

EL ACUERDO DE PARÍS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO: TEMAS Y PRINCIPIOS AMBIENTALES RENOVADOS*

THE PARIS AGREEMENT ON CLIMATE CHANGE: RENEWED ENVIRONMENTAL THEMES AND PRINCIPLES

*Andrea Lucas Garín***

Resumen: Este trabajo sobre el Acuerdo de París de Cambio Climático analiza este instrumento convencional novedoso del régimen internacional de cambio climático, concentrándose en cuatro temas que recoge el tratado multilateral: los derechos humanos, la seguridad alimentaria, la perspectiva de género y la transparencia, como también los principios ambientales que renueva, todos tópicos en pleno desarrollo en el marco del proceso de implementación del Acuerdo.

Palabras-clave: Cambio climático - Derechos humanos - Seguridad alimentaria - Perspectiva de género - Principios ambientales.

Abstract: This work analyses the Paris Agreement on Climate Change, concentrating on four themes included in the treaty: Human Rights, Food Security, Gender Perspective and Transparency. It also considers the Environmental Principles, that it renews. All these topics are in full development within the framework of the implementation process of the Agreement.

Keywords: Climate Change - Human Rights - Food Security - Gender Perspective - Environmental Principles.

Sumario: I. Palabras previas.- II. El camino hacia París.- III. Aspectos destacados del Acuerdo de París.- IV. Temas relevantes del Acuerdo: derechos humanos, seguridad alimentaria, perspectiva de género, transparencia.- V. Los principios ambientales del Acuerdo.- VI. A modo de conclusión. - VII. Bibliografía.

*Trabajo recibido el 3 de septiembre de 2018 y aceptado para su publicación el 20 del mismo mes y año.

** Doctora en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba y LLm in International Law por las Universidades de Heidelberg y de Chile. Profesora Investigadora Universidad Finis Terrae, Santiago de Chile. Email: andrealucasg@hotmail.com. Parte de estas reflexiones fueron expuestas en la Academia Nacional de Derecho de Córdoba en una actividad organizada por el Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales y de la Secretaría de Extensión y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, el 20 de septiembre de 2017.

I. Palabras previas

El Acuerdo de París (1) se erige como el primer gran acuerdo ambiental multilateral del siglo XXI, cuya veloz entrada en vigencia renueva las esperanzas en la comunidad internacional y sus esfuerzos para enfrentar el cambio climático.

El cambio climático, el mayor desafío ambiental a largo plazo, ha significado el surgimiento de un régimen legal internacional como el marco jurídico donde los Estados encuadran sus acciones para enfrentar esta problemática con el fin último de aumentar la resiliencia de sus poblaciones.

El Derecho Internacional ha asumido la problemática de un modo gradual desde fines de los años ochenta en adelante, en un proceso que ha dado lugar al régimen internacional de cambio climático, conformado por la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (2) que significó el puntapié inicial en 1992, que continuó con un complejo Protocolo de Kioto (3) y que recientemente se ha visto fortalecido con el Acuerdo de París vigente desde el 4 de noviembre de 2016, con lo que la acción mancomunada de los Estados está renovada. A este auspicioso comienzo del Acuerdo debe seguirle un proceso de implementación que requiere poner atención en algunos puntos que consideramos destacables.

En este trabajo intentaremos responder tres preguntas: ¿por qué los Estados acordaron el Acuerdo de París y cuáles son sus aspectos destacables? ¿Cuáles son los temas más novedosos que emanan del Acuerdo? Y, ¿cuáles son los principios ambientales identificables y qué alcances les ha dado el tratado? El objetivo de este trabajo es realizar algunos aportes para el proceso de implementación que se viene.

II. El camino hacia París

El meollo de la temática lo conforman las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), presentes en la atmósfera desde siempre, pero que dado su aumento en las últimas décadas, la atención se ha focalizado en el clima, con el aumento de la temperatura como la principal evidencia del fenómeno climático, pero no la única. Entre las más relevantes tenemos el aumento del nivel del mar y de las precipitaciones, pérdida de la masa de la capa de hielos (tanto de Groenlandia como de la Antártica) y eventos extremos severos como inundaciones, sequías, huracanes, olas de calor, entre las más sobresalientes.

(1) Acuerdo de París, adoptado en la 21ª sesión de la Conferencia de las Partes (COP) del 30 de noviembre al 12 de diciembre de 2015 en París, Francia. Vigente desde el 4 de noviembre de 2016.

(2) Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, adoptada en Nueva York el 9 de mayo de 1992. Vigente desde el 21 de marzo de 1994.

(3) Protocolo de Kioto, adoptado en la 3ª sesión de la Conferencia de las Partes (COP) el 11 de diciembre de 1997 en Kioto, Japón. Vigente desde el 16 de febrero de 2005.

Los GEI integran un proceso natural que desde la era industrial se ha visto incrementado por la emisión de estos gases; aquí se destaca el dióxido de carbono (CO₂), gas que se genera de la combustión y que tiene un elevado tiempo de residencia en la atmósfera ya que no se descompone, sino que sólo desaparece por mecanismos biológicos o geológicos que constituyen parte del “ciclo del carbono” (4). No es el único GEI, lo acompañan también el metano (CH₄), el óxido nitroso (N₂O), el hexafluoruro de azufre (SF₆), el hidrofluorocarbono (HFC) y el perfluorocarbono (PFC), entre otros. Al aumentar la concentración de estos gases, se absorbe más energía y, por ende, sube la temperatura.

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) (5) es el órgano internacional que ha brindado información científica sobre el fenómeno, confirmando la influencia humana en el sistema climático y los impactos generalizados en los sistemas humanos y naturales. El régimen internacional inició sus negociaciones con el Primer Reporte del Panel en 1990, mediante la decisión de la Asamblea General para que se preparara una convención general eficaz sobre los cambios climáticos que contuviera los compromisos apropiados y los instrumentos conexos (6).

Así, se arribó a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en que se adoptó el texto de la Convención Marco sobre Cambio Climático (en adelante, CMNUCC) (7), entrando en vigor en 1994. Actualmente, 197 Estados han adherido a la Convención Marco, un número exitoso de Partes.

Desde la perspectiva jurídica, la Convención es bautizada como “marco”, una tipología de tratados internacionales relativamente reciente en el Derecho Internacional, que justamente permite incorporar estos avances científicos y seguir evolucionando al sistema; Drnas de Clément explica que “Se los considera ‘acuerdos marco’ ya que necesitan de complemento ulterior para cumplir sus objetivos. Prevén mecanismos de implementación, perfeccionamiento y actualización/adaptación -en cuestiones sustantivas relevantes- a través de Conferencias de las Partes y la adopción de Protocolos

(4) ROBADOR MORENO, A. *Cambios Climáticos*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2015, pp. 32 y ss.

(5) GRUPO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO. *Cambio Climático. Informe de Síntesis 2014*, IPCC y Organización Meteorológica Mundial (OMM), Suiza, p. 2.

(6) A/RES/45/212 del 21 de diciembre de 1990 titulada “Protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras”. 71ª sesión plenaria.

(7) La Convención define al Cambio Climático: “2. Por ‘cambio climático’ se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”. Artículo 1, numeral 2.

anexos. Este tipo de acuerdos carece de normas con instrucciones precisas operativas o prohibiciones concretas ejecutables (*soft law*)” (8).

Una vez iniciada la vigencia de la Convención Marco, las Partes se abocaron a la negociación de un protocolo que fijara la “letra chica” en relación con los compromisos de los Estados, en especial de los países desarrollados. Esto derivó en el segundo instrumento del régimen internacional, el Protocolo de Kioto, con una entrada en vigencia complicada, dado que fue adoptado en Japón en 1997 y recién entró en vigor en febrero del 2005, luego de un largo proceso de ratificación (9).

