

# EL CAMBIO CLIMÁTICO ANTE LAS CORTES Y TRIBUNALES INTERNACIONALES

*Climate change before International Courts and Tribunals*

Alejandra Torres Camprubí\*

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN: EL DESAFÍO DEL CAMBIO CLIMÁTICO AL ORDEN JURÍDICO INTERNACIONAL. 2. ANTECEDENTES DEL SURGIMIENTO DE LOS TRES PROCEDIMIENTOS CONSULTIVOS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO. 2.1. La comunidad internacional y el cambio climático: del descubrimiento del fenómeno a los cimientos del régimen jurídico internacional (1972-1992). 2.1.1. La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano: antesala al reconocimiento por la comunidad internacional del cambio climático (1972-1988). 2.1.2. De la creación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) a la adopción de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1988-1992). 2.2. El contexto de la incipiente judicialización internacional del cambio climático: avances científicos clave en un momento político propicio (1992-2023). 2.2.1. Un régimen jurídico vivo compuesto de tres pilares normativos no adversariales (1992-2020). 2.2.2. Resultados del Sexto Informe de Evaluación del IPCC y del primer “Balance Mundial” bajo el Acuerdo de París (2021-2023). 3. LA JURISDICCIÓN CONSULTIVA AL SERVICIO DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO: ANATOMÍA DE UNA ESTRATEGIA EN TRES ACTOS. 3.1. Primer Acto: el procedimiento consultivo ante el Tribunal Internacional del Derecho del Mar sobre protección del medio marino frente al cambio climático (diciembre 2022-mayo 2024). 3.1.1. Una jurisdicción consultiva discutida: la creación de COSIS como estrategia procesal ante el obstáculo jurisdiccional. 3.1.2. El Tribunal “protector del Océano” frente a la crisis del sistema climático. 3.2. Segundo Acto: el procedimiento consultivo ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre protección de los derechos humanos frente a la emergencia climática (enero 2023-presente). 3.2.1. Una jurisdicción consultiva amplia: la iniciativa conjunta de Chile y Colombia con vocación de alcance suprarregional. 3.2.2. La Corte “protectora del hombre” frente a la emergencia climática. 3.3. Tercer Acto: el procedimiento consultivo ante la Corte Internacional de Justicia sobre obligaciones de los Estados en materia de cambio climático (marzo 2023-presente). 3.3.1. Una jurisdicción consultiva institucional: la estrategia de consenso de Vanuatu ante la Asamblea General de Naciones Unidas. 3.3.2. La Corte “protectora del orden jurídico internacional” frente al desafío civilizacional del cambio climático. 4. BALANCE DEL PROCESO DE JUDICIALIZACIÓN INTERNACIONAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN CURSO.

**RESUMEN:** El cambio climático es actualmente objeto de tres procedimientos consultivos paralelos. En diciembre de 2022, la Comisión de Pequeños Estados Insulares sobre

---

1 Abogada en Derecho Internacional Público (*Despacho Torres Iuris*); Profesora asociada en Derecho internacional del medio ambiente, Facultad de Derecho, IE University (atorrescamprubi@torresiuris.com).

Cambio Climático y Derecho Internacional presentó ante el Tribunal Internacional del Derecho del Mar una solicitud de opinión consultiva sobre las obligaciones de los Estados en materia de protección del medio ambiente marino de las consecuencias del cambio climático. En enero de 2023, las Repúblicas de Colombia y Chile iniciaron conjuntamente un segundo procedimiento consultivo ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos frente a la emergencia climática. Por último, tras un largo proceso de negociación liderado por la República de Vanuatu e inspirada por asociaciones de la juventud, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó de la Resolución 77/276 del 29 de marzo de 2023, que remite a la Corte Internacional de Justicia una tercera solicitud de opinión consultiva sobre obligaciones de los Estados en materia de cambio climático y consecuencias jurídicas derivadas de dichas obligaciones. El presente curso aborda los antecedentes y contenido de estos tres procedimientos consultivos, considerándolos como componentes de una estrategia judicial común, cuyo objetivo es potenciar la acción climática internacional y establecer las bases jurídicas para un futuro sistema de reparación.

**ABSTRACT:** Climate change is currently addressed by three parallel advisory proceedings. In December 2022, the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law submitted to the International Tribunal for the Law of the Sea a request for advisory opinion on the obligations of States in respect of the protection of the marine environment from climate change impacts. In January 2023, the Republics of Colombia and Chile jointly initiated a second advisory proceeding before the Inter-American Court of Human Rights on obligations of States under international human rights law in the face of the climate emergency. Finally, after a long negotiation process led by the Republic of Vanuatu and inspired by youth associations, the UN General Assembly adopted Resolution 77/276 of 29 March 2023, referring to the International Court of Justice a third request for advisory opinion on obligations of States in respect on climate change and legal consequences arising from such obligations. The present Course addresses the background and content of these three advisory proceedings, considering them as components of a common judicial strategy aiming to enhance international climate action and establish the legal basis for a future system of redress.

**Palabras clave:** Cambio climático; sistema climático; opinión consultiva; emergencia climática; derecho internacional del medio ambiente; régimen jurídico internacional de lucha contra el cambio climático; protección del medio ambiente marino; derecho humano al medio ambiente limpio, saludable y sostenible; derecho de la responsabilidad internacional de los Estados.

**Key words:** Climate change; climate system; advisory opinion; climate emergency; international environmental law; international regime on climate change; protection of the marine environment; human right to a clean; healthy and sustainable environment; law on international state responsibility.

## 1. INTRODUCCIÓN: EL DESAFÍO DEL CAMBIO CLIMÁTICO AL ORDEN JURÍDICO INTERNACIONAL

En el transcurso de apenas cuatro décadas, el cambio climático ha pasado de ser calificado por la Asamblea General de Naciones Unidas de mera “preocupa-

ción común de la humanidad”<sup>1</sup>, a ser reconocido por la misma como un “desafío civilizacional sin precedentes”<sup>2</sup>, cuya “causa dominante” son las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero<sup>3</sup>. Pocos factores o eventos de alcance global e inter-temporal son susceptibles de engendrar un nivel de inestabilidad del orden internacional de magnitud suficiente como para hacer peligrar la civilización universal<sup>4</sup>. Desde la fundación del nuevo orden jurídico internacional tras el final de la Segunda Guerra Mundial, el espacio reservado en el imaginario colectivo a una posible destrucción de semejante escala estaba generalmente reservado a la amenaza de una guerra termonuclear. No obstante, a medida que el conocimiento científico sobre el cambio climático ha ido progresando —desde la creación en 1988 del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (“IPCC” en sus siglas en inglés) hasta la publicación, el 19 de marzo de

- 
- 1 Asamblea General de Naciones Unidas: A/RES/43/53, “Protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras”, 6 de diciembre de 1988, párr. 1. Esta calificación del cambio climático fue reproducida en las cuatro resoluciones siguientes de la Asamblea General sobre el mismo tema y con el mismo título: A/RES/44/207, 22 de diciembre de 1989; A/RES/45/212, 21 de diciembre de 1990; A/RES/46/169, 19 de diciembre de 1991; y A/RES/47/195, 1 de marzo de 1993.
  - 2 Asamblea General de Naciones Unidas: A/RES/77/276, “Solicitud de una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia sobre las obligaciones de los Estados con respecto al cambio climático”, 29 de marzo de 2023, preámbulo párr.1. Esta resolución fue adoptada por consenso de todos los Estados miembro de la ONU (es decir, sin objeción formal de ninguno de ellos).
  - 3 Véase, *Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* (CMNUCC) de 9 de mayo de 1992, 1771 UNTS, 107. En su Artículo 1(4), la Convención define el término “emisiones” como “la liberación de gases de efecto invernadero o sus precursores en la atmósfera en un área y un período de tiempo especificados”; y en su Artículo 1(5) denomina “gases de efecto invernadero” a “aquellos componentes gaseosos de la atmósfera, tanto naturales como antropógenos, que absorben y reemiten radiación infrarroja”. Si bien el término “antropógeno” no fue definido expresamente en la Convención debido a que, en el momento de su adopción en 1992, el conocimiento científico sobre la causa dominante del cambio climático era limitado, en su acepción general el término se refiere a aquellas emisiones que provienen o resultan de las actividades de los seres humanos o han sido directamente producido por éstas, en oposición a aquellas de origen natural.
  - 4 Sobre el concepto de “civilización universal” o “unidad civilizatoria universal”, véase, e.g., CALDUCH CERVERA, Rafael, “Cultura y Civilización en la Sociedad Internacional”, en GIMÉNEZ Y MARTÍNEZ DE CARVAJAL, José, *Iglesia, Estado y Sociedad Internacional — Libro Homenaje a D. José Giménez de Carvajal*, Universidad San Pablo-CEU, 2003, 299-321, pág. 305. Véase igualmente, BRAUDEL, Fernand, *Las civilizaciones actuales. Estudio de la historia económica y social*. Tecnos, 1970, págs. 15-16 (“[e]n la actualidad, civilización sería más bien y sobre todo el bien común que se reparten desigualmente todas las civilizaciones, ‘lo que el hombre ya no olvida’, a saber: el fuego, la escritura, el cálculo, la domesticación de las plantas y de los animales, bienes a los que ya no se adjudica ningún origen particular: se han convertido en bienes colectivos de la civilización.”).

2023, del Informe de Síntesis del Sexto Ciclo de Evaluación de éste<sup>5</sup>— un fenómeno antaño desconocido para los delegados de las 50 naciones negociadoras de las Conferencias de Yalta y San Francisco de 1945 se ha convertido en un destacado desafío al orden internacional.

Si bien el ser humano ha alterado el medio ambiente desde tiempos inmemoriales<sup>6</sup>, su acción ha superado ampliamente las formas originales de alteración del entorno, especialmente a partir de la “Gran Aceleración” iniciada a mediados del siglo XX<sup>7</sup>. Somos hoy un poderoso agente de transformación de los sistemas biogeoquímicos planetarios, equivalente en alcance y magnitud a otras grandes fuerzas de la naturaleza. El Profesor Paul Crutzen —galardonado en 1995 con el Premio Nobel de Química por su investigación sobre el impacto de la emisión de gases industriales en la composición atmosférica— acuñó en el año 2000 un nuevo término para designar el hecho de que la humanidad se ha convertido en una fuerza geológica propia: el Antropoceno<sup>8</sup>. Como explicó posteriormente en la revista *Nature*, el Antropoceno designaría el comienzo de una nueva época geológica: la época que la Humanidad ha creado. Con ello, dejaríamos atrás el Holoceno, iniciado hace aproximadamente 11,700 años y caracterizado por la estabilidad climática que ha permitido el desarrollo de la civilización humana<sup>9</sup>.

La Comisión internacional de estratigrafía —entidad de la Unión Internacional de Ciencias Geológicas encargada de establecer la Escala de Tiempo Geológico

- 
- 5 El Informe de síntesis es el último capítulo del Sexto Informe de Evaluación del IPCC y fue adoptado en Interlaken (Suiza), el 19 de marzo de 2023, por los 195 Estados Miembros del IPCC. En el Informe de síntesis, que está compuesto por un Resumen para responsables de políticas y un informe más extenso, se resumen las conclusiones de tres informes anteriores de los grupos de trabajo del Grupo y tres informes especiales. Véase, *infra*, Sección 2.1.2.
- 6 Un reflejo de esta realidad histórica se encuentra por ejemplo en el mito del titán Prometeo, portador del fuego que robó a Zeus y entregó a la humanidad, otorgándole con ello la capacidad de manipular el entorno y facilitar su adaptación a éste. El mito de Prometeo se atribuye a una trilogía del dramaturgo griego Esquilo, aunque la autoría de algunas de sus obras es todavía objeto de discusión. Véase, e.g. Esquilo de Eleusis (2010). *Prometeo encadenado*, Gredos (trad. Bernardo Perea Morales), 2010.
- 7 Véase, e.g., McNEILL, John R. & ENGELKE, Peter, *The Great Acceleration: An Environmental History of the Anthropocene Since 1945*, Harvard University Press, 2016.
- 8 CRUTZEN, Paul J. & STOERMER, Eugene F., “The Anthropocene”, *International Geosphere-Biosphere Programme Newsletter* (Royal Swedish Academy of Sciences), vol. 41, 2000, págs. 17-18.
- 9 CRUTZEN, Paul J., “The Anthropocene. Geology of Mankind”, *Nature*, vol. 415, 2002, pág. 23 (“Podría decirse que el Antropoceno comenzó a finales del siglo XVIII, cuando los análisis del aire atrapado en el hielo polar mostraron el inicio del aumento de las concentraciones globales de dióxido de carbono y metano.”) (traducción propia). Como antecedente a la publicación de Crutzen, véase, e.g., TURNER, Billie L. et al., *The Earth as Transformed by Human Action*, Cambridge University Press, 1990.

y la Escala Cronoestratigráfica Internacional— creó en 2009 un grupo de trabajo encargado de estudiar si el Antropoceno puede ser aceptado como término geológico temporal formal<sup>10</sup>. Entre tanto, el uso del término se ha expandido de las ciencias naturales a las ciencias sociales<sup>11</sup>, trayendo aparejados importantes cuestionamientos disciplinarios. Como principal manifestación del Antropoceno, el cambio climático no es únicamente un “reto político insoluble”<sup>12</sup>, o un problema de alta complejidad (*a super wicked problem*) como lo definía inicialmente la doctrina sociológica anglosajona<sup>13</sup>. Se trata de un fenómeno que está forjando progresivamente un cambio de paradigma, es decir, una transformación del modelo explicativo dominante o “matriz disciplinaria” de numerosas ciencias sociales, incluido el Derecho internacional<sup>14</sup>. Por ello, en 2012 el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente incorporaba expresamente este nuevo marco en su informe *GEOS Perspectivas para el Medio Ambiente Mundial*, reconociendo que:

“Dentro del Sistema Tierra —que actúa como un solo sistema autorregulado y constituido por componentes físicos, químicos, biológicos y humanos— los efectos

- 
- 10 Los tiempos geológicos en los que se inscribe la historia de la Tierra se representan en una escala cronoestratigráfica, establecida por convención y fundamentada en el Sistema Internacional Estandarizado de unidades estratigráficas regulado por la Comisión Internacional de Estratigrafía (CEE). Véase, CEE, *Tabla Cronoestratigráfica Internacional*, 2023, disponible en castellano en: ChronostratChart2023-09Spanish (último acceso el 2 de enero de 2025). Véase igualmente, el resumen final de la propuesta del Grupo de trabajo sobre el Antropoceno de la Subcomisión de estratigrafía sobre el Cuaternario de formalizar el Antropoceno, preparado por 34 de sus miembros: WATERS, Colin N. *et al.*, “Executive Summary: The Anthropocene Epoch and Crawfordian Age: Proposals by the Anthropocene Working Group Submitted to the ICS Subcommission on Quaternary Stratigraphy”, 2023: Executive Summary: The Anthropocene Epoch and Crawfordian Age: proposals by the Anthropocene Working Group (último acceso el 2 de enero de 2025).
- 11 Para una explicación del fundamento científico del reconocimiento del Antropoceno y su diferenciación conceptual en otras disciplinas, véase *e.g.*, ZALASIEWICZ, Jan *et al.*, “The Anthropocene: Comparing Its Meaning in Geology (Chronostratigraphy) with Conceptual Approaches Arising in Other Disciplines”, *Earth’s Future*, vol. 9 (nº 3), 2021, 25 págs. Véase igualmente, *e.g.*, BIERMANN, Franck, *Earth System Governance: World Politics in the Anthropocene*, MIT Press, 2014, pág. 1; y DRYZEC, John S., “Discourses”, en RAJAMANI, Lavanya & PEEL, Jaqueline (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. 2ª ed. Oxford University Press, 2021, Parte I, Capítulo 2.
- 12 BODANSKY, Daniel, BRUNÉE, Jutta & RAJAMANI, Lavanya, *International Climate Change Law*, Oxford University Press, 2017, pág. 2.
- 13 Véase, *e.g.* LAZARUS, Richard, “Super Wicked Problems and Climate Change: Restraining the Present to Liberate the Fate of the Future”, *Cornell Law Review*, vol. 94, 2009, págs. 1153-1234.
- 14 KHUN, Thomas, *La Estructura de las Revoluciones Científicas*, ed. Fondo de Cultura Económica, 2013.

de las actividades humanas pueden detectarse a escala planetaria. Estos efectos han llevado a los científicos a definir una nueva época geológica, el Antropoceno, con base en evidencias que muestran que los procesos atmosféricos, geológicos, hidrológicos y biológicos del Sistema Tierra, entre otros, están siendo alterados por las actividades humanas. *Los cambios más fácilmente reconocidos incluyen el incremento de las temperaturas globales y de los niveles del mar, así como la acidificación de los océanos, todos ellos asociados al aumento en las emisiones de gases de efecto invernadero, especialmente dióxido de carbono y metano*<sup>15</sup>.

