

# ACOMETER EL DESAFÍO DE ENFRENTAR EL CAMBIO CLIMÁTICO: LA BÚSQUEDA DE LA SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL Y SOCIAL

*ASSUMINDO O DESAFIO DE ENFRENTAR AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: A BUSCA PELA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E SOCIAL*

Elisa Rocío Prados Pérez<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Universidad de Sevilla. Funcionaria local de habilitación nacional. Doctora en Derecho. Subescala Secretaria. Categoría superior. Oficial Mayor del Ayuntamiento de Huelva.

**Resumen:** La seguridad ambiental constituye un aspecto fundamental y de máxima actualidad en las relaciones internacionales actuales. La Lucha para mitigar el cambio climático es un largo camino que recorreremos y que culmina recientemente en noviembre de 2021 en la 26 conferencia de las Partes (COP26) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático con la firma de la Declaración de Glasgow. Se trata de aportar las luces y las sombras de este proceso de enorme repercusión en la vida de la ciudadanía y en sus derechos.

**Palabras clave:** Cambio climático, sostenibilidad económica y social, seguridad medioambiental, economía circular.

**Resumo:** A segurança ambiental é um aspecto fundamental e mais atual nas relações internacionais atuais. A luta para mitigar as mudanças climáticas é um longo caminho que percorremos e que culminou recentemente em novembro de 2021 na 26ª Conferência das Partes (COP26) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima com a assinatura da Declaração de Glasgow. Trata-se de trazer luzes e sombras a este processo de enormes repercussões na vida dos cidadãos e nos seus direitos.

**Palavras-chave:** Mudanças climáticas, sustentabilidade econômica e social, segurança ambiental, economia circular.

DOI: <http://dx.doi.org/10.20912/rdc.v17i41.740>

Autora convidada



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.

## 1 Algunas cuestiones previas. seguridad medioambiental y cambio climático

Nuestro “*mundo de ayer*” como rememorara magistralmente *Stefan Zweig* en su obra del mismo título no sé si será exactamente igual pero se le parece bastante. Pese a las tensiones y a los conflictos a los que se veían sometidos entonces, aquel mundo se hallaba presidido por la estabilidad, por la previsibilidad a largo plazo, por el carácter pausado de sus cambios, por afectar a los Estados como ámbito de gobernabilidad, por ser menos densas y más inteligibles las redes de intereses entrecruzados; también por contar con menos población que ahora, y por un largo etcétera.

Por contra “*el mundo de hoy*” nos enfrenta a un panorama que poco o nada tiene que ver con el anterior. Para empezar, el poder configurador de los Estados ha disminuido considerablemente y el grado de estabilidad de las relaciones internacionales se ha deteriorado. Asimismo, la globalización es el marco obligado de análisis de la sociedad internacional en sentido amplio, lo que supone actuar en un escenario más dinámico. Los transportes y comunicaciones han reducido distancias y el progreso tecnológico que ha afectado enormemente a la concepción y dimensión del Estado y a sus funciones. Desde un punto de vista económico han desaparecido muchos obstáculos al comercio internacional; los mercados se han hecho más abiertos, tanto los de las materias primas como los de la energía. Las multinacionales han adquirido gran importancia así como los fondos de inversión con los que los Estados han de interactuar y concertarse con ellos para hacer frente a los nuevos desafíos y amenazas que igualmente son globales.

En el siglo XX, al declive de Europa le sucedió el auge de Estados Unidos, de un lado, y de otro, la URSS, las dos superpotencias de entonces. La Guerra Fría produjo fricciones que se resolvieron por estrategias indirectas de las anteriores en la periferia creando la oposición de dos bloques enfrentados. El fin de la Guerra Fría desató muchos conflictos y supuso un cambio radical del contexto geoestratégico y la interdependencia de la sociedad se ha hecho más fuerte. Ante nosotros, una realidad: los estados siguen siendo los actores por excelencia, están condenados a entenderse pero tienen que interactuar con otros actores.

Lo que aconteció en los años noventa tras la caída del Muro de Berlín hizo que, de un lado, se disgregara la URSS emergiendo posteriormente Rusia que ha ido buscando convertirse en un gran actor y de otro, surgiera un hegemon que, ha sido hasta hace poco, los Estados Unidos.

En el actual contexto global se ha manifestado de forma cada vez más evidente el traslado masivo de la industria europea y norteamericana a Asia, el nuevo eje del mundo, en un orden internacional menos jerarquizado. China va emergiendo como un actor fundamental, con un relevante crecimiento económico sostenido, uniéndose a India, Rusia y Brasil, de esta manera, un tercio del crecimiento mundial en la primera década del siglo XXI ha tenido su origen en los BRICS. Ahora, el poder en el mundo está cada vez más repartido, esto supone que se multiplica la formas de establecer distintas alianzas.

A este respecto, mientras la ONU encarna un multilateralismo limitado, la Unión Europea se establece como fórmula de integración económica y política y surgen diferentes fórmulas de cooperación regional (ASEAN, UNASUR, NEPAD, entre otras).

Se ha acelerado la “mundialización” en todos los aspectos. Desde lo político, dado este escenario, nos vemos obligados a analizar las relaciones internacionales desde un enfoque más unitario como si de un “todo” se tratara. Esto supone también que, de un lado, disminuyan los conflictos interestatales y, de otro, se incrementen las amenazas, tensiones y riesgos transnacionales. A este respecto, el multilateralismo se impone pero son también muchas las reticencias que suscita.

Así las cosas, sin habernos repuesto aún del golpe sanitario de la Covid 19, caminamos hacia una crisis económica durísima. En estos momentos tan convulsos, la sociedad debe hacer frente a una serie de retos primordiales para su futuro como la escasez de energía, los recursos renovables, el cambio climático, la preservación de los ecosistemas, los nuevos modelos socioeconómicos. Este mundo es ciertamente complicado pero la base teórica para estructurarla y analizarla es fundamental. Cómo abordamos la realidad y cómo nos resituamos cuando ésta cambia deviene esencial. En este contexto cambiante, imprevisible y complejo como el actual es el que nos situamos al tratar de analizarlo, anticiparnos para ofrecer soluciones de forma global y con el que compartimos una serie de intereses comunes como espacio geográfico, sistema de valores, etc...

