proyectos de asistencia técnica, y al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente como el responsable de supervisar el desarrollo de análisis científicos y técnicos así como de promover una gestión medioambiental consistente con el propósito del GEF. Además, recuerda la autora como en 1999 el Consejo del GEF estableció lazos formales con siete Organizaciones internacionales, conocidas como agencias ejecutivas del Fondo (el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, la FAO y UNIDO).

defecto por doble mayoría (voto del 60 por 100 de los participantes y el 60 por 100 del total de contribuciones)<sup>97</sup>. Esa circunstancia es vista como conforme al Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, pero no ha conseguido evitar las críticas vertidas respecto del funcionamiento del Fondo en relación con la selección de las áreas focales consideradas más importantes para los países donantes, las dificultades de medir los costes incrementados elegibles de los beneficios globales o de asegurar la adicionalidad de los fondos GEF, así como la falta de implicación de las comunidades locales y las ONG's en sus actividades y de eficacia aparente de beneficios medioambientales en relación con los proyectos del Banco Mundial<sup>98</sup>.

El GEF opera varios Fondos integrados en el mecanismo financiero establecido en el artículo 11 de la CMNUCC, como el Fondo Especial para el Cambio Climático (*Special Climate Change Fund*, en adelante «SCCF») o el Fondo para los Países Menos Desarrollados (*Least Developed Countries Fund*, en adelante «LDCF»). Junto a ellos y en el marco de ese mecanismo financiero debe añadirse el Fondo para la Adaptación (*Adaptation Fund*), que cuenta con sus propios órganos gestores y que junto con los anteriores ha sido, hasta el momento, la base financiera principal de las actividades de adaptación, mitigación y cooperación tecnológica desarrolladas en el marco de la CMNUCC<sup>99</sup>. La trascendencia del mecanismo de financiación contemplado en la CMNUCC no es un obstáculo para que, casi desde el principio, se percibiese su insuficiencia, por sí solo, para financiar las iniciativas de lucha contra el cambio climático, apuntándose la necesidad de rodear este mecanismo de otros instrumentos financieros con ese mismo objetivo, idea que como veremos constituye una de las líneas-fuerza de las propuestas de desarrollo de la asistencia financiera en relación con la lucha contra el cambio climático<sup>100</sup>.

---

<sup>97</sup> Véase el *Instrumento Constitutivo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial Reestructurado*, octubre de 2011, par. 15 ss. —<http://www.thegef.org/gef/>—.

<sup>98</sup> Véase Y. MATSUI (2004), pp. 91 ss.

<sup>99</sup> La creación de esos tres Fondos se decidía con ocasión de los Acuerdos adoptados durante la 7.ª COP, que tuvo lugar en Marrakech del 29 de octubre al 10 de noviembre de 2001, señalándose que el SCCF (Decisión 5/CP.7, FCCC/CP/2001/13/Add.1, de 21 de enero de 2002) y el LDCF (Decisión 7/CP.7, FCCC/CP/2001/13/Add.1, de 21 de enero de 2002) se destinarían a financiar acciones en el ámbito de la CMNUCC, mientras que el Fondo de Adaptación (Decisión 10/CP.7, FCCC/CP/2001/13/Add.1, de 21 de enero de 2002) se dedicaría a proyectos en el marco del Protocolo, asignándose al mismo una parte de los recursos devengados por actividades integradas en el MDL, que finalmente se fijó en el 2 por 100.

<sup>100</sup> En ese sentido de la necesidad de completar el GEF con otros instrumentos financieros se pronunciaba Laurence BOISSON DE CHAZOURNES [(1995), p. 632], que además avanzaba otro de los elementos fundamentales que actualmente están presentes en el proceso de reflexión en esta materia, como es la diversificación de las fuentes de las que provienen esos fondos. La autora señalaba la realización de acciones conjuntas y paralelas llevadas a cabo por todos los concernidos (Estados, Organizaciones internacionales y ONG's, sector privado y comunidades locales) para dar forma al mundo de mañana de manera duradera y viable.

Esa propuesta de complementar el mecanismo de financiación de la CM-NUCC se ha ido materializando poco a poco, con la aparición de otros instrumentos financieros, como los Fondos climáticos creados en el marco del Banco Mundial, que como ya se señaló, asume también una función importante en la gestión del GEF. Pueden mencionarse el Fondo de Tecnologías Limpias (*Clean Technology Fund*) o el Fondo Climático Estratégico (*Strategic Climate Fund*), incluidos en el *Climate Investment Funds* (CIF) aprobado por el Consejo de Dirección del Banco Mundial el 1 de julio de 2008 y refrendado y apoyado por el G8 en la Cumbre de Hokkaido el 8 de julio<sup>101</sup>.

Al instrumento de los Fondos constituidos por aportaciones públicas, generalmente de los países desarrollados, se añade otro tipo de mecanismos de financiación en los que se pone de manifiesto una tendencia a dar entrada al sector privado, junto a los fondos públicos, en el esfuerzo de puesta a disposición de los países en desarrollo de recursos para la ejecución de proyectos de lucha contra el cambio climático. Esa línea de acción no está exenta de críticas, especialmente en lo que respecta a la imparcialidad del papel del capital privado en el procedimiento decisorio y a un eventual conflicto de intereses<sup>102</sup>. Un ejemplo de asistencia financiera público-privada es el Mecanismo de Desarrollo Limpio (en adelante «MDL»), puesto en marcha en el Protocolo de Kioto (art. 12), en el marco del cual se establecen los Fondos de carbono del Banco Mundial para la financiación de proyectos que generen Reducciones Certificadas de Emisiones (CER). Los países y/o entidades privadas que dotan esos fondos lo hacen con la finalidad específica de comprar CER, lo que les permite disponer del número necesario de estos certificados para poder cumplir las obligaciones que para ellos resultan del Protocolo de Kioto<sup>103</sup>. A este respecto debe señalarse un obstáculo que presentan este tipo de mecanismos como es que esas inversiones privadas acuden fundamentalmente a ciertos países en desarrollo, en concreto Brasil, China o India, mientras que los países más pobres o pequeños revisten escaso interés para esos inversores privados<sup>104</sup>.

