

**Instrumento de ratificación del Acuerdo de París,
hecho en París el 12 de diciembre de 2015
[BOE n.º 28, de 2-II-2017]**

**HACIA EL RECONOCIMIENTO Y EL COMPROMISO UNIVERSAL EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO:
EL ACUERDO DE PARÍS**

La Convención Marco de Naciones Unidas Contra el Cambio Climático, adoptada en 1992 en la Cumbre de la Tierra de Río y ratificada por 196 Partes (195 Estados más la UE) es, como su propio nombre indica, un Tratado marco, lo que implica que tenga un carácter general y que, por tanto, necesite de un desarrollo posterior para gozar de eficacia.

El más reciente de esos desarrollos vino de la mano de la 21.^a Conferencia de las Partes de la Convención, más conocida como la COP-21, que el 12 de diciembre de 2015 dio luz verde al Acuerdo de París (AP).

La extraordinaria rapidez con la que los Estados ratificaron este texto puso de manifiesto la preocupación compartida por el medioambiente y la necesidad de actuar en aras de combatir el cambio climático, reconociéndose mundialmente su existencia, su origen antropogénico y la amenaza que supone.

A día de hoy, 168 son los Estados que se han adherido al AP tras la reciente ratificación llevada a cabo en octubre por la República Checa y Suiza, lo que deja únicamente a 27 Estados firmantes del Acuerdo pendientes de su ratificación. A saber, Angola, Burundi, Colombia, la República Democrática del Congo, Guinea Ecuatorial, Eritrea, Guinea-Bissau, Irán, Irak, Kuwait, Kirguistán, Líbano, Liberia, Libia, Montenegro, Mozambique, Omán, la Federación de Rusia, San Marino, Sudán del Sur, Surinam, Macedonia, Trinidad y Tobago, Turquía, Tanzania, Uzbekistán y Yemen.

Por consiguiente, la resistencia a formalizar el Acuerdo ha sido muy reducida, y vendría a responder a realidades muy distintas. De un lado, Nicaragua, que tenía unas expectativas más altas para este texto, pensando que las naciones desarrolladas deberían marcarse compromisos más estrictos al ser las principales responsables del cambio climático. Por otra parte, Siria, envuelta en una cruenta guerra civil.

A estos dos Estados habría que sumar el particular caso de Estados Unidos que, tras ratificar el Acuerdo en septiembre de 2016 (lo que supuso un giro en cuanto a su comportamiento respecto al medioambiente ya que nunca llegó a ratificar el Protocolo de Kioto), un año después, el 5 de agosto de 2017, comunicó oficialmente a la ONU su intención de retirarse del mismo lo antes posible. Esta circunstancia ha supuesto un duro golpe para la lucha contra el cambio climático si pensamos que EE. UU. es el segundo gran emisor de gases contaminantes a la atmósfera, solo por detrás de China. El proceso de retirada de un Estado Parte del AP se contempla en su artículo 28,

en el que se establece que la denuncia no podrá realizarse hasta que no hayan transcurrido, al menos, tres años desde la entrada en vigor del Acuerdo para esa Parte, lo que retendría a Estados Unidos dentro del Acuerdo hasta el 4 de noviembre de 2019.

Por lo que se refiere a la UE, esta ratificó el AP el 5 de octubre de 2016, habiendo hecho lo propio todos sus Estados miembros, con mayores o menores dificultades. El caso de la República Checa ha sido el más controvertido pues, pese a que el texto consiguió la aprobación del Senado en abril sin mayores problemas, en el Parlamento fueron necesarias cinco votaciones para lograr su aprobación, tras cuatro intentos fallidos. Finalmente, el país depositaba su instrumento de ratificación del Acuerdo el pasado 5 de octubre.

La entrada en vigor del AP se produciría pasado un año de su aprobación, el 4 de noviembre de 2016, treinta días después de que se alcanzase el doble umbral establecido para ello en el articulado del propio Acuerdo: debían ratificarlo, al menos, 55 Partes en la Convención cuyas emisiones representasen, en su conjunto, un 55% del total de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (art. 21). El primero de los umbrales garantizaría a los Estados más contaminantes que la mera suma de tres o cuatro de ellos no llevaría aparejada la entrada en vigor del Tratado aunque alcanzasen el 55% de las emisiones, y lo que se busca en conjunto con el segundo de los requisitos es que un número importante de Partes lo ratificase, al ser un Acuerdo de vocación universal.

El objeto principal del AP, que se desarrolla en su artículo 2, es reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, para cuya consecución se establecen tres objetivos.

El primero de ellos y, al mismo tiempo, la piedra angular del texto, es el que hace referencia al mantenimiento de la temperatura media mundial muy por debajo de los 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, limitando su aumento a 1.5 °C con respecto a los niveles preindustriales. El segundo de los objetivos se refiere a reforzar la capacidad de adaptación y la resiliencia al cambio climático. El tercero, al aumento de los recursos financieros para sostener un desarrollo capaz de adaptarse al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.