Es claro que el mundo ha cambiado. Actualmente existen unos doscientos Estados en el mundo. Nuevos problemas y amenazas se plantean: las crisis migratorias, el renacer de los nacionalismos en el mundo, nuevas políticas identitarias. Cambios políticos, económicos y ecológicos globales. Se ha producido notables mutaciones en la gran lucha por el poder entre EEUU, Rusia y China. Tanto Samuel HUNTINGTON en “El choque de civilizaciones” como Francis FUKUYAMA en “El fin de la historia” abordan esta problemática del mundo actual tan volátil y complejo y que pueden servirnos a buen seguro para poder plantearla.

En la hora presente es importante hablar de seguridad, este concepto puede tener y efectivamente tiene muchos matices distintos. Entre otros problemas de seguridad, merece destacar la seguridad medioambiental, un problema que es preciso atajar. Hay que reflexionar sobre el cambio climático. El clima y el medio ambiente no son permanentes ni estable sino que cambian. Ciertas regiones, como la ártica están experimentando un cambio. Debido al calentamiento, los mares están expandiéndose y subiendo de nivel, las geografías físicas y humanas se alterarán, por lo que existe la posibilidad real de que importantes zonas del planeta acaben inundadas. A finales del presente siglo, millones de personas, desde Alaska hasta las Seychelles podrían acabar siendo refugiados climáticos. Las inundaciones y el calor excesivo volverán inhabitables algunas zonas de la tierra.

Son frecuentes mutaciones en la atmósfera, la biosfera, la litosfera y la hidrosfera. Los episodios de contaminación medioambiental, la pérdida de diversidad y la transición a un sistema energético bajo en carbono puede provocar una disminución del poder histórico de países productores de gas y petróleo. Nuevas amenazas surgen, como las amenazas transnacionales que afectan a la contaminación del aire, a los vertidos y a los residuos contaminantes, responsables del adelgazamiento de la capa de ozono.

En esta época de intensa globalización es bastante inútil presuponer que los estados ejercen el control exclusivo sobre sus territorios. Los estados ejercen la soberanía sobre sus territorios pero la distinción entre dentro y fuera cada vez es más difícil de mantener, ya que

precisa de una redefinición donde principios como la cooperación se impongan, entre otros, en la esfera de la seguridad ambiental. En este ámbito en concreto implica una actividad transnacional, multidimensional donde hay involucrados múltiples actores, entre ellos, gobiernos, organizaciones internacionales, las empresas transnacionales, ONGs, redes, medios de comunicación, asociaciones ecologistas y ciudadanos en general son los sujetos a tener en cuenta. El transnacionalismo, la interdependencia configura una visión de mundo completamente diferente. La globalización rompe el sistema de los Estados como centro de gravedad y se sustituye por un sistema en red a modo de nodos vinculados entre sí.

Es preciso mejorar la coordinación y las normas de acción colectiva. Dotarnos de una sensibilidad global y cosmopolita que permita reconocer esta vulnerabilidad medioambiental. En este sentido, el desarrollo de Internet ha fomentado la interacción social y reducido las distancias geográficas, permitiendo a los estados y a otros agentes producir y consumir sus propios materiales. Internet ha procurado un importante medio a los activistas de todo el mundo para plantear alternativas y soluciones, compartir experiencias, planear acciones e intercambiar datos; ha contribuido a ayudar a grupos a promover sus puntos de vistas y a establecer sus nuevas agendas, ya que a menudo se quejan que los medios dominantes tienden a marginar sus protestas y demandas. Además de ser un cauce privilegiado para influir en la opinión pública de forma más intensa y personalizada que anteriores formas de propaganda.

Y esta preocupación se trasluce en la reflexión ante la crisis ecológica, sus causas y posibles soluciones, sino, sobre todo, también el sentido comprometido en la defensa de los países más desfavorecidos. El cambio climático obligará a gobiernos, empresas, inversores y ciudadanos a tomar decisiones como reducir drásticamente las emisiones y aceptar que el modelo de negocios de nuestro siglo ha dejado de ser sostenible. Descarbonización, las inversiones socialmente responsables y un respaldo popular cada vez mayor constituyen el marco de esta lucha contra el cambio climático.

Nos alejamos así del planteamiento realista del estudio de las relaciones internacionales que hasta ahora ha sido muy significativo y que resalta que los países coexisten en un mundo anárquico debido a la ausencia de un gobierno mundial. Entiendo, a mi parecer, que en la actualidad se impone otra cosmovisión. A problemas globales se impone la cooperación y colaboración a través de instituciones comunes, derecho internacional y organismos intergubernamentales como las Naciones Unidas y la Unión Europea entre otros. Así es, a partir de 1945, la creación de las Naciones Unidas, la aprobación de la Declaración universal de los Derechos Humanos en 1948 y además la Carta de las Naciones Unidas a través de la que los países aceptan que el Consejo de seguridad tienen la potestad de determinar qué constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacional y que se han de acatar las resoluciones al respecto.

## **2 El camino hacia la concertación sobre el cambio climático**

En las líneas que vienen a continuación vamos a plantear y desarrollar nuestra reflexión y recogeremos los principios teóricos y fundamentos básicos, siendo la seguridad medioambiental la materia escogida para este propósito.

Analizar el papel que tenemos todos en la responsabilidad solidaria hacia la conservación del planeta y en la búsqueda de una sociedad más justa e inclusiva. Debemos entender que el

medio ambiente como un bien colectivo, patrimonio de toda la humanidad y responsabilidad de todos.