---

<sup>101</sup> El primero tiene como objetivo la promoción de economías bajas en carbón, ayudando a financiar el despliegue en los países en desarrollo de tecnologías más limpias disponibles comercialmente. El segundo se dirige a ayudar a los países más vulnerables a desarrollar economías más adaptables al clima y llevar a cabo acciones para prevenir la deforestación. Véase *G8 Hokkaido Toyako Summit Leaders Declaration*, 8 de julio de 2008, par. 32 —[http://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2008/doc/doc080714\\_en.html](http://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2008/doc/doc080714_en.html)—.

<sup>102</sup> Véase L. BOISSON DE CHAZOURNES (2010), p. 954.

<sup>103</sup> Véase <http://carbonfinance.org>.

<sup>104</sup> A ello alude Marie-Pierre LANFRANCHI [(2010), pp. 290 ss.] para quien el recurso a los mecanismos del mercado, en concreto al MDL es la medida más innovadora en cuanto a la materialización del tratamiento diferenciado, lo que no obsta que señale el inconveniente de este mecanismo compensador, que consiste paradójicamente en un cierto carácter inequitativo ya que esos proyectos se concentran en las economías emergentes (en 2009 China 34,8 por 100, India 25 por 100 y Brasil 9 por 100), mientras que quedan al margen los países con menor desarrollo económico y, por tanto más vulnerables frente a los efectos del cambio climático.

Precisamente esos mecanismos de mercado creados por el Protocolo de Kioto son considerados en algún caso como la única fórmula de aplicación con éxito del Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas. En esa línea se afirma que tanto el MDL como el mercado de emisiones operan un cierto reequilibrio de la diferencia de compromisos establecida por el actual sistema<sup>105</sup>. Sin embargo, se esgrimen algunas dudas que matizan esa visión del MDL como materialización del mencionado Principio, apuntándose que sin definir un techo ese mecanismo podría convertirse en una vía para que los países desarrollados desatiendan sus esfuerzos internos de reducción de emisiones<sup>106</sup>. Con el fin de hacer frente a ese inconveniente en la 16.<sup>a</sup> COP se decidía que el uso de los mecanismos debía ser complementario de la acción doméstica, pero sin establecer ese techo que contribuyese a superar el inconveniente mencionado.

Por otra parte se constata una evolución del conjunto de instrumentos de asistencia financiera en relación con las cuestiones ambientales que va en sentido favorable a la consideración de éstas como un problema global y por tanto a su solución como una cuestión de interés general, conectando de esa manera mejor con el Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas. A este respecto se advierte cómo frente al objetivo de la Ayuda Oficial al Desarrollo tradicional de asistir a los países beneficiarios proporcionándoles herramientas de financiación o de formación con las que superar problemas sectoriales, los nuevos mecanismos financieros tienen como finalidad la mejora del medio ambiente global, eso sí mediante intervenciones en los países en desarrollo. Es decir que más que generar beneficios para los destinatarios de esos instrumentos lo que se busca como fin último es tratar preocupaciones comunes de éstos y de los que proporcionan la asistencia. En ese sentido el GEF es considerado como un ejemplo de instrumento de promoción de beneficios globales, sirviendo como incentivo para el cumplimiento por los Estados de las obligaciones establecidas en los acuerdos medioambientales multilaterales<sup>107</sup>.

---

<sup>105</sup> R. GILES CARNERO (2009), p. 50. En esa misma línea Lavanya RAJAMANI [(2000), p. 130] identifica el MDL como emanación directa del Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas.

<sup>106</sup> Véase Y. MATSUI (2004), pp. 89 ss.

<sup>107</sup> La evolución de esos mecanismos de asistencia financiera y técnica es abordada por Laurence BOISSON DE CHAZOURNES [(2010), pp. 957 ss.], que distingue hasta tres generaciones de mecanismos. Una primera focalizada en aproximaciones sectoriales y técnicas, constituida por instrumentos que ofrecen asistencia a los países en desarrollo o facilitan la actuación de las instituciones internacionales. La segunda generación debe su aparición a la naturaleza global y compleja de los problemas medioambientales y la consiguiente necesidad de reforzar la cooperación internacional en la asistencia financiera y técnica ofreciendo otro tipo de instrumentos, que en realidad son medios esenciales para el cumplimiento de las obligaciones recogidas en los acuerdos medioambientales multilaterales, y que contribuyen a proteger los bienes públicos globales. La tercera generación la componen los recientemente aparecidos mecanismos *sui generis* establecidos en el contexto del partenariado público-privado.

No obstante, todo ese entramado de mecanismos financieros para hacer frente a los costes derivados de la reacción contra el calentamiento global se encuentra aquejado por dos problemas fundamentales: el de la pérdida de coherencia y la existencia de solapamientos como consecuencia de la excesiva fragmentación y el de la insuficiencia, a pesar del elevado número de instrumentos a través de los que se articula la ayuda. Esos problemas son destacados por el Banco Mundial en el *Informe sobre desarrollo humano de 2010*, que en relación con el primero de ellos plantea el obstáculo de la dispersión de fondos bilaterales o multilaterales, casi veinte según el Informe, relacionados con el cambio climático y los efectos negativos que ello tiene para la eficacia de esa ayuda, por lo que considera plenamente justificada una fusión eventual de los fondos en un número más limitado<sup>108</sup>.