Del Protocolo de Kioto deben realizarse dos puntos: el primero es que los países desarrollados asumen compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones del período 2008 al 2012 (los que están extendidos hasta el 2020); por ende, no hay obligaciones legales para los países en desarrollo contando con un tratamiento diferenciado a su favor; el segundo punto tiene que ver con que añade herramientas para abaratar los costos de mitigación, creando tres mecanismos de mercado para intercambiar créditos de carbono, los llamados mecanismos flexibles, a saber: Aplicación Conjunta (AC), Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y el Comercio de Emisiones de Carbono (10).

Luego del Protocolo siguió un proceso de negociaciones para reemplazarlo y para implementarlo; las negociaciones climáticas lograron el cometido en la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2015 (COP 21) en París, luego de más de veinte años de difíciles negociaciones aun ante las urgencias que las evidencias del cambio climático han ido generando en los propios Estados.

Una de las razones que explica por qué los Estados han seguido las negociaciones climáticas pensamos que pasa porque el régimen internacional ha sabido nutrirse y actualizarse cada cierto tiempo con las informaciones científicas del Panel Interguber-

(8) DRNAS DE CLÉMENT, Z. “Cambio Climático: algunas consideraciones de carácter introductorio” en DRNAS DE CLÉMENT, Z. (dir.). *Cuaderno de Derecho Ambiental Número 1 Cambio Climático*, Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba), 2009, pp. 9-19, en p. 13.

(9) El Protocolo de Kioto requería de 55 Estados Partes (incluidos Estados del Anexo 1) cuyas emisiones de GEI equivalieran al 55% del total de emisiones de CO₂ de las de los países desarrollados al año 1990. Similar fórmula requirió el Acuerdo de París por el artículo 21.

(10) En palabras de Rodolfo Salassa Boix: “La aplicación práctica de estos instrumentos se basa en el siguiente razonamiento: está científicamente comprobado que los efectos del cambio climático se producen globalmente, más allá del lugar específico donde se liberen los gases contaminantes. Por lo tanto, ecológicamente es irrelevante el lugar donde se reducen la liberación de dichos gases, pero económicamente es más rentable disminuir las emisiones allí donde salga menos oneroso”. SALASSA BOIX, R. “El Protocolo de Kioto: connotaciones jurídicas para la Argentina. Especial referencia al Mecanismos de Desarrollo Limpio y a los Fondos de Carbono”, *Revista de la Facultad*, Vol. IV, N° 1, Nueva Serie II, 2013, pp. 111-135, en p. 121.

namental; la conformación del Panel es una de las razones de su credibilidad: más de 2000 científicos de distintas áreas que representan cinco regiones del mundo son propuestos por los gobiernos, junto a las reuniones específicas, se mantienen encuentros abiertos con la sociedad civil de manera periódica. Dessler indica que el “Resumen para Responsables de Políticas” que acompaña cada reporte, resume de manera amigable cada informe y se redacta en un encuentro final, una vez que el reporte total está redactado; cada uno de los representantes de los gobiernos revisa el resumen, asegurando que tenga la suficiente amplitud para que todos estén de acuerdo y, si hubiera disenso en alguna oración, se coloca una nota al pie de página que lo explique (11).

III. Aspectos destacados del Acuerdo de París

El Acuerdo de París es el acuerdo multilateral ambiental más exitoso en cuanto a su entrada en vigor, la que ha sucedido en tiempo récord, en poco más de cinco meses, alcanzándose el mínimo de adhesiones para asegurar su vigencia desde el 4 de noviembre de 2016 (12) (13). La estructura formal del Acuerdo de París es la siguiente: Preámbulo y 29 artículos, y es el anexo de una decisión de la CoP (Proyecto de decisión -/CP.21) que la integra y brinda algunas guías para su realización.

El Acuerdo incorpora dos elementos relevantes: el primero tiene que ver con la temperatura: se encaminan los esfuerzos para limitar el aumento de la temperatura con preferencia a los 1,5°C y por debajo de los 2°C a niveles preindustriales. El segundo elemento se refiere a los compromisos: incluye un mecanismo jurídico, las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (INDC) que presentarán todos los Estados y que incluirán medidas más intensas y ambiciosas adoptadas en el marco de las obligaciones anteriores fijadas voluntariamente por esa Parte.

El artículo 2 contiene la finalidad del Acuerdo, esta es “mejorar la aplicación de la Convención”. Así, nos deriva a la Convención Marco que apunta a la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que prevenga los peligros derivados de las interferencias antropógenas en el sistema climá-

(11) DESSLER, A. *Introduction to modern climate change*, 2nd ed., Cambridge University Press, United Kingdom, 2016, pp. 9 y 10.

(12) El 5 de octubre de 2016 el Secretario General de las Naciones Unidas anunció que ese día se cumplían las condiciones para la entrada en vigor del Acuerdo de París y que entraría en vigor el 4 de noviembre de 2016. A la fecha cuenta con 180 Estados Partes. Ver http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php (consulta 07/09/2018).

(13) Sobre la postura de los Estados Unidos de Norteamérica, recordar que decidió retirarse del Acuerdo por una decisión del Presidente Trump (que modificó la ratificación del Presidente Barack Obama en septiembre de 2016), aun cuando el nombre de “Acuerdo” fue decidido para sortear los obstáculos que se podían presentar si se llamaba “Protocolo” y obligaba a someterlo al Congreso de EE.UU. para su aprobación. Pensamos que, si bien fue una mala noticia para el sistema, no se advierten que haya generado vacilaciones en términos políticos para el resto de los Estados, como sí lo hizo el Protocolo de Kioto en su momento y la negativa de EE.UU. a suscribirlo.

tico (artículo 2 CMNUCC). Denota que esta finalidad es a largo plazo, de allí que este marco jurídico sigue en proceso de construcción y la implementación del Acuerdo es tan relevante.

Por último, destacamos que el Acuerdo de París concilia en un texto todos los compromisos que se fueron alcanzando en la última década de negociaciones climáticas, a la vez que renueva el marco internacional que deviene en obligaciones que se cumplirán en el ámbito interno de los Estados Partes y que tendrán en los temas y en los principios incluidos en el Acuerdo, los lineamientos a atender en su implementación, lo que veremos a continuación.

IV. Temas relevantes del Acuerdo: derechos humanos, seguridad alimentaria, perspectiva de género, transparencia

Al referirse a la aplicación de los derechos humanos por el cambio climático, Knox indica que esta relación está en la etapa de infancia (14); sin embargo, el Acuerdo de París expresamente en el Preámbulo afirma que: “Reconociendo que el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional”.

En una primera lectura, los Estados deben atender al cambio climático, pero teniendo en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos. Según Bodansky, “La disposición no amplía las obligaciones de los países en materia de derechos humanos; más bien, se refiere a las obligaciones ‘respectivas’ de las partes. Queda por ver si esta referencia pasajera a los derechos humanos proporciona una base sobre la cual construir” (15).

Consideramos que es relevante esta conexión expresa, que se suma a todas las voces que en los últimos años han señalado que el cambio climático implicará violaciones de derechos humanos. Además, se muestra una intención firme del Acuerdo de superar la fragmentación del Derecho Internacional e interrelacionarse con otros regímenes internacionales, con una mirada más transversal de los regímenes internacionales.

(14) KNOX, J. H. “Human Rights Principles and Climate Change”, en CARLARNE, C. P. - GRAY, K. R. y TARASOFSKY, R. G. (ed.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford University Press, United Kingdom, 2016, pp. 213-235, en p. 214.

(15) La traducción nos pertenece. BODANSKY, D. “The Paris Climate Change Agreement: a new hope?”, *The American Journal of International Law*, Vol. 110, 2, 2016, pp. 288-319, en p. 313. El autor cuenta que la esperanza de las ONGs en la COP 21 era incluir una norma expresa sobre derechos humanos en la parte operativa del Acuerdo.