Asimismo, en 2018 la Comisión de Derecho Internacional estableció un Grupo de Estudio sobre la elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional, encargado de abordar las implicaciones de la elevación del nivel del mar en el orden jurídico internacional, “analizando detenidamente el derecho internacional vigente, incluido el derecho internacional convencional y consuetudinario”<sup>16</sup>, en diversas áreas —incluido el Derecho internacional del mar, los derechos humanos, o la condición de Estado<sup>17</sup>. Paralelamente, la necesidad de asistencia judicial para aclarar las obligaciones jurídicas de los Estados en relación con el cambio climático se ha ido acuciando, dando lugar a una proliferación sin precedentes de litigios relativos al cambio climático ante tribunales nacionales<sup>18</sup>. Era

---

15 Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *GEO<sub>5</sub> Perspectivas del Medio Ambiente Mundial: Medio Ambiente para el Futuro que Queremos*, 2012, pág. 1 (énfasis añadido).

16 Comisión de Derecho Internacional: A/73/10, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 70º periodo de sesiones*, 2018, Anexo II.B. *La elevación del nivel del mar en relación con el Derecho internacional*, págs. 357-366, párr. 5.

17 Véanse, Comisión de Derecho Internacional: A/74/10, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 71º periodo de sesiones*, 2019, Capítulo X; A/76/10, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 72º periodo de sesiones*, 2021, Capítulo IX; A/78/10, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 73º periodo de sesiones*, 2022, Capítulo IX; A/78/10, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 74º periodo de sesiones*, 2023, Capítulo VIII; y A/79/10, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 75º periodo de sesiones*, 2024, Capítulo X. Cabe señalar que en 2023 el Comité Jurídico Interamericano de la Organización de los Estados Americanos incluyó en su programa de trabajo el tema “Implicaciones jurídicas de la elevación del nivel del mar en el contexto regional interamericano”, designando como Relator al Profesor Julio José Rojas Báez, miembro dominicano del Comité. Actualmente el informe del Comité está en la etapa de consultas con los Estados Miembro de la OEA para su posterior elaboración. Véase igualmente, ILA Committee on International Law and Sea-Level Rise, *Final Report* (Athens), 2024: 01-final-report-committee-on-international-law-and-sea-level-rise (último acceso el 2 de enero de 2025).

18 Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Global Climate Change Litigation Report: 2023 Status Review*, 2023. Este informe señala que tan solo en el año 2022 tuvieron lugar más de 2,000 litigios a nivel nacional. Para un estudio detallado de la evolución

por tanto cuestión de tiempo que las cortes y tribunales internacionales se vieran igualmente solicitados por la comunidad internacional, y abordaran este desafío universal de primer orden.

El salto del nivel nacional al internacional tuvo lugar entre diciembre de 2022 y marzo de 2023. En este lapso de apenas cuatro meses, tres procedimientos consultivos fueron iniciados sucesivamente antes tres tribunales internacionales. El primero fue el Tribunal Internacional del Derecho del Mar (“TIDM”), órgano judicial de alcance universal (no regional) y especializado, que recibió una solicitud de opinión consultiva de la Comisión de Pequeños Estados Insulares (“COSIS” en sus siglas en inglés) el 12 de diciembre de 2022<sup>19</sup>. Apenas un mes después, le seguiría la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“Corte IDH”), órgano judicial regional e igualmente especializado, solicitado conjuntamente el 9 de enero de 2023 por la vía consultiva por las Repúblicas de Colombia y Chile<sup>20</sup>. Por último, el 29 de marzo de 2023, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Resolución 77/276 por la que remitió la tercera solicitud de opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia (“CIJ”), siendo formalmente registrada por ésta el 12 de abril de 2023<sup>21</sup>. La coincidencia temporal de tres procedimientos paralelos con un mismo objeto —las obligaciones internacionales de los Estados en relación con el cambio climático— los convierte en una unidad estratégica y conceptual histórica.

El presente Curso aborda, en primer lugar, los antecedentes de la relación entre el cambio climático y la comunidad internacional, desde sus orígenes hasta el momento en que la conjunción de determinados factores, surgidos entre el 2021 y el 2023, dio lugar a la nueva fase de la judicialización internacional del fenómeno (**Sección 2**). A continuación, analiza los tres procedimientos consultivos, siguiendo el orden cronológico de incoación de cada uno de ellos y considerándolos de manera unitaria como una “estrategia común en tres actos” (**Sección 3**). Por último, concluye con observaciones sobre las perspectivas abiertas por los tres procedimientos, dos de los cuales se encuentran actualmente en curso (**Sección 4**).

---

de los litigios climáticos ante los tribunales nacionales, véase, e.g. PEEL, Jacqueline & OSOFSKY, Hari M., *Climate Change Litigation*, Cambridge University Press, 2015.

- 19 Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, Request for Advisory Opinion to the International Tribunal for the Law of the Sea, 12 de diciembre de 2022: Request\_for\_Advisory\_Opinion\_COSIS\_12.12.22.pdf (último acceso 2 de enero de 2024).
- 20 Solicitud de Opinión Consultiva sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la República de Colombia y la República de Chile, 9 de enero de 2023: soc\_1\_2023\_es.pdf (último acceso 2 de enero de 2025).
- 21 Asamblea General de Naciones Unidas: A/RES/77/276, “Solicitud de una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia sobre las obligaciones de los Estados con respecto al cambio climático”, 29 de marzo de 2023.

## 2. ANTECEDENTES DEL SURGIMIENTO DE LOS TRES PROCEDIMIENTOS CONSULTIVOS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO

La judicialización internacional del cambio climático abre una nueva etapa en la relación de la comunidad internacional con el fenómeno. Para entender los motivos que han llevado al surgimiento de esta incipiente etapa, es necesario recordar las fases que hasta ahora habían definido la evolución de la gestión del cambio climático por la comunidad internacional (**Sección 2.1**). Su incipiente judicialización internacional, iniciada a finales del año 2022, se inscribe en el contexto de un régimen vivo y no adversarial, y es resultado de la conjunción de dos factores circunstanciales clave: avances científicos clave en un momento político propicio (**Sección 2.2**).

### 2.1. La comunidad internacional y el cambio climático: del descubrimiento del fenómeno a los cimientos del régimen jurídico internacional (1972-1992)

#### 2.1.1. *La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano: antesala al reconocimiento por la comunidad internacional del cambio climático (1972-1988)*

Como anteriormente señalado, hoy en día la comunidad internacional identifica el cambio climático como el desafío más importante al que se enfrenta la humanidad, calificado en 2023 por la Asamblea General, de desafío “civilizacional” y “sin precedentes”<sup>22</sup>. Cabe por tanto preguntarse cuándo y cómo llegó el cambio climático a convertirse en objeto del Derecho internacional del medio ambiente, cuyo nacimiento suele identificarse con el año 1972. Ciertamente, al menos tres eventos de importante repercusión mediática, científica y política confluyeron entonces, configurándose como antesala al descubrimiento y reconocimiento por la comunidad internacional del cambio climático.

En primer lugar, el año 1972 se abrió con la publicación del informe *Los Límites del Crecimiento* (también conocido como “Informe Meadows”), elaborado por un grupo de dieciséis científicos del *Massachusetts Institute of Technology* y auspiciado por el Club de Roma<sup>23</sup>. Este equipo realizó una proyección a 100 años de trece escenarios futuros posibles, estudiando la interacción de cinco géneros

---

22 Asamblea General de Naciones Unidas: A/RES/77/276, “Solicitud de una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia sobre las obligaciones de los Estados con respecto al cambio climático”, 29 de marzo de 2023, preámbulo, párr.1.

23 MEADOWS, Dennis, RANDER, Jorgen, & MEADOWS, Donnella, *Los límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el Predicamento de la Humanidad*, MIT Press, 1972.

variables en cada uno de esos escenarios mediante modelos computacionales y la técnica del análisis dinámico de sistemas. La principal conclusión de esta investigación fue categórica: el Planeta tiene límites físicos infranqueables, por lo que el modelo económico de “crecimiento exponencial” —hasta entonces imperante e incuestionable— es en realidad insostenible<sup>24</sup>.

En su Capítulo II, el Informe abordó el cambio climático como una forma de contaminación exponencial —denominada “contaminación térmica” o “deshecho atmosférico de calor”— señalando que de acuerdo a las leyes de la termodinámica, la energía utilizada por el hombre debe en última instancia disiparse como calor<sup>25</sup>, y advirtiendo que “si la contaminación térmica llega a constituir una fracción importante de la energía solar normalmente absorbida por la tierra y proveniente del sol, *puede tener efectos graves sobre el clima a escala mundial*”<sup>26</sup>. La publicación del Informe Meadows causó un gran impacto a nivel científico, político y mediático, habiendo llegado a vender 30 millones de copias en más de 30 idiomas. Supuso un punto de inflexión, tras el cual el modelo de crecimiento imperante desde la Revolución industrial sería revisado, y el riesgo de alteraciones importantes del sistema climático estudiado en profundidad.

En segundo lugar, del 5 al 16 de junio de 1972 se celebró en Estocolmo (Suecia) la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. A menudo considerada como la “cuna” del Derecho internacional del medio ambiente, fue la primera conferencia multilateral auspiciada por la ONU con vocación de establecer un marco global para examinar los problemas del medio ambiente (entonces denominado “medio humano” como reflejo del carácter antropocéntrico de la protección ambiental en sus orígenes). La celebración de esta Conferencia fue resultado de una propuesta formalizada por Suecia ante el Comité Económico y Social de las Naciones Unidas<sup>27</sup>, y aprobada por la Asamblea General en

---

24 *Ibid.*, Capítulo II (Los límites del crecimiento exponencial). Los cinco géneros variables que incorporaron a los escenarios futuros fueron: (i) el volumen y tasa de incremento de la población mundial; (ii) la disponibilidad y tasa de utilización de recursos naturales; (iii) el crecimiento del capital y producción industrial; (iv) la producción de alimentos; y (v) la contaminación ambiental. El análisis dinámico de sistemas es una metodología para analizar y modelar el comportamiento temporal de entornos complejos. Conforme al modelo de crecimiento exponencial, el crecimiento económico se identificaba con bienestar, y traía aparejado un aumento ilimitado de la población y de la utilización correlativa de recursos naturales, con el consiguiente impacto ambiental.

25 *Ibid.*, págs. 93-96 (“casi el 97% de la producción industrial de energía proviene de combustibles orgánicos (carbón, petróleo y gas natural), que cuando se queman liberan en la atmósfera, entre otras sustancias, dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>).”).

26 *Ibid.*, p. 96 (énfasis añadido).

27 Reino de Suecia: E/4466/Ad.1, Carta al Secretario General de Naciones Unidas, 20 de mayo de 1968. A raíz de la propuesta de Suecia, el Secretario General elaboró un informe sobre la labor y programas de diversos organismos de Naciones Unidas existentes,

1968<sup>28</sup>. Asistieron a la Conferencia 113 Estados —el 85% de los miembros de la ONU existentes en 1972—<sup>29</sup>, así como representantes de los organismos especializados de la Organización<sup>30</sup>. El 16 de junio de 1972, los Estados participantes aprobaron por aclamación la Declaración sobre el Medio Humano (también conocida como la “Declaración de Estocolmo”), compuesta por un preámbulo y 26 principios de Derecho<sup>31</sup>, así como un total de 109 recomendaciones sobre cooperación internacional en materia de protección del medio humano<sup>32</sup>. Con ello establecieron los cimientos normativos e institucionales sobre los cuales se desarrollaría a partir de entonces la cooperación internacional en materia de protección del medio ambiente.

- 
- relacionados por los problemas del entorno humano. Véase, Informe del Secretario General U-Thant: E/4553, Cuestión de la Convocación de una Conferencia Internacional sobre los Problemas del Medio Ambiente Humano: Actividades de las organizaciones y programas del sistema de las Naciones Unidas relacionadas con el medio humano, 11 de julio de 1968.
- 28 Comité Económico y Social de las Naciones Unidas: E/RES/1346 (XLV), “Cuestión de convocación de una conferencia internacional sobre los problemas del medio humano”, 30 de julio de 1968; seguido de la aprobación de la iniciativa por la Asamblea General de Naciones Unidas: A/RES/2398 (XXIII), “Problemas del medio humano”, 3 de diciembre de 1968.
- 29 *Evolución de la adhesión de Estados miembros a las Naciones Unidas*, disponible en el portal oficial de la ONU: Evolución de la adhesión de Estados miembros a las Naciones Unidas | Naciones Unidas (último acceso el 2 de enero de 2025).
- 30 Los seis temas que estructuraron la Conferencia de Estocolmo fueron: (i) la planificación y ordenación de los asentamientos humanos desde el punto de vista de la calidad del medio; (ii) aspectos educacionales, informativos, sociales y culturales de las cuestiones relativas a la calidad del medio; (iii) la ordenación de los recursos naturales y sus relaciones con el medio; (iv) el desarrollo y el medio; (v) la definición de los agentes contaminantes de vasta importancia internacional y lucha contra los mismos; y (vi) las consecuencias institucionales en el plano internacional de las propuestas de acción. Para una descripción pormenorizada de la participación y organización de los trabajos de la Conferencia, incluido el establecimiento del Grupo de Trabajo sobre la Declaración sobre el Medio Humano, decisiones relativas a los informes de la comisiones y el Grupo de Trabajo, aprobación del Plan de Acción para el Medio Humano y del informe de la Conferencia, véase, Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972, A/CONF.48/14, Tercera Parte y Anexos, págs. 47-82.
- 31 Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972: A/CONF.48/14, Tercera Parte y Anexos, págs. 47-82. El cuarto y último período de sesiones de la Comisión Preparatoria se celebró del 6 al 10 de marzo de 1972. La Comisión llegó a un acuerdo sobre un proyecto de preámbulo y principios de una declaración sobre el medio humano, que fueron presentados por un grupo de trabajo intergubernamental (A/CONF.48/PC/16), y acordó también remitir el proyecto de declaración a la Conferencia para que esta lo examinara (A/CONF.48/PC/17).
- 32 Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972, A/CONF.48/14, Tercera Parte y Anexos, págs. 47-82.

El problema del cambio climático o “calentamiento global” fue abordado en la Conferencia de Estocolmo de manera tangencial. En su informe previo a la Conferencia de 1968, el Secretario General U-Thant había advertido que “el problema de los cambios del clima constituy[e] una cuestión importante que habrá de ser estudiada, lo mismo si los cambios se deben a la acción humana que si obedecen a fenómenos atmosféricos”<sup>33</sup>. Si bien el cambio climático no se vio expresamente reflejado en el texto final de la Declaración de Estocolmo, varios de los principios de Derecho recogidos en la Declaración se convertirían, veinte años después, en ejes vertebradores del régimen jurídico internacional de lucha contra el fenómeno<sup>34</sup>. Asimismo, dos de las Recomendaciones adoptadas por la Conferencia incorporaron referencias directas al impacto de la actividad humana sobre el sistema climático. La Recomendación 70 encomendó a los gobiernos a “evaluar detenidamente la probabilidad y magnitud de los efectos sobre el clima” de las “actividades en las que exista un riesgo apreciable sobre el clima”<sup>35</sup>; mientras que la Recomendación 79 instó a establecer zonas de vigilancia de las “tendencias mundiales a largo plazo de los componentes y las propiedades de la atmosfera que puedan provocar cambios en las propiedades meteorológicas, incluso cambios climáticos”<sup>36</sup>. Como abordaremos a continuación, la creación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (“PNUMA”), aprobada por la Asamblea General apenas seis meses después de la Conferencia<sup>37</sup>, resultaría igualmente clave para el desarrollo del conocimiento científico sobre las causas e impactos del cambio climático por la comunidad internacional<sup>38</sup>.

El tercer y último evento fundamental que cerró el año 1972 fue la difusión de una imagen insólita: “La Canica Azul” (conocida en inglés como *Blue Marble*). El 4 de diciembre de 1972, el astronauta y geólogo norteamericano Harrison Schmitt

---

33 Informe del Secretario General U-Thant: E/4553, Cuestión de la Convocación de una Conferencia Internacional sobre los Problemas del Medio Ambiente Humano: Actividades de las organizaciones y programas del sistema de las Naciones Unidas relacionadas con el medio humano, 11 de julio de 1968, párr. 76.

34 Declaración de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972: A/CONF.48/14, Parte I, Principios 1 y 2 (justicia intergeneracional); Principio 9 (responsabilidades comunes pero diferenciadas y responsabilidades históricas; y Principio 21 (prohibición de causar daño transfronterizo. Estos tres principios de Derecho reconocidos por la Declaración de Estocolmo de 1972 fueron posteriormente recogidos en el Artículo 3 de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climáticos de 1992.

35 Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972, A/CONF.48/14, Recomendación 70, [PDF] p. 28.

36 *Ibid.*, Recomendación 79, [PDF] p. 30.