Pero incluso más grave que la cuestión de la fragmentación es el segundo problema, el de la insuficiencia de la asistencia financiera para ayudar a los países en desarrollo a ejecutar proyectos que les permitan avanzar en su lucha contra el cambio climático. A este respecto el Informe del Banco Mundial, tras afirmar la idea de la asistencia financiera como medio para reconciliar la equidad con la eficacia y la eficiencia en las medidas destinadas a reducir las emisiones y lograr la adaptación al cambio climático, concreta esa insuficiencia, especialmente en relación con las necesidades futuras, al advertir que en el plano de la mitigación los costos en los países en desarrollo podrían alcanzar los 140.000-175.000 millones de dólares y la necesidad de financiación asociada sería de 265.000-565.000 millones. Frente a esas necesidades los 8.000 millones disponibles hasta 2012 para ese objetivo son claramente insuficientes, lo que se agrava en relación con los costos de la adaptación, en relación con la cual los menos de 1.000 millones

---

<sup>108</sup> En dicho Informe [(2010), p. 24] se recoge una enumeración de los problemas con los que se enfrenta la financiación de la lucha contra el cambio climático, en la que se incluyen la fragmentación de las fuentes, los elevados costos de aplicación de los mecanismos de mercado, como el MDL, y el recurso a instrumentos insuficientes y distorsionantes para recaudar fondos con destino a la adaptación. Además, el Informe afirma que esa fragmentación contradice las premisas establecidas en la *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Apropriación, Armonización, Alineación & Resultados y Mutua Responsabilidad*, adoptada el 2 de marzo de 2005 en el marco de Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, que ya en su Exposición de Motivos afirma que la mejora de la eficacia de la ayuda es tan importante como el incremento de su volumen. Para ello se propone la eliminación de duplicidades y la racionalización de las actividades de los donantes, a través de un esquema de división del trabajo que permita un aumento de la complementariedad de los diferentes mecanismos existentes. Precisamente la mejora de esa complementariedad era abordada en la Declaración adoptada en la reunión internacional de Accra, el 4 de septiembre de 2008, en la que se señalaba que tanto los donantes como los destinatarios de la ayuda al desarrollo colaborarán con el Grupo de trabajo sobre la eficacia de la ayuda para completar principios relativos a prácticas recomendadas sobre la división del trabajo, elaborándose planes que garanticen el máximo grado de coordinación de la cooperación para el desarrollo. Véase <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>.

anuales actualmente disponibles resultan insignificantes en comparación con los 30.000 a 100.000 millones que se necesitarán en el futuro<sup>109</sup>.

Esos problemas y la condición de la asistencia financiera y técnica como el vector en el que el factor de la equidad puede tener un mayor reflejo convierten a ésta en un elemento esencial en la negociación del *post-Kioto*. Debe señalarse no obstante que en este plano del Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas parece haberse avanzado más que en el de la reducción de emisiones de GEI. Puede citarse al respecto como ejemplo lo contenido en el Acuerdo adoptado en la COP de Copenhague, en diciembre de 2009, en el que, además de señalarse la urgente necesidad de intensificar la asistencia financiera para asegurar el cumplimiento de la CMNUCC por los países en desarrollo, en especial los que son particularmente vulnerables frente a los efectos de este fenómeno —los menos avanzados, los pequeños Estados en desarrollo insulares y África—, se recogía el compromiso de los países desarrollados de proveer de recursos nuevos y adicionales, incluyendo reforestación e inversiones a través de instituciones internacionales, hasta una cifra global de aproximadamente 30.000 millones de dólares para el periodo 2010-2012, con un reparto equilibrado entre adaptación y mitigación. A eso se añade el compromiso de esos mismos Estados de movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares para 2020, dirigidos a las necesidades de los países en desarrollo en el contexto de las acciones de mitigación. El Acuerdo añade que estos fondos vendrán de una variedad de fuentes, públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, incluyendo vías de financiación alternativas. En esa misma línea se recoge el compromiso de desarrollar nuevos fondos multilaterales para la adaptación a través de acuerdos efectivos y eficientes, con una estructura de gobierno que garantice la representación igual de países desarrollados y en desarrollo, y que una parte significativa de esos recursos debería canalizarse a través del *Fondo Verde de Copenhague para el Clima*<sup>110</sup>. No falta, no obstante, quien modera el optimismo que de lo que se acaba

---

<sup>109</sup> Banco Mundial (2010), pp. 22 ss. La insuficiencia de los medios de financiación es también destacada por la Secretaría de la CMNUCC, que ya en un Informe de 2007 advertía que la cantidad adicional de inversiones y corrientes financieras necesarias en 2030 es grande en relación con la financiación de que se dispone actualmente en la CMNUCC y el Protocolo de Kioto, pero pequeña si se la compara con el PIB mundial estimado en 0,3 a 0,5 por 100 en 2030 y con inversiones de 1,1 a 1,7 por 100 a nivel mundial. En un Informe posterior de 2008 la Secretaría volvía abordar esta cuestión afirmando que el coste de la mitigación exigirá una inversión adicional de 200-210 miles de millones de dólares necesarios para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> equivalente en un 25 por 100 en 2030 en relación con los niveles de 2000. Véase *Investment and financial flows to address climate change: An update*, FCCC/TP/2008/7, 26 de noviembre de 2008, p. 7.