A diferencia de su instrumento predecesor, el Protocolo de Kioto, al que la Cumbre de Doha dio continuidad, y en el que únicamente eran los países desarrollados quienes adquirirían compromisos concretos y cuantificados de limitación o reducción de emisiones contaminantes de gases de efecto invernadero, con el AP se amplía esa cobertura. Así, se establece que todos los Estados deben contribuir al objetivo que se fija en el artículo 2, aunque serán las propias Partes las que decidan tanto el límite que están dispuestas a fijar a sus emisiones como las medidas de acción que adopten a tal fin. Dichas medidas se denominan «contribuciones determinadas a nivel nacional» y, pese a que son los propios países quienes las establecen de manera soberana, el texto hace referencia a que los esfuerzos deberán ser progresivos y lo más ambiciosos

posible para lograr el objetivo del Acuerdo. Las contribuciones nacionales deben serle comunicadas, cada 5 años, a la Secretaría de Naciones Unidas contra el cambio climático, sin perjuicio de que aquellas puedan modificarse en el sentido de aumentar su nivel de ambición. La razón de llevar a cabo tal comunicación se justifica en aras de la transparencia, que se entiende un elemento clave para promover una aplicación efectiva del Acuerdo y la confianza entre los países (arts. 3 y 4), además de ser una manera de evaluar los resultados del Tratado.

Todo ello se contempla bajo la perspectiva del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas (art. 2.2) que ya recogía la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en su principio número 7, según el cual todos los países comparten la responsabilidad de luchar contra el cambio climático, pero se deben distinguir distintos niveles de responsabilidad en la medida en que los países desarrollados han venido emitiendo, tradicionalmente, muchos más gases de efecto invernadero a la atmósfera que aquellos que continúan en vías de desarrollo. Además, no todos los Estados disponen de la misma capacidad para luchar contra este fenómeno, pues algunos no cuentan siquiera con medios para adaptarse al mismo ni para tomar medidas que mitiguen sus efectos.

De este modo, teniendo en cuenta este principio, el AP establece distintos niveles de exigencia en función de si el Estado Parte es un país desarrollado, un país en desarrollo, o bien un país menos adelantado o un pequeño Estado insular en desarrollo. Son las Partes que son países desarrollados quienes deben realizar mayores esfuerzos en la adopción de metas absolutas de reducción de las emisiones. Por lo que se refiere a las Partes países en desarrollo, sus esfuerzos deben ir dirigidos, principalmente, a la mitigación, aunque también se les anima a que adopten metas de reducción de emisiones en función de sus circunstancias nacionales, para lo cual recibirán apoyo financiero de las Partes países desarrollados. De otro lado, a los pequeños Estados insulares o a los países menos adelantados no se les insta a que elaboren medidas destinadas a reducir sus emisiones, pero sí se les da la posibilidad de hacerlo si consideran que se encuentran en condiciones de llevarlas a cabo.

También observamos estas diferencias en el ámbito de la financiación. Son de nuevo los países desarrollados los que deben hacer mayores esfuerzos, traducidos en una mayor aportación de recursos financieros a las Partes países en desarrollo, de cara a que estas puedan llevar a cabo sus esfuerzos en materia de mitigación y adaptación. La decisión 1/CP.21 de la Aprobación del AP habla de establecer un nuevo objetivo colectivo de 100.000 millones de dólares anuales, como mínimo, teniendo en cuenta las necesidades de los países en desarrollo. El resto de Partes que no son países desarrollados prestarán apoyo financiero de manera voluntaria. Una vez más aparece aquí la transparencia en forma de obligación para las Partes que son países desarrollados de comunicar, cada dos años, información relativa a esa movilización de recursos, mientras que dicha comunicación será potestativa para el resto de Estados.

Otro punto relevante en el que se detiene el Acuerdo es el relativo a la cooperación en el desarrollo y la transferencia de tecnología, pues la innovación tecnológica se considera indispensable para lograr el objetivo del Acuerdo. A tal fin serán de utilidad diversos mecanismos, tanto tecnológicos como financieros, que también deben facilitar el acceso de las Partes en desarrollo a la tecnología.

Asimismo, el fomento de la capacidad de las Partes países en desarrollo, para que puedan aplicar el Acuerdo, será otra de las líneas de actuación de las Partes más desarrolladas, debiendo informar periódicamente sobre las medidas que adopten al respecto. Se anima a las Partes beneficiarias de estas ayudas a que comuniquen, periódicamente, los progresos que vayan realizando en la ejecución de estas medidas de fomento de capacidad para dar efecto al Acuerdo.

Pese a los avances que supone el AP, debemos apuntar para concluir que, si una de las principales críticas que se le hacían al Protocolo de Kioto era la ausencia de mecanismos punitivos en caso de incumplimiento, por parte de los Estados Parte, de sus compromisos adquiridos, el nuevo Acuerdo no supone un avance en este sentido. Si bien se trata de un texto jurídicamente vinculante, en el fondo la decisión de mantenerse fiel a los compromisos de reducción adquiridos recae sobre cada país, sin que el Acuerdo contemple ningún tipo de sanción en caso de que aquellos no se cumplan.

Estela MARTÍN PASCUAL
Máster en Estudios de la Unión Europea
Universidad de Salamanca
estelitamp@usal.es