Si bien esta interrelación es evidente, ha habido un reconocimiento por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de la relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de los derechos humanos, mediante la Opinión Consultiva emitida en febrero de 2018 (OC-23/17) a solicitud de Colombia, titulada “Medio Ambiente y Derechos Humanos” (16); debe señalarse que es la primera ocasión en que dicho Órgano Judicial se hace cargo de esta temática de manera tan profunda, siendo de esta manera una gran oportunidad visionaria para lograr avances en los Estados integrantes del sistema interamericano. Llamativas de la completa Opinión Consultiva son las muchas ocasiones en que justamente la problemática del cambio climático es referenciada (17).

La perspectiva de derechos humanos no sólo es importante en términos de las obligaciones que los Estados asumen en el marco del régimen internacional de cambio climático, sino también desde la perspectiva de los deberes de los individuos, la necesidad de avanzar hacia una “ciudadanía global”, en palabras de Harris (18), requiere discurrir en las obligaciones de los individuos y sus acciones en las emisiones de GEI.

En otro orden, la seguridad alimentaria es parte nuevamente de una mención expresa como parte de los grandes objetivos del régimen internacional expresados en el Preámbulo (19), que ya estaba incluida en la Convención Marco (20) y que exige que las políticas climáticas y las políticas agrícolas deben ser cuidadosamente alineadas para prevenir los efectos secundarios negativos de la mitigación del cambio climático en la seguridad alimentaria y viceversa (21).

En el articulado se refiere a los niveles de temperatura por debajo de los 2 grados Celsius con respecto a los niveles preindustriales, y a proseguir los esfuerzos para limitar ese

(16) Se puede consultar en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf (08/09/2018).

(17) Considerar que el pasado 10 de mayo de 2018, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 72/277 titulada “Hacia un Pacto Mundial por el Medio Ambiente”, en que habilita a un Grupo de Trabajo para que trabaje en un texto del Derecho Internacional Ambiental, a partir del cual podría haber novedades en materia de Derechos Humanos. Revisar <https://www.unenvironment.org/es/events/conference/hacia-un-pacto-mundial-por-el-medio-ambiente> (08/09/2018).

(18) HARRIS, P. H. *Global Ethics and Climate Change*, Edinburgh Studies in Global Ethics, 2nd edition, Edinburgh University Press Ltd., Edinburgh, 2016, pp. 12 y ss.

(19) El Preámbulo contiene una referencia al “desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza”, y prontamente expresa: “Teniendo presentes la prioridad fundamental de salvaguardar la seguridad alimentaria y acabar con el hambre, y la particular vulnerabilidad de los sistemas de producción de alimentos a los efectos adversos del cambio climático...”

(20) El artículo 2 de la Convención Marco fija el objetivo y agrega “...que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible”.

(21) Sugerimos a VERSCHUUREN, J. “The Paris Agreement on Climate Change: Agriculture and Food Security”, *Eur. J. Risk Reg.*, Vol. 7, 54, 2016, pp. 54-57, en p. 54.

aumento de la temperatura a 1,5 grados con respecto a los niveles preindustriales. Luego de ese compromiso claro, los Estados se comprometen a “aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos” (artículo 2 b)).

La definición más comúnmente aceptada hoy, y que se mantiene en textos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (o FAO en sus siglas más conocidas), explica que la seguridad alimentaria es: “La situación que se da cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (22).

Una mayor interacción entre la seguridad alimentaria y el cambio climático es lo que propone el Acuerdo de París, para las acciones que a nivel institucional se están siguiendo, y que se enfatiza ante la posibilidad de nuevas medidas de implementación, para lograr avances en seguridad alimentaria también (23).

Otro punto interesante es que el Acuerdo de París incluye cuestiones de género: en el artículo 7, numeral 5, en relación con la adaptación y cuando se refiere al “fomento de capacidades” también incorpora la mirada de género (24). Es la primera inclusión expresa y formal en un tratado del régimen climático de esta visión que hermana las amenazas fuertes que la problemática climática está generando y la visión de género.

En el marco de las largas negociaciones climáticas, las cuestiones de género se han visto incluidas desde la preocupación porque las mujeres estuvieran representadas en las negociaciones y en las delegaciones de las Partes, hasta un avance en el enfoque de género en las políticas climáticas (25). Nos parece que ésta es una interrelación que requiere mayor exploración y que posiblemente genere en el futuro nuevas perspectivas y acciones específicas dentro del espectro de la implementación del Acuerdo.

(22) RODRÍGUEZ-CHAVES, B. y PÉREZ, M. “La seguridad alimentaria en el ordenamiento jurídico europeo e interno español. evolución, regulación y perspectivas ante la Pac 2014-2020”, en MENÉNDEZ, A. (dir.). *Estudios jurídicos sobre seguridad alimentaria*, Marcial Pons, Madrid, 2015, pp. 47-85, en p. 51.

(23) Ver LUCAS GARÍN, A. y CUBILLOS TORRES, M. C. “Hacia la Seguridad Alimentaria en contextos de Cambio Climático en clave de Gobernanza Global”, en *Ars Boni et Aequi*, 13 N° 1, 2017, pp. 11-42.

(24) Artículo 7, numeral 5. Las Partes reconocen que la labor de adaptación debería llevarse a cabo mediante un enfoque que deje el control en manos de los países, responda a las cuestiones de género. Artículo 11, numeral 2, *in fine*: El fomento de la capacidad debería guiarse por las lecciones aprendidas, también en las actividades en esta esfera realizadas en el marco de la Convención, y debería ser un proceso eficaz e iterativo, que sea participativo y transversal y que responda a las cuestiones de género.

(25) En la web oficial de la United Nations Climate Change se expresa que desde 2012 las Partes de la COMNUC han considerado a “Género y Cambio Climático” parte de la agenda. Disponible en: http://unfccc.int/gender_and_climate_change/items/7516.php (revisado el 07/09/2018).

Por último, la transparencia es un gran tema que va avanzando en la discusión internacional y que también tiene aristas que pueden tocar el cambio climático. Así lo ha planteado Transparency International en el “Informe Global de la Corrupción: Cambio Climático”, que entre varias temáticas se ocupa de “... cuestiones vinculadas con la equidad, la transparencia y la rendición de cuentas en la generación, la gobernabilidad, la entrega y la utilización de recursos financieros para iniciativas de adaptación” (26), advirtiendo los peligros que pueden plantarse con el cambio climático atento que, hasta ahora, el financiamiento de la adaptación ha estado en el orden de los millones de dólares, pero se prevé que pronto ascenderá a miles de millones de dólares.

El Acuerdo de París enfatiza la transparencia en distintas presentaciones, una tiene que ver con la claridad en las comunicaciones al sistema internacional que los Estados asumen, por ejemplo, en los envíos de las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (INDC), las que se inscriben en un registro público que llevará la Secretaría y, al rendir cuentas de las emisiones y la absorción antropógenas correspondientes a sus contribuciones, las Partes deberán promover la integridad ambiental, la transparencia, la exactitud, la exhaustividad, la comparabilidad y la coherencia y velar por que se evite el doble cómputo, de conformidad con las orientaciones que apruebe la Conferencia de las Partes. Se prevé una metodología que los Estados sigan en sus comunicaciones (según el artículo 4, numerales 12 y 13).

Posteriormente, se establece un marco de transparencia reforzado para las medidas, con el fin de fomentar la confianza mutua y de promover la aplicación efectiva, considerando con flexibilidad las diferentes capacidades de las Partes y basado en la experiencia colectiva (artículo 13, numeral 1). En directa conexión con la transparencia, se habla del “marco de transparencia” como la base del financiamiento.

