

**LA COP26 DE GLASGOW SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO:  
¿TRUCO O TRATO?<sup>1</sup>**

**THE COP26 OF GLASGOW: TRICK OR TREAT?**

TERESA FAJARDO DEL CASTILLO

*Profesora Titular de Derecho Internacional Público*

*Universidad de Granada*

fajardo@ugr.es

MAR CAMPINS ERITJA

*Catedrática de Derecho Internacional Público*

*Universidad de Barcelona*

mcampins@ub.edu

**RESUMEN**

En calidad de observadoras de la Universidad de Barcelona, hemos participado en la COP26 de Glasgow y hemos podido ver las complejidades de lo que ha sido denominado el multilateralismo inclusivo, o lo que es lo mismo, en un sentido ideal: un proceso de negociación abierto y transparente en el que los Estados Parte de la Convención Marco sobre el Cambio Climático, el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París alcanzaban un acuerdo, con la participación de los distintos representantes de la sociedad civil internacional que habrían defendido un interés general pero también los suyos propios -los de los pueblos indígenas, los de las ONGs empresariales e industriales, los de las organizaciones sindicales, los de las ONGs ecologistas. Sin embargo, el hecho que la Declaración final de la CoP26 sea presentada como Pacto de Glasgow no puede ocultar el hecho de que se ha conseguido un acuerdo político de mínimos, conforme a las pautas

---

<sup>1</sup> Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación PID2020-117379GB-I00, *La biodiversidad, el clima y la salud pública global: Interacciones y desafíos para el Derecho Internacional* (BIOCLIHEALTH), dirigido por la Profa. Mar Campins Eritja, Universidad de Barcelona.

marcadas en la negociación por los principales países emisores de CO<sub>2</sub>, a los que no se les ha exigido más, por ser también potencias emergentes y porque los países desarrollados están lejos de contribuir financieramente a que los países en vías de desarrollo consigan los objetivos de mitigación y adaptación comprometidos en sus contribuciones nacionales, a pesar de que el coste de no contribuir según lo prometido pueda ser mayor.

## **RESUM**

En qualitat d'observadores de la Universitat de Barcelona, hem assistit a la CoP26 de Glasgow i hem pogut veure les complexitats del que ha estat anomenat el multilateralisme inclusiu, o el que és el mateix, en un sentit ideal: un procés de negociació obert i transparent en què els Estats Part de la Convenció Marc sobre el Canvi Climàtic, el Protocol de Kyoto i l'Acord de París assolien un acord, amb la participació dels diferents representants de la societat civil internacional que defensarien un interès general però també els seus propis –els dels pobles indígenes, els de les ONGs empresarials i industrials, els de les organitzacions sindicals, els de les ONGs ecologistes. No obstant això, el fet que la Declaració final de la CoP26 es presenti com a Pacte de Glasgow no pot amagar el fet que el que s'ha assolit és un acord polític de mínims, conforme a les pautes marcades en la negociació pels principals països emissors de CO<sub>2</sub>, als que no s'ha exigint més, perquè també són potències emergents i perquè els països desenvolupats estan lluny de contribuir financerament per tal que els països en vies de desenvolupament aconseguixin els objectius de mitigació i adaptació compromesos en les seves contribucions nacionals, malgrat que el cost de no contribuir segons el que s'ha promès pugui ser encara més gran.

## **ABSTRACT**

As observers from the University of Barcelona, we have participated in the COP26 in Glasgow and have been able to see the complexities of what has been called inclusive multilateralism, or in an ideal sense, an open and transparent negotiation process in which the States Parties to the Framework Convention on Climate Change, the Kyoto Protocol and the Paris Agreement reached an agreement, with the participation of the different representatives of international

civil society who would have defended a general interest but also their own - those of indigenous peoples, those of business and industry NGOs, those of trade union organizations, those of environmental NGOs. However, the fact that the final CoP26 Declaration is presented as the Glasgow Pact cannot hide the fact that a minimum political agreement has been reached, in accordance with the guidelines set in the negotiations by the main CO<sub>2</sub> emitting countries, which have not been asked for more, because they are also emerging powers and because developed countries are far from contributing financially to developing countries achieving the mitigation and adaptation targets committed to in their national contributions, even though the cost of not contributing as pledged may be higher.