37 Asamblea General de Naciones Unidas: A/RES/2997 (XXVII), “Disposiciones institucionales y financieras para la cooperación internacional en lo relativo al medio ambiente”, 15 de diciembre de 1972.

38 Véase *infra*, Sección 2.1.2.

tomó la primera fotografía satelital de la cara iluminada de la Tierra, capturando la integridad del globo terráqueo en color, incluida la capa polar sur. Lo hizo a bordo del Apolo 17, la última misión lunar llevada a cabo por la NASA<sup>39</sup>. Esta primera imagen de nuestro “Planeta Azul”, que transmitió su belleza y vulnerabilidad, así como la unidad de la Humanidad que lo habita, confluyó por tanto con otros dos factores. Por un lado, la alerta desde el mundo científico de que los límites físicos planetarios impedirían la continuación *ad infinitum* del modelo de crecimiento exponencial; por otro, la adopción por la comunidad internacional de los principios normativos e instituciones básicos de cooperación internacional para la protección del medio ambiente, incluido el sistema climático.

### **2.1.2. De la creación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) a la adopción de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1988-1992)**

Importantes avances científicos en la segunda mitad de los años 70 y a lo largo de los años 80 impulsaron el reconocimiento pleno de la comunidad internacional del cambio climático como un problema común de la humanidad. Para empezar, en 1975, el término “cambio climático” fue empleado por eminentes científicos especialistas en estudios atmosféricos, como por ejemplo Wallace Broecker, gequímico del Observatorio Geológico de la Universidad de Columbia. Considerado uno de los primeros “profetas” científicos en alertar sobre la inminente aceleración del fenómeno, en su artículo “*Climatic Change: Are We on the Brink of a Pronounced Global Warming?*”, publicado en 1975 en la revista *Science*, Broecker concluía que “el aumento exponencial del contenido atmosférico de dióxido de carbono tenderá a convertirse en un factor significativo y a principios del próximo siglo habrá llevado la temperatura media planetaria más allá de los límites experimentados durante los últimos 1000 años”<sup>40</sup>.

Diez años después, bajo el auspicio del PNUMA, la comunidad internacional adoptó la Convención de Viena sobre Protección de la Capa de Ozono de 1985 —de ratificación universal— que estableció un marco para la transmisión de información entre Estados que permitiera determinar las causas del agotamiento de la capa de ozono<sup>41</sup>. Dos años después, la adopción en 1987 del Protocolo de Mon-

39 Véase, NASA, “Blue Marble: Image of the Earth from Apolo 17”: Blue Marble — Image of the Earth from Apollo 17 — NASA (último acceso 2 de enero de 2025).

40 BROECKER, Wallace, “Climate Change: Are We on the Brink of a Pronounced Global Warming?”, *Science*, vol. 189, nº 4201, 8 de agosto de 1978, págs. 460-463 (traducción propia).

41 *Convención de Viena para la protección de la capa de ozono* de 22 de septiembre de 1988, 1513 UNTS, 293.

trear relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono reguló la producción y consumo de alrededor de 100 sustancias químicas de creación artificial que degradaban la capa de ozono<sup>42</sup>. Este exitoso ejemplo de cooperación internacional en materia de protección de la atmósfera coincidió con la publicación el mismo año del Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, titulado *Nuestro futuro común* (también conocido como el “Informe Bruntland”). En él, la Comisión presentó propuestas de principios jurídicos con el objetivo fin de que fueran recogidos en una segunda declaración universal de protección del medio ambiente, dedicando un apartado exclusivamente al “dilema permanente” de la utilización de combustibles fósiles, y alertando del peligro del calentamiento global derivado de ésta<sup>43</sup>.

Las crecientes advertencias científicas sobre la posibilidad de un aumento drástico de la temperatura global, combinadas al éxito de la cooperación internacional para la protección de la capa de ozono y de la atmósfera, propiciaron la creación de una entidad de la ONU específicamente encargada del estudio de las causas, los impactos del cambio climático, así como de las estrategias necesarias para combatir el fenómeno: el IPCC.<sup>44</sup> Esta entidad no desarrolla ni crea “ciencia nueva”, sino que se encarga de revisar, sintetizar y sistematizar los estudios científicos publicados en todo el mundo sobre el fenómeno<sup>45</sup>. Por cada ciclo de evaluación, cuya duración suele oscilar entre los 5 y los 6 años, los tres Grupos de trabajo del IPCC producen un informe<sup>46</sup>, que incorpora el Resumen para Responsables de Políticas (conocido en inglés como *Summary for Policymakers* o

---

42 *Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono* de 16 de septiembre de 1987, 1522 UNTS, 3. Sobre el éxito del régimen jurídico de protección de la capa de ozono y su evolución más reciente a través del régimen jurídico de lucha contra el cambio climático, véase, e.g. YOSHIDA, Osamu, *The International Legal Regime for the Protection of the Stratospheric Ozone Layer*, Brill Nijhoff, 2018.

43 Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: A/42/427, *Nuestro futuro común*, 4 de agosto de 1987, Capítulo 6, Parte II, párrs. 16-29.

44 Asamblea General de Naciones Unidas: A/RES/43/53, “Protección del sistema climático para las generaciones presentes y futuras”, 6 de diciembre de 1988, párr. 5. La creación del IPCC fue resultado de una iniciativa conjunta de la Organización Mundial de la Meteorología y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. En la misma resolución, la Asamblea General definió por primera vez el cambio climático como “preocupación común a la humanidad.”

45 Sobre la naturaleza híbrida del IPCC, sus funciones, historia y funcionamiento, véase, e.g. DE PRYCK, Kari & HULME Mike (eds.), *A Critical Assessment of the Intergovernmental Panel on Climate Change* Cambridge University Press, 2023.

46 El Primer Grupo de Trabajo evalúa los aspectos científicos y físicos del sistema climático y del cambio climático, el Segundo Grupo de Trabajo estudia los impactos del cambio climático, tanto a nivel global como regional, la vulnerabilidad frente al fenómeno y estrategias de adaptación a éste, y el Tercer Grupo de Trabajo evalúa las distintas opciones para mitigar (es decir, reducir) las emisiones de gases de efecto invernadero.

“SPM”), cuyo contenido es aprobado línea a línea por los representantes de todos los Estados miembros del IPCC reunidos en su Plenario. Por ello, las conclusiones contenidas en el Resumen para Responsables de Políticas cristalizan tanto el consenso científico sobre el fenómeno, como el refrendo político estatal a dichas conclusiones<sup>47</sup>.

La institucionalización de una entidad científica reconocida por todos los Estados Miembros de la ONU permitió a la comunidad internacional dar los pasos necesarios para la negociación del primer tratado multilateral de lucha contra el cambio climático. Tras la publicación de su Primer Informe de Evaluación en 1990 (completado en 1992)<sup>48</sup>, el IPCC se puso inmediatamente al servicio del Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (conocida como la “Conferencia de Río” o “Cumbre de la Tierra”)<sup>49</sup>. Celebrada en Río de Janeiro (Brasil), entre el 3 y el 14 de junio de 1992 en con-

---

47 Los representantes de los gobiernos miembros del IPCC se reúnen en el Plenario al menos una vez al año para decidir, por consenso, diversos aspectos relacionados con el presupuesto y el programa de trabajo de la organización; el alcance y esquema de sus informes; cuestiones relacionadas con los principios y procedimientos del IPCC; y la estructura y mandato de los Grupos de Trabajo y sus *Tasks Forces*. Lo más importante es que existen tres procesos principales de aprobación de los informes del IPCC por parte de sus Estados miembros, dependiendo del tipo de informe: (i) la “aceptación” de los informes del IPCC se produce en una sesión del Grupo de Trabajo y significa que el material no ha sido sometido a discusión y acuerdo línea por línea, pero presenta una visión completa, objetiva y equilibrada de la materia; (ii) la “adopción” de los informes del IPCC es un proceso de aprobación sección por sección (no línea por línea), que se utiliza para el Informe de síntesis (más largo) de cada ciclo de evaluación, así como para los capítulos generales de los informes metodológicos; y por último (iii) la “aprobación” es el proceso que se aplica específicamente a los Resúmenes para Responsables de Políticas del IPCC, y significa que el material ha sido objeto de un debate detallado, línea por línea, y de un acuerdo consensuado por parte de los Estados miembros del IPCC, que a día de hoy ascienden a 195.

48 Para apreciar el limitado estado de conocimiento científico en el momento de la adopción de la Convención, véase, IPCC, *Primer Informe de Evaluación, Resumen para responsables de políticas del Primer Grupo de Trabajo*, 1990-1992, para. 1.0.5 (“[e] aumento [de la temperatura global] observado podría deberse en gran medida a esta variabilidad natural: alternativamente, esta variabilidad y otros factores humanos podrían haber compensado un calentamiento de efecto invernadero aún mayor inducido por el hombre. *La detección inequívoca del aumento del efecto invernadero a partir de las observaciones no es probable hasta dentro de una década o más.*”) (traducción propia, énfasis añadido).

49 Véase la explicación detallada del primer Presidente del IPCC: BOLIN, Bert, *A History of the Science and Politics of Climate Change* (2010), Chapter 7 (“Serving the Intergovernmental Negotiating Committee”), 2010, págs. 79-105; véase igualmente, e.g., RACHED, Hanna D. “The Intergovernmental Panel on Climate Change: Holding Science and Policy-Making to Account”, *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 24, N° 1, 2014, págs. 3-36.

memoración del vigésimo aniversario de la Conferencia de Estocolmo, acudieron a esta segunda conferencia multilateral representantes de 179 Estados —la totalidad de los Miembros de la ONU en ese momento<sup>50</sup>— así como organizaciones internacionales, no gubernamentales y científicos<sup>51</sup>. El Convenio Marco de Naciones Unidas de Lucha contra el Cambio Climático, instrumento fundacional del nuevo régimen jurídico dedicado específicamente al fenómeno, fue adoptado durante esta conferencia<sup>52</sup>. La Convención reconoce expresamente el papel del IPCC como fuente de “asesoramiento científico y técnico objetivo” a la Secretaría y Estados Parte<sup>53</sup>. Desde entonces, la evolución del régimen internacional de lucha contra el cambio climático ha ido de la mano de los avances científicos paralelos aportados por cada ciclo de evaluación del IPCC<sup>54</sup>. Por ello, como ex-

- 
- 50 *Evolución de la adhesión de Estados miembros a las Naciones Unidas*, disponible en el portal oficial de la ONU: Evolución de la adhesión de Estados miembros a las Naciones Unidas | Naciones Unidas (último acceso el 2 de enero de 2025).
- 51 Asamblea General de Naciones Unidas: A/RES/44/228, “Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, 22 de diciembre de 1989. La iniciativa de la convocación de la Conferencia de Río provino del Consejo de Administración del PNUMA: Resolución 15/3, de 25 de mayo de 1989.
- 52 También fueron adoptados, entre otros, el Convenio sobre la diversidad biológica, así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (la “Declaración de Río”), que confirma los principios de Derecho de la Declaración de Estocolmo a la vez que los expande. Véase, Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 al 14 de junio de 1992: A/CONF.151/26/Rev.1, Vol.I (Resoluciones aprobadas por la Conferencia).
- 53 CMNUCC, Art. 21(2). Véase igualmente, Principios por los que se rige la labor del IPCC, Aprobados en la decimocuarta reunión (Viena, 1 a 3 de octubre de 1998) el 1 de octubre de 1998 y enmendados en la vigésima primera reunión (Viena, 3 y 6 a 7 de noviembre de 2003), en la vigésima quinta reunión (Mauricio, 26 a 28 de abril de 2006), en la trigésima quinta reunión (Ginebra, 6 a 9 de junio de 2012) y en la trigésima séptima reunión (Batumi, 14 a 18 de octubre de 2013), párr. 2 (“La función del IPCC consistirá en analizar, de forma exhaustiva, objetiva, abierta y transparente la información científica, técnica y socioeconómica relevante para entender la base científica del riesgo que supone el cambio climático provocado por la actividad humana, sus posibles repercusiones y las opciones que existen para adaptarse al cambio climático y atenuar sus efectos (...).”).
- 54 Véase, e.g., MEYER, TIMOTHY, “Institutions and Expertise: the Role of Science in Climate Change Lawmaking”, en GRAY, Richard, TARASOFSKY, Richard & CARLANE, Cinnamon P. (eds), *Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford University Press, 2016, págs. 441-463. SINGH GHALEIGH, Navraj, “Science and Climate Change Law: the Role of the IPCC in International Decision-Making”, *Ibid.*, págs. 55-71. En el año 2007, el IPCC fue galardonado con el Premio Nobel de la Paz “por sus esfuerzos en establecer un consenso cada vez más amplio e informado sobre la conexión entre las actividades humanas y el calentamiento global”, resultado de la colaboración de miles de científicos y funcionarios de más de cien países, véase: The Nobel Peace Prize 2007 — NobelPrize.org (último acceso 2 de enero de 2025).

plicaremos a continuación, no es de extrañar que la incipiente judicialización del cambio climático se haya cristalizado coincidiendo con el final del Sexto Ciclo de Evaluación del IPCC.

## **2.2. El contexto de la incipiente judicialización internacional del cambio climático: avances científicos clave en un momento político propicio (1992-2023)**

### **2.2.1. Un régimen jurídico vivo compuesto de tres pilares normativos no adversariales (1992-2020)**

Hace 32 años, los Estados Parte a la CMNUCC —de ratificación universal por 198 Estados y la Unión Europea— establecieron como “objetivo último” del recién nacido régimen jurídico internacional de lucha contra el cambio climático “lograr (...) la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático”<sup>55</sup>. Este objetivo es compartido con los otros dos pilares normativos que hoy componen el régimen: el Protocolo de Kioto de 1997 y el Acuerdo de París de 2015<sup>56</sup>.

Bajo la CMNUCC, todos los Estados Parte se comprometieron en 1992 a “proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas”<sup>57</sup>, y convinieron que los países Partes desarrollados tomarían la iniciativa en la adopción de las medidas necesarias para cumplir con dicho compromiso. Reconociendo que “la mayor parte de las emisiones de gases de efecto invernadero del mundo han tenido su origen en los países desarrollados”<sup>58</sup>, la CMNUCC creó un sistema dual de acuerdo con el cual los Estados listados en el Anexo I de la Convención (grupo correspondiente a los Estados desarrollados miembros de la OCDE y economías en transición) se comprometieron a limitar sus emisiones de gases de efecto invernadero (las “obligaciones de mitigación”). Concretamente, el Artículo 4(2) de la Convención establece la obligación de este grupo de Estados de “adoptar políticas y medidas nacionales para limitar las emisiones de gases

---

55 CMNUCC, Art. 2 (énfasis añadido).

56 *Protocolo de Kioto* de 12 de diciembre de 1997, 2303 UNTS, 162; y *Acuerdo de París* de 12 de diciembre de 2015, 3156 UNTS, 79. Véase CMNUCC, Art. 2 (de acuerdo con esta disposición, este “objetivo último” se aplica tanto a la Convención como a “todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes.”).

57 CMNUCC, Art. 3(1).

58 CMNUCC, preámbulo, párr. 3.

de efecto invernadero con el objetivo de que, para el año 2000, las emisiones vuelvan a los niveles de 1990<sup>59</sup>. Por ende, los Estados Parte desarrollados listados en el Anexo II de la Convención asumieron responsabilidades financieras adicionales frente a los Estados Parte en desarrollo<sup>60</sup>.

Cinco años más tarde, mediante la adopción del Protocolo de Kioto de 1997, los Estados Parte definieron los objetivos específicos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y calendario de cumplimiento de las obligaciones de mitigación contraídas por los Estados Parte del Anexo I de la Convención. En este segundo instrumento vertebrador del régimen jurídico de lucha contra el cambio climático, un total de 37 Estados desarrollados se comprometieron a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero hasta un 5% en relación con los niveles de 1990 durante el primer periodo de compromisos —de 2008 a 2012<sup>61</sup>. Los Estados Parte en desarrollo no incluidos en el Anexo I de la Convención no contrajeron obligaciones de mitigación bajo la CMNUCC, ni tampoco bajo el Protocolo de Kioto.

Al término del primer periodo de compromisos del Protocolo de Kioto, el 8 de diciembre de 2012 los Estados Parte adoptaron la Enmienda de Doha a éste, en virtud de la cual los Estados desarrollados se comprometieron a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al menos un 18% por debajo de los niveles de 1990 durante un segundo período de compromisos —de 2013 a 2020<sup>62</sup>. La evaluación para 2020 de la información de los Estados Parte con compromisos en virtud de la Enmienda de Doha, basada en datos para el período 1990-2018, mostró que las emisiones totales agregadas de gases de efecto invernadero en 2018 fueron un 25,3% inferiores a las de 1990 y, por tanto, que cumplieron con los compromisos asumidos en virtud del Protocolo de Kioto<sup>63</sup>. Sin embargo, esto solo afectaba a un pequeño número de Estados. *A nivel mundial*, las emisiones de gases de efecto invernadero siguieron aumentando, debido en parte al crecimiento exponencial de las emisiones de las nuevas potencias emergentes, que bajo el CMNUCC no había contraído obligaciones de mitigación por no estar clasificadas en el Anexo I de la Convención.