En igual sentido, el Acuerdo no sólo focaliza la transparencia desde las Partes, sino que va por más, al establecer el Balance Mundial, como un mecanismo colectivo que se realiza cada cinco años y que hará la Conferencia de las Partes, para determinar el avance colectivo en el cumplimiento de su propósito y de sus objetivos a largo plazo, y lo hará de manera global y facilitadora, examinando la mitigación, la adaptación, los medios de aplicación y el apoyo, y a la luz de la equidad y de la mejor información científica disponible. El primer Balance Mundial tiene fecha: el año 2023 (artículo 14).

Otra presentación de la transparencia de cara al ámbito doméstico tiene que ver con la mejora expresa de la participación ciudadana, dispuesta por el artículo 12 que se refiere al acceso a la información, a la educación y formación, a la sensibilización y participación del público y al acceso a la información sobre cambio climático. Destacamos que la transparencia y su rol en la creación de la confianza mutua dentro del régimen climático es relevante para orientar la acción climática colectiva.

(26) KLEIN, R. J. T. (2011). “Muéstrame el dinero. Garantizar la equidad, la transparencia y la rendición de cuentas”, en TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Informe Global de la Corrupción: Cambio Climático*, Earthscan Ltd, Reino Unido, pp. 254-270, en pp. 259 y cc.

En definitiva, esta panorámica de temas que encontramos renovados a la luz del Acuerdo de París nos da pistas de cómo puede ser el período de implementación que se viene.

V. Los principios ambientales del Acuerdo

El Derecho Internacional Ambiental ha ido desarrollando principios específicos, el carácter de estos principios y la propia autonomía de esta rama del Derecho Internacional es un tema que despierta alguna controversia, la que no abordaremos en esta oportunidad (27).

Los principios del régimen internacional están enunciados desde la Convención Marco, la relevancia es que deben verse como guías de interpretación en las tareas de implementación del Acuerdo, tanto para los Estados como para la propia institucionalidad creada por el Acuerdo, los que adquieren utilidad frente a un régimen marco en constante evolución, como mencionamos más arriba.

La mayoría de ellos están recopilados en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (28), instrumento que se considera un catálogo de principios ambientales; otros son más novedosos y en plena evolución; nos detendremos en seis principios que entendemos destacan en el Acuerdo de París, a saber: principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, principio de desarrollo sostenible, principio precautorio, principio de equidad, principio de cooperación y principio de buena gobernanza.

Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas

Este principio ha estado en el corazón de las negociaciones del cambio climático desde la concepción del régimen internacional; consagrado en el principio 7 de la Declaración de Río de 1992 (29), al inicio tenía que ver con la responsabilidad de los países desarrollados que han explotado el planeta desde la Revolución Industrial, y han emitido centralmente los gases que están en la atmósfera, *versus* los países en

(27) Ver DRNAS DE CLÉMENT, Z. "Fuentes del Derecho Internacional del Medioambiente", en SÍNDICO, F. (Coord.) *Environmental Law*, University of Surrey, CMP Publishers, London, 2010, También ver DRNAS DE CLÉMENT, Z. "Principios generales del Derecho Internacional Ambiental como fuente normativa. El Principio de precaución", en *Anuario IX (2006)* del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, 2006, pp. 245-265.

(28) Se puede consultar en Naciones Unidas, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm> (revisado el 09/02/2018).

(29) Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, del 3 al 14 de junio de 1992.

desarrollo que llegaron más tarde al desarrollo industrial y han emitido menos gases desde un punto de vista histórico (30).

El artículo 2, numeral 2, expresa: “El presente Acuerdo se aplicará de modo que refleje la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales” (31). El concepto de responsabilidades comunes pero diferenciadas implica la persecución de un objetivo común, y que los Estados asuman diferentes obligaciones, dependiendo de su situación socio-económica y/o de sus contribuciones históricas al problema ambiental.

Pensamos que la consecuencia de las responsabilidades comunes es que todos los Estados, países desarrollados y países en desarrollo, deben participar en la formación e implementación de las medidas para hacer frente al cambio climático. Antiguamente, en la aplicación era cuando surgían las diferencias, las principales son que los derechos y obligaciones son sustancialmente diferentes y que la aplicación de las provisiones sustantivas ocurre en tiempos diferenciados.

La máxima expresión de este principio se logró en el Protocolo de Kioto que empleó el mecanismo de obligar sólo a los países desarrollados con compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones de GEI; sólo recordar lo difícil que se volvieron las negociaciones climáticas por este mecanismo en el Protocolo hace repensar sus consecuencias.

Desde una visión sustantiva, el término “común” indica solidaridad en la protección del medio ambiente e implica compartir las obligaciones de una manera que refleje equidad. Según Hestermeyer, la conservación es un objetivo común para los Estados por lo que se involucran directamente (en este caso la conservación del clima), siendo la cooperación un caso de solidaridad *self-centred* (32).

El elemento base es el de la integralidad de la tierra y el consecuente reconocimiento de la responsabilidad global en su cuidado, cuestión de interés de toda la humanidad

(30) En palabras de Arístegui: “Este reconocimiento de responsabilidad histórica no implicó ninguna forma de ‘indemnización’ hacia los países más pobres, pero sí el compromiso jurídicamente vinculante de asumir en adelante obligaciones de mitigación y de cooperación internacional en la materia”. ARÍSTEGUI, J. P. “Evolución del Principio ‘Responsabilidades comunes pero diferenciadas’ en el régimen internacional del Cambio Climático”, en *Anuario de Derecho Público*, 2012, pp. 585-611, en p. 586.

(31) Para Cerda Dueñas al referirse a este texto, “Esto significa, la exacta redacción solicitada por los países en desarrollo, especialmente el G-77 y China”. Cfr. CERDA DUEÑAS, C. “El Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas”, *Revista Tribuna Internacional*, Vol. 5, Nº 10, 2016, pp. 1-18, en p. 9.

(32) HESTERMEYER, H. “Reality or Aspiration? Solidarity in International Environmental and World Trade Law”, en HESTERMEYER, H. *et al* (eds.), *Coexistence, Cooperation and Solidarity: Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum*, Martinus Nijhoff, Netherlands, 2012, Vol. 1, pp. 45-63, en p. 54.

y no un tema de jurisdicción particular de cada Estado. Se ha indicado que hay una conexión posible en la relación entre este principio y el principio de preocupación universal o de “*Common Concern*” (33), que comparten la idea de una responsabilidad compartida por una preocupación compartida. Desde el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas es posible ubicar respuestas y soluciones, en la medida en que el principio de *Common Concern* está en un proceso de desarrollo en el Derecho Internacional.

Resulta interesante la lectura que hace Mayer (34) de la relación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y el principio de no hacer daño a otro Estado. Explica que este último es rara vez tenido como parte de las respuestas al cambio climático, y que justamente el principio de no hacer daño a otro Estado ha sido reemplazado por el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas en el régimen internacional de cambio climático.

Esto resulta extraño porque, desde la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de 1972 (35), el Principio 21 es importante y está implícito en todo régimen ambiental que se desarrolla; asegurando la responsabilidad del Estado por los daños ambientales sufridos por otro Estado o fuera de las áreas de su jurisdicción nacional y que los Estados no pueden causar daños fuera de su territorio (36). Se deriva que la estrategia de los países desarrollados e industrializados ha sido evitar toda discusión sobre el principio de no daño, desde los inicios de las negociaciones climáticas por 25 años (37). Este olvido u omisión del principio de no hacer daño en el régimen internacional tiene implicancias específicas en el marco del sistema climático atento a que, en especial ante el Acuerdo de París, podríamos enfrentarnos a un régimen más

(33) Seguimos el trabajo de COTTIER, T.; AERNI, P.; KARAPINAR, B.; MATTEOTTI, S.; DE SÉPIBUS, J. y SHINGAL, A. “The Principle of Common Concern and Climate Change”, *Archiv des Völkerrechts*, Bd. 52, 2014, pp. 293-324, en pp. 307 y cc.