Y esta preocupación se trasluce en la reflexión ante la crisis ecológica, sus causas y posibles soluciones, sino, sobre todo, también el sentido comprometido en la defensa de los países más desfavorecidos.

La preservación de la naturaleza, no exenta de polémica, de manera valiente y comprometida a través de la política internacional. La libertad debe ser el catalizador de una opción militante por la sostenibilidad, por la apuesta positiva, por un mundo mejor, frente a una loca huida hacia ninguna parte.

La apuesta por una vuelta a la naturaleza no es a una visión estática de ésta; es la apuesta por una integración con los aspectos sociales y axiológicos, un adecuado justiprecio que de no pagarlo puede causar enormes males y sufrimientos. Por tanto, el punto de partida para acometerlo debe ser la incorporación de una perspectiva social que tenga en cuenta los derechos fundamentales de los más postergados.

Se trata de situarnos ante un nuevo modelo social, una nueva forma de relacionarnos de percibir y de interactuar con el planeta y con nuestros semejantes. El ser humano ya no puede reconocer una única posición individual respecto al mundo como una postura autorreferencial, centrada exclusivamente en sí mismo y su poder. En sintonía con lo anterior debe rechazarse la lógica de “usar y tirar” que justifica todo tipo de descarte ambiental, que trata a la naturaleza como un simple objeto y que conduce a una infinidad de formas de dominio.

Vivimos en un mundo acelerado, con una intensidad de ritmos de vida, trabajo y relaciones, que está propiciando el deterioro del mundo y de nuestra calidad de vida, al menos para gran parte de la humanidad. Se acometen así varios aspectos de la actual crisis ecológica:

*-Contaminación, basura y cultura del descarte:* asumiendo de nuevo la crítica al sistema económico, ligada a un sistema financiero injusto, hace que, la contaminación sea un problema grave, producto de nuestros sistemas productivos, que no es convenientemente considerado.

La etiología de este fenómeno, debe buscarse en la cultura de descarte, que faceta tanto a las personas excluidas, como a las cosas que se sustituyen muy rápido por otras, deviniendo basura, pues el sistema industrial, al final del ciclo de producción y de consumo, no ha desarrollado la capacidad de absorber y reutilizar residuos y desechos. Todavía no se ha logrado adoptar un modelo circular de producción que asegure recursos para todos y para las generaciones futuras, y que supone limitar al máximo el uso de los recursos no renovables, moderar el consumo, maximizar la eficiencia del aprovechamiento, reutilizar y reciclar.

*-Cambio climático:* El clima es un bien común, de todos y para todos. No obstante, el cambio climático es un problema global con graves dimensiones ambientales, sociales, económicas, distributivas y políticas, y plantea uno de los principales desafíos actuales para la humanidad.

Pero los efectos del cambio climático se ceban especialmente con los más pobres, que pierden sus medios de subsistencia, con los que carecen de acceso a otros recursos sociales y de protección. A estos efectos traemos a colación el status de refugiados, quedando al albur de los impactos, sin ninguna posibilidad de escapar o aminorar sus efectos, pues muchos de los que tienen más recursos y poder económico o político parecen concentrarse sobre todo en

enmascarar los problemas o en ocultar los síntomas. Incidiendo en la dimensión de seguridad, destacamos igualmente la categoría de refugiado medioambiental. En 2008 su cifra superaba a la de los desplazados políticos en el mundo. El Instituto de Desarrollo Sostenible y Relaciones Internacionales realiza inventario de las personas que deben abandonar su habitat tradicional por motivos ambientales (inundaciones, desertificación o subida del nivel del mar). En este sentido, los impactos del cambio climático podrían llevar a 216 millones de personas a migrar dentro de sus propios países para 2050, de acuerdo con estudios recientes del Banco Mundial.

*-Pérdida de Biodiversidad:* la forma de entender la economía y las actividades comerciales y consumo está generando la depredación de nuestra diversidad, plantas y animales, que pueden constituir recursos muy valiosos para nuestra alimentación, así como para nuestra salud, dada la importancia de los servicios ecosistémicos que proporcionan. Es por ello, la opción por no considerarlos sólo como “recursos”, sino como elementos indispensables de la necesaria interrelación entre los elementos de la naturaleza.

Entendemos que deviene imprescindible enlazar la conciencia ecológica con el planteamiento social, para integrar la justicia en los debates ambientales.

A nivel internacional, existe una verdadera deuda ecológica, especialmente entre el Norte y el Sur, que es el resultado de la depredación histórica de los recursos naturales por parte de algunos países hegemónicos, apoyados por intereses de multinacionales que no se preocupan con los impactos de sus actividades y sostenidos por un sistema económico que no tiene en cuenta la deuda ecológica. Por ello, no hay espacio para la globalización de la indiferencia.

El proceso acelerado de la globalización ha intensificado el deterioro medioambiental, según los estudios del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). En las últimas décadas, la humanidad ha transformado los ecosistemas y la biodiversidad en una mayor extensión y más rápido que en ningún otro periodo de la historia.

El panorama en términos de seguridad es preocupante. El medioambiente está hoy en estado de alerta a causa de las actividades humanas. El abuso en el consumo de combustibles fósiles y el incremento de gases de efecto invernadero (GEI) han coadyuvado al cambio climático y al calentamiento global. Esta situación puede considerarse como un factor multiplicador de tensiones e inestabilidad en los países frágiles o vulnerables.

Tras el Protocolo de Kioto (en adelante, PK) con un pulso muy débil para, por un lado, afrontar la barrera temporal del 2012, año en el que finalizaban las obligaciones de reducción de gases de efecto invernadero de los Estados recogidos en el Anexo I y, por otro lado, evitar la huida de los Estados Partes para asumir nuevos compromisos de reducción más allá de esa fecha<sup>1</sup>.