---

59 CMNUCC, Art. 4.2

60 CMNUCC, Art. (3-5).

61 Protocolo de Kioto, Art. 3.9.

62 CMNUCC, Decisión 1/CMP.8, “Enmienda de Doha al Protocolo de Kioto”, 8 de diciembre de 2012, punto C (inserción del nuevo párrafo *Ibis* al Artículo 3 del Protocolo de Kioto).

63 Véase, *e.g.*, UNFCCC, “Kyoto’s Second Phase Emission Reductions Achievable but Greater Ambition Needed”, 17 de junio de 2020, disponible en: [Kyoto’s Second Phase Emission Reductions Achievable But Greater Ambition Needed | UNFCCC](#) (último acceso 2 de enero de 2024).

Por lo tanto, era necesario que *todos* los Estados asumieran colectiva y urgentemente compromisos de mitigación de gases de efecto invernadero sin distinción entre distintos grupos de Estados con niveles de desarrollo económico dispares. Este gran avance del régimen jurídico de lucha contra el cambio climático se dio con la adopción en 2015 del Acuerdo de París. Reconociendo la necesidad de una “respuesta progresiva y eficaz a la amenaza premiante del cambio climático sobre la base de los mejores conocimientos científicos disponibles”<sup>64</sup>, los Estados Parte al Acuerdo de París definieron como objetivo “reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático”<sup>65</sup>, y se comprometieron a “mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales y proseguir los esfuerzos para limitar el aumento de la temperatura a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales”<sup>66</sup>.

Para cumplir con este objetivo a largo plazo referente al aumento de la temperatura global, el artículo 4(1) del Acuerdo de París establece que las Partes deben “reducir rápidamente las emisiones de gases de efecto invernadero ... para alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros en la segunda mitad del siglo”<sup>67</sup>. *Todos* los Estados Parte deben emprender una rápida reducción para alcanzar el nivel denominado “cero neto” en 2025<sup>68</sup>, basándose en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, y teniendo en cuenta el principio de equidad y la erradicación de la pobreza<sup>69</sup>. Como mecanismo para cumplir con este compromiso, el Artículo 4, párrafos 2 y 9, del Acuerdo de París dispone que todas las Partes deben preparar, comunicar cada cinco años y mantener sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional (conocidas como “NDCs” en sus siglas en inglés)<sup>70</sup>. Si bien el

---

64 Acuerdo de París, preámbulo, párr. 4.

65 Acuerdo de París, Art. 2.

66 Acuerdo de París, Art. 2(1)(a). Este objetivo de limitar el aumento de la temperatura global es un reflejo concreto del objetivo último del régimen de “prevenir interferencias antropocéntricas peligrosas en el sistema climático”, previamente establecido en el Artículo 2 de la CMNUCC.

67 Acuerdo de París, Art. 4(1).

68 La expresión “neto cero” significa hasta el punto en el que las emisiones se hayan reducido lo más cerca posible de cero y cualquier emisión residual haya sido eliminada permanentemente de la atmósfera.

69 Por ello, si bien todos los Estados asumen compromisos de mitigación de sus emisiones, quedando superada la división original de la Convención entre Estados del Anexo I y Estados no listados en el Anexo I de ésta, bajo el Acuerdo de París se mantiene la obligación los Estados desarrollados de asumir una mayor parte de las reducciones rápidas de emisiones.

70 Acuerdo de París, Art. 4(2) y Art. 4(9). Véase igualmente, Secretaría de la CMNUCC: FCCC/PA/CMA/2021/8, Contribuciones determinadas a nivel nacional bajo el Acuerdo de París: informe de Síntesis (17 September 2021): National determined contributions

contenido de las NDCs depende de aquello a lo que cada Estado decida comprometerse, cada NDC sucesiva debe representar “una progresión con respecto a la contribución determinada a nivel nacional que esté vigente para esa Parte”, como también “refleja[r] la mayor ambición posible de dicha Parte”<sup>71</sup>. Para valorar los progresos colectivos obtenidos y la viabilidad de alcanzar al objetivo a largo plazo de temperatura previsto en el Artículo 2 del Acuerdo, cada cinco años la Conferencia de las Partes (actuando como reunión de las Partes bajo el Artículo 14 del Acuerdo de París) lleva a cabo una evaluación colectiva —el Balance Mundial<sup>72</sup>. Como veremos a continuación, los resultados del primer Balance Mundial forman parte del contexto directamente relevante al surgimiento y desarrollo de los tres procedimientos consultivos<sup>73</sup>.

Desde su fundación, el régimen jurídico internacional de lucha contra el cambio climático ha estado en permanente evolución. Se trata de un régimen vivo, marcado por el avance progresivo del conocimiento científico del fenómeno, y basado en la cooperación interestatal voluntaria, no adversarial. Si bien la CMNUCC incorpora en su Artículo 14 una cláusula compromisoria que otorga jurisdicción a la Corte Internacional de Justicia para toda controversia relacionada con la interpretación o aplicación de la Convención (recogida igualmente en el Artículo 19 del Protocolo de Kioto y el Artículo 24 del Acuerdo de París), en 34 años de régimen esta cláusula no ha sido nunca utilizada por ningún Estado para iniciar un procedimiento contencioso contra otro Estado por inobservancia de sus obligaciones bajo ninguno de estos tres instrumentos jurídicos. El Acuerdo de París dispone además del Comité de Aplicación y Cumplimiento del Acuerdo de París (“PAICC” en sus siglas en inglés), institución de naturaleza no adversarial, facilitadora y transparente, compuesto por expertos encargados de promover el cumplimiento voluntario de los compromisos por los Estados Parte<sup>74</sup>. La vía del procedimiento consultivo es por tanto más acorde con la naturaleza del propio régimen jurídico de lucha contra el cambio climático que la vía contenciosa. A

---

under the Paris Agreement. Synthesis report by the secretariat (último acceso 2 de enero de 2025).

71 *Ibid.*, Art. 4(3)

72 *Ibid.*, Art. 14.

73 Véase *infra*, Sección 2.1.1.

74 Acuerdo de París, Art. 15. Las modalidades y procedimientos del PAICC, véase CMNUCC, Decisión 20/CMA.1, de 19 de marzo de 2019. Véase *igualmente* la explicación sobre el mecanismo de su primera Co-Presidenta: VOIGT, Christina, “Operationalizing the Paris Agreement Implementation and Compliance Committee (PAICC)”, en CORDONIER, Marie-Claire & VOIGT, Christina (eds.), *Routledge Handbook of Climate Law and Governance*, Routledge, 2024, Capítulo 20; y BENJAMIN, Lisa, HAYNES, Rueanna & RUDYK, Bryce, “Article 15: Compliance Mechanism”, en VAN CARLSTEN, Geert & REINS, Leonie (eds.) *The Paris Agreement: a Commentary*, Edward Elgar Publishing, 2021.

esta característica intrínseca del régimen se sumaron factores circunstanciales específicos que facilitaron el surgimiento de los tres procedimientos consultivos.

### **2.2.2. Resultados del Sexto Informe de Evaluación del IPCC y del primer “Balance Mundial” bajo el Acuerdo de París (2021-2023)**

En el lapso de apenas cuatro meses —de diciembre de 2022 a abril de 2023— tres tribunales internacionales fueron consecutivamente solicitados para emitir una opinión consultiva sobre aspectos jurídicos relativos a las obligaciones de los Estados en materia de cambio climático. Una de las primeras preguntas que se plantean es: ¿por qué en ese momento?

El primer factor decisivo fue la información detallada y actualizada del estado de la ciencia relativa al cambio climático, resultado del Sexto Informe de Evaluación del IPCC. En agosto de 2021, el Primer Grupo de Trabajo —que evalúa los aspectos científicos y físicos del cambio climático— publicaba su Resumen para responsables de políticas, destacando que “el calentamiento de la atmósfera, el océano y la tierra *debido a la influencia humana es inequívoco*”<sup>75</sup>, que la escala de estos cambios y el estado actual de muchos aspectos del sistema climático “no tiene precedentes a lo largo de muchos siglos a muchos miles de años”<sup>76</sup>, y que la temperatura de la superficie global ha aumentado “más rápido desde 1970 que en cualquier otro período de 50 años en al menos los últimos 2.000 años”<sup>77</sup>. En relación con los futuros escenarios posibles, concluyó que “el aumento del calentamiento global de 1,5 °C y 2 °C se superará durante el siglo XXI”, a menos que se logren profundas reducciones de las emisiones<sup>78</sup>, y que muchos de los cambios sufridos por el Océano, como el aumento del nivel del mar, “serán irreversibles durante siglos o milenios”<sup>79</sup>. Tras su publicación, el Secretario General António Guterres calificó estas conclusiones de “código rojo para la humanidad”<sup>80</sup>. En febrero de 2022, el Segundo Grupo de Trabajo del IPCC —dedicado estudio de los

---

75 IPCC, Resumen para responsables de políticas, en *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, 2021, para. A.1. (énfasis añadido, traducción oficial).

76 *Ibid.*, para. A.2.

77 *Ibid.*, para. B.1.

78 *Ibid.*

79 *Ibid.*, párr. B.5.

80 Secretario General: SG/SM/20947, Secretary-General Calls Latest IPCC Climate Report “Code Red for Humanity”, Stressing “Irrefutable Evidence of Human Influence”, 9 de agosto de 2021, disponible en inglés: Secretary-General Calls Latest IPCC Climate Report ‘Code Red for Humanity’, Stressing ‘Irrefutable’ Evidence of Human Influence | Meetings Coverage and Press Releases (último acceso 2 de enero de 2025).

impactos, la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático— concluyó que “[m]ás allá de 2040 y en función del nivel de calentamiento global, el cambio climático provocará numerosos riesgos para los sistemas naturales y humanos”<sup>81</sup>. Por último, en abril de 2022 el Tercer Grupo de Trabajo del IPCC —encargado de determinar las estrategias de mitigación necesarias para hacer frente al cambio climático— señaló que “[l]as emisiones mundiales de [gases de efecto invernadero] en 2030 anunciadas ... hacen probable que el calentamiento superará los 1,5°C durante el siglo XXI”, por lo que “[l]imitar el calentamiento por debajo de los 2 °C dependerá de una *rápida aceleración de los esfuerzos de mitigación después de 2030*”<sup>82</sup>.

Las conclusiones de los tres Grupos de Trabajo del IPCC fueron posteriormente consolidadas en el Informe de Síntesis, publicado el 20 de marzo 2023. Es precisamente en la horquilla temporal del 9 de agosto de 2021 —publicación de la contribución del Primer Grupo de Trabajo— al 20 de marzo de 2023 —publicación del Informe de Síntesis, que pone fin al Sexto Ciclo de Evaluación del IPCC— en el que se incoaron los procedimientos consultivos ante los tres tribunales internacionales.

El segundo factor que influyó el desarrollo de los tres procedimientos consultivos fue la información relativa al nivel de avances obtenido como resultado del primer periodo de contribuciones voluntarias bajo el Acuerdo de París. La comunidad internacional obtuvo a esa información seis meses después de la publicación de la contribución del Informe de Síntesis, durante la 28ª Conferencia de las Partes al CMNUCC, celebrada en Dubái (Emiratos Árabes Unidos) del 30 de noviembre al 12 de diciembre de 2023 (“COP.28”). Por un lado, el Informe de síntesis sobre las contribuciones determinadas a nivel nacional, publicado entonces por la Secretaría de la CMNUCC, concluyó que “a pesar de los progresos generales en materia de mitigación, adaptación y medios de aplicación y apoyo, *las Partes aún no están en vías de alcanzar colectivamente el propósito del Acuerdo de París y sus objetivos a largo plazo*”<sup>83</sup>. Por otro lado, el primer Balance Mundial, también concluido durante la COP. 28, reconoció que “para limitar el calenta-

---

81 IPCC, Resumen para responsables de políticas, en *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, 2022, párr. B.4 (traducción propia).

82 IPCC, Resumen para responsables de políticas, en *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, 2022, párr. B.6 (énfasis añadido, traducción propia).

83 Secretaría de la CMNUCC: FCCC/PA/CMA/2023/12, Informe de síntesis de las NDC, noviembre de 2023, párr. 18, disponible en: [cma2023\\_12 \(1\).pdf](#) (último acceso 2 de enero de 2024, énfasis añadido)

miento global a 1,5 °C ... se requiere una reducción acusada, rápida y sostenida de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, *del 43 % de aquí a 2030 y del 60 % de aquí a 2035 con respecto a los niveles de 2019*<sup>84</sup>.

Esta gran disparidad entre la acción necesaria señalada por el consenso científico y la insuficiencia de la acción completada descrita por la Secretaría de la CMNUCC generó un momento propicio para el desarrollo de los tres procedimientos consultivos ya iniciados, e impactó en el contenido de las observaciones escritas de los Estados que participaron en ellos.

### **3. LA JURISDICCIÓN CONSULTIVA AL SERVICIO DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO: ANATOMÍA DE UNA ESTRATEGIA EN TRES ACTOS**

Cada uno de los tres procedimientos consultivos internacionales sobre el cambio climático tiene un origen propio, resultado de una conjunción de intereses y fuerzas geopolíticas específicas que no son, en gran medida, trasladables de uno a otro. No obstante, una vez incoados, se produjo inexorablemente una conexión entre ellos, de manera que procede analizarlos de manera conjunta, como una unidad estratégica en tres actos. El orden de incoación de cada uno de los procedimientos es relevante en tanto que determina su relación y posible grado de influencia en los demás. Cabe por tanto proceder a explorar los tres procedimientos consultivos en orden cronológico: en primer lugar, el procedimiento consultivo ante el Tribunal Internacional sobre Derecho del Mar (**Sección 3.1**), seguido del iniciado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (**Sección 3.2**), y finalmente del procedimiento ante la Corte Internacional de Justicia (**Sección 3.3**).

#### **3.1. Primer Acto: el procedimiento consultivo ante el Tribunal Internacional del Derecho del Mar sobre protección del medio marino frente al cambio climático (diciembre 2022-mayo 2024)**

##### **3.1.1. Una jurisdicción consultiva discutida: la creación de COSIS como estrategia procesal ante el obstáculo jurisdiccional**

El TIDM es un órgano judicial especializado, radicado en Hamburgo (Alemania) y establecido por el Anexo VI de la Convención de Naciones Unidas sobre

---

84 CMNUCC: Decisión 1/CMA.2, Resultado del primer balance mundial, FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1, 30 noviembre-13 de diciembre de 2023, pág. 2, disponible en: FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1 (último acceso 2 de enero de 2024, énfasis añadido).

Derecho del Mar de 1982 (“CONVEMAR”)<sup>85</sup>. Como órgano judicial creado por un tratado internacional, externo al sistema de la ONU, el TIDM comenzó a ser operativo con la entrada en vigor de la Convención en 1997. Caracterizado como el “protector del Océano”<sup>86</sup>, el Tribunal fue considerado por los promotores del primer procedimiento consultivo como un órgano judicial potencialmente afín a recibir una solicitud de opinión consultiva sobre el cambio climático, especialmente si la solicitud era planteada en el marco de las obligaciones de protección del medio marino. No obstante, la jurisdicción consultiva del Pleno del Tribunal, históricamente discutida, podía acarrear un obstáculo de carácter jurisdiccional a este procedimiento. Por ello, sus promotores elaboraron una estrategia que permitiera superar ese potencial obstáculo.

El 31 de octubre de 2021, durante la 26ª Conferencia de las Partes a la CM-NUCC celebrada en Glasgow (Reino Unido), las Repúblicas de Tuvalu y Antigua y Barbuda —dos pequeños Estados insulares en desarrollo provenientes de dos regiones distintas— anunciaron la adopción del Acuerdo Constitutivo de la Comisión de Estados Pequeños Insulares (*Comission of Small Island States* o “COSIS” en su título original en inglés)<sup>87</sup>. Abrieron la adhesión a esta Comisión a todos los Estados Miembro de la Alianza de los Pequeños Estados Insulares (“AOSIS” en sus siglas en inglés), una coalición política surgida en 1992 compuesta por 39 pequeños Estados insulares de todas las regiones, que representa alrededor de 68 millones de personas<sup>88</sup>. Palau fue el primer Estado en sumarse a este acuerdo

---

85 *Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar* (CONVEMAR) de 10 de diciembre de 1982, 1833 UNTS, 3, Anexo VI (Estatuto del Tribunal Internacional del Derecho del Mar).

86 Véase, e.g. DE HERDT, Sandrine & NDIAYE, Tafsir Malick, “The International Tribunal for the Law of the Sea and the Protection and Preservation of the Marine Environment: Taking Stock and Prospects”, *Canadian Yearbook of International Law*, vol. 57, 2020, 353-385.