<sup>110</sup> En la Cumbre de diciembre de 2009 se decidió que este Fondo deberá establecerse como una entidad operativa del mecanismo de financiación de la CMNUCC para apoyar proyectos, programas, políticas y otras actividades en los países en desarrollo relativas a la mitigación, adaptación, desarrollo y transferencia de tecnología. Respecto a este último aspecto se

de señalar pudiese resultar, recordando que el alcance jurídico de ese compromiso permanece incierto ya que no se recoge mención alguna a la garantía del carácter nuevo y adicional de esa financiación y que el acuerdo sobre la creación del *Fondo Verde de Copenhague para el Clima* se limita al establecimiento de líneas directrices muy vagas (puntos 8 a 10 del Acuerdo) y la creación de un nuevo Mecanismo Tecnológico queda como una simple decisión de principio, demostrando que la cuestión no está cerrada en absoluto (punto 11)<sup>111</sup>. Con una aproximación más optimista, aun reconociendo las dificultades, el Informe del Grupo Asesor de Alto Nivel creado por el Secretario General de las Naciones Unidas concluía que el objetivo de movilizar 100 billones anuales hasta 2020 contemplado en la COP de Copenhague es exigente pero factible<sup>112</sup>.

Pero los diversos informes presentados al respecto no se limitan a constatar la insuficiencia de la actual financiación, sino que adelantan algunas líneas de acción en ese sentido, subrayando la necesidad de adaptación de los mecanis-

---

decidía también el establecimiento de un Mecanismo para su aceleración en apoyo de acciones en el plano de la adaptación.

<sup>111</sup> Véase M. P. LANFRANCHI (2010), p. 293. Tras la COP de Copenhague se han dado pasos para la concreción de los instrumentos mencionados. Así en la Cumbre de Cancún se decidía el establecimiento del Mecanismo Tecnológico, compuesto por un Comité Ejecutivo de Tecnología y un Centro y Red Tecnológica Climática (Decisión 1/CP.16, FCCC/CP/2010/7/Add.1, de 15 de marzo de 2011, en el Apéndice IV de esa Decisión se incluye además la composición y el mandato del Comité). Por su parte en la COP de Durban se adoptaban acuerdos respecto de los organismos incluidos en ese nuevo Mecanismo de transferencia de tecnología, estableciéndose los términos de referencia del Centro y Red Tecnológica Climática, que se espera que estén operativos en 2012, así como las modalidades y reglas de procedimiento del Comité Ejecutivo de Tecnología. Ese Mecanismo Tecnológico está compuesto por veinte expertos elegidos por la COP que actuarán a título personal, debiendo observarse una representación geográfica equilibrada, por lo que esos puestos se distribuyen de manera que 9 corresponden a Partes del Anexo I de la CMNUCC, 1 para cada una de las regiones de países que no son del Anexo I (África, Asia y Pacífico y América Latina y Caribe), una para un pequeño Estado insular en desarrollo y la última para un país menos adelantado (Decisiones 2/CP.17 y 4/CP.17 respectivamente, FCCC/CP/2011/9/Add.1, de 15 de marzo de 2012, el Anexo II de la última decisión incluye el Reglamento del Comité). También en el plano de la financiación se han producido ciertos avances y así en la Conferencia de Cancún se decidía la creación del Fondo Verde para el Clima, que sería administrado por una Junta de 24 miembros con representación igual de países desarrollados y en desarrollo, además se invitaba al Banco Mundial para que actúe como administrador fiduciario (Decisión 1/CP.16, FCCC/CP/2010/7/Add.1, de 15 de marzo de 2011), asimismo dicha Decisión incluye el instrumento rector de dicho Fondo). En la siguiente COP se decidía la puesta en marcha del Fondo, calificado como una de las entidades encargadas del funcionamiento del Mecanismo Financiero contemplado en el artículo 11 de la CMNUCC y que funcionará bajo la orientación y el control de la COP y gracias a las aportaciones de los países desarrollados Partes de la CMNUCC y de otras fuentes públicas y privadas (Decisión 3/CP.17, FCCC/CP/2011/9/Add.1, de 15 de marzo de 2012).

<sup>112</sup> *Report of the Secretary-General's High-Level Advisory Group on Climate Change Financing*, 5 de noviembre de 2010, p. 5 — [http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/AGF\\_reports/AGF% 20Report.pdf](http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/AGF_reports/AGF%20Report.pdf)—.

mos existentes y la búsqueda de nuevas fuentes<sup>113</sup>, haciendo especial hincapié en la adecuada combinación de los distintos instrumentos, incluyendo solapamientos e interacciones entre ellos<sup>114</sup>. Puede citarse como ejemplo el Informe adoptado en 2008 por la Secretaría de la CMNUCC, en el que se afirma que, incluso en el contexto de la actual crisis financiera global, las líneas de acción generales para la provisión de inversión adicional y flujos financieros para hacer frente al cambio climático no han cambiado y son: incrementar las inversiones y flujos financieros públicos y privados de carácter internacional y orientarlos hacia alternativas más elásticas desde el punto de vista ambiental así como optimizar la asignación de los fondos disponibles. En ese sentido se apunta a cuatro posibles vías de incremento de los recursos financieros destinados a los países en desarrollo: capital privado, capital público, políticas nacionales y los mecanismos de la propia CMNUCC<sup>115</sup>.

---

<sup>113</sup> A la primera de estas exigencias, en relación con el MDL, se refiere el Informe del Banco Mundial [(2010), pp. 24 ss.] afirmando que ese instrumento seguirá teniendo un papel crucial en la financiación de la mitigación en los países en desarrollo, complementando las transferencias directas de países con ingresos altos, pero está aquejado de una serie de límites que aconsejan su reforma. Entre esos límites se mencionan los pocos beneficios colaterales para el desarrollo, una adicionalidad cuestionable (dado lo discutible del momento de referencia elegido para la reducción de las emisiones), el débil sistema de gobierno, la ineficiencia de las operaciones, el alcance limitado (no se incluyen sectores clave como el transporte) y las preocupaciones sobre la continuidad del mercado más allá de 2012. Además debe tenerse en cuenta que las transacciones en el marco de ese instrumento no reducen las emisiones mundiales de carbono más allá de los compromisos convenidos; simplemente cambian de lugar (en países en desarrollo en lugar de en países desarrollados), que no se grava un mal (las emisiones de carbono), sino un bien (el financiamiento de la mitigación) y que, como en el caso de cualquier impuesto, hay ineficiencias inevitables. En este sentido se apunta la existencia de diversas propuestas de reforma con el objetivo de reducir costos agilizando la aprobación de proyectos, en particular mejorando las funciones administrativas y de examen, o de dejar que el MDL contribuya a la adopción de cambios en las políticas y los programas, en vez de limitarlo a los proyectos.