Hoy en día es prácticamente incuestionable el auge de la palabra “sostenible”. En 2015 se produjeron dos grandes hitos que han diseñado el camino hacia un desarrollo más sostenible. De un lado, el 25 de septiembre se adoptó, la Resolución A/RES/70/1, de la Asamblea General, que aprobó una nueva agenda de desarrollo sostenible denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Esta incluye un total de 17 de Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS), sustituyendo a los Objetivos de Desarrollo del

---

1 Protocolo de Kioto a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, adoptado en Kioto el 11 de diciembre de 1997, y que entró en vigor el 16 de febrero de 2005.

Milenio (en adelante, ODM) contenidos en la Declaración del Milenio<sup>2</sup>. En éstos últimos, se diseñaron un total de ocho en los que se prescindió del componente medioambiental.

Por otro lado, el 12 de diciembre, adoptó el Acuerdo de París (en adelante, AP), que ha marcado un punto de inflexión en la evolución del régimen jurídico internacional sobre cambio climático.

Estos dos instrumentos internacionales, uno no vinculante o de *soft-law* en forma de resolución y, el otro vinculante, por su propia naturaleza de tratado internacional “flexible”, tienen elementos que se interrelacionan y que lo hacen de una manera bidireccional. De esta manera, de un lado, es evidente que el objetivo de desarrollo 13 apuesta por la adopción de “medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”. Además se reconoce una vinculación entre el cambio climático y otros objetivos, así las metas 1.5, 2.4 y 11.b incluyen referencias explícitas al cambio climático. Y de otro, que la Agenda 2030 es explícita reconociendo que el foro intergubernamental internacional para negociar la acción climática es el creado por la CMNUCC.

Está presente el concepto de transversalidad, lo que supone que el ODS 13 está recogido y ha de ser tenido en cuenta en la consecución de los otros objetivos. Además, este carácter se pone de manifiesto en el preámbulo de la citada resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, como en los tres pilares del propio concepto de desarrollo sostenible: sociedad, economía y medio ambiente.

La forma de producción de energía, es uno de los temas fundamentales que tiene una vinculación fuerte con el cambio climático y con la forma en que éste ha de ser mitigado. En este sentido, la energía es uno de los sectores en los que, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (en adelante, IPCC por sus siglas en inglés), puso el foco por su gran relevancia a la hora de reducir los gases de efecto invernadero (en adelante, GEI).

En este sentido merece destacarse igualmente la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático que ha supuesto un entendimiento compartido de toda la Comunidad Internacional<sup>3</sup>.

El concepto de desarrollo sostenible ya aparecía en el Informe Brundtland y se definió como “el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. A este respecto hemos de señalar que el carácter transversal del ODS 13 que se manifiesta igualmente en el propio texto del AP de 2015, al introducir referencias expresas al desarrollo sostenible tanto en el Preámbulo como en su articulado (art 4.1, 6.1, 6.2 y 6.4). Entendemos que al ser materias vinculadas entre sí tienen unos efectos complementarios que se refuerzan mutuamente, o incluso logran unos efectos sinérgicos.

En este sentido se hace hincapié sobre la necesidad de implementar la debida coordinación de las diferentes normativas ambientales, como principio general inspirador de la política ambiental así se resaltó por la propia Asamblea General de Naciones Unidas en su informe “*Lagunas en el Derecho internacional del medio ambiente y los instrumentos relacionados con el medio ambiente*”, en la que se indicaba que se da un “déficit importante de coordinación en la

---

2 Resolución A/RES/55/2, de 13 de septiembre de 2000, *Declaración del Milenio*.

3 Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992, y que entró en vigor el 21 de marzo de 1994.

formulación de leyes y la aplicación a todos los niveles y una necesidad de coherencia normativa, apoyo mutuo y sinergias en la aplicación”<sup>4</sup>.

Partimos pues del Acuerdo de París, como un marco que guía el camino hacia el desarrollo sostenible bajo los parámetros de la Resolución 70/1 de la Asamblea General de 25 de septiembre de 2015 y de la Resolución A/RES/71/313, de la Asamblea General el 6 de julio de 2017, en la que se recoge en “marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

No hemos de soslayar que en el Preámbulo del Acuerdo de París de 2015, reconoce asimismo que ha de prestarse ayuda por parte de los Estados desarrollados, al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, lucha contra el cambio climático (en el tema, entre otros, de la reducción de GEI) a los países más desfavorecidos o en desarrollo, erradicando la pobreza, contemplado como uno de los ODS14. De esta manera, se trata de ayudar a los que tengan menos capacidad para poder facilitar su “acceso equitativo al desarrollo sostenible”.

Todo pasa por un cambio de paradigma que afecta a los “estilos de vida y pautas de consumo y producción”, que son impulsadas desde el punto de vista internacional. Teniendo en cuenta el horizonte temporal y su negociación (se realizaron en el mismo periodo) no es extraño que existan similitudes entre ambos textos; ambos, tienen un ámbito de aplicación universal, ya que se dirigen a todos los Estados y apuestan por la aplicación del principio de responsabilidad común. Impulsan una gobernanza multinivel y multisectorial con el ánimo de involucrar a todos los actores en la consecución de los objetivos que contribuyan a reforzar el pilar medioambiental del desarrollo sostenible y la mitigación del cambio climático. En este sentido, buscan un enfoque bottom-up siendo los propios Estados los que implementan las medidas más concretas a través de las Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (en adelante CDNN). Estas CDNN pueden ser calificadas como acuerdos subsiguientes, en el sentido que el artículo 31.3 a) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados<sup>5</sup> (en adelante CVDT).

Se trata de un sumatorio de diecisiete propósitos y tres dimensiones del desarrollo sostenible: económico, social y ambiental, que ya en su momento se reconoció con anterioridad en el Informe Brundtland<sup>6</sup> del año 1987.