87 *Agreement for the Establishment of the Comission of Small Island States on Climate Change and International Law* (Edinburgo) de 31 de octubre de 2021 (“Acuerdo constitutivo de COSIS”), registrado por Antigua y Barbuda en la Secretaría de Naciones Unidas el mismo día): COSIS\_Agreement\_\_E\_Fr\_.pdf (último acceso 2 de enero de 2025). Véase el comentario a este acuerdo, FREESTONE, David, BARNES, Richard & AKHAVAN, Payam, “Agreement for the Establishment of the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (COSIS)”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 37(1), 2022, 166-178.

88 La Alianza de los Pequeños Estados Insulares (“AOSIS”) es una organización intergubernamental creada en 1990 durante la Segunda Conferencia Mundial sobre el Clima, celebrada en Ginebra. AOSIS desempeña un papel fundamental en la defensa de los pequeños Estados insulares e influye en la política medioambiental internacional. Una de las áreas prioritarias de defensa de la AOSIS ha sido el cambio climático y sus efectos socioeconómicos y medioambientales perjudiciales para los pequeños Estados insulares. En este sentido, la Alianza ha estado estrechamente vinculada a la política climática y, en

un mes después, seguido de Niue, Santa Lucía y Vanuatu —que a su vez lideraba ya entonces la iniciativa de solicitud de opinión consultiva ante la Corte Internacional de Justicia<sup>89</sup>. A día de hoy, COSIS cuenta además con la membresía de San Vicente y las Granadinas, San Kitts y Nevis, y Las Bahamas, por lo que la componen un total de ocho Estados— de los casi 40 a los que está abierta la Comisión.

Conforme al Artículo 1(3) de su Acuerdo Constitutivo, COSIS se creó con el mandato de “promover y contribuir a la definición, implementación y desarrollo progresivo de reglas y principios de derecho internacional en relación con el cambio climático”<sup>90</sup>, en particular “las obligaciones de los Estados relativas a la protección y preservación del medio ambiente marino”<sup>91</sup>. Asimismo, los Estados creadores de la Comisión se aseguraron de incorporar en el Acuerdo Constitutivo una disposición que autorizara expresamente a la Comisión a presentar una solicitud de opinión consultiva al TIDM con el objetivo de aclarar “la responsabilidad de los Estados por daños provenientes hechos internacionalmente ilícitos resultado de una violación de dichas obligaciones”<sup>92</sup>. Por ello, poco después de su creación, COSIS estableció un panel de expertos de reconocido prestigio, a quienes encargó la tarea de redactar las preguntas que la Comisión remitiría al Tribunal. Tras su aprobación por la Asamblea de los Estados Parte<sup>93</sup>, el 12 de diciembre de 2022 COSIS presentó dos preguntas al TIDM relativas a las obligaciones de los Estados bajo la CONVEMAR en materia de protección del medio ambiente marino de los impactos negativos de las emisiones de gases de efecto invernadero<sup>94</sup>.

---

concreto, a las negociaciones en el seno de la CMNUCC. Véase página oficial de AOSIS: About Small Island Developing States | Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States (último acceso 2 de enero de 2025).

89 Con la incorporación de Vanuatu a COSIS, la conexión entre los procedimientos consultivos ante el TIDM y la Corte Internacional de Justicia y su carácter complementario y no excluyente quedó asegurada.

90 Acuerdo constitutivo de COSIS, Art. 1(3) (traducción propia).

91 *Ibid.*

92 Acuerdo constitutivo de COSIS, Art.2(2).

93 *Decision of the Third Meeting of the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*, 26 de Agosto de 2022: COSIS\_Decision\_with\_note\_by\_the\_Registry.pdf (último acceso 2 de enero de 2024).

94 *Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, Request for Advisory Opinion to the International Tribunal for the Law of the Sea* (“Solicitud de opinión consultiva de COSIS”), 12 de diciembre de 2022: Request\_for\_Advisory\_Opinion\_COSIS\_12.12.22.pdf (último acceso 2 de enero de 2025). Para comentarios doctrinales a la solicitud de COSIS, véanse, e.g.; FREESTONE, David, SCHOFIELD, Clive & AKHAVAN, Payam, “Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, Case 31”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 39(4), 2024, 835-846; y MIRON, Alina, “COSIS Request for

Frente a la establecida jurisprudencia consultiva de la Corte Internacional de Justicia y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el acceso a la jurisdicción consultiva del TIDM no solo es la más restrictiva de los tres tribunales internacionales, sino que su existencia misma había sido previamente cuestionada. La CONVEMAR únicamente establece en su Artículo 191 que la jurisdicción consultiva pueda ser ejercida por la Sala de Controversias de los Fondos Marinos del Tribunal, a petición de la Asamblea o el Consejo, y sobre cuestiones jurídicas relacionadas con la Zona<sup>95</sup>. No prevé expresamente que *el Pleno del Tribunal* tenga jurisdicción consultiva.

Frente a esta limitación, el Tribunal ha realizado una interpretación extensiva de la competencia consultiva de su Pleno. Para ello, se ha basado en el Artículo 21 del Estatuto del Tribunal, que establece que “la competencia del Tribunal se extenderá a todas las controversias y demandas que le sean sometidas de conformidad con esta Convención y a todas las cuestiones expresamente previstas en cualquier otro acuerdo que confiera competencia al Tribunal”<sup>96</sup>. El Tribunal interpreta que la expresión “todas las controversias y demandas” incluye las solicitudes de opiniones consultivas, siempre y cuando estén relacionada con “cuestiones” previstas en “un acuerdo” —distinto de la CONVEMAR— que confiera expresamente competencia consultiva al Tribunal.

En base a esta interpretación, el Tribunal incorporó el Artículo 138(2) en su Reglamento de 1997, conforme al cual “el Tribunal puede emitir una opinión consultiva sobre una cuestión jurídica” siempre y cuando un “acuerdo internacional relacionado con el propósito de la Convención expresamente prevea esta posibilidad”<sup>97</sup>. A continuación, el Tribunal tuvo ocasión de aplicar esta disposición reglamentaria a la solicitud de opinión consultiva presentada en 2013 por la Subcomisión Regional de Pesca, una organización de siete Estados de África occidental creada con el fin de cooperar para el control de la pesca irregular en las zonas económicas exclusivas de estos Estados ribereños. En ese caso, la solicitud había sido adoptada por el Consejo de Ministros de los siete Estados parte a la Subco-

---

an Advisory Opinion: a Poisoned Apple for ITLOS?”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 38, 2023, 249-269.

95 CONVEMAR, Art. 191 (“Opiniones consultivas. Cuando lo soliciten la Asamblea o el Consejo, la Sala de Controversias de los Fondos Marinos emitirá opiniones consultivas sobre las cuestiones jurídicas que se planteen dentro del ámbito de actividades de esos órganos. Esas opiniones se emitirán con carácter urgente”).

96 Estatuto del Tribunal Internacional del Derecho del Mar (Anexo VI a la CONVEMAR), Art. 21 (traducción propia).

97 Reglamento del Tribunal Internacional del Derecho del Mar (ITLOS/8) de 28 de octubre de 1997 (enmendado el 15 de marzo de 2001, 21 de septiembre de 2001, 17 de marzo de 2009, 25 de septiembre de 2018, 25 de septiembre de 2020 y 25 de marzo de 2021), Art. 138(2) (traducción propia).

misión regional, en base a una disposición del Convenio de Condiciones Mínimas de Acceso a los Recursos Marinos, que autorizaba expresamente a su Consejo de Ministros a presentar una solicitud de opinión consultiva al Pleno del TIDM<sup>98</sup>. En su Opinión consultiva de 2015, el Tribunal consideró que tenía jurisdicción para responder a la solicitud de la Subcomisión, en base al Artículo 21 de la CONVE-MAR y del Convenio de Condiciones Mínimas de Acceso a los Recursos Marinos conjuntamente<sup>99</sup>. Si bien este precedente fue contrario a la posición de varios Estados participantes y cuestionado por algunos jueces del Tribunal y eminentes expertos en Derecho del mar<sup>100</sup>, permitió dibujar la hoja de ruta que seguirían, siete años después, los promotores del procedimiento consultivos sobre cambio climático. La creación de COSIS a imagen y semejanza de la Subcomisión regional de pesca se explica por esa finalidad estratégica.

### **3.1.2. El Tribunal “protector del Océano” frente a la crisis del sistema climático**

Los ocho Estados Miembro de COSIS eran plenamente conscientes del interés que el Tribunal expresaría por la cuestión de la protección del Océano frente a los impactos del cambio climático, si ésta le fuera referida. Ello había quedado evidenciado en el XX Aniversario del Tribunal, celebrado en 2017, que incorporó como parte del Simposio “Mirando al futuro”, una ponencia sobre el cambio climático y el rol que el Tribunal podría estar llamado a tener en la lucha frente a este fenómeno<sup>101</sup>. La idea fue por tanto presentar una opinión consultiva acotada a las obligaciones en materia de derecho del mar, ante un Tribunal abierto a recibirla,

98 *Request for Advisory Opinion Submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC)*, 27 de marzo de 2013: Request\_eng.pdf (último acceso 2 de enero de 2024).

99 *Request for Advisory Opinion Submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC)*, Caso N°21, Opinión consultiva del 2 de abril de 2015, párrs. 53-60.

100 Véase, e.g. RYUS, Tom & SOETE, Anemoon, “Creeping Advisory Jurisdiction of International Courts and Tribunals? The case of the International Tribunal for the Law of the Sea”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 29, 2016, 115-176; TANAKA, Yoshifumi, “Reflections on the Advisory Jurisdiction of ITLOS as a Full Court: the ITLOS Advisory Opinion of 2015”, *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, vol. 14, 2015, 318-339. Como reconoció el Juez Cot, la historia de la negociación de la CONVE-MAR indica que la opción de otorgar jurisdicción consultiva al Tribunal ni siquiera fue contemplada en los *travaux préparatoires*, véase igualmente Declaración del Juez Cot a la Opinión Consultiva del TIDM del 2 de abril de 2015, párr. 3.

101 Véase, “ITLOS at 20: Looking into the Future, Symposium of 18 March 2017”. La ponencia titulada “Climate Change and the Law of the Sea: a New Role for the Tribunal?” estuvo a cargo de la Profesora Yukari Takamura (Universidad de Nagoya): Microsoft Word — Symposium\_18.03.2017\_draft programme 030317 bb (último acceso 2 de enero de 2025).

con el objetivo de obtener una opinión consultiva del TIDM favorable a la causa subyacente antes de que la Corte Internacional de Justicia celebrara Audiencias e iniciara sus deliberaciones, ya que este tercer procedimiento consultivo paralelo era considerado más amplio en su alcance y también más arriesgado. En efecto, la CIJ, que nunca ha hecho uso de la Sala para asuntos ambientales que creó en 1993<sup>102</sup>, ha sido en ocasiones criticada por su interpretación restrictiva de las obligaciones de los Estados en materia de protección del medio ambiente<sup>103</sup>. Este interés estratégico explica la premura de COSIS por presentar su solicitud ante el TIDM antes que las demás.

Las preguntas referidas por COSIS al TIDM en su Solicitud de opinión consultiva fueron redactadas de manera precisa y planteadas especialmente dentro del marco de la Parte XII de la CONVEMAR, relativa a la protección del medio ambiente marino. Estas son:

“¿Cuáles son las obligaciones específicas de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (la “CONVEMAR”), *incluida la Parte XII:*

a) *de prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino* en relación con los efectos nocivos resultantes o que puedan resultar del cambio climático, incluidos el calentamiento de los océanos y la elevación del nivel del mar, y la acidificación de los océanos, causados por las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero a la atmósfera;

b) *de proteger y preservar el medio marino* en relación con los efectos del cambio climático, incluidos el calentamiento de los océanos y la elevación del nivel del mar, y la acidificación de los océanos?<sup>104</sup>”

102 Conforme al Artículo 26(1) del Estatuto, la Corte Internacional de Justicia puede formar salas compuestas de tres o más jueces, para tratar determinadas categorías de casos. El 10 de julio de 1993, la Corte anunció la creación de una nueva Sala para asuntos ambientales, en un momento en el que dos de los entonces once casos pendientes ante la Corte podían acarrear importantes implicaciones relacionadas con el medio ambiente (Caso relativo a *Ciertas tierras fósforadas en Nauru* (Nauru c. Australia); y Caso relativo al *Proyecto Gabčicovo-Nagymaros* (Hungría/Eslavaquia)).

103 Por ejemplo, en su Opinión Consultiva sobre la *Legalidad de la amenaza o el uso de armas nucleares* de 1996, la Corte consideró que los tratados ambientales en vigor no fueron adoptados con la intención de limitar el derecho de legítima defensa de los Estados, por lo que únicamente reconoció que los Estados deben tomar en cuenta consideraciones ambientales en el momento de apreciar la proporcionalidad de una acción militar. Esta decisión fue criticada duramente por algunos de los jueces. En su opinión disidente, el juez Weeramantry que consideró casi cínico el uso por la Corte de términos como “daño ambiental” para referirse a lo que en realidad era, en su opinión, la “devastación total y absoluta del medio ambiente” derivada del uso de armas nucleares. Véase, *Legalidad de la amenaza o uso de armas nucleares*, Opinión consultiva de 8 de julio de 1996, ICJ Reports 1996, 226, párr. 30; Opinión disidente del Juez Weeramantry, pág. 451.

104 Solicitud de Opinión Consultiva de COSIS, (traducción propia); (versión original en inglés: “What are the specific obligations of State Parties to the United Nations Conven-

Ambas preguntas comparten un encabezado común (o *chapeau*) que remite expresamente (aunque no de manera exclusiva) a la Parte XII de la CONVEMAR. A continuación, la *Pregunta (a)* remite a las obligaciones de los Estados de “prevenir, reducir y controlar” la contaminación del medio marino, obligación recogida expresamente en el artículo 194(1) de la CONVEMAR<sup>105</sup>. Al plantear esta pregunta, COSIS indirectamente solicitaba al Tribunal: (i) el reconocimiento de que la emisión de gases de efecto invernadero en la atmósfera constituye una forma de “contaminación del medio ambiente marino”, de acuerdo con la definición del artículo 1(4)(4) de la Convención<sup>106</sup>; y (ii) la declaración de que el Artículo 194(1) (y otras disposiciones relevantes) de la CONVEMAR son por tanto directamente aplicables a la conducta humana causante de las emisiones de gases de efecto invernadero. A continuación, la *Pregunta (b)* se refiere a la obligación de los Estados de “proteger y preservar el medio ambiente marino”, obligación general que abre la Parte XII de la Convención.

Una vez recibida la Solicitud, mediante ordenanza del 16 de diciembre de 2022, el Tribunal estableció un plazo de cinco meses para la presentación de comentarios escritos, posteriormente extendido un mes adicional, hasta el 16 de junio de 2023<sup>107</sup>. Participaron en esta fase escrita un total de 34 Estados Parte a la CONVEMAR. Asimismo, el Tribunal permitió la participación de ocho organizaciones internacionales conforme a los artículos 138(3) y (8) del Reglamento del Tribunal, de nueve organizaciones no gubernamentales y un informe común de

---

tion on the Law of the Sea (the ‘UNCLOS’), including under Part XII: a) to prevent, reduce and control pollution of the marine environment in relation to the deleterious effects that result or are likely to result from climate change, including through ocean warming and sea level rise, and ocean acidification, which are caused by anthropogenic greenhouse gas emissions into the atmosphere?; b) to protect and preserve the marine environment in relation to climate change impacts, including ocean warming and sea level rise, and ocean acidification?”).

105 CONVEMAR, Art. 194(1) (“*Medidas para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino.* Los Estados tomarán, individual o conjuntamente según proceda, todas las medidas compatibles con esta Convención que sean necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino procedente de cualquier fuente, utilizando a estos efectos los medios más viables de que dispongan y en la medida de sus posibilidades, y se esforzarán por armonizar sus políticas al respecto.”).

106 CONVEMAR, art. 1(4)(4) (“Por “contaminación del medio marino” se entiende la introducción por el hombre, directa o indirectamente, de sustancias o de energía en el medio marino incluidos los estuarios, que produzca o pueda producir efectos nocivos tales como daños a los recursos vivos y a la vida marina, peligros para la salud humana, obstaculización de las actividades marítimas, incluidos la pesca y otros usos legítimos del mar, deterioro de la calidad del agua del mar para su utilización y menoscabo de los lugares de esparcimiento.”).