<sup>114</sup> La importancia de movilizar financiación de una variedad de fuentes, públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, e incluir fuentes de financiación innovadoras es también subrayada en el Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+20 (*El futuro que queremos*, A/CONF.216/L.1, de 19 de junio de 2012, par. 191). En ese sentido se pide que se ponga en funcionamiento lo antes posible el Fondo Verde para el Clima para poder establecer rápidamente un proceso de reposición adecuado.

<sup>115</sup> *Investment and financial flows to address climate change: An update*, FCCC/TP/2008/7, 26 de noviembre de 2008, pp. 4 ss. La Secretaría señala que para la creación de una red financiera global en el marco de la CMNUCC para movilizar, gestionar y asignar flujos financieros mayores y recursos de adaptación, mitigación y cooperación tecnológica, los acuerdos institucionales deben: asegurar la eficiente y efectiva gestión y supervisión de los varios mecanismos de inversión y múltiples fondos; asegurar la coordinación y coherencia con otros flujos financieros bilaterales y multilaterales consistentes con el artículo 11.5 de la CMNUCC y permitir el compromiso del sector privado con vistas a la aportación de recursos adicionales para inversiones medioambientalmente amistosas y elásticas.

Por otra parte en todos los informes se menciona la importancia de la introducción de nuevos instrumentos públicos basados en el precio del carbón, sea mediante impuestos o a través de un sistema de límites máximos y comercio, que se considera que transformarán la financiación de las medidas contra el cambio climático en el ámbito nacional, y cuyo atractivo radica en que esos instrumentos aumentan los ingresos y proporcionan incentivos para las acciones de mitigación<sup>116</sup>. Sin embargo, los beneficios resultantes de la fijación de un precio para el carbono no serán suficientes y la acción en ese plano debe venir acompañada necesariamente de un incremento de transferencias financieras internacionales y comercio de derechos de emisión para no impedir el crecimiento y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo en un mundo con restricciones a la emisión de carbono. A este respecto se subraya la complementariedad de recursos públicos y privados como elemento importante de reforzamiento de los efectos de las medidas de reacción. En ese sentido la Secretaría de la CMNUCC advierte del papel crucial de la transferencia internacional de fondos públicos para afrontar los costos de la adaptación en los países menos desarrollados, dada la naturaleza de bienes públicos que a menudo tienen los resultados de los proyectos en ese plano (como, por ejemplo, los relativos a la protección costera cuyos beneficios alcanzan a todos los residentes de la comunidad en riesgo); esas transferencias internacionales adoptarían la forma de subvenciones y préstamos a tipo de interés preferente para la adaptación de los países en desarrollo más vulnerables, como los menos avanzados, los pequeños Estados insulares y África. Por el contrario el sector privado podría comprometerse en el desarrollo y ejecución de mecanismos de gestión de los riesgos financieros, incluyendo seguros, que animasen comportamientos más adaptativos<sup>117</sup>.

Por lo que respecta a los avances en transferencia de tecnología, más allá de lo que al respecto pueda resultar de los desarrollos en el plano de la financiación al que ya se ha hecho referencia, debe apuntarse que si bien se han registrado al-

---

<sup>116</sup> El Informe del Grupo de Alto Nivel creado por el Secretario General de las Naciones Unidas (*Report of the Secretary-General's High-Level Advisory Group on Climate Change Financing*, 5 de noviembre de 2010, p. 5) concreta ese instrumento apuntando que la asignación de un precio al carbono de entre 20 y 25 dólares por tonelada de CO<sub>2</sub> en 2020 sería un elemento clave para alcanzar los 100.000 millones por año.

<sup>117</sup> *Investment and financial flows to address climate change: An update*, FCCC/TP/2008/7, de 26 de noviembre de 2008, p. 5. El Informe (pp. 104 ss.) advierte que los fondos públicos podrían ser necesarios para los países en desarrollo para: ejecutar medidas de adaptación en sectores tradicionalmente desarrollados por los gobiernos, incluyendo infraestructura pública, protección costera y aprovisionamiento de agua; desarrollo de políticas nacionales, tales como estándares de eficiencia; financiación de medidas de mitigación cuyos costes son significativamente mayores que el precio de mercado; apoyo a la transferencia de tecnología para lograr una asignación y difusión más rápida.

gunos avances<sup>118</sup>, se advierte la necesidad de un incremento significativo del esfuerzo internacional de difusión, desarrollo y divulgación de tecnologías limpias, que no podrá ser sostenido exclusivamente por la inversión pública, siendo por tanto necesaria una implicación en el mismo del sector privado. En ese sentido se destacan las dificultades que implica la difusión de tecnologías climáticas inteligentes, que conducen a que la innovación en este campo se concentre en países de ingreso alto<sup>119</sup>, si bien los países en desarrollo están reforzando su presencia, especialmente en los casos de China, que ocupa el séptimo lugar en número total de patentes de energía renovable, e India, una de cuyas empresas ocupa el primer puesto en cuanto al número de automóviles eléctricos en funcionamiento. Sin embargo, la situación cambia profundamente en relación con los países más pobres, absolutamente dependientes también en este plano de la asistencia internacional, que puede adoptar la forma de producción conjunta e intercambio tecnológico o de apoyo financiero para el costo incremental de adopción de tecnologías nuevas y más limpias. Para ello debe hacerse de nuevo un esfuerzo suplementario puesto que las transferencias internacionales de energías limpias han sido hasta ahora muy modestas y se han concentrado especialmente en proyectos en el marco del MDL. En ese sentido se propone que la incorporación de acuerdos sobre la tecnología en un tratado mundial sobre el clima podría fomentar la innovación tecnológica y garantizar el acceso de los países en desarrollo<sup>120</sup>.