La inclusión de este triángulo, de estos tres pilares se han recogido en numerosos documentos y estrategias de manera transversal, entre otros, en el Tratado de la Unión Europea (art 3), la estrategia de Lisboa y la Estrategia Europa 2020. Así, la Comisión Europea ofrece una de las definiciones más sencillas de la sostenibilidad, haciendo referencia al equilibrio entre el trío económico, social y medioambiental<sup>7</sup>.

En ella, se afirma que muchos de los desafíos y problemas universales están vinculados entre sí y propone abordarlos desde una perspectiva novedosa que permita aportar soluciones integrales.

4 Asamblea General Naciones Unidas, “Lagunas en el Derecho internacional del medio ambiente y los instrumentos relacionados con el medio ambiente: hacia un pacto mundial por el medio ambiente”, Doc. A/73/419, de 30 de noviembre de 2018.

5 Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptado el 23 de mayo de 1969 y que entró en vigor el 27 de junio de 1980.

6 Asamblea General Naciones Unidas, Doc. A/42/427, de 4 de agosto de 1987, Nuestro futuro en común.

7 Comunicación de la Comisión: “Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, Bruselas, 3 de marzo de 2010, COM (2010), 2020 final.

A este respecto, en esta Resolución se reconoce la interdependencia entre la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, la lucha contra la desigualdad dentro de los países, la preservación del planeta, la creación de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y el fomento de la inclusión social y acota un amplio conjunto de objetivos y metas universales y transformativas, de gran alcance y centrado en las personas.

Se trata de lograr una economía con pocas emisiones de carbono, con usos más eficientes de los recursos y con un alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial, entre otros. En definitiva, en el contexto de globalización económica contribuir a la realización de los objetivos estratégicos de Europa 2020.

Su implementación es voluntaria para los Estados miembros, que deben decidir su alcance exacto en el ámbito de las políticas públicas medioambientales generales, como pueden ser la reutilización de envases, la reducción de residuos, la lucha contra el cambio climático, la utilización de energías renovables y la potenciación de la agricultura ecológica.

La acepción de la economía circular es interdisciplinar y no suele estar exenta de debate, el refuerzo de la circularidad en los grupos de criterios ecológicos nuevos y actualizados para garantizar su visibilidad como prioridad. Aunque queda un largo camino por recorrer antes de alcanzar la circularidad <sup>8</sup>.

### **3 La COP 26 de Glasgow: la adopción de medidas en defensa del clima y contra el calentamiento global**

Durante casi tres décadas, las Naciones Unidas han estado reuniendo a casi todos los países del mundo en cumbres del clima globales<sup>9</sup>, las llamadas COP por sus siglas en inglés, que son las “Conferencias de las Partes”. Las Partes son signatarios de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), un tratado que fue acordado en 1994 y que cuenta con 197 Partes (196 países más la UE). En este tiempo, el cambio climático ha pasado de ser un asunto periférico para convertirse en una prioridad global.

Tras la celebración de la COP24 en Katowice (Polonia) y la COP25 celebrada en Madrid (España) en 2019, se ha celebrado en Glasgow la COP26 en un contexto de pandemia mundial

---

8 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular”, Bruselas, 2 de diciembre de 2015, COM (2015), 614 final.

9 La seguridad medioambiental se ha manifestado en los diversos intentos que se han implementado para evitar la degradación del planeta. A continuación algunos hitos que merece la pena destacar:

En 1972, en Estocolmo, la conferencia consideraba que la degradación del medioambiente formaba parte de los aspectos socioeconómicos.

En 1987, la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo considero necesario ampliar la noción de seguridad incluyendo la seguridad medioambiental.

En 1992, en Río de Janeiro se aprobaron dos grandes Convenios: el referido al Cambio climático y el referido a la Biodiversidad. Igualmente, se aprobó la Carta de la Tierra y la Agenda 21.

En 1997, en Kyoto, con su Protocolo se efectuaron importantes compromisos.

En 2009, en Copenhague, se celebró la Cumbre del Clima.

En 2010, en Cancún, se celebró la Cumbre sobre el cambio climático que mejora el protocolo de Kyoto.

En 2012, se celebró de nuevo en Río de Janeiro, la Cumbre de las Naciones Unidas sobre la sostenibilidad.

En 2015, en París, se celebró la Cumbre sobre el cambio climático.

En 2017, en Bonn, se celebró la Cumbre sobre el cambio climático.

y de escalada de la emergencia climática y riesgo para el ecosistema y la biodiversidad. De esta manera, en paralelo a la crisis sanitaria, la crisis climática se plantea como el principal reto al que se enfrenta la humanidad.

Desde la COP de París, en el último informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) ha descrito los efectos profundos, irreversibles y existenciales asociados a la crisis climática. Los fenómenos meteorológicos extremos de 2021, como inundaciones catastróficas, olas de calor e incendios forestales, eliminan cualquier duda de que las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) procedentes de la actividad humana están desestabilizando los modos de vida. De esta manera, en 2015, el mundo se reunió en París para abordar el cambio climático. Seis años después, la COP26 en Glasgow se ha dispuesto a cumplir los compromisos del Acuerdo de París, que entró en vigor el 4 de noviembre de 2016 y ya lo han ratificado 191 Estados y la UE.

Efectivamente, bajo el lema “Uniendo al mundo para hacer frente al cambio climático”, la COP26 ha reunido a gobiernos, empresas, autoridades locales y sociedad civil para debatir activamente acerca de la acción mundial por el clima. Los países deben emprender reducciones urgentes, sostenidas y profundas de las emisiones mundiales de GEI en todos los sectores. El propósito básico de la COP26 ha sido “mantener vivo el objetivo de 1,5”, esto es limitar el aumento de la temperatura a 1,5 grados centígrados frente a los 2 grados centígrados que recogía el Acuerdo de París.

Todos los países han de presentar una “Comunicación de Adaptación” que es un resumen de lo que están haciendo y lo que esperan hacer para adaptarse a los impactos del cambio climático, los retos que afrontan y los sectores en los que requieren ayuda. Estos planes permitirán a que todos podamos aprender juntos y a compartir mejores prácticas entre países.