**PALABRAS CLAVE:** Pacto de Glasgow sobre el cambio climático, CoP26, cambio climático, multilateralismo inclusivo

**PARAULES CLAU:** Pacte de Glasgow sobre el canvi climàtic – CoP26 – canvi climàtic – multilateralisme inclusiu

**KEYWORDS:** Glasgow Climate Pact - CoP26 - climate change - inclusive multilateralism

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. AVANCES, RETROCESOS Y PROCRASTINACIÓN EN EL DESARROLLO PROGRESIVO DEL ACUERDO DE PARÍS. 2.1. Ciencia y Urgencia. 2.2. Medidas de adaptación y su financiación. 2.3. Mitigación. 2.4. Financiación, transferencia de tecnología y creación de capacidad para la mitigación y la adaptación. 2.5. Daños y Pérdidas. 2.6. Aplicación del Acuerdo de París. III. ¿TRUCO O TRATO? 3.1. ¿Truco? 3.2. ¿Trato? IV.- CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

## I. INTRODUCCIÓN

El análisis que a continuación vamos a presentar de los resultados de la 26ª Conferencia de las Partes (CoP26, en adelante) de la Convención Marco sobre el Cambio Climático, el Protocolo de Kioto y del Acuerdo de París<sup>2</sup> que tuvo lugar

---

<sup>2</sup> Aunque nos refiramos a la COP26 como acrónimo de la 26ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco sobre el Cambio climático de 1992, también se han celebrado conjuntamente la 16ª reunión de la Conferencia de las Partes en calidad de Reunión de las Partes en el Protocolo

en Glasgow, del 31 de Octubre hasta el 12 de Noviembre -prorrogada hasta el domingo 14-, es fruto de nuestra valoración académica pero también de la excepcional experiencia como observadoras de este acontecimiento de características únicas, abierto a la participación de la sociedad civil internacional como nunca antes, por el número de participantes y por su impacto mediático a nivel global, en un momento clave para la toma de conciencia y para la acción en la lucha contra el cambio climático, que es una “catástrofe lenta” pero imparable para nuestro planeta. En calidad de observadoras de la Universidad de Barcelona, hemos participado en la CoP26 de Glasgow y hemos podido ver las complejidades de lo que ha sido denominado el multilateralismo inclusivo, o lo que es lo mismo, en un sentido ideal: un proceso de negociación abierto y transparente en el que los Estados Parte de la Convención Marco sobre el Cambio Climático (CMCC), el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París llegaban a un acuerdo político, el denominado Pacto de Glasgow, tras largas consultas promovidas por los facilitadores de la CoP26 y la Presidencia británica de la Conferencia, en las que distintos representantes de la sociedad civil internacional habrían tenido la oportunidad de intervenir y contribuir, en defensa de un interés general pero también de los suyos propios -los de los pueblos indígenas, los de las ONGs empresariales e industriales, los de las organizaciones sindicales, los de las ONGs ecologistas.<sup>3</sup>

---

de Kioto (CMP 16) y la 3ª reunión de la Conferencia de las Partes en calidad de Reunión de las Partes en el Acuerdo de París (CMA 3.)

<sup>3</sup> Como se describe en el documento de la Web de la CoP26, *Agrupaciones de Organizaciones no-gubernamentales ¿Qué son las agrupaciones de Organizaciones no-gubernamentales?*: “En el proceso de negociación intergubernamental de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, las organizaciones no gubernamentales (ONG) admitidas como observadores por la Conferencia de las Partes (COP) mantienen intereses y perspectivas diversas pero afines. Las ONG han buscado agruparse de acuerdo a sus afinidades. Al inicio del proceso de la Convención sobre el cambio climático las organizaciones empresariales e industriales y los grupos ecologistas fueron los únicos particularmente activos y establecieron vías de comunicación sistemáticas con la Secretaría y las Partes. (...) Al inicio del Comité Intergubernamental de negociación, hubo dos grandes agrupaciones: la de ONG empresariales e industriales (BINGO) y la de ONG ambientales (ENGO). Desde entonces, otras agrupaciones han sido formadas y obtuvieron su reconocimiento. En primer lugar, en 1995, el grupo de gobiernos locales y las autoridades municipales (LGMA) en COP 1, luego el grupo de las ONG indígenas (IPO) en COP 7, en 2001, las ONG independientes y de investigación (RINGO), en la COP 9 en 2003, las organizaciones sindicales (TUNGO) antes de la COP 14/CMP 4 en 2008. El grupo de igualdad de género y el grupo de la juventud ONG (YOUNGO) se convirtieron en agrupaciones poco antes de la COP 17/CMP 7 en 2011. Una solicitud para el reconocimiento de las ONG de agricultores y campesinos como una agrupación particular está actualmente bajo revisión. Mientras tanto este grupo opera como tal con carácter provisional. Los puntos focales de estas nueve agrupaciones facilitan el intercambio de información entre la Secretaría y las organizaciones observadoras admitidas.”