## V. REFLEXIONES FINALES A MODO DE CONCLUSIÓN

La afirmación de que la lucha contra el cambio climático es un interés de toda la comunidad internacional parece contar con una aceptación generalizada

---

<sup>118</sup> Durante la COP de Marrakech se alcanzaba un acuerdo de las Partes para trabajar conjuntamente en el plano de la transferencia de tecnología (Decisión 4/CP.7, FCCC/CP/2001/13/Add.1, de 21 de enero de 2002). Otros pasos se produjeron en la 13.<sup>a</sup> COP, en Bali (Decisión 3/CP.13, FCCC/CP/2007/6/Add.1, de 14 de marzo de 2008) y la 14.<sup>a</sup> COP, en Poznan del 1 al 12 de diciembre de 2008, en donde se adoptó un programa estratégico de transferencia de tecnología. A lo que se añade lo anteriormente señalado respecto del Mecanismo Tecnológico creado en la COP de Copenhague y los progresos ulteriores (Decisión 2/CP.14, (FCCC/CP/2008/7/Add.1, de 18 de marzo de 2009).

<sup>119</sup> El Banco Mundial [(2010), p. xi] advierte que difundir las tecnologías climáticas inteligentes implica mucho más que enviar a los países en desarrollo equipos listos para usar: requiere desarrollar capacidad de absorción y mejorar la habilidad de los sectores público y privado para identificar, adoptar, adaptar, mejorar y utilizar las tecnologías más adecuadas. En ese mismo sentido la Secretaría de la CMNUCC (*Investment and financial flows to address climate change: An update*, FCCC/TP/2008/7, 26 de noviembre de 2008, pp. 7 y 8) menciona algunas barreras a las que se enfrenta la transferencia de tecnologías de mitigación, que difieren para cada tecnología y en cada Estado, pudiendo citar de modo general la falta de capacidad para la operación y mantenimiento de la tecnología o la ausencia de estructuras institucionales o de regulación al respecto.

<sup>120</sup> Banco Mundial (2010), pp. 22 ss.

pero sin que se haya asimilado verdaderamente todo su significado. Eso puede deberse a las limitaciones del lenguaje, al menos en lo que respecta a esa expresión, en la que no tienen cabida de forma explícita la urgencia y la magnitud de las consecuencias del problema. De hecho, ese mismo panorama se dibuja en los textos en lo que se articula la cooperación internacional para la reacción contra ese fenómeno, en los que tanto el lenguaje como las obligaciones establecidas se han demostrado demasiado cortos para lograr el objetivo para el que aparentemente se adoptaron. Un ejemplo de esa limitación del lenguaje en esos textos es el de la calificación de los cambios climáticos en la Tierra como una preocupación común de toda la Humanidad, que no permite ir más allá de esa condición de objetivo global, obviando cuestiones esenciales como la de la magnitud de esa preocupación, a lo que se añade que el propio concepto de *preocupación común* carece de significado en el Derecho internacional. Respecto de la cortedad de los objetivos establecidos, en concreto en el Protocolo de Kioto, ya se ha dicho a lo largo de este estudio que no hubieran permitido alcanzar el resultado buscado, y utilizamos el condicional porque además ni siquiera se han respetado.

Estas limitaciones deben ser las primeras en desaparecer si se pretende verdaderamente hacer frente al cambio climático. La primera tarea es convencer a todos que esa condición de este fenómeno como preocupación común implica que es una cuestión prioritaria y que sus efectos, aunque variables entre los distintos países, son significativos en la mayor parte de los casos, en todos a partir de un umbral establecido en el incremento de temperaturas por encima de 2 °C al que estamos abocados sin duda de mantener los actuales esquemas. Todos los países deben tener muy claro el significado de lo que se acaba de señalar. Los países en desarrollo no pueden enrocarse en posturas fundamentadas en la contraposición entre progreso económico y protección medioambiental, lo que como ya se ha afirmado termina negando la posibilidad del primero, reflexión que es extensible a los argumentos de algunos Estados desarrollados para su rechazo a la participación en el sistema. Eso debería conducir a sus responsables políticos a un replanteamiento de su posición que a la vista de lo apuntado no puede consistir en la negativa a contribuir al esfuerzo de reducción de emisiones de GEI. En efecto, el argumento de que un trato equitativo equivale a permitirles observar el mismo comportamiento que durante décadas han observado los países más ricos, con el fin de completar el mismo proceso de crecimiento económico seguido por éstos, no sólo es perjudicial con carácter general, sino que termina imposibilitando en la práctica ese crecimiento. En su lugar han de buscarse otras materializaciones de la equidad en la contribución al problema del calentamiento global. Una de ellas, apuntada en este estudio, sería la de poner el acento en la asistencia financiera y técnica de los países más avanzados que les permitiese minimizar en la mayor medida posible el impacto que su contribución al esfuerzo colectivo pudiese tener en su progreso económico.

Por su parte los países desarrollados no pueden encontrar un cierto consuelo en la idea de que las consecuencias para ellos serán menos graves, y mucho menos que su capacidad de adaptación les permitirá salir indemnes de este trance. Todos ellos deben asumir la necesidad de un cambio en el modelo de crecimiento, abandonando lo antes posible el actual esquema y adoptando otro más acorde con las exigencias que resultan de la realidad del calentamiento global.