La COP26 ha pretendido que los países que presentaron en su momento sus compromisos climáticos los actualicen y los hagan más ambiciosas (las llamadas contribuciones determinadas a nivel nacional CDN). Se hace un llamamiento a los países que no han enviado todavía planes de lucha contra el cambio climático o NDC a enviarlas lo antes posible. Asimismo, en lugar de efectuar las actualizaciones a los cinco años que éstas se hagan anualmente.

Además se han establecido otras metas básicas para lograr resultados satisfactorios, en concreto:

I.-Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, la eliminación del uso del carbón y la detención de la deforestación.

A este respecto, el artículo 6 del Acuerdo de París reconoce el potencial de los mercados internacionales del carbono para lograr reducciones de las emisiones de forma rentable y estimular la inversión del sector privado. La UE reconoce que el comercio de derechos de emisión es una herramienta eficaz para reducir emisiones cuando se aplican normas estrictas de seguimiento, notificación y verificación para garantizar la integridad medioambiental de dicho mercado. Para ello, se trata de completar las negociaciones técnicas que completen el código normativo necesario para garantizar la aplicación efectiva del Acuerdo de París. Conseguir utilizar normas comunes para notificar EGI y para seguir el cumplimiento de los objetivos nacionales de forma transparente, verificable y comparable.

Es la COP donde se acelera la eliminación del carbón y se pone el fin a los subsidios a los combustibles fósiles. Igualmente, se reconoce la importancia de la protección de la naturaleza, la biodiversidad y los océanos.

II.-Aumentar los esfuerzos de adaptación, en particular, en los países en desarrollo y más vulnerables, conciliando debidamente protección ambiental con desarrollo, paliando igualmente las desigualdades sociales. Y siempre con la idea clara de que esto acontezca mientras se recuperan de la pandemia.

La UE y los Estados miembros son también los principales proveedores mundiales de ayuda al desarrollo (un total de 67.000 millones en 2020), y la acción de lucha contra el cambio climático está cada vez más integrada en esa ayuda. A tales efectos deviene fundamental la implementación de proyectos e iniciativas de recuperación verde, los planes para la transición energética, la inversión en la agricultura climáticamente inteligente, entre otros, para lo cual se plantea también que reciban los menos desarrollados asistencia técnica a través de la Red de Santiago creada en la COP25. En este sentido, la UE y sus Estados miembros han sido proactivos a la hora de fomentar y patrocinar iniciativas específicas como el Pacto Mundial de los Alcaldes para el Clima y la Energía y la iniciativa Misión Innovación.

III.-Movilizar financiación, primero mediante el cumplimiento de compromisos anteriores y después incorporando nuevos flujos económicos. Se trata que los países desarrollados puedan movilizar más de 100.000 millones USD anuales de fondos públicos y privados para la lucha contra el cambio climático hasta 2025. Aunque la UE, sus Estados miembros y el Banco Europeo de Inversiones son el mayor contribuyente de fondos públicos para la lucha internacional contra el cambio climático, hay una apremiante necesidad de que otros países desarrollados contribuyan en mayor medida. Para este objetivo resulta esencial la participación y apoyo del Banco Mundial a través de su Plan de Acción sobre el Cambio climático 2021-2025. Asimismo, resulta muy destacada las acciones que implementarán el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional (IFC) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA).

Dentro de este planteamiento colectivo, por su parte, la Unión Europea ha convertido la acción por el clima en su máxima prioridad, ha implantado el Pacto Verde Europeo<sup>10</sup> y ha insistido en la necesidad de seguir avanzando a fin de que Europa se convierta en el primer continente climáticamente neutro del mundo de aquí a 2050. Este objetivo constituye legislación vinculante de la UE en virtud de la Ley Europea del Clima que fue adoptada por el Parlamento Europeo y el Consejo y que entró en vigor en julio de 2021. La UE está a la cabeza de la transición ecológica, así ha instaurado un marco legislativo ambicioso y vinculante que abarca todos los sectores de la economía. De 1990 a 2020, en la UE las EGI han disminuido un 31%, avanzar hasta al menos un 55% de aquí a 2030 y alcanzar la neutralidad climática de allí a 2050.

---

10 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “El Pacto verde europeo”, Bruselas, 11 de diciembre de 2019, COM (2019), 640 final. Asimismo, merece destacarse la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Plan de inversiones para una Europa Sostenible, Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo, Bruselas, 14 de enero de 2020, COM (2020), 21 final.

No es fácil rediseñar hábitos y comportamientos. La educación y la formación siguen siendo desafíos básicos: *todo cambio necesita motivaciones y un camino educativo*. Especialmente relevante es la reflexión respecto al papel del Derecho, y su función educativa respecto al respeto al medio ambiente. Así, es necesario que los ciudadanos se sientan representados por el Derecho, y que aquéllos, la asuman personalmente como elemento de transformación. La conexión con la teoría habermasiana parece evidente<sup>11</sup>.

Dentro de Europa, países como Suecia, Finlandia, Dinamarca y Países Bajos tienen la postura más ambiciosa, frente a Hungría, Rumanía, Bulgaria, República Checa y Polonia están en el otro extremo de menos compromiso.

Por su parte, España es uno de los países más vulnerables frente a la emergencia climática y su inactividad en este sentido le obliga ahora a realizar los mayores esfuerzos para reducir sus emisiones lo antes posible y poder alinearse en su responsabilidad política como país desarrollado con objeto de cumplir los compromisos del Acuerdo de París.

#### **4 A modo de conclusión: trabajar juntos para cambiar el modelo existente y aportar soluciones reales**

La Cumbre del Clima de Glasgow ha concluido con unos acuerdos ambiciosos, reflejados en el Pacto para el Clima de Glasgow, lo que supone un claro impulso a la lucha contra el cambio climático en el ámbito multilateral de Naciones Unidas<sup>12</sup>.