(34) MAYER, B. “The relevance of the No-Harm Principle to Climate Change Law and Politics”, *Asia-Pacific Journal of Environmental Law*, Vol. 19, 2016, pp. 79-104, pp. 80 y cc.

(35) Adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, 16 de junio de 1972.

(36) El contenido del principio se sintetiza en la soberanía territorial de los Estados sobre su medioambiente. Los orígenes del principio se encuentran en el Tribunal Arbitral en el Asunto Relativo a la Fundición de Trail (*Trail Smelter Arbitration*), cuyo *holding* señala que “... ningún Estado tiene el derecho de usar o permitir el uso de su territorio en forma que el territorio de otro Estado o las personas o propiedades que allí se encuentran sufran daños (...)”. El Principio 2 de la Declaración de Río de 1992 retoma este principio veinte años después.

(37) Según Mayer, que detalla que los países desarrollados incluso han bloqueado la posibilidad que la Comisión de Derecho Internacional en 2011 y 2013 tratara el tema (se llegó a nominar un Informante sobre Protección de la Atmósfera). También han bloqueado a Palau y los Estados Insulares que iniciaron una campaña para lograr que la Asamblea General de ONU solicitara una Opinión Consultiva a la Corte Internacional de Justicia sobre Cambio Climático. MAYER, B. “The relevance...”, cit., p. 84.

fuerte que reconoce obligaciones y responsabilidades, y no sólo a un régimen basado en la voluntariedad y en la asistencia, como lo definen algunos.

Se ubica aquí el nuevo mecanismo que trae el Acuerdo de París, hablamos de las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (INDC), que consisten en que los Estados deben presentar de manera voluntaria sus objetivos de reducción de emisiones GEI generales (con todos los sectores económicos e industriales incluidos), además de indicación de las políticas orientadas a sectores específicos para alcanzarla. Este instrumento nacido en Varsovia (38) obliga a los Estados a presentar cada cierta cantidad de años (cinco para los de nuestra región), sus objetivos de reducciones y que, cada vez que las presentan, éstas sean progresivamente más profundas. Todo esto complementado por otras normas del Acuerdo que garantizan la transparencia y la rendición de cuentas.

Es destacable que se protege la flexibilidad de los Estados al elegir, dentro de las opciones de políticas y medidas públicas a adoptar para enfrentar el cambio climático, su espacio de toma de decisiones conforme sus propias realidades; una suerte de “margen de apreciación” que es necesario atento las asimetrías observables entre los Estados participantes del régimen internacional.

Desde la perspectiva política, a septiembre 2016, 187 Estados habían enviado sus Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (INDC) al sistema, y 156 Estados habían publicado sus intenciones de someterse a reformas institucionales, según relata Cordonier (39). Estas contribuciones nacionales serán consideradas como las primeras para cada Estado (salvo que envíe otras), y ya están incorporadas en el nuevo registro público provisional del Acuerdo de París (40).

La nueva mirada que el Acuerdo de París propone del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas ha permitido dos instancias: por un lado, superar las limitaciones que el Protocolo de Kioto tuvo en cuanto a la cobertura, con la exclusión de los países en desarrollo; por otro lado, se reconoce que la lucha contra el cambio climático es un proceso a largo plazo, exigiendo de los Estados mayores compromisos, reflejados en políticas públicas y medidas adecuadas que permitan cumplir con esas reducciones de manera continuada.

(38) Decisión 1/CP.19 “Intensificación de los trabajos relativos a la Plataforma de Durban”.

(39) CORDONIER SEGGER, M. C. “Advancing the Paris Agreement on Climate Change for Sustainable Development”, *Cambridge J. Int’l & Comp. L.*, Vol. 5, Issue 2, 2016, pp. 202-237, en p. 206.

(40) En mayo de 2016 se instaló el Registro Provisional de INDC. Disponible en: <http://newsroom.unfccc.int/es/acuerdo-de-paris/entra-en-funcionamiento-el-registro-internacional-de-contribuciones-determinadas-a-nivel-nacional/> (revisado el 07/09/2018).

Principio de desarrollo sostenible

Estamos frente a uno de los principios más seguidos por el Derecho Internacional, y los Derechos Nacionales nos atrevemos a afirmar, desde que viera la luz en el Informe *Brundtland* de 1987 por encargo de la Asamblea General de Naciones Unidas a la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, titulado “Nuestro futuro común”. Su incorporación en muchísimos instrumentos internacionales, no sólo del área ambiental, sino también los referidos a desarrollo, es destacable.

Coincidimos con Boyle cuando explica: “Así pues, la noción de desarrollo sustentable es intrínsecamente compleja y su aplicación obliga a los gobiernos a pensar de manera relativamente diferente a lo que han estado habituados. Las opciones sociales, políticas y económicas abundan (...) El desarrollo sustentable nos entrega un concepto unificador para la explotación de los recursos naturales y la integración del medio ambiente y el desarrollo” (41).

El Acuerdo de París incluye el desarrollo sostenible y asegura expresamente que los aspectos sociales, económicos y ambientales sean considerados en igualdad de condiciones al abordarse el cambio climático, no en forma complementaria ni des-coordinada. Asimismo, determina la aplicabilidad práctica del principio por parte de los Estados, que deberán, a través de su legislación, estándares y, en especial, de sus políticas nacionales, implementar el régimen a nivel local.

El desarrollo sostenible, según el Acuerdo de París, se logra a través de tres objetivos específicos y operacionales que son los siguientes (artículo 2, numeral 1) (42): 1) Las Partes en el Acuerdo impulsan los esfuerzos para limitar el aumento de la temperatura con preferencia a los 1,5 grados centígrados, y acordaron mantener el aumento de la temperatura global por debajo de los 2°C; 2) Aumentar la capacidad de Adaptación de los efectos adversos del Cambio Climático. Y un Desarrollo con bajas emisiones de GEI; 3) Situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.

El primer objetivo implica un enorme desafío para los reguladores, dado que el mantenimiento de la temperatura con preferencia a los 1,5°C, y por debajo de los 2°C, se

(41) BOYLE, A. “Derecho internacional y desarrollo sustentable”, *Estudios Internacionales*, Vol. 37, N° 147, 2004, octubre-diciembre, pp. p. 5-29, en pp. 10-11.

(42) Para Francesca Romanin Jacur, “El Acuerdo de París establece tres objetivos principales de carácter general que tienen que ver con los compromisos adquiridos por los países (...)” y menciona el artículo 2 numeral 1. Y destaca que “Los progresos del acuerdo se basan esencialmente en alcanzar obligaciones procedimentales de comunicación periódica, de revisión y de evaluación del progreso de las iniciativas emprendidas por los países con referencia a la mitigación, la adaptación y el traslado de recursos y tecnologías”. ROMANIN JACUR, F. “El Acuerdo de París sobre cambio climático: un tratado con muchos matices”, en JIMÉNEZ GUARIPA, H. y TOUS CHIMÁ, J. (eds.), *Cambio Climático, Energía y Derechos Humanos: Desafíos y perspectivas*, Editorial Universidad del Norte y Fundación Heinrich Böll, Bogotá D.C., 2017, pp. 22-32, en pp. 25 y 23.

convierte por el Acuerdo de París en un objetivo global. El objetivo de París de mantener el cambio de temperatura global por debajo de 2°C es una base psicológicamente potente contra la cual se pueden medir las fallas de las políticas futuras. Arden Rowell y Josephine van Zeben (43) sostienen que ese objetivo global tiene un impacto psicológico importante atento a que la gente procura adaptar su conducta al *statu quo*, dicen los especialistas.