Es evidente que el perfil de la sociedad internacional hace más difícil el logro de los objetivos propuestos. El principio de soberanía concede a cada Estado una libertad en la adopción de decisiones cuyas consecuencias, cuando hablamos de problemas globales como el cambio climático, no se limitan a él sino que nos afectan a todos. Pero este panorama no parece que vaya a cambiar en un próximo futuro por lo que es en él en el que se tiene que alcanzar el acuerdo buscado y para ello se ha de convencer a todos para que participen en el esfuerzo. El elemento clave para lograr esa participación global es el del establecimiento de un sistema verdaderamente equitativo, pero de nuevo aquí nos encontramos con que el consenso respecto de esta afirmación como principio se diluye cuando de lo que se trata es de concretar su significado. Ello se debe al carácter subjetivo que tiene lo que es equitativo; afirmar que se ha de tratar de forma distinta lo que no es igual es un primer paso pero debe ir necesariamente seguido de otro: concretar en qué consiste ese tratamiento diferenciado y al respecto existen posiciones divergentes. En realidad la verdad absoluta no pertenece a nadie y todos los países tienen su parte de razón, los países desarrollados que exigen la asunción de obligaciones por los países en desarrollo y éstos que aducen la necesidad de tomar en consideración su especial situación. Por eso el futuro sistema de cooperación internacional contra el cambio climático debería estar basado en dos ejes que intentan traducir esas justas pretensiones: la no exclusión de ningún actor del esfuerzo de lucha contra el cambio climático y la existencia de mecanismos de ayuda que permitan contribuir al mismo a los que cuentan con menos recursos. Esos dos ejes se traducen en dos ideas esenciales que se han expresado en este estudio, por una parte la eliminación de la división entre países desarrollados y en desarrollo, que no sólo conduce a consecuencias que no pueden justificarse como equitativas, sino que hace imposible la efectividad del sistema. En su lugar la cuota de contribución de cada país al esfuerzo que debe llevarse a cabo debe establecerse en función de sus circunstancias concretas y no por estar integrado en un grupo, sea regional o de intereses. Por otra el reforzamiento de los mecanismos de ayuda financiera y técnica para ayudar a los países más pobres en el cumplimiento de sus obligaciones de mitigación y adaptación. Está claro que en el actual escenario de crisis financiera y económica esta segunda afirmación parece cuando menos más compleja de realizar, pero en ningún caso puede dejarse para un mejor momento que, por otra parte, no se sabe a ciencia cierta cuando llegará y si entonces estaremos todavía a tiempo de reaccionar. En lugar de eso debe agudizarse el ingenio y la imaginación y acudir a mecanismos innovadores que

permitan compensar el delicado escenario que presentan las finanzas públicas, especialmente de los países de la Unión Europea, por ejemplo a través del desarrollo de instrumentos público-privados de financiación.

En definitiva, más allá de los legítimos intereses particulares o nacionales y de no olvidar otras cuestiones también importantes, debe tenerse en cuenta que el futuro mecanismo debe estar presidido por el imponderable de su efectividad, que se traduce de manera necesaria en lograr una reducción de las emisiones de GEI causantes del calentamiento global, es sobre ese pilar como deben ir engarzándose esos intereses particulares que hagan que las cargas se repartan de la forma más equitativa posible para evitar que haya quien se beneficie del esfuerzo de los demás sin aportar su contribución o, lo que es peor, obstaculice el intento de responder a uno de los mayores desafíos del ser humano en este comienzo del siglo XXI, que puede marcar la existencia de las generaciones futuras.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE (2008), *Cambio climático: el coste de la inacción y el coste de la adaptación*, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid.
- AGENCIA INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA (2008), *World Energy Outlook 2008* — <http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2008/weo2008.pdf>—.
- BANCO MUNDIAL (2010), *Informe sobre el desarrollo mundial 2010* —<http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2010/Resources/5287678-1226014527953/Overview-Spanish.pdf>—.
- BARSTOW MAGRAW, D. (1990), «Legal Treatment of Developing Countries: Differential, Contextual and Absolute Norms», *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 1.
- BIERMANN, F. (1999), «Justice in the Greenhouse: Perspectives from International Law», en TÔTH, F. L. (ed.), *Fair Weather? Equity Concerns in Climate Change*, Earthscan, Londres.
- BINIAZ, S. (2002), «Common but Differentiated Responsibility», *ASIL. Proceedings of the Annual Meeting*.
- BOISSON DE CHAZOURNES, L. (1995), «Le Fonds pour l'environnement mondial: recherché et conquête de son identité», *Annuaire Français de Droit International*, XLI.
- (2010), «Technical and Financial Assistance», en BODANSKY, D., BRUNÉE, J. Y HEY, E. (ed.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, Nueva York.
- BROWN WEISS, E. (2002), «Common but Differentiated Responsibilities in Perspective», *ASIL. Proceedings of the Annual Meeting*.
- BRUNÉE, J. (2004), «The United States and International Environmental Law: Living with an Elephant», *European Journal of International Law*, vol. 15 (4).
- BUCHNER, B. y LEHMANN, J. (2005), «Equity Principles to Enhance the Effectiveness of Climate Policy: An Economic and Legal Perspective», en BOTHE, M. y REHBINDER, E. (eds.), *Climate Change Policy*, Eleven International Publishing, Utrecht.
- BUSOM, I. (2009), «Cambio climático y cambio tecnológico», en VERGARA, J. M. (dir.), *El cambio climático: análisis y política económica. Una introducción*, Colección de estudios económicos, n.º 36, La Caixa, Barcelona.