¿Cómo enfocamos el mundo actual con escenarios cada vez más volátiles? Entiendo que se trata de reflexionar sobre este entorno complejo, procediendo a un análisis, donde se estudie sus múltiples causas y nos acerquemos a ella desde una perspectiva multidisciplinar. La aproximación holística ha ido imponiéndose progresivamente llevando a estudiar los actores (los directos e indirectos, los que se ven afectados, sus intereses y relaciones) la estructura (aspectos políticos, económicos, sociales) y las dinámicas (tendencias a largo plazo, los riesgos o los escenarios futuros más probables).

Todo actor, estatal o no, fija una estrategia para su funcionamiento cotidiano en el contexto internacional y asume de entrada un sinnúmero de riesgos y amenazas a los que ha de hacer frente. En un sistema anárquico que es el estado natural de la sociedad internacional, una serie de factores hay que tener en cuenta en la gestión del mismo, quien ejerce influencia o puede ejercerla. Es relevante considerar las medidas de presión, las tensiones que van surgiendo, los esfuerzos disuasorios, la adopción de medidas, la articulación de sanciones, la diplomacia, la mediación, la negociación y otras acciones.

11 Sobre Habermas y su extensa obra, *Facticidad y validez: sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso* (5ª ed.), Trotta, 1998; *La ética del discurso y la cuestión de la verdad*, Paidós Ibérica, 2003; *Historia y Crítica de la opinión pública*, Gustavo Gili, 2004; *La lógica de las ciencias sociales* (4ª ed.), Tecnos, 2007; *Teoría y Praxis: Estudios de Filosofía Social*, Tecnos, 2008; *Ciencia y Técnica como ideología* (6ª ed.), Tecnos, 2009; *Carta al Papa. Consideraciones sobre la Fé*, Paidós Iberica, 2009; *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*, Cátedra, 2011; *Israel o Atenas: Ensayos sobre Religión, Teología y Racionalidad* (2ª ed.), Trotta, 2011; y, *Mundo de la Vida, Política y Religión*, Trotta, 2015.

12 <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/glasgow-climate-change-conference-october-november-2021/outcomes-of-the-glasgow-climate-change-conference>

La globalización ha provocado una “sociedad de riesgo” como formula BECK y para afrontar todos estos desafíos los Estados deberán cooperar. Por otro lado, las organizaciones internacionales han contribuido a transformar este escenario estratégico. Se trata de abordar con una visión integral los problemas a través de la cooperación internacional; por ello, el derecho internacional, la transparencia, la opinión pública devienen también instrumentos esenciales.

Para luchar contra la emergencia climática hay que estar atentos y despreciar el llamado “maquillaje verde” denunciado desde los grupos ecologistas al señalar que concepto “Cero Neto” es un término que encubre una promesa de inacción climática, ha de irse al cero real de emisiones así como poner punto y final a los falsos sistemas de compensaciones de carbonos que en definitiva se convierten en bonos comerciales que otro emisor puede comprar o las mentiras del hidrógeno verde.

Se trata hacer frente al cambio climático para asegurar una recuperación económica sostenible e inclusiva. En estos momentos deviene esencial mantener la presión política, impulsar la acción climática colectiva, intensificar el diálogo constructivo y las acciones de quienes ya vienen trabajando en ella y convencer a los mayores emisores del mundo para que adopten medidas urgentes que reduzcan con mayor rapidez las emisiones de gases de efecto invernadero.

Solo podremos afrontar los retos del cambio climático si trabajamos juntos. En el tablero de las negociaciones nos encontramos con China, uno de los mayores emisores del mundo, responsable de alrededor del 28% de las emisiones globales junto a Estados Unidos, responsable del 16 % de las emisiones, son el foco principal. La Unión Europea, que supone aproximadamente el 8 % de las emisiones mundiales tiene también junto a India, Rusia, Australia y Brasil un papel protagonista aunque estos últimos siguen anteponiendo los intereses de su industria contaminante a sus obligaciones y responsabilidad con la comunidad internacional.

Durante la Asamblea General de Naciones Unidas de septiembre de 2021, China anunció que dejaría de construir centrales eléctricas de carbón en el extranjero y ha fijado su neutralidad de carbono en el 2060 así como Japón y Brasil se han comprometido a incrementar sus metas. Igualmente, EEUU se comprometió a duplicar su participación en el financiamiento climático para los países del Sur Global. En este sentido, EEUU no ha ratificado el Protocolo de Kyoto y se retiró del Acuerdo de París de 2015, aunque se tiene también la gran esperanza climática que EEUU vuelva al Acuerdo de París.

Además, los objetivos establecidos en la COP 26 celebrado en noviembre de este año en Glasgow de cada parte deben basarse en un reparto justo que tenga en cuenta la responsabilidad histórica y diferenciada de cada país. Es urgente que el Sur Global pueda llevar a cabo su transición a energías limpias, su adaptación a los impactos del cambio climático y su recuperación ante las pérdidas que ya son inevitables. El Norte Global, mayor responsable de la emergencia climática, debe asegurar el flujo de financiación necesario para pagar su “deuda ecológica” y financiar la transición.

Llegados a este punto, una reflexión capital: ante estos nuevos retos y anhelos, ¿cuál es el papel que corresponde a la política internacional? Necesitamos cambiar el modelo de desarrollo global. Que se intensifique el liderazgo de las actuaciones de las instituciones financieras comprometidas con el cambio climático y de las agencias de cooperación al desarrollo. También se debe promover una mayor alineación y sinergias entre los procesos internacionales para hacer

frente al cambio climático y la pérdida de biodiversidad así como tener una mejor comunicación con todos los actores.