Como ya ocurriese con el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, el resultado final de la CoP26 es un mal acuerdo, pero ha sido el único acuerdo posible, al que se conocerá como Pacto de Glasgow,<sup>4</sup> con un buen o mal recuerdo, dependiendo de los resultados que se cosechen en su nombre. Ante la imposibilidad de alcanzar el consenso sobre las ambiciosas propuestas presentadas inicialmente por los países más desarrollados y por los diversos representantes de la sociedad civil internacional, la única alternativa a una falta de acuerdo ha sido adoptar un documento no vinculante que refleja el mínimo común denominador propuesto por China, India y Brasil. Este documento y el compromiso que refleja fue adoptado en el tiempo de descuento: en la medianoche del sábado, un día después de lo previsto para el cierre del intenso período de negociación que se inició el 31 de octubre. Así, la Declaración de Glasgow se hizo pública el domingo 14 y fue objeto de una crítica generalizada por distintas razones. En primer lugar, porque los países desarrollados están lejos de contribuir financieramente a que los países en vías de desarrollo consigan los objetivos de mitigación y adaptación comprometidos en sus contribuciones nacionales, a pesar de que el coste de no contribuir según lo prometido pueda ser mayor -como ya ha declarado el Vicepresidente de la Comisión Europea Franz Timmermans.<sup>5</sup> Este texto también merece la crítica porque los países en vías de desarrollo no han querido aceptar propuestas ambiciosas que consideran una limitación inaceptable para sus soberanías. Así pues, las soluciones han quedado en el aire, a la espera de que se concreten los compromisos financieros y, también, de que se presenten nuevas propuestas de solución que tengan una dimensión cooperativa mayor, gracias a sumar a la aplicación de los compromisos a los entes descentralizados y demás actores que conforman la sociedad civil internacional. El principal reto a superar es que las medidas necesarias para luchar contra un problema global como es el cambio

---

<sup>4</sup> En la Web de la CoP26 pueden consultarse todos los documentos adoptados - <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/glasgow-climate-change-conference-october-november-2021/outcomes-of-the-glasgow-climate-change-conference->, y sus distintas versiones, así el primer borrador de la decisión final, Draft text Decision 1/CP.26, disponible en [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Overarching\\_decision\\_1-CP-26\\_0.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Overarching_decision_1-CP-26_0.pdf)

<sup>5</sup> Ante el Parlamento Europeo, Timmermans ha manifestado que la UE necesita comprometer muchísimos más recursos, sin olvidar que “Si le calcul du coût de la transition climatique est réalisé, il faut le comparer au coût de la non-transition, qui est toujours plus élevé”, véase Agence Europe, “On a besoin de beaucoup plus d’argent que ce qui est prévu pour la transition climatique”, a relevé Frans Timmermans”, *Bulletin Quotidien Europe*, N° 12850, de 10 de Diciembre de 2021, pp. 20-21.

climático, deben ser adoptadas a nivel nacional, tanto por las autoridades públicas como por los actores privados. En cualquier caso, genera preocupación que ninguno de los Estados Parte se haya comprometido plenamente con los mecanismos de control de la aplicación y del cumplimiento del Acuerdo de París a nivel nacional, por la limitación que ello supone para su soberanía -la gran protegida y la gran beneficiada en esta CoP26.

El Pacto de Glasgow ha sido el -mal- resultado de un multilateralismo que necesitaba reinventarse para “abordar el cambio climático y promover la cooperación regional e internacional para reforzar la acción climática en el contexto del desarrollo sostenible y los esfuerzos para erradicar la pobreza”.<sup>6</sup> A pesar de las dos intensas semanas de negociaciones, el jueves día 11 de noviembre sólo se acordaron las medidas procedimentales y las relativas a la política de credenciales de los gobiernos que debían representar a los distintos Estados Parte del Acuerdo de París. En este caso, por unanimidad, se denegó la credencial a Afganistán y a Myanmar; una medida ésta que lanza uno de los pocos mensajes relativos a la importancia de respetar el Estado de Derecho que, lejos de abarcar los requisitos y exigencias del canon europeo, no es reconocido como universal. Las ausencias en el texto de la Declaración final, bautizada como Pacto del Clima de Glasgow y en los diferentes anexos, a un derecho a un medio ambiente “seguro, limpio, saludable y sostenible” ponen de relieve que el grado de compromiso de los Estados Parte en la CoP26 no está a la altura de la ambición que se reflejó en la Resolución del Consejo de Derechos Humanos de 8 de Octubre de 2021.<sup>7</sup> Este derecho humano a un medio ambiente sano no ha recibido todavía un apoyo unánime a nivel internacional a pesar de su promoción