- CASCÓN, P. y HINOJO, P. (2009), «La dimensión económica internacional en la lucha contra el cambio climático», *Economía Medio Ambiente*, Información Comercial Española, n.º 847, marzo-abril.
- CULLET, P. (1999), «Differential Treatment in International Law: Towards a New Paradigm of Inter-state Relations», *European Journal of International Law*, vol. 10, n.º 3.
- D'AMATO, A., BROWN WEISS, E. y GÜNDLING, L. (1990), «Agora: What Obligation does our generation owe to the next? An approach to Global Environmental Responsibility», *American Journal of International Law*, January, vol. 84, n.º 1.
- DROBENKO, B. (2007), «Environnement: le défi solidaire», *Pour un droit commun de l'environnement. Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Dalloz, París.
- EMBED, A. (2010), «Cambio climático y recursos hídricos. Aspectos jurídicos», en GARCÍA PACHÓN, M. P. y AMAYA NAVAS, O. D. (comps.), *Derecho y cambio climático*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C. (1990), «La protección internacional del medio ambiente», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria 1988*, Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, Bilbao.
- FLANNERY, T. (2006), *La amenaza del cambio climático. Historia y futuro*, Taurus, Madrid.
- FRENCH, D. (2000), «Developing States and International Environmental law: the Importance of Differentiated Responsibilities», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 49, Part 1, January.
- GIDDENS, A. (2010), *La política del cambio climático*, Alianza Editorial, Madrid.
- GILES CARNERO, R. (2009), «El Protocolo de Kioto como modelo de gestión ambiental global», en REMIRO BROTONS, A. y FERNÁNDEZ EGEA, R. M.<sup>a</sup> (eds.), *El cambio climático en el Derecho internacional y comunitario*, Fundación BBVA, Bilbao.
- IPCC (2007), *Cambio climático 2007. Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Ginebra.
- JUSTE RUIZ, J. (2009), «El Derecho internacional frente al desafío del cambio climático», *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2008*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao.
- KISS, A. y BEURIER, J.-P. (2010), *Droit International de l'environnement*, 4.<sup>a</sup> ed., Pedone, París.
- KHODAY, K. y NATARAJAN, U. (2012), «Fairness and International Environmental from Below: Social Movements and Legal Transformation in India», *Leiden Journal of International Law*, 25.
- KOLARI, T. (2008), «The Principle of Common but Differentiated Responsibilities as Contributing to Sustainable Development through Multilateral Environmental Agreements», en BUGGE, H. C. y VOIGT, C., *Sustainable Development in International & National Law*, Europa Law Publishing, Amsterdam.
- LANFRANCHI, M.-P. (2010), *Le droit international face aux enjeux environnementaux. Société Française pour le Droit International, Colloque d'Aix-en-Provence*, Pedone, París.
- LINNEWEBER, V. (1999), «Biases in Allocating Obligations for Climate Protection: Implications from Social Judgement Research in Psychology», en TÓTH, F. L. (ed.), *Fair Weather? Equity Concerns in Climate Change*, Earthscan, Londres.
- MALJEAN-DUBOIS, S. (2005), «La mise en route du Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques», *Annuaire Français de Droit International*, vol. LI.
- MALJEAN-DUBOIS, S. y WEMAËRE, M. (2010), *La diplomatie climatique. Les enjeux d'un régime International du climat*, Pedone, París.
- MATSUI, Y. (2004), «The Principle of "Common but Differentiated Responsibilities"», en SCHRIJVER, N. y WEISS, F. (eds.), *International Law and sustainable development: principles and practice*, Brill Academic Publishers, Leiden.

- PETIT, Y. (2011), «Le droit international de l'environnement à la croisée des chemins: globalisation versus souveraineté nationale», *Revue Juridique de l'Environnement*, 1.
- PNUD (2007), *Informe Mundial sobre el Desarrollo Humano 2007-2008. La Lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido* —[http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_20072008\\_SP\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_SP_Complete.pdf)—.
- POSNER, E. A. y WEISBACH, D. (2010), *Climate Change Justice*, Princeton University Press, Nueva Jersey.
- POSNER, E. A. y SUNSTEIN, C. R. (2007), «Climate Change Justice», *John Olin Program in Law and Economics Working Paper Series*, n.º 354, August —<http://www.law.uchicago.edu/Lawecon/index.html>—.
- PROST, M. y TORRES CAMPRUBÍ, A. (2012), «Against Fairness? International Environmental Law, Disciplinary Bias, and Pareto Justice», *Leiden Journal of International Law*, 25.
- RAJAMANI, L. (2000), «The Principle of Common but Differentiated Responsibility and the balance of Commitments under the Climate Regime», *Review of European Community & International Environmental Law*, July, vol. 9, Issue 2.
- RUBIO DE URQUÍA, F. J. (2006), *El cambio climático más allá de Kioto. Elementos para el debate*, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.
- SANDS, P. (2003), *Principles of International Environmental Law*, 2.ª ed., Cambridge University Press, Cambridge.
- SAURA ESTAPÀ, J. (2003), *El cumplimiento del Protocolo de Kyoto sobre cambio climático*, Universitat de Barcelona, Barcelona.
- SHELTON, D. (2010), «Equity», en BODANSKY, D., BRUNÉE, J. y HEY, E. (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, Nueva York.
- STONE, C. D. (2004), «Common but Differentiated Responsibilities in International Law», *American Journal of International Law*, vol. 98, n.º 2, April.
- STRECK, C. (2012), «Innovativeness and Paralysis in International Climate Policy», *Transnational Environmental Law*, vol. 1, Issue 1, April.
- SHUKLA, P. R. (1999), «Justice, Equity and Efficiency in Climate Change: A Developing Country Perspective», en TÓTH, F. L. (ed.), *Fair Weather? Equity Concerns in Climate Change*, Earthscan, Londres.
- TÓTH, F. (1999), «Fairness Concerns in Climate Change», en TÓTH, F. L. (ed.), *Fair Weather? Equity Concerns in Climate Change*, Earthscan, Londres.