Esto tiene que ver con las percepciones y el cambio climático es percibido como un nuevo condicionante del riesgo. Y de cómo los Estados deben cumplir y darle seguimiento a las medidas que se comprometen. El impacto psicológico del nuevo *statu quo* que el clima no calentará más de 1.5°C o, como máximo, 2°C tendrá efectos en la población que obliga a que los Estados efectivamente cumplan con este objetivo y dejen de lado normas aspirativas. Asimismo, la preocupación por el cambio climático tendrá efectos sobre los consumidores y sus preferencias (por ejemplo, en elegir productos con huella de carbono).

El segundo objetivo operacional tiene que ver con la adaptación y el desarrollo sostenible. Los especialistas indican que las medidas de adaptación que deben tomarse serán una oportunidad para profundizar en el desarrollo, ante la necesidad de ir incrementando las medidas como respuesta a los estímulos climáticos presentes o esperados y a sus efectos que modere el daño o explote oportunidades beneficiosas (44). Desde esta concepción tradicional, específicamente en términos de adaptación, se dice que debería avanzarse hacia medidas de adaptación transformacional (45), en especial desde la perspectiva de países en desarrollo.

Puede decirse que la adaptación que está implementado Chile, para tomar un ejemplo de un país en desarrollo que está dando pasos para conformar un escenario frente al cambio climático, responde al concepto tradicional; así cuenta con el “Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático” y los siguientes planes sectoriales: a) el Plan de Adaptación del Sector Silvoagropecuario, aprobado en 2013 por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad (CMS), actualmente en ejecución; b) el Plan de Adaptación al Cambio Climático para Pesca y Acuicultura, aprobado en 2015 por el CMS, de igual forma actualmente en ejecución; c) el Plan de Adaptación al Cambio Climático en Biodiversidad, aprobado en 2014 por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad,

(43) Seguimos a ROWELL, A. y VAN ZEBEN, J. “A New Status Quo? The Psychological Impact of the Paris Agreement on Climate Change”, *Eur. J. Risk Reg.*, Vol. 7, 2016, pp. 49-53, en p. 50.

(44) La traducción nos pertenece. ROBINSON, N.; XI, W.; HARMON, L y WEGMUELLER, S. *Dictionary of Environmental and Climate Change Law*, Edward Elgar Publishing Limited, United Kingdom, 2013, p. 3.

(45) Recomendamos a FANKHAUSER, S. y MCDERMOTT, T.K.J. “Climate-resilient development: an introduction” en FANKHAUSER, Sam and MCDERMOTT, Thomas (ed.), *The Economics of Climate-Resilient Development*, Edward Elgar Publishing Limited, United Kingdom, 2016, p. 8.

en ejecución, y d) el Plan de Adaptación al Cambio Climático del Sector Salud (que abarca del 2016-2020). Hay otros planes en proceso de diagnóstico y redacción (46).

En cuanto al objetivo tercero, vislumbramos que está ínsito en la llamada “economía verde” que en un primer acercamiento se refiere a los tres pilares del desarrollo sostenible, de modo de conectar “medio ambiente” y “economía” para distribuir al bienestar humano y a la equidad social a través de la reducción de la pobreza. “En un sentido más estrecho, la economía verde también ha sido considerada como una herramienta para realizar el desarrollo sostenible”, nos señala Ghering (47), y como muestra de que el Derecho puede apoyar el desarrollo sostenible, menciona las leyes marcos que pueden dar apoyo a la economía verde siempre que provean una coherencia necesaria entre objetivos económicos, ambientales y sociales.

Otra propuesta del Acuerdo de tipo operativo es la que establece el mecanismo de desarrollo sostenible, para contribuir a la mitigación de las emisiones y apoyar el desarrollo sostenible, que funcionará bajo la autoridad y la orientación de la Conferencia de las Partes (COP), y que podrá ser utilizado de manera voluntaria por las Partes (48). Cordonier Segger explica que “El nuevo mecanismo podría recurrir a cierta experiencia acumulada a través del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) bajo el Protocolo de Kioto. Sin embargo, una pregunta clave es cómo funcionará este mecanismo en un mundo de INDCs, donde los países en desarrollo (como posibles anfitriones) también tienen sus bases de referencia y/o niveles de referencia acordados” (49). Quizás mediante este mecanismo se reconduzca el futuro del MDL, tema de interés.

(46) Ver LUCAS GARÍN, A. “Más de una década de cambio climático en Chile: análisis de las políticas domésticas”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, N° 153, septiembre-diciembre 2018, en prensa.

(47) GHERING, M. “La transición legal a una economía verde”, *Revista de Derecho Ambiental*, IV, N° 6, 2016, pp. 8-43, en p. 14. El autor menciona que junto con las leyes hay una tendencia al uso de códigos voluntarios y medidas de buena gobernanza que pueden no tener fuerza legal pero que sí son relevantes desde la perspectiva de los consumidores (p. 21). Posiblemente esta tendencia es común en países desarrollados.

(48) Artículo 6. (...) El mecanismo será supervisado por un órgano que designará la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo, y tendrá por objeto: a) Promover la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero, fomentando al mismo tiempo el desarrollo sostenible; b) Incentivar y facilitar la participación, en la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de las entidades públicas y privadas que cuenten con la autorización de las Partes; c) Contribuir a la reducción de los niveles de emisión en las Partes de acogida, que se beneficiarán de actividades de mitigación por las que se generarán reducciones de las emisiones que podrá utilizar también otra Parte para cumplir con su contribución determinada a nivel nacional; y d) Producir una mitigación global de las emisiones mundiales.

(49) La traducción nos pertenece. CORDONIER SEGGER, M. C. “Advancing the Paris Agreement...”, cit., p. 206.

Principio precautorio

De manera indudable, el cambio climático requiere un enfoque precautorio. La propia naturaleza del fenómeno que brevemente reseñamos nos indica que, si bien ya son apreciables los impactos, tener una idea acabada de qué significará para la humanidad el cambio climático es difícil de predecir, de allí la tarea continuada del Panel Intergubernamental que se encuentra preparando su sexto reporte para el 2022 (50).

En el artículo 7, numeral 5, referido a las acciones de adaptación (51), se menciona que ellas debieran inspirarse en la “mejor información científica disponible”. Creemos que esta es una forma de inclusión del principio precautorio en el Acuerdo de París.

Se ha explicado que hay una asunción del principio precautorio en la carga de la prueba del cambio climático, y desde la Convención Marco se incluyó una suposición por defecto del cambio climático causado por el hombre debido a las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero en las definiciones que fueron codificadas (52). Esta asunción se ve reforzada por el Acuerdo de París, lo que genera un problema, dado que en el marco del Acuerdo la “mejor ciencia disponible” sólo puede entenderse como una investigación que sea coherente con la redacción del Acuerdo. Por lo tanto, no hay necesidad de definir lo que significa “la mejor ciencia disponible”. Así, la investigación en competencia en el campo del cambio climático tiene pocas posibilidades de desarrollarse, ya que es difícil obtener financiación adecuada.

Consideramos que en la ciencia siempre hay espacio para el disenso y, a lo largo del tratamiento del cambio climático como una problemática internacional, ha habido muchas opiniones distintas, posiblemente hoy día la mejor información científica posible es la que brinda el Panel, por todas las razones que expusimos.

Principio de equidad

El artículo 4 del Acuerdo contiene una referencia “(...) sobre la base de la equidad y en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza”, con lo que incorpora el Principio de equidad intergeneracional al contexto de este

(50) Disponible en: <http://www.europapress.es/sociedad/medio-ambiente-00647/noticia-sexto-informe-ipcc-incorporara-2022-documentos-tres-grupos-trabajo-otro-mas-calculara-emisiones-20170911153617.html> (revisado el 28/08/2018).