107 TIDM, Ordenanza 2022/4 (16 de diciembre de 2022); TIDM, Ordenanza 2023/1 (15 de febrero de 2023).

tres Relatores especiales de Naciones Unidas (no siendo éstos últimos incluidos en el archivo del caso). El Tribunal dio directamente paso a la fase oral —sin acordar una segunda ronda de escrituras para que los participantes pudieran comentar sobre las observaciones de los demás— fijando el 11 de septiembre de 2023 como fecha de apertura de las Audiencias<sup>108</sup>. Seis meses después, el 21 de mayo de 2024, el Tribunal emitió su Opinión Consultiva por unanimidad. El conjunto del procedimiento —de un año y seis meses de duración en total— fue particularmente expeditivo, y cumplió con las expectativas y esperanzas que los Estados miembro de COSIS y participantes que apoyaron la iniciativa habían depositado en el Tribunal<sup>109</sup>.

*En primer lugar*, antes de abordar las respuestas de éste a las preguntas específicas planteadas por COSIS, cabe destacar tres conclusiones preliminares del Tribunal:

- (i) La competencia consultiva del Pleno del Tribunal fue confirmada por el Tribunal, quedando por tanto consolidada de cara al futuro<sup>110</sup>. A diferencia del caso de 2015, en esta ocasión mayoría de los Participantes no presentó objeciones a este respecto<sup>111</sup>;
- (ii) Los informes del IPCC fueron aceptados como como fuente científica de autoridad, reflejo del “consenso científico” sobre las causas e impactos del cambio climático, un punto clave que tampoco fue objetado por ningún participante<sup>112</sup>. El Tribunal basó sus conclusiones de carácter fáctico y científico directamente en los informes del IPCC, sin designación de un experto propio<sup>113</sup>; y
- (iii) Las emisiones de gases a efecto invernadero fueron calificadas por el Tribunal como una forma de “contaminación del medio marino”, de acuerdo con la definición establecida en el artículo 1(1)(4) de la CONVEMAR, punto sobre el cual la mayoría de los participantes se acordaban<sup>114</sup>. Esta definición, inclusiva y basada en la ciencia, reconoce que la introducción

---

108 TIDM, Ordenanza 2023/4 (30 de junio de 2023).

109 Véanse, e.g. QIAN, Jiangtao, SUN, Kangjie, CHANG, Yen-Chiang, “The Impact of the ITLOS Climate Change Advisory Opinion on the Development of International Law”, *Marine Policy*, vol. 170, 2024, 106406; MINGOZZI, Pierre Clément, “The Contribution of ITLOS to Fight Climate Change: Prospects and Challenges of the COSIS Request for an Advisory Opinion”, *The Italian Review of International and Comparative Law*, vol. 3(2), 2023, 306-324.

110 Opinión consultiva del TIDM, párrs. 84-109.

111 *Ibid.*, párr. 91.

112 *Ibid.*, párrs. 48-53, 208.

113 *Ibid.*, párrs. 46-56.

114 *Ibid.*, párrs. 159-179.

de “energía” o “sustancias” por el hombre en el medio ambiente marino puede constituir una forma de contaminación<sup>115</sup>. También permite que dicha introducción de energía o sustancias pueda ser “indirecta”<sup>116</sup>, por lo que el Tribunal pudo considerar la emisión de gases de efecto invernadero en la atmosfera constituyen una forma de contaminación del medio ambiente marino, ya que posteriormente tanto el carbono como el exceso de energía proveniente de las emisiones son absorbidos en por el Océano, causando grandes daños a éste<sup>117</sup>. La calificación de las emisiones de gases de efecto invernadero como “contaminación del medio ambiente marino”, abrió la puerta a la determinación de las obligaciones de los Estados en materia de protección del medio ambiente marino de los efectos de dichas emisiones bajo la Parte XII de la CONVEMAR.

*En segundo lugar*, en respuesta a la *Pregunta (a)* planteada por COSIS, el Tribunal declaró que:

- (i) El Artículo 194(1) de la CONVEMAR, que establece la obligación de los Estados Parte de “prevenir, reducir y controlar” la contaminación del medio ambiente marino proveniente “de toda fuente”, es aplicable a las emisiones atmosféricas de gases de efecto invernadero. Esta disposición obliga a los Estados tanto a prevenir la contaminación futura o potencial, como a reducir la contaminación existente —es decir, a reducir el nivel presente de emisiones<sup>118</sup>. (que el tribunal definió como “un elemento fundamental de la prevención de la contaminación del medio ambiente marino”)<sup>119</sup>.
- (ii) Para ello, los Estados deben adoptar “todas las medidas necesarias”, ya sea de manera individual o colectiva, por lo que destaca la obligación de cooperación. Si bien las acciones colectivas son importantes, el Tribunal precisó que para cumplir con la obligación del Artículo 194(1) cada Esta-

---

115 *Ibid.*, párr. 161.

116 *Ibid.*, párr. 172.

117 *Ibid.*, párrs. 55-61 (explicación del Tribunal del impacto de las emisiones de gases de efecto invernadero en el Océano, basado en los informes del IPCC, tales como el calentamiento del Océano, la acidificación, la desoxigenación y la estratificación).

118 *Ibid.*, párrs. 197-243.

119 *Ibid.*, párr. 296 (este punto ha sido previamente establecido por la jurisprudencia constante del Tribunal, y por la Corte Internacional de Justicia, véanse: *Planta MOX Plant* (Irlanda c. Reino Unido), Medidas Provisionales, Ordenanza del 3 de diciembre de 2001, ITLOS Reports 2001, pág. 95, párr. 82; *Reclamación de tierras por Singapur en y alrededor del Estrecho de Johor* (Malasia c. Singapur), Medidas Provisionales, Ordenanza del 8 de octubre de 2003, ITLOS Reports 2003, p. 10, párr. 92; *Fábricas de celulosa sobre el río Uruguay* (Argentina c. Uruguay), Sentencia, I.C.J. Reports 2010, p. 14, en p. 49, párr. 77).

do Parte debe, además, adoptar “todas las medidas necesarias individuales” para reducir sus emisiones. Son “medidas necesarias” no solo las medidas indispensables, sino también aquellas que hacen posible el objetivo buscado<sup>120</sup>. Ello incluye las medidas de mitigación, definidas por el Artículo 4(2) del Acuerdo de París, y el objetivo de no superar un aumento de la temperatura por encima 1,5°C<sup>121</sup>.

- (iii) El Tribunal consideró por tanto que “la CMNUCC y el Acuerdo de París, como principales instrumentos jurídicos que abordan el problema mundial del cambio climático, son pertinentes para interpretar y aplicar la Convención [CONVEMAR] con respecto a la contaminación marina causada por las emisiones antropogénicas de GEI [gases de efecto invernadero]”<sup>122</sup>. Incorporó las obligaciones provenientes del régimen jurídico de lucha contra el cambio climático a través del Artículo 237 de la CONVEMAR, que permite la aplicación por el Tribunal de obligaciones contraídas por los Estados Parte en virtud de otras convenciones sobre protección del medio ambiente marino (denominadas “reglas externas”)<sup>123</sup>.
- (iv) También consideró que son aplicables las obligaciones legislativas y de implementación que limiten las emisiones de gases de efecto invernadero, recogidas en la Sección 5 (Artículos 207, 211, 212, 213, 217 y 222) de la Parte XII de la CONVEMAR<sup>124</sup>. Estas obligaciones complementan la obligación del 194(1), abordando obligaciones específicas de los Estados en relación con distintas fuentes de contaminación reconocidas por el Tribunal (fuentes terrestres, de navegación y aviación).

Por último, en respuesta a la *Pregunta (b)*, el Tribunal declaró que:

- (i) La obligación general del Artículo 192 de la CONVEMAR de “proteger y preservar” el medio ambiente marino es igualmente aplicable a las emisiones de gases de efecto invernadero<sup>125</sup>. El Tribunal señaló que esta disposición obliga a los Estados a “anticipar los riesgos” de los impactos del

120 *Ibid.*, párr. 193.

121 *Ibid.*, párrs. 214-222.

122 *Ibid.*, párr. 222 (traducción propia, énfasis añadido).

123 *Ibid.*, párrs. 128-137 (sobre la relación de la CONVEMAR y el régimen internacional de lucha contra el cambio climático, consideradas por el Tribunal como “reglas externas” en el sentido del Artículo 237(2) de la CONVEMAR, que dispone que “[l]as obligaciones específicas contraídas por los Estados en virtud de convenciones especiales con respecto a la protección y preservación del medio marino *deben cumplirse de manera compatible con los principios y objetivos generales de esta Convención.*”) (énfasis añadido).

124 *Ibid.*, párrs. 259-291.

125 *Ibid.*, párrs. 384-400.

cambio climático y la acidificación del Océano, y que engendra igualmente una obligación de mantenimiento y restauración de hábitats y ecosistemas marinos<sup>126</sup>. Por tanto, la obligación de protección y preservación del medio ambiente marino se extiende en el tiempo, exigiendo *ex ante* la anticipación del riesgo, y *ex post* la restauración del medio, en el caso de que el daño no haya sido evitado. Se trata por tanto de una obligación de diligencia debida “en sentido estricto” dado que, precisa el Tribunal, existe un alto riesgo de que el fenómeno genere “daños serios e irreparables” al medio marino<sup>127</sup>.

- (ii) Por último, la obligación general de protección y preservación del medio marino está asimismo conectada con dos obligaciones específicas. Por un lado, a la obligación de proteger y preservar los ecosistemas raros y frágiles, así como de las especies en peligro bajo el Artículo 194(5) de la CONVEMAR<sup>128</sup>. Por otro lado, a la obligación específicas de protección de los recursos vivos marinos, bajo los Artículos 61, 117 y 119 de la CONVEMAR (sobre conservación de recursos vivos marinos afectados)<sup>129</sup>, bajo el Artículo 64(1) (sobre cooperación en materia de la conservación de bancos de peces comunes a varios estados); y bajo el Artículo 196 (sobre prohibición de introducción de especies extranjeras a nuevos hábitats)<sup>130</sup>. El Tribunal adoptó por tanto una aproximación ecosistémica de precaución para estas obligaciones específicas.

La Opinión consultiva del TIDM en materia de protección del medio marino de los impactos del cambio climático marcó el camino de los otros dos procedimientos consultivos. No obstante, a tenor del contenido de las preguntas planteadas por COSIS, el Tribunal se limitó a definir las obligaciones primarias relevantes a las dos preguntas remitidas por COSIS. No abarcó, por tanto, la cuestión de la responsabilidad de los Estados por inobservancia de estas obligaciones, ni definió las obligaciones secundarias eventualmente relevantes (de cese del eventual hecho internacionalmente ilícito, no repetición, y reparación del daño causado)<sup>131</sup>. Este punto clave y altamente controvertido, quedaría reservado al tercer procedimiento consultivo ante la Corte Internacional de Justicia<sup>132</sup>.

126 *Ibid.*, párrs. 385-386.

127 *Ibid.*, párrs. 397-399.

128 *Ibid.*, párrs. 401-406.

129 *Ibid.*, párrs. 401-418.

130 *Ibid.*, párr. 429-436.

131 *Ibid.*, párr. 146 (“el Tribunal opina que si la Comisión hubiera tenido la intención de que el Tribunal abordara cuestiones de responsabilidad, habría formulado expresamente la Petición de acuerdo con los siguientes criterios.”) (traducción propia).

132 Véase *infra*, Sección 3.1.2.

### 3.2. Segundo Acto: el procedimiento consultivo ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre protección de los derechos humanos frente a la emergencia climática (enero 2023-presente)

#### 3.2.1. Una jurisdicción consultiva amplia: la iniciativa conjunta de Chile y Colombia con vocación de alcance suprarregional

Al igual que el TIDM, la Corte IDH es un órgano judicial internacional externo al sistema de la ONU, establecido por el Capítulo VIII de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (o “Pacto de San José”) de 1969, que entró en vigor en 1978<sup>133</sup>. La Corte IDH es un tribunal especializado en derechos humanos, con competencia *ratione loci* de carácter regional limitada a los Estados americanos.

A diferencia del TIDM, la jurisdicción consultiva de la Corte IDH ha sido ampliamente reconocida desde su creación. De hecho, la Corte inició su labor a través de su jurisdicción consultiva, emitiendo una opinión al año hasta la Opinión 14<sup>134</sup>. El artículo 64 del Pacto de San José confiere a la Corte IDH una jurisdicción consultiva más amplia que la de cualquier otro tribunal internacional existente en la actualidad<sup>135</sup>. Como reconoció la propia Corte en su primera Opinión, en ese sentido la jurisdicción consultiva del sistema interamericano es “única en el derecho internacional contemporáneo”<sup>136</sup>. De acuerdo con esta disposición, tanto

133 Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Pacto de San José”) de 27 de agosto de 1979, 1144 UNTS, 123.

134 STEINER, Christina & URIBE, Patricia (eds.), *La Convención Americana de Derechos Humanos Comentada*, Art. 64 (comentario de Alejandra Nuño), pág. 905.

135 Pacto de San José, Art. 64 (confirmado por el Artículo 2 del Estatuto de la Corte) (“Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Asimismo, podrán consultarla, en los que les compete, los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires. 2. La Corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales.”). Véase, PACHECO GÓMEZ, Máximo. *La competencia consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, en *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI*, Memoria del Seminario, noviembre de 1999, Tomo I.

136 Corte IDH. “Otros Tratados” Objeto de la Función Consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1, párr. 14. Los *travaux préparatoires* de la Convención confirman que la intención de los negociadores fue definir la jurisdicción consultiva de la Corte en los términos más amplios posibles, véase, BOURGORGUE-LARSEN, Laurence & ÚBEDA DE TORRES, Amaya. *The Inter-American Court of Human Rights. Case Law and Commentary*, Oxford Scholarly Authorities on International Law, 2011, Parte I, Capítulo 4, párr. 17.

los órganos de la OEA enumerados en el Capítulo X de su Carta, como los Estados miembros de la Organización (sean o no Parte a la Convención), están autorizados a solicitar opiniones consultivas a la Corte. Además, la jurisdicción consultiva de ésta no se limita a “la interpretación de la Convención”, sino que también abarca la interpretación de “otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos”<sup>137</sup>. Asimismo, los Estados Miembro de la OEA también pueden solicitar una opinión consultiva sobre la compatibilidad de “cualquiera de [sus] leyes” con las disposiciones de estos instrumentos internacionales<sup>138</sup>. En múltiples ocasiones los Estados americanos han solicitado la opinión de la Corte IDH, tanto de manera individual, como conjuntamente cuando un grupo de Estados requiere de la asistencia de la Corte para hacer frente a problemáticas que atañen a varios Estados de la región<sup>139</sup>.

Además de contar con una legitimación activa muy amplia, de acuerdo al artículo 67(3) del Pacto de San José, el Presidente puede invitar o autorizar a “cualquier parte interesada” a presentar una opinión escrita sobre las cuestiones objeto de una solicitud de opinión consultiva, por lo que los *amicus curiae* de Estados no miembros de la OEA, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales e individuos particulares, también pueden aceptados por el Tribunal para participar en este tipo de procedimientos<sup>140</sup>. Por ello, la jurisdicción consultiva de la Corte IDH tiene vocación a atraer el interés de Estados más allá de la región interamericana, extendiendo con ello su potencial ámbito geográfico de influencia.

El objetivo de esta jurisdicción consultiva de la Corte es asistir a los Estados americanos en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, y guiar a los distintos órganos del sistema interamericano a llevar a cabo las funciones que les han sido asignadas en este ámbito. A día de hoy, la Corte IDH ha emitido un total de 29 opiniones consultivas, y tres solicitudes adicionales se encuentran en curso. Una de ellas es la Solicitud de opinión consultiva presentada el 9 de enero de 2023 conjuntamente por Colombia y Chile sobre “Emergencia climática y Derechos Humanos”<sup>141</sup>. A diferencia de la estrategia desplegada por los miembros de COSIS para poder superar los obstáculos

---

137 Pacto de San José, Art. 64.

138 *Ibid.*, Art. 64(2).

139 STEINER, Christina & URIBE, Patricia (eds.), *La Convención Americana de Derechos Humanos Comentada*, Art. 64 (comentario de Alejandra Nuño), Suprema Corte de Justicia de la Nación (Bogotá, Colombia), Fundación Konrad Adenauer, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, 2014, pág. 905.

140 Pacto de San José, Art. 67(3).

141 Solicitud de Opinión Consultiva sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la República de Colombia y la República de Chile, 9 de enero de 2023: [soc\\_1\\_2023\\_es.pdf](#) (último acceso 2 de enero de 2024).

jurisdiccionales del TIDM, esta Solicitud de opinión consultiva no se enfrentaba a ninguna dificultad de jurisdicción o admisibilidad.

### 3.2.2. La Corte “*protectora del hombre*” frente a la emergencia climática

El objetivo principal Solicitud de opinión consultiva conjunta de Colombia y Chile es “determinar el alcance de las obligaciones previstas en la Convención Americana y los tratados interamericanos, en aquello relevante para hacer frente a las situaciones generadas por la emergencia climática, sus causas y consecuencias”<sup>142</sup>. Partiendo de que el derecho humano a un medio ambiente sano tiene un vínculo estrecho con un abanico de derechos sustantivos y procesales que afectan la vida, sobrevivencia y desarrollo las generaciones presentes y futuras, protegidos bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros tratados internacionales, la Solicitud busca garantizar derechos y políticas públicas necesarias para responder a este fenómeno de manera urgente, equitativa, justa y sostenible.