---

<sup>6</sup> Como se dice en el preámbulo del Pacto: “Recognizing the role of multilateralism in addressing climate change and promoting regional and international cooperation in order to strengthen climate action in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty”, Glasgow Global Pact, Advanced Unedited Version, *Decision -/CP.26* disponible en [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop26\\_auv\\_2f\\_cover\\_decision.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop26_auv_2f_cover_decision.pdf)

<sup>7</sup> Doc. NU, A/HRC/48/L.23/Rev.1. D. BOYD, el Relator especial de las Naciones Unidas para los derechos humanos y el medio ambiente, se había pronunciado con motivo de la adopción de la resolución, quiso subrayar que “for the first time adopted a resolution recognizing that everyone, everywhere has the human right to live in a clean, healthy and sustainable environment! This is the culmination of decades of effort by civil society, and now the challenge turns to implementation!” y que “UNEP commends the relentless advocacy on the right to a healthy environment, supported by over 13.000 civil society organizations and indigenous peoples’ groups, more than 90.000 children from around the world, the Global Alliance of National Human Rights Institutions and by private sector stakeholders”, disponible en <https://news.un.org/en/story/2021/10/1103082>

por los actores de la sociedad civil internacional.<sup>8</sup> No ha habido avances, por tanto, más allá de lo que fue la mención de un derecho humano al medio ambiente en el preámbulo del Acuerdo de París. En el Pacto de Glasgow sólo se hace una referencia tan genérica a los derechos humanos en su preámbulo, que supone un paso atrás.<sup>9</sup>

De nuestra participación como observadoras, nos gustaría destacar la oportunidad de contemplar de cerca la dinámica del proceso de negociación multilateral que ha tenido lugar, bajo la dirección de las instituciones de la Organización de las Naciones Unidas, y con la influencia creciente de los países en vías de desarrollo y, con particular protagonismo, de China. Bajo el discreto pero indiscutible liderazgo de China<sup>10</sup> se ha asumido que los instrumentos no

---

<sup>8</sup> Véase para un análisis sobre la cuestión M.J. Voss, “Contesting human rights and climate change at the UN Human Rights Council”, *Journal of Human Rights and the Environment*, Vol. 11 No. 1, 2020, pp. 6–29, en p. 16. Véase también L. Rajamani, “Human Rights in the Climate Change Regime: From Rio to Paris and Beyond”, en J. Knox y R. Pejan (eds.), *The Human Right to a Healthy Environment*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, pp. 236–51; L. Rajamani, “Integrating Human Rights in the Paris Climate Architecture: Contest, Context, and Consequence”, *Climate Law*, Vol. 9, 2019, p.180.

<sup>9</sup> Así en el Preámbulo del Pacto de Glasgow se dice:

“*Acknowledging* that climate change is a common concern of humankind, Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity”.

Glasgow Global Pact, Advanced Unedited Version, Decision -/CP.26 disponible en [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop26\\_auv\\_2f\\_cover\\_decision.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop26_auv_2f_cover_decision.pdf)

<sup>10</sup> En este sentido Pablo Pareja ha señalado que ““Fins fa molt poc, en la major part de negociacions entorn de l'emergència climàtica la Xina havia mantingut un perfil discret, alineant-se amb els 130 països integrants del G-77 i posant de relleu el seu paper de superpotència del món en vies de desenvolupament. La posició del país era, des d'aquesta perspectiva, una prolongació de la seva estratègia d'identificació amb l'anomenat Sud global i de l'impuls de la cooperació Sud-Sud. En els últims cinc anys, no obstant això, la Xina ha protagonitzat un important gir i, malgrat presentar-se amb freqüència com un “cooperant a la defensiva”, la seva actitud s'apropa més a la d'un líder sense gaire entusiasme, però implicat [7]. Hi han contribuït la necessitat del país de mantenir un alt consum energètic per mantenir el seu desenvolupament econòmic i industrial i la seva encara alta dependència de recursos energètics amb un elevat nivell de contaminació. També els interessos de les grans companyies energètiques xineses, les diferències entre diferents actors governamentals i el temor que aquesta nova actitud afecti negativament la seva fràgil imatge internacional com a superpotència global, tant entre els països en vies de desenvolupament com entre aquells més desenvolupats. Aquests últims han anat acceptant gradualment el protagonisme més gran de la Xina en les negociacions sobre l'emergència climàtica, però són encara molts els que no el reconeixen una posició de lideratge. Aconseguir nous suports sense perdre els que ja té no és un desafiament menor per al gegant asiàtic.”, véase P. Pareja Alcaraz, “[La Xina davant d'un món en crisi](#)”, *Idees: Revista de temes contemporanis*, N.º. 52, 2021, pp.1-9, en p. 7, disponible en <https://revistaidees.cat/la-xina-davant-dun-mon-en-criisi/> y del mismo autor, “Antropoceno, naturaleza y seguridad en el Sudeste asiático: una aproximación Eco-crítica a los conflictos del Mar de China meridional”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 7, 2021, pp. 61-81.