(51) 5. Las Partes reconocen que la labor de adaptación debería llevarse a cabo mediante un enfoque que deje el control en manos de los países, responda a las cuestiones de género y sea participativo y del todo transparente, tomando en consideración a los grupos, comunidades y ecosistemas vulnerables, y que dicha labor debería basarse e inspirarse en la mejor información científica disponible y, cuando corresponda, en los conocimientos tradicionales, los conocimientos de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimientos locales, con miras a integrar la adaptación en las políticas y medidas socioeconómicas y ambientales pertinentes, cuando sea el caso.

(52) HANEKAMP, J. C. y BERGKAMP, L. “The ‘Best Available Science’ and the Paris Agreement on Climate Change”, *Eur. J. Risk Reg.*, Vol. 7, 2016. pp. 42-48, en p. 43.

instrumento internacional. Además, el Preámbulo se refiere a la equidad y a la equidad intergeneracional; y en las disposiciones operacionales del Acuerdo de París, se señala que las Partes deben proteger el clima sobre la base de la equidad y el Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (artículos 2 y 4). Es interesante cómo se conecta la equidad con la erradicación de la pobreza, conceptos repetidos en muchos instrumentos convencionales.

Las derivaciones del principio son que requiere que cada generación use y desarrolle su patrimonio natural y cultural de manera tal que no se pueda transferir a las futuras generaciones en condiciones peores de las que fue recibido, en especial se cuiden los recursos naturales. El principio de equidad intergeneracional se explica respecto a las generaciones que no se encuentran representadas en el proceso de toma de decisiones de hoy, son habitualmente ignoradas en sus preferencias y, por ende, se eliminan los potenciales intercambios entre las generaciones presentes y las futuras. Así, la generación actual puede beneficiarse de la utilización de estos recursos naturales a expensas de las generaciones futuras.

Entre las varias aplicaciones prácticas que puede tener este principio desde la perspectiva nacional, consideramos que pasa por actualizar los regímenes de recursos naturales pronto, que se verán directamente afectados por los impactos del cambio climático. En general, en nuestros países latinoamericanos se observa que muchas de esas regulaciones fueron emitidas en las décadas de 1970 y 1980 cuando el cambio climático no era parte de las preocupaciones ambientales.

En otro orden, la implementación doméstica de este principio exigirá poner especial cuidado atento a que las medidas de adaptación y mitigación que se adopten deben cuidar la equidad climática de las cargas que se van imponiendo, dado que, en los hechos, estas acciones implicarán restricciones de derechos fundamentales; por esta razón, para Chile parece más apropiado contar con una Ley de Cambio Climático (53).

Principio de cooperación

El Acuerdo de París incluye al principio de cooperación en varias de sus modalidades, como en el intercambio de información entre las Partes, en la planificación de actividades conjuntas y coordinación de políticas nacionales, en los estudios e investigaciones conjuntos, en los sistemas de financiamiento, etc. Hay menciones a “cooperación voluntaria” entre los Estados para la aplicación de sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional de modo de implementar sus medidas de mitigación

(53) El actual gobierno anunció el inicio de la elaboración de Ley de Cambio Climático para Chile. Rescatado de: <http://portal.mma.gob.cl/gobierno-anuncia-inicio-de-elaboracion-de-ley-de-cambio-climatico-para-chile/> (08/09/2018).

y adaptación, según indica el artículo 6, numeral 1. Asimismo, se habla de “enfoques cooperativos” (54) para enfrentar estas medidas.

Posiblemente el Acuerdo pretende una cooperación internacional que avance dentro de las fronteras de los Estados, atento a que la complejidad del cambio climático exige una mayor compenetración de Estados/Comunidad Internacional.

Principio de buena gobernanza

Entre los temas en franca evolución en el Derecho Internacional está la buena gobernanza. El Acuerdo de París asume que ella debe ser a largo plazo y lo más estable posible. Los contenidos actuales que podemos darle a la buena gobernanza incluyen la imposición de objetivos, la necesidad de que la toma de decisiones sea coherente y que se diseñen instituciones para asegurar el desarrollo sostenible, reconociendo que nuevos actores deben incluirse en el proceso de toma de decisiones (55).

Los alcances de la buena gobernanza son multinivel para el Acuerdo, es decir, que las acciones a emprender deben ser transversales y la regulación también debe ser multinivel. Esto está contemplado en el artículo 7, numeral 2, que se refiere a la adaptación: “Las Partes reconocen que la adaptación es un desafío mundial que incumbe a todos, con dimensiones locales, subnacionales, nacionales, regionales e internacionales, y que es un componente fundamental de la respuesta mundial a largo plazo frente al cambio climático y contribuye a esa respuesta, cuyo fin es proteger a las personas, los medios de vida y los ecosistemas, teniendo en cuenta las necesidades urgentes e inmediatas de las Partes que son países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático”. Hay una mayor conciencia de la regulación multinivel que requiere el cambio climático.

En igual sentido que respecto de la buena gobernanza, el Acuerdo de París reconoce la posibilidad de que las medidas de mitigación, en especial, puedan ser tomadas a nivel de organizaciones regionales de integración económica (56). Pensamos que “Los Acuerdos Comerciales Regionales pueden hacer mucho por una gobernanza

(54) Artículo 6, numeral 2. Cuando participen voluntariamente en enfoques cooperativos que entrañen el uso de resultados de mitigación de transferencia internacional para cumplir con las contribuciones determinadas a nivel nacional, las Partes deberán promover el desarrollo sostenible y garantizar la integridad ambiental y la transparencia.

(55) En palabras de Cordonier Segger: “La buena gobernanza es esencial en el contexto del Acuerdo de París, particularmente para los enfoques cooperativos que implican el uso de los resultados de mitigación transferidos internacionalmente de las INDCs”. CORDONIER SEGGER, M. C. “Advancing the Paris Agreement...”, cit., p. 225. La traducción es nuestra.

(56) Según el artículo 4, numeral 16, que reza: “Las Partes, con inclusión de las organizaciones regionales de integración económica y sus Estados miembros, que hayan llegado a un acuerdo para actuar conjuntamente en lo referente al párrafo 2 del presente artículo deberán notificar a la secretaría los términos de ese acuerdo en el momento en que comuniquen sus contribuciones determinadas a nivel nacional”.

climática que prepare a los Estados Partes para el Cambio Climático y que concilie comercio y desarrollo sustentable. Aspiramos a que los bloques regionales avancen en este camino” (57).

VI. A modo de conclusión

Este breve estudio del Acuerdo de París nos está demostrando lo difícil que resulta situar al cambio climático como un fenómeno político, económico o jurídico en exclusiva, que se demuestra en los temas que asume el propio Acuerdo y en los principios ambientales que renueva. Una mirada interdisciplinaria es fundamental para este proceso de implementación que ya está en pleno desarrollo.

Siguiendo a Viñuales, el Acuerdo es menos formalista que el Protocolo de Kioto, pero requiere de una implementación sofisticada, con amplios alcances y sin precedentes, siendo un instrumento más realista y por sus propias imperfecciones, hace que tenga más chance de funcionar (58).

Coincidimos con que el Acuerdo plasma un consenso que podría llamarse de “mínimo denominador común” porque no existió una alternativa viable en las negociaciones de alcanzar un consenso mayor, pero este consenso representa sólo lo que es políticamente factible, no lo que la ciencia y la tecnología consideran necesario para la lucha contra el cambio climático (59).

Las cuestiones legales y de política relacionadas con el cambio climático son diversas, y también lo son las perspectivas sobre los problemas. Desde el Acuerdo de París estos temas relacionados parecen más evidentes, al menos sobre los derechos humanos, sobre la seguridad alimentaria, sobre la perspectiva de género y la transparencia, por lo que el instrumento convencional propone un diálogo de un modo más expreso.

El cambio climático presta un espacio de reflexión no sólo para mejorar las regulaciones ambientales y climáticas que son necesarias, sino también para ocuparse del desarrollo. Por ello, el Acuerdo revitaliza el desarrollo sostenible como un objetivo global, con lo cual ante el cambio climático los Estados no están solos frente a esta problemática, están como comunidad internacional comprometidos a cuidar esta finalidad.