Además, en este contexto de crisis ocasionada por la pandemia de la COVID 19 en la que se impone además sumar esfuerzos y concretar las transformaciones profundas que necesita el planeta, el mundo global. Así, en Glasgow se ha reconocido el papel de la naturaleza y los ecosistemas para alcanzar los objetivos. En materia de océanos, reconoce el importante vínculo entre la ambición climática y la preservación de estos, integrándose más los océanos en los programas de trabajo.

Necesitamos un cambio de modelo a todos los niveles, en el que el medio ambiente se sitúe en el centro de las políticas. Que los gobiernos actúen representando el interés general, que sean responsables frente a la ciudadanía e independientes ante las grandes empresas. Que se escuche a la sociedad civil que reclama una transición energética justa. En este sentido, se incorpora los temas de género (eliminación de desigualdades) con un propio plan de acción específico, pues también se avanza en la implementación del Plan de Acción de Género, aprobado en la COP25 de Madrid, con el fin de seguir avanzando en la desagregación de la información por razón de sexo. No se trata de un ambientalismo de género sino de reconocer la importancia de la igualdad de género en una transición ecológica justa, con un mandato a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para que elabore un estudio sobre la materia.

Hay que plantear, entre todos, soluciones para la crisis climática, pero el cambio debe suceder de manera equitativa y justa, siguiendo un enfoque de distribución justa en materia climática. La implementación del Acuerdo de París debe realizarse con justicia social -los países ricos deben dejar de emitir gases de efecto invernadero de forma real y deben pagar su cuota, parte justa para apoyar la adaptación y transición mundial en pos de energías renovables y sostenibles para todas las personas y rechazando las falsas soluciones.

Es imprescindible que en el diseño de esta arquitectura internacional no se afronte de manera reduccionista, para ello es indispensable el diálogo. En este sentido, el Papa Francisco abordó esta cuestión<sup>13</sup>, señalando sobre las dinámicas internacionales recientes lo siguiente: “*las Cumbres mundiales sobre el ambiente de los últimos años no respondieron a las expectativas porque, por falta de decisión política, no alcanzaron acuerdos ambientales globales realmente significativos y eficaces*”<sup>14</sup>. Son necesarios, formas e instrumentos eficaces de gobernanza global, más responsable: “*necesitamos un acuerdo sobre los regímenes de gobernanza global para toda la gama de los llamados “bienes comunes globales*”<sup>15</sup>, dado que “*la protección ambiental no puede asegurarse sólo en base al cálculo financiero de costos y beneficios. El ambiente es uno de esos bienes que los mecanismos del mercado no son capaces de defender o de promover adecuadamente. Una vez más, conviene evitar una concepción mágica del mercado, que tiende a pensar que los problemas se resuelven sólo con el crecimiento de los beneficios de las empresas o de los individuos*”<sup>16</sup>.

En este sentido, es evidente el vínculo entre los asuntos ambientales y cuestiones sociales que no puede romperse. Esta ecología ambiental es inseparable de la noción de bien común y

13 Carta Encíclica Laudatio Si del Santo Padre Francisco sobre el cuidado de la Casa Común, San Pedro de Roma, Vaticano, 24 de mayo de 2015 (en adelante, CELS).

14 CELS 166, p.129.

15 CELS 174, p.134.

16 CELS, 190, p. 145.

del compromiso de las instituciones. El bien común implica tener en cuenta las generaciones futuras, pues no puede hablarse de desarrollo sostenible sin una solidaridad intergeneracional. A este respecto, la defensa ambiental pivota sobre un nuevo paradigma, la nueva perspectiva de la responsabilidad socioambiental.

*“Necesitamos una reacción global más responsable, que implica encarar al mismo tiempo la reducción de la contaminación y el desarrollo de los países y regiones pobres. El siglo XXI, mientras mantiene un sistema de gobernanza propio de épocas pasadas, es escenario de un debilitamiento de poder de los Estados nacionales, sobre todo porque la dimensión económico-financiera, de características transnacionales, tiende a predominar sobre la política. En este contexto, se vuelve indispensable la maduración de instituciones internacionales más fuertes y eficazmente organizadas, con autoridades designadas equitativamente por acuerdo entre los gobiernos nacionales, y dotadas de poder para sancionar.”<sup>17</sup>*

En definitiva, se trata que el derecho y la política tengan un impacto positivo en la vida de los ciudadanos y colaboren al progreso de la sociedad, hay, entre otras cuestiones, que asumir una relectura medioambiental de las normas y del método jurídico en la línea que apunta las medidas encaminadas a paliar el cambio climático. Es una cuestión que nos afecta a todos, a problemas globales, soluciones globales.

## 5 Referencias

BECK, *La sociedad del riesgo: Hacia una nueva modernidad*, ed. Paidós, 1998.

FUKUYAMA, F, *The End of History and the Last Man*, New York, Free Press, 1992.

HABERMAS, *Facticidad y validez: sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso* (5ª ed.) Trotta, 1998

*La ética del discurso y la cuestión de la verdad*, Paidós Ibérica, 2003.

*Historia y Crítica de la opinión pública*, Gustavo Gili, 2004.

*La lógica de las ciencias sociales* (4ª ed.), Tecnos, 2007.

*Teoría y Praxis: Estudios de Filosofía Social*, Tecnos, 2008.

*Ciencia y Técnica como ideología* (6ª ed.), Tecnos, 2009.

*Carta al Papa. Consideraciones sobre la Fé*, Paidós Iberica, 2009.

*Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*, Cátedra, 2011.

*Israel o Atenas: Ensayos sobre Religión, Teología y Racionalidad* (2ª ed.), Trotta, 2011.

*Mundo de la Vida, Política y Religión*, Trotta, 2015.

---

<sup>17</sup> CELS. 175, p. 134-135.

HUNTINGTON, S, *El choque de civilizaciones: y la reconfiguración del orden mundial*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, 1997.

MAZZOLENI, G, *La comunicación política*, Alianza, Madrid, 2010.

Papa Francisco, *Laudato si': Sobre el cuidado de la casa común*, Ediciones Vaticanas, 2015