Así como COSIS puso el foco en el impacto de las emisiones de gases de efecto invernadero en el Océano, y consecuente impacto en el equilibrio del sistema climático, Colombia y Chile enfatizaron en su Solicitud cómo el aumento de la temperatura global y proyecciones descritas del IPCC supone “una amenaza a la supervivencia humana”<sup>143</sup>. Asimismo, dio cuenta de los impactos más importantes del fenómeno en la región interamericana, indicando cómo el aumento del nivel del mar afectará de manera desproporcionada a los Estados costeros e insulares del Mar Caribe; que la región de los Andes es de las más sensibles a migraciones y desplazamientos debidos al cambio climático —con un aumento estimado del 100-200% de personas afectadas por inundaciones; y que la selva del Amazonas —que alberga el 25% de la biodiversidad del mundo— ve amenazada su existencia, lo cual podría alterar gravemente el sistema lluvioso regional y global<sup>144</sup>.

La Solicitud de Opinión Consultiva de Colombia y Chile se inscribe directamente en el contexto de dos evoluciones recientes del Sistema Interamericano. En primer lugar, se basa en la Opinión consultiva de referencia del 2017, emitida por la Corte IDH a solicitud de Colombia. En ésta, la Corte confirmó “la relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros dere-

---

142 *Ibid.*, pág. 1.

143 *Ibid.*, véase nota N°3, (que indica: “Más de 11,200 científicos de 153 países declararon en 2019 que la humanidad enfrenta una emergencia climática”, véase *RIPPLE et al.*, “World’s Scientists’ Warning of a Climate Emergency”, *BioScience*, Vol.70, N° 1, enero 2020, págs. 8-12”).

144 Solicitud de Opinión Consultiva conjunta de Colombia y Chile, pág. 4.

chos humanos”, en tanto que “la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático afectan al goce efectivo de los derechos humanos”<sup>145</sup>. Esta relación que había sido previamente señalada por la Asamblea General de la OEA en su Resolución del 2008 sobre “Derechos Humanos y Cambio Climático en las Américas”<sup>146</sup>, por la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos<sup>147</sup>, y el informe de 2012 del Relator Especial de la ONU sobre obligaciones de los derechos humanos en relación con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible<sup>148</sup>. Asimismo, la Corte reconoció en esa opinión consultiva previa el derecho al medio ambiente sano como un derecho “autónomo” y justiciable<sup>149</sup>, “fundamental para la existencia de la humanidad”<sup>150</sup>, así como las obligaciones de los Estados de evitar daños transfronterizos que puedan afectar a los derechos humanos de personas fuera de su jurisdicción nacional<sup>151</sup>. En segundo lugar, el presente procedimiento consultivo se inscribe en el contexto de la aprobación por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Relatoría Especial de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de la OEA (REDESCA) de la Resolución sobre “Emergencia climática y Derechos Hu-

- 
- 145 Corte IDH, *Medio ambiente y derechos humanos* (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal — interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, Serie A. No. 23, párr. 47. Colombia solicitó entonces que la Corte aclarara la relevancia la aplicación del derecho de los derechos humanos a proyectos de infraestructura a gran escala en el Mar del Caribe, una región muy rica en biodiversidad altamente afectada por degradación ambiental de sus ecosistemas frágiles. Véase, e.g., TIGRE, María Antonia & URZOLA, Natalia, “The 2017 Inter-American Court’s Advisory Opinion: Changing the Paradigm for International Environmental Law in the Anthropocene”, *Journal of Human Rights and the Environment*, Vol. 12, N°. 1, marzo de 2021, 24-50; CAMPBELL-DURUFLÉ, Christopher & ATAPATTU, Sumudu Anopama, “The Inter-American Court’s Environment and Human Rights Advisory Opinion: Implications for International Climate Change Law”, *Climate Law*, vol. 8, 2018, 321-337.
- 146 Asamblea General de la OEA: AG/RES/2429 (XXXVIII/08), “Derechos Humanos y Cambio Climático en las Américas”, aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 3 de junio de 2008.
- 147 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, Serie A. No. 2, párr. 50, notas N° 67, 68 y 69.
- 148 Consejo de Derechos Humanos, Informe preliminar del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John H. Knox, 24 de diciembre de 2012, Doc. ONU A/HRC/22/43, párr. 10.
- 149 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, Serie A. No. 2, párrs. 62-63.
- 150 *Ibid.*, párr. 59.
- 151 *Ibid.*, párrs.95-103.

manos” de 2021<sup>152</sup>, que sistematiza las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos en el contexto de la crisis climática “con el fin de que tomen decisiones de política pública”<sup>153</sup>.

De las solicitudes que iniciaron los tres procedimientos consultivos paralelos sobre el cambio climático, la Solicitud conjunta de Colombia y Chile es, con diferencia, la más extensa. En un total de 14 páginas —estructuradas en torno a los mismos temas recogidos en la Resolución 3/21, la Solicitud remite a la Corte IDH una lista de preguntas relativas a cómo la emergencia climática impacta, entre otros, en: (i) el principio de prevención; (ii) la preservación del derecho a la vida; (iii) las obligaciones diferenciales de niños y niñas y nuevas generaciones frente a la emergencia climática; (iv) las obligaciones de protección de personas defensoras del medio ambiente, incluidas las personas indígenas; y (v) las obligaciones de los Estados respecto de la reparación por daños resultantes de la emergencia climática y obligación de cooperación<sup>154</sup>.

En aplicación del artículo 73 de su Reglamento, la Corte IDH invitó a todas las partes interesadas a presentar observaciones a la solicitud de opinión consultiva antes del 18 de diciembre de 2023. La Corte recibió un total de 265 observaciones escritas, provenientes de Estados (tanto americanos como de otras regiones, incluido Vanuatu), organismos internacionales y nacionales, organizaciones no gubernamentales, representantes de pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, tribales y rurales, y representantes del movimiento de la juventud (niños y adolescentes). Tras la conclusión de la fase escrita (que al igual que el TIDM, no contó con una segunda ronda de comentarios escritos a las observaciones), la Corte celebró Audiencias en dos sesiones —del 23 al 25 de abril de 2024 en Bridgetown (Barbados), y del 24 al 29 de mayo de 2024 en Manaus (Brasil). Las Audiencias contaron con un total de 150 intervenciones orales, muchas de las cuales subrayaron la necesidad e importancia de que la Corte IDH emita una opinión consultiva que consolide y profundice los estándares jurídicos desarrollados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la REDESCA en la Resolución 3/21.

La segunda parte de la Audiencia ante la Corte IDH coincidió con la publicación por TIDM de su Opinión Consultiva del 21 de mayo de 2024, por lo que la influencia que el procedimiento interamericano haya podido tener en el procedimiento ante el Tribunal de Hamburgo parece haber sido limitado. No obstante, el procedimiento interamericano permitió a muchos Estados articular sus obser-

---

152 Comisión Interamericana de Derechos Humanos/Relatoría Especial de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Resolución 3/21, “Emergencia climática: alcance y obligaciones interamericanas de derechos humanos”, 31 de diciembre de 2021.

153 *Ibid.*, pág. 7.

154 Solicitud de Opinión Consultiva conjunta de Colombia y Chile, págs. 4-14.

vaciones sobre el impacto de la emergencia climática en los derechos humanos, y obligaciones internacionales resultantes. Estas mismas observaciones fueron trasladadas por muchos Estados al procedimiento consultivo ante la Corte Internacional de Justicia, que al momento de celebración de la Audiencia ante la Corte IDH se encontraba aún en su fase escrita<sup>155</sup>.

### **3.3. Tercer Acto: el procedimiento consultivo ante la Corte Internacional de Justicia sobre obligaciones de los Estados en materia de cambio climático (marzo 2023-presente)**

#### **3.3.1. Una jurisdicción consultiva institucional: la estrategia de consenso de Vanuatu ante la Asamblea General de Naciones Unidas**

El tercer y último acto de la estrategia de judicialización internacional del cambio climático fue la incoación, en marzo de 2023, del procedimiento consultivo ante el órgano judicial principal de Naciones Unidas con competencia general *ratione materiae*: la Corte Internacional de Justicia. De los tres procedimientos, este es probablemente el más controvertido, ya que las preguntas planteadas a la Corte no se limitan a solicitar que ésta determine las obligaciones primarias relevantes, sino que insta a la Corte a declarar si el derecho internacional de la responsabilidad de los Estados es aplicable en este ámbito.

La idea de recabar los apoyos políticos necesarios para remitir a la Corte una solicitud de opinión consultiva sobre obligaciones y responsabilidades de los Estados en materia de cambio climático contaba con un precedente. En septiembre de 2011, la República de Palau —un pequeño Estado insular del Pacífico— entonces bajo el liderazgo del Presidente Johnson Toribiong asesorado por emitentes juristas de reconocido prestigio en materia de derecho del mar, consiguió recabar el apoyo de alrededor de 30 Estados para co-promocionar un proyecto de resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas que solicitara una opinión consultiva a la CIJ sobre “la responsabilidad internacional de los Estados de velar

---

155 En el momento de la celebración de las Audiencias de la Corte IDH, los participantes del procedimiento consultivo ante la Corte Internacional de Justicia habían presentado sus primeras observaciones escritas a las preguntas remitidas por la Asamblea General (cuya fecha de vencimiento había sido fijada por la Corte al 22 de marzo de 2024), y se encontraban en el periodo de preparación de la segunda ronda de alegatos escritos correspondientes a sus comentarios a las observaciones escritas de los demás participantes (cuya fecha de vencimiento fue postergada por la CIJ hasta el 15 de agosto de 2024). Por tanto, en esa segunda ronda de alegatos escritos, los Estados y organizaciones internacionales participantes tuvieron la oportunidad de incorporar observaciones basadas en la Opinión Consultiva del TIDM del 21 de mayo de 2024, y en las discusiones de la Audiencia ante la Corte IDH.

por que las actividades realizadas bajo su jurisdicción o control que emitan gases de efecto invernadero no perjudiquen a otros Estados”<sup>156</sup>. No obstante, la iniciativa de Palau no prosperó como resultado de presiones políticas opuestas a la iniciativa.

En septiembre de 2021 —diez años después del anuncio del Presidente Toribiong y un mes después de la publicación de la contribución del Primer Grupo de Trabajo del IPCC al Sexto Periodo de Evaluación— Vanuatu anunciaría en los medios la reactivación de esta iniciativa<sup>157</sup>, inspirada en esta ocasión por el grupo de jóvenes *Pacific Island Students Fighting Climate Change*, que más adelante ampliaría su alcance para crear la plataforma *World Youth for Climate Change*. Si bien Vanuatu no es el Estado insular más vulnerable de la región —ya que está compuesto por islas coralinas como volcánicas, siendo estas últimas de mayor altitud y resistencia frente a la erosión proveniente de la salinización y el aumento del nivel del mar— cuenta con una destacable historia política y diplomática. En primer lugar, obtuvo la independencia y membresía de pleno derecho de la ONU en 1980, por lo que ha podido participar en todas las etapas de la relación de la comunidad internacional con el cambio climático, desde el reconocimiento de su existencia hasta las últimas etapas de su regulación. Asimismo, fue el primer Estado en presidir la Alianza de los Pequeños Estados Insulares (“AOSIS”)<sup>158</sup>.

Los esfuerzos diplomáticos desplegados por Vanuatu, promotor de esta iniciativa junto con otros dieciséis Estados —que a mediados de 2022 conformaron el llamado el Grupo Central (conocido en inglés como *Core Group*)<sup>159</sup>— culminaron

---

156 Declaración de Johnson Toribiong, Presidente de Palau, en Asamblea General de Naciones Unidas A/66/PV.16, Minuta de la 66ª Sesión Plenaria, págs. 26-27; “Palau Seeks U.N. World Court Opinion on Damage Caused by Greenhouse Gases”, *U.N. NEWS*, 22 septiembre de 2011, <http://news.un.org/en/story/2011/09/388202>; y Press Conference on Request for International Court of Justice Advisory Opinion on Climate Change, UN Meetings Coverage and Press Releases, 3 de febrero de 2012 (disponible solo en inglés): Press Conference on Request for International Court of Justice Advisory Opinion on Climate Change | Meetings Coverage and Press Releases (último acceso 2 de enero de 2025). Para un detallado análisis de los principales argumentos jurídicos de la campaña de Palau, véase KYSAR, Douglas, “Climate Change and the International Court of Justice”, *Yale Law School, Public Law Research Paper*, No. 315, 2013, 1-103.

157 Véase, e.g.; CARREON, Bernadette, “Vanuatu to Seek International Court Opinion on Climate Change Rights”, *The Guardian*, 26 de septiembre de 2021.

158 Sobre la historia de AOSIS, véase KOONJUL, Joagdish, “The Role of AOSIS in Promoting the Sustainable Development of Small Island Developing States”, en BRIGULIO, Lino & KISANGA, E.J. (eds.), *Economic Vulnerability and Resilience of Small States*, Msida: University of Malta (Islands and Small States Institute) & The Commonwealth Secretariat, 2004, 439-445.

159 El Grupo Central or *Core Group* que apoyó la iniciativa de Vanuatu inicialmente contó con la participación de: Angola, Antigua & Barbuda, Bangladesh, Costa Rica, Alemania,

con la adopción por consenso de la Resolución 77/276 de la Asamblea General de Naciones Unidas”. En su versión final, el proyecto de resolución contó con un total de 132 Estados co-promotores<sup>160</sup>, un apoyo de gran calado que se vería reflejado en el nivel de participación del procedimiento judicial.

### **3.3.2. La Corte “*protectora del orden jurídico internacional*” frente al desafío civilizacional del cambio climático**

Tras la adopción de la Resolución 77/276, en virtud del artículo 96 de la Carta de Naciones Unidas y del artículo 65 del Estatuto de la Corte, el 12 de abril de 2023 la Solicitud de opinión consultiva fue remitida por el Secretario General de Naciones Unidas al Presidente de la Corte<sup>161</sup>. En su versión auténtica en español (contenida en la Resolución 77/276), las preguntas remitidas por la Asamblea General a la Corte fueron las siguientes:

“Teniendo especialmente en cuenta la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Acuerdo de París, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el deber de diligencia debida, los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el principio de prevención de daños significativos al medio ambiente y el deber de proteger y preservar el medio marino:

- a) ¿Cuáles son las obligaciones que tienen los Estados en virtud del derecho internacional de garantizar la protección del sistema climático y otros elementos del medio ambiente frente a las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero en favor de los Estados y de las generaciones presentes y futuras?;
- b) ¿Cuáles son las consecuencias jurídicas que se derivan de esas obligaciones para los Estados que, por sus actos y omisiones, hayan causado daños significativos al sistema climático y a otros elementos del medio ambiente, con respecto a:
  - i) Los Estados, incluidos, en particular, los pequeños Estados insulares en desarrollo, que, debido a sus circunstancias geográficas y a su nivel de desarrollo, se ven perjudicados o especialmente afectados por los efectos adversos del cambio climático o son particularmente vulnerables a ellos;
  - ii) Los pueblos y las personas de las generaciones presentes y futuras afectados por los efectos adversos del cambio climático?”

---

Liechtenstein, Estados Federados de Micronesia, Marruecos, Nueva Zelanda, Portugal, Rumanía, Samoa, Sierra Leona, Singapur, Uganda y Vietnam.

160 Asamblea General de Naciones Unidas: A/77/L.58, “Solicitud de una Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las obligaciones de los Estados en respeto al cambio climático”, de 29 de marzo de 2023.

161 “Letter from the Secretary General of the United Nations to the President of the International Court of Justice”, 2023/Nº187, 12 de abril de 2023.

De acuerdo con el artículo 65(2) del Estatuto de la Corte, el 3 de julio de 2023 la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Naciones Unidas remitió a la Corte un importante expediente con documentación que consideraba potencialmente relevante para arrojar luz sobre las preguntas remitidas a la Corte<sup>162</sup>. Seguidamente, de conformidad con el Artículo 66(2) del Estatuto, en su Ordenanza del 20 de abril de 2023 la Corte estableció como fecha de vencimiento para la presentación de observaciones escritas de las Naciones Unidas, sus Estados miembros y otras organizaciones internacionales autorizadas por la Corte el 20 de octubre de 2023<sup>163</sup>, plazo que fue prorrogado en dos ocasiones, hasta el 22 de marzo de 2024<sup>164</sup>. Asimismo, la Corte fijó al 24 de junio de 2024 el plazo para la presentación de comentarios a las observaciones escritas<sup>165</sup>, que fue igualmente prorrogado en una ocasión, hasta el 15 de agosto de 2024<sup>166</sup>. A diferencia de los otros dos casos, el procedimiento ante la CIJ contó con dos rondas de escrituras, permitiendo a sus participantes ahondar en sus posiciones y perfilar sus argumentos.