En especial esperamos que los Estados de nuestra región puedan considerar al cambio climático un fenómeno relevante y sigan profundizando su tratamiento en la agenda

(57) LUCAS GARÍN, A. *Cambio Climático y Acuerdos Comerciales Regionales. Una mirada desde el Sistema Multilateral de Comercio*, Editorial Finis Terrae, Chile, 2017, p. 250.

(58) VIÑUALES, J. E. “The Paris Agreement on Climate Change: less is more”, *German Yearbook of International Law*, 2017, pp. 11-45, en pp. 44-45.

(59) Cfr. BOYLE, A. y GHALEIGH, N.S. “Climate Change and international law beyond the UN-FCCC”, en CARLARNE, C. P., GRAY, K. R. y TARASOFSKY, R. G. (ed.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford University Press, United Kingdom, 2016, pp. 26-54, p. 53.

pública, aprobando los instrumentos jurídicos conforme los Principios Ambientales y los enfoques temáticos que propone el Acuerdo de París, de modo de ir replicando las acciones de implementación que irá proponiendo el régimen internacional.

VII. Bibliografía

- ARÍSTEGUI, J. P. "Evolución del Principio 'Responsabilidades comunes pero diferenciadas' en el régimen internacional del Cambio Climático", en *Anuario de Derecho Público*, 2012, pp. 585-611.
- BODANSKY, D. "The Paris Climate Change Agreement: a new hope?", *The American Journal of International Law*, Vol. 110, 2, 2016, pp. 288-319.
- BOYLE, A. "Derecho internacional y desarrollo sustentable", *Estudios Internacionales*, Vol. 37, N° 147, 2004, octubre-diciembre, pp. 5-29.
- BOYLE, A. y GHALEIGH, N.S. "Climate Change and international law beyond the UNFCCC" en CARLARNE, C. P., GRAY, K. R. y TARASOFSKY, R. G. (ed.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford University Press, United Kingdom, 2016, pp. 26-54.
- CERDA DUEÑAS, C. "El Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas", *Revista Tribuna Internacional*, Vol. 5, N° 10, 2016, pp. 1-18.
- CORDONIER SEGGER, M. C. "Advancing the Paris Agreement on Climate Change for Sustainable Development", *Cambridge J. Int'l & Comp. L.*, Vol. 5, Issue 2, 2016, pp. 202-237.
- COTTIER, T.; AERNI, P.; KARAPINAR, B.; MATTEOTTI, S.; DE SÉPIBUS, J. y SHINGAL, A. "The Principle of Common Concern and Climate Change", *Archiv des Völkerrechts*, Bd. 52, 2014, pp. 293-324.
- DESSLER, A. *Introduction to modern climate change*, 2nd ed., Cambridge University Press, United Kingdom, 2016.
- DRNAS DE CLÉMENT, Z. "Cambio Climático: algunas consideraciones de carácter introductorio", en DRNAS DE CLÉMENT, Z. (dir.), *Cuaderno de Derecho Ambiental Número 1 Cambio Climático*, Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2009, pp. 9-19.
- FANKAUSER, S. y MCDERMOTT, T. K. J. "Climate-resilient development: an introduction", en FANKHAUSER, Sam y MCDERMOTT, Thomas (ed.) *The Economics of Climate-Resilient Development*, Edward Elgar Publishing Limited, United Kingdom, 2016.
- GHERING, M. "La transición legal a una economía verde", *Revista de Derecho Ambiental*, IV, N° 6, 2016, pp. 8-43.
- GRUPO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO. *Cambio Climático. Informe de Síntesis 2014*, IPCC y Organización Meteorológica Mundial (OMM), Suiza.
- HANEKAMP, J. C. y BERGKAMP, L. "The 'Best Available Science' and the Paris Agreement on Climate Change", *Eur. J. Risk Reg.*, Vol. 7, 2016, pp. 42-48.
- HARRIS, P. H. *Global Ethics and Climate Change*, Edinburgh Studies in Global Ethics, 2nd edition, Edinburgh University Press Ltd., Edinburgh, 2016.

- HESTERMEYER, H. "Reality or Aspiration? Solidarity in International Environmental and World Trade Law", en HESTERMEYER, H. *et al* (eds.), *Coexistence, Cooperation and Solidarity: Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum*, Martinus Nijhoff, Netherlands, 2012, Vol. 1, pp. 45-63.
- KLEIN, R. J. T. (2011) "Muéstrame el dinero. Garantizar la equidad, la transparencia y la rendición de cuentas" en Transparency International, *Informe Global de la Corrupción: Cambio Climático*, Earthscan Ltd., Reino Unido, pp. 254-270.
- KNOX, J. H. "Human Rights Principles and Climate Change" en CARLARNE, C. P., GRAY, K. R. y TARASOFSKY, R. G. (ed.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford University Press, United Kingdom, 2016, pp. 213-235.
- LUCAS GARÍN, A. *Cambio Climático y Acuerdos Comerciales Regionales. Una mirada desde el Sistema Multilateral de Comercio*, Editorial Finis Terrae, Chile, 2017.
- LUCAS GARÍN, A. "Más de una década de cambio climático en Chile: análisis de las políticas domésticas", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, N° 153, septiembre-diciembre 2018, en prensa.
- LUCAS GARÍN, A. y CUBILLOS TORRES, M. C. "Hacia la Seguridad Alimentaria en contextos de Cambio Climático en clave de Gobernanza Global", en *Ars Boni et Aequi*, 13 N° 1, 2017, pp. 11-42.
- MAYER, B. "The relevance of the No-Harm Principle to Climate Change Law and Politics", *Asia-Pacific Journal of Environmental Law*, Vol. 19, 2016, pp. 79-104.
- ROBADOR MORENO, A. *Cambios Climáticos*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2015.
- ROBINSON, N.; XI, W.; HARMON, L. y WEGMUELLER, S. *Dictionary of Environmental and Climate Change Law*, Edward Elgar Publishing Limited, United Kingdom, 2013.
- RODRÍGUEZ-CHAVES, B. y PÉREZ, M. "La seguridad alimentaria en el ordenamiento jurídico europeo e interno español. Evolución, regulación y perspectivas ante la Pac 2014-2020", en MENÉNDEZ, A. (dir.), *Estudios jurídicos sobre seguridad alimentaria*, Marcial Pons, Madrid, 2015, pp. 47-85.
- ROMANIN JACUR, F. "El Acuerdo de París sobre cambio climático: un tratado con muchos matices" en JIMÉNEZ GUARIPA, H. y TOUS CHIMÁ, J. (eds.), *Cambio Climático, Energía y Derechos Humanos: Desafíos y perspectivas*, Editorial Universidad del Norte y Fundación Heinrich Böll, Bogotá D.C., 2017, pp. 22-32.
- ROWELL, A. y VAN ZEBEN, J. "A New Status Quo? The Psychological Impact of the Paris Agreement on Climate Change", *Eur. J. Risk Reg.*, Vol. 7, 2016, pp. 49-53.
- SALASSA BOIX, R. "El Protocolo de Kioto: connotaciones jurídicas para la Argentina. Especial referencia al Mecanismos de Desarrollo Limpio y a los Fondos de Carbono", *Revista de la Facultad*, Vol. IV, N° 1, Nueva Serie II, 2013, pp. 111-135.
- VERSCHUUREN, J. "The Paris Agreement on Climate Change: Agriculture and Food Security", *Eur. J. Risk Reg.*, Vol. 7, 54, 2016, pp. 54-57.
- VIÑUALES, J. E. "The Paris Agreement on Climate Change: less is more", *German Yearbook of International Law*, 2017, pp. 11-45.