Las cuestiones planteadas en la Opinión consultiva sobre obligaciones de los Estados respecto del cambio climático forman parte de la categoría de procedimientos consultivos similares a las opiniones sobre el *Reservas al Convenio de Genocidio* de 1951, la de *Namibia* de 1970 o la relativa a la *Armas Nucleares* de 1996<sup>167</sup>, en la medida en que se refieren a cuestiones fundamentales del derecho internacional que superan el ámbito del derecho de las Naciones Unidas<sup>168</sup>,

---

162 Expediente de documentación remitida por la Oficina de Asuntos Legales de la Secretaría de Naciones Unidas a la Corte: *Obligations of States in respect of Climate Change* (icj-cij.org) (último acceso 2 de enero de 2025).

163 Corte Internacional de Justicia, *Obligaciones de los Estados en materia de cambio climático*, Ordenanza del 20 de abril de 2023, I.C.J. Reports 2023, pág. 338.

164 Corte Internacional de Justicia, *Obligaciones de los Estados en materia de cambio climático*, Ordenanza del 4 de agosto de 2023, I.C.J. Reports 2023, pág. 564; y Ordenanza del 15 de diciembre de 2023, I.C.J. Reports 2023, pág. 699.

165 Corte Internacional de Justicia, *Obligaciones de los Estados en materia de cambio climático*, Ordenanza del 15 de diciembre de 2023, I.C.J. Reports 2023, pág. 699.

166 Corte Internacional de Justicia, *Obligaciones de los Estados en materia de cambio climático*, Ordenanza del 30 de mayo de 2024.

167 *Reservas a la Convención de Genocidio*, Opinión consultiva del 28 de mayo de 1951, ICJ Reports, p. 15; *Consecuencias jurídicas para los Estados de la presencia continuada de Sud-África en Namibia no obstante la Resolución del Consejo de Seguridad 276 (1970)*, Opinión consultiva del 21 de junio de 1971, ICJ Reports 1971, p. 16; y *Legalidad de la amenaza o uso de armas nucleares*, Opinión consultiva del 8 de julio de 1996, ICJ Reports 1996, p. 226.

168 Ejemplos de opiniones que atañen al derecho de Naciones Unidas incluyen: *Reparaciones por daños al servicio de las Naciones Unidas*, Opinión consultiva del 11 de abril de 1949, I.C.J. Reports 1949, p. 174; *Algunos gastos de Naciones Unidas* (artículo 17, párrafo 2 de la Carta), Opinión consultiva del 20 de julio de 1962, I.C.J. Reports 1962, p. 151.

y no se limitan a cuestiones específicas que surgen entre dos Estados<sup>169</sup>. No es por tanto de extrañar que un total de 91 participantes —79 Estados de todas las regiones del mundo y 12 organizaciones internacionales autorizadas por la Corte— participaron en la fase escrita de este procedimiento, dedicado a abordar desde una perspectiva jurídica el “desafío civilizacional” del cambio climático. La Audiencia tuvo lugar del 2 al 13 de diciembre de 2024, con un total de 108 participantes —97 Estados y 11 organizaciones internacionales— un nivel histórico de participación sin precedentes en la historia de la Corte<sup>170</sup>. Para más de un tercio de los Estados participantes, provenientes del “Sur Global”, este procedimiento representó su primera comparecencia ante la Corte. La gran importancia de este caso y la participación sin precedentes que atrajo este procedimiento reflejan la máxima confianza que todos los Participantes —independientemente de sus diferencias geográficas, disparidades de desarrollo o naturaleza de su mandato institucional— depositaron en la Corte, para que ésta de una respuesta inequívoca a las preguntas planteadas.

Para garantizar que la Corte no limite el alcance de la Solicitud, en el párrafo preambular de ésta, la Asamblea General incluyó la expresión “teniendo *particularmente* en cuenta”, que confirma que la lista de tratados y principios generales del derecho que le sigue no pretende ser exhaustiva. A continuación, en ese mismo párrafo preambular la Asamblea General incorporó una referencia expresa a seis tratados multilaterales en vigor de ratificación universal o cuasi universal. La Carta de la ONU es el tratado más general y omnicompreensivo en vigor que abre la lista, seguido de los cinco tratados multilaterales que estructuran tres áreas especializadas clave, a los que se hace referencia en el orden cronológico de adopción —el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacio-

---

169 Véase, e.g., *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en los territorios Palestinos ocupados*, Opinión consultiva del 9 de julio de 2009, I.C.J. Reports 2009, p. 136 (esencialmente oponiendo el Estado de Israel al Estado Palestina); y *Conformidad con el Derecho internacional de la Declaración unilateral de independencia de Kosovo*, Opinión consultiva del 22 de julio de 2010, p. 403 (esencialmente oponiendo Kosovo a Serbia).

170 Corte Internacional de Justicia, *Obligaciones de los Estados en materia de cambio climático*, Nota de prensa 2024/76, Calendario revisado de la Audiencia, 2 de diciembre de 2024; y Nota de Prensa 2024/78, Calendario revisado de la Audiencia para la segunda semana, 11 de diciembre de 2024. La división por regiones de los Estados participantes en la fase escrita fue: Europa (18 participantes, incluido una Declaración escrita conjunta de Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia); África (12 participantes); las Américas (20 Estados); Asia-Pacífico (30 Estados). En la fase oral, se sumaron al procedimiento: 1 Estado europeo (Serbia); 7 Estados africanos (Costa de Marfil, Malawi, Maldivas, Senegal, Sudán, Zambia y Comoros); 4 Estados americanos (Dominica, Guatemala, Jamaica y Panamá), 5 Estados de la región Asia-Pacífico (Fiji, Myanmar, Palestina, Siria y Papúa Nueva Guinea). Por su parte, Madagascar, Argentina, Mauricio y las Partes a la Oficina del Acuerdo de Nauru, que había participado en la fase escrita, no comparecieron ante la Corte en la Audiencia.

nal de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Derechos humanos); seguido de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Derecho del mar), y cerrando con los más recientes, la CMNUCC y el Acuerdo de París (Derecho internacional de medio ambiente). Después de esta lista de tratados clave que la Corte está llamada a considerar, la Asamblea General menciona expresamente tres principios generales del derecho (el deber de diligencia debida, el principio de prevención de daños significativos al medio ambiente y el deber de proteger y preservar el medio marino).

La *Pregunta (a)* a la Corte que identifique las obligaciones primarias de los Estados de “garantizar la protección del sistema climático y otros elementos del medio ambiente” de los impactos de las “emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero”. El Artículo 1(3) de la CMNUCC define el concepto de “sistema climático” como “la totalidad de la atmósfera, la hidrosfera, la biosfera y la geosfera y sus interacciones”<sup>171</sup>. La noción de “otras partes del medio ambiente» puede entenderse como una “cláusula de barrido”, destinada a incluir en el ámbito de la Solicitud las obligaciones de derecho internacional que tienen por objeto la protección del medio ambiente, pero cuyo objeto no es la protección del sistema climático como tal. Si bien la CMNUCC no define expresamente el concepto de “emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero”, en su Informe de Síntesis del 2023, el IPCC pudo concluir que las actividades humanas, principalmente a través de las emisiones de gases de efecto invernadero “son inequívocamente la causa dominante del calentamiento global, con una temperatura de la superficie global que alcanzará 1,1 °C por encima de 1850-1900 en 2011-2020”<sup>172</sup>. Este reconocimiento de la causalidad general entre las emisiones provenientes de la actividad humana y el calentamiento global fue incorporado expresamente en la Resolución 77/276, por lo que también forma parte del contexto de la Solicitud<sup>173</sup>.

A continuación, la *Pregunta (b)* solicita a la Corte que determine “las consecuencias jurídicas derivadas” de las obligaciones primarias identificadas, tanto en relación con los Estados (en particular, con los más vulnerables al fenómeno, tales como los pequeños Estados insulares), como con las personas (incluidas las gene-

---

171 CMNUCC, Art. 2(3).

172 IPCC, Resumen para responsables de políticas, *Sixth Assessment Report, Climate Change 2023: Synthesis Report*, marzo de 2023, párr. A.1 (traducción propia).

173 Asamblea General de Naciones Unidas: A/77/L.58, “Solicitud de una Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las obligaciones de los Estados en respeto al cambio climático”, de 29 de marzo de 2023, preámbulo, párr. 9 (“Observando con suma preocupación el consenso científico, expresado en los informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, entre otros documentos, en particular la constatación de que las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero son inequívocamente la causa dominante del calentamiento global observado desde mediados del siglo XX (...”).

raciones presentes y futuras). Esta expresión se refiere a la determinación de las obligaciones secundarias derivadas de la eventual inobservancia de las obligaciones primarias identificadas. Es decir, solicita a la Corte que determine si la emisión de gases de efecto invernadero constituye un hecho internacionalmente ilícito y, de ser calificado como tal, que determine si los Estados tienen obligaciones secundarias derivadas de dicha inobservancia, tales como la obligación de cesar el comportamiento ilícito y cumplir con la obligación primaria, y la obligación de reparación (ya sea por medio de la restitución, compensación o satisfacción).

Cabe destacar cuatro observaciones sobre la posición adoptada por los participantes al término de las fases escrita y oral del procedimiento. En primer lugar, la existencia de un “consenso científico” sobre las causas e impactos del cambio climático no fue cuestionada por los Participantes del procedimiento<sup>174</sup>. En segundo lugar, en respuesta a la *Pregunta (a)*, la gran mayoría de los Participantes sostuvo que el derecho aplicable no debe limitarse al régimen internacional de lucha contra el cambio climático (ni al Derecho internacional del medio ambiente), si bien adoptaron posiciones muy dispares en cuanto al método de interpretación y armonización de las distintas normas identificadas. En tercer lugar, en respuesta a la *Pregunta (b)*, los Participantes adoptaron posiciones muy dispares en cuanto a si la conducta relevante puede ser caracterizada como una violación de las obligaciones internacionales en materia de cambio climático identificadas bajo la *Pregunta (a)*. Algunos Participantes consideraron que el derecho internacional de la responsabilidad de los Estados no es aplicable a esta cuestión, y que debían prevalecer los mecanismos de cumplimiento voluntario consagrados en la CMNUCC y el Acuerdo de París.

#### 4. BALANCE DEL PROCESO DE JUDICIALIZACIÓN INTERNACIONAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN CURSO

El surgimiento los tres procedimientos consultivos paralelos sobre obligaciones de los Estados en materia de cambio climático ante tres órganos judiciales

---

174 Muchos Estados participantes de todas las regiones, con diferentes niveles de desarrollo y vulnerabilidad frente al cambio climático, incluidos Estados cuyo interés nacional está estrechamente vinculado a la industria de los combustibles fósiles, reconocieron expresamente que existe un “consenso científico” sobre las causas y los efectos del cambio climático —tal y como reflejan los informes del IPCC respaldados por la Asamblea General en la Resolución 77/276 por la que se remiten las cuestiones a la Corte. Aquellos Estados que no emplearon los términos “consenso científico”, se basaron en los informes del IPCC como fuente de autoridad para fundamentar sus observaciones. Ningún Participante cuestionó que los informes del IPCC constituyan la mejor información científica disponible sobre las causas y los impactos del cambio climático del cambio climático.

internacionales constituye una estrategia judicial ambiental única de interés público (o *public interest environmental litigation*)<sup>175</sup>. Reflejo de ello es el importante impacto que los tres procedimientos consultivos han tenido en la opinión pública y el seguimiento pormenorizado que la sociedad civil ha realizado de éstos.

Si bien cada uno de los procedimientos ha atravesado tribulaciones de diversa índole, los tres cuentan con al menos dos características en común. En primer lugar, todos comparten el mismo objetivo —que el resultado de los tres procedimientos judiciales permita reforzar los compromisos jurídicos del conjunto de la comunidad internacional de reducción de las emisiones de gases a efecto invernadero y aumento de la financiación necesaria para la adaptación de los más vulnerables. En segundo lugar, los tres hacen uso del mismo medio para alcanzar dicho objetivo —la jurisdicción consultiva de un órgano judicial internacional. Evitar la vía contenciosa —al menos, por el momento— ofrece dos ventajas principales. Por un lado, permite que la comunidad internacional, reunida en sede judicial, no rompa con la aproximación que reconoce la naturaleza global y común a la humanidad del desafío climático. Los procedimientos consultivos han permitido articular las importantes diferencias en materia de responsabilidad histórica del fenómeno y vulnerabilidad frente a éste, sin por ello descartar la colaboración de todos los Estados para frenar su peligroso avance. Por otro lado, la vía consultiva permite esclarecer criterios normativos relevantes esquivando la espinosa cuestión de la causalidad específica, potencialmente necesaria para establecer ante un tribunal internacional la existencia de una obligación secundaria de reparación<sup>176</sup>.

Dada la geometría variable de la jurisdicción consultiva de los tres tribunales internacionales consultados, cabe preguntarse qué han aportado hasta la fecha cada uno de los procedimientos consultivos a esta causa común. Con uno de ellos concluido (ante el TIDM) y dos en fase de deliberación (ante la Corte IDH y la CIJ), el balance provisional cuenta con varios elementos positivos. El procedimiento ante el TIDM, que se enfrentaba a un potencial obstáculo jurisdiccional, ha concluido exitosamente, marcando la pauta de esta estrategia común en tres actos. En su Opinión del 21 de mayo de 2024, el Tribunal estableció los cimientos

---

175 Sobre el concepto de “litigios de interés público” ante tribunales internacionales en materia de protección ambiental, véase, e.g., STEPHENS, Tim, *International Courts and Environmental Protection*, Cambridge University Press, 2009, Capítulo 8, 247-270.

176 Véase, e.g., VOIGHT, Christina, “The Potential Roles of the ICJ in Climate Change-Related Claims”, en FARBER, Daniel *et al* (eds.), *Climate Change Law*, Edward Edgar Publishing, 2016, p. 161 (“Además, es necesario que exista un nexo causal entre la actividad y el daño producido. Resulta útil distinguir aquí entre causalidad general y causalidad específica. El primer tipo se refiere a un vínculo general entre el aumento de las emisiones antropogénicas de GEI y los daños causados por el cambio climático. Esta cadena de causalidad no se discute aquí ya que existe un consenso científico internacional casi universal sobre estas cuestiones”). (traducción propia).

de la judicialización internacional del cambio climático, reconociendo la existencia de un consenso científico sobre las causas e impactos del cambio climático, reflejado en los informes del IPCC, y declarando que los Estados tienen obligaciones internacionales en materia de cambio climático bajo el Derecho internacional sobre el derecho del mar, por lo que el régimen jurídico internacional de lucha contra el cambio climático no excluye la relevancia de obligaciones primarias provenientes de otras áreas de especialización. Estas dos conclusiones tienen gran relevancia para los dos procedimientos paralelos aún en curso. Por su parte, la Corte IDH pareciera estar en buena disposición de consolidar la definición de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos frente a la emergencia climática, dada su arraigada jurisprudencia consultiva y reciente reconocimiento del estrecho vínculo entre los impactos del cambio climático y el ejercicio efectivo de los derechos humanos, así como del derecho a un medio ambiente sano como derecho autónomo y justiciable. En este contexto, cabe esperar que la CIJ confirme la existencia de un consenso científico sobre las causas y consecuencias del cambio climático, y adopte una aproximación a las obligaciones primarias de los Estados en materia de cambio climático alineada con la ya expresada por el TIDM, que reconozca que el cambio climático atañe al *corpus juris* del Derecho internacional en su conjunto. La mayor incógnita reside en cómo responderá la CIJ a la segunda pregunta remitida por la Asamblea General de Naciones Unidas —concretamente, si declarará que el derecho de la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos es aplicable a las emisiones de gases de efecto invernadero que han causado y causan daños significativos al medio ambiente, en especial de los Estados más vulnerables y generaciones presentes y futuras.

En cualquier caso, con independencia del contenido de las opiniones que la Corte IDH y la CIJ finalmente emitan, los tres procedimientos consultivos en sí mismos han dado lugar a la cristalización de un diálogo jurídico de la comunidad internacional, cuyo alcance y profundidad no tiene precedentes. Es posible y esperable que el diálogo generado en el seno de estos procedimientos consultivos impacte positivamente en el nivel de ambición que los Estados Parte al Acuerdo de París decidan asumir cuando presenten, antes de febrero de 2025, sus contribuciones determinadas a nivel nacional actualizadas (“NDCs 3.0”). El año 2025 revelará por tanto si la comunidad internacional, guiada por sus cortes y tribunales internacionales, adoptará las medidas de lucha contra el cambio climático “que el mundo desesperadamente necesita”<sup>177</sup>.

---

177 Asamblea General de Naciones Unidas: A/77/PV. 64, Minuta de la 64ª reunión plenaria, 29 de marzo de 2023, pág. 1 (Secretario General António Guterres).