vinculantes son los únicos que los países asiáticos están dispuestos a aceptar, de manera que muestran con firmeza su rechazo a la imposición de limitaciones a su soberanía y su apoyo a un giro en favor de procesos de negociación permanente que avancen, únicamente, en la configuración de políticas globales.<sup>11</sup> El progreso de los instrumentos no vinculantes que se adopten en ellos dependerá, en cualquier caso, de los recursos financieros que se ponga a disposición de los países menos desarrollados y de los países en vías de desarrollo para su consecución. En la lógica de los países asiáticos y de los países en vías de desarrollo tiene más interés un “*pacto de contrahendo*” que un tratado internacional, cuyas obligaciones estarían condenadas a no cumplirse si no se cuenta con recursos. Con esta lógica tampoco tenía sentido plantear una reforma del Acuerdo de París o su reemplazo por un nuevo tratado internacional de similares características.<sup>12</sup> Por ello, tras un análisis del Pacto de Glasgow, también realizaremos una crítica de los resultados finales del acuerdo, caracterizado como un truco o un trato dependiendo de quién lo defienda o lo critique, que reflejan, en el fondo, unas nuevas reglas del juego. Con estas nuevas reglas, no se progresa en las limitaciones a la soberanía con el fin de proteger el medio ambiente, sino que volvemos a un concepto de soberanía del Estado protegido de injerencias – sólo el principio de no dañar ha sido proclamado. Esta situación, para ser consecuentes con el multilateralismo, lleva aparejada la exigencia de los países en vías de desarrollo de que cualquier cooperación depende de los compromisos financieros necesarios para transformar el modelo de desarrollo económico.

En nuestro análisis, también incorporaremos algunas de las propuestas que, para conseguir la descarbonización de la economía y movilizar los recursos necesarios para ello, se presentaron durante las dos semanas de la negociación

---

<sup>11</sup> La influencia de la tradición diplomática china se ha hecho sentir en muchos de los aspectos de las negociaciones pero especialmente en esta preferencia por los instrumentos de soft law. La falta de representantes al más alto nivel, también puede entenderse desde el enfoque tradicional chino. La misma reunión online entre China y Estados Unidos para aproximar posiciones, entre ellas en materia de cambio climático, se hizo por el Presidente Xi Jinping en el Gran Salón del Pueblo en Pekín, Rachel Cheung, “The Biden-Xi Summit Lowered the Temperature on U.S.-China Relations”, *World Politics*, 17 de Noviembre de 2021.

<sup>12</sup> En los meses previos a la COP26 se había planteado un “Fossil Fuel Non-Proliferation Treaty” con una aproximación más exigente con los Estados Parte, que ciertamente no ha tenido impacto en las negociaciones de Glasgow, véase Ch. Carpenter, “An Alternative to Climate Change Gradualism Is Taking Shape”, *World Politics Review*, de 25 de Junio de 2021.



de la CoP26, así como algunas de las que han hecho los Estados Parte y la Unión Europea en las semanas posteriores, -hasta el cierre de este artículo. En respuesta a las expectativas creadas, destacaremos las medidas de la Unión Europea, que una vez más, intenta mostrar que son las suyas las medidas que ofrecen soluciones para todos, haciendo de lo regional una propuesta global.

## **II. AVANCES, RETROCESOS Y PROCRASTINACIÓN EN EL DESARROLLO PROGRESIVO DEL ACUERDO DE PARÍS**

Los principales obstáculos para el éxito de las negociaciones de la CoP26 están relacionados con la inclinación de los Estados Parte a procrastinar las medidas necesarias para el desarrollo normativo del Acuerdo de París, así como de su sistema institucional, como ya ocurriera en las CoPs anteriores. Por ello, nos referiremos a dichos aspectos en las siguientes secciones siguiendo los apartados del Pacto de Glasgow.

### **2.1. Ciencia y Urgencia**

En la CoP26, los distintos grupos de expertos presentaron informes con sus estimaciones sobre los efectos en el planeta de un incremento de las temperaturas. El compromiso de no permitir que se supere la temperatura en 1.5º asumido en el Acuerdo de París volvió a revisarse desde la óptica del coste de las medidas que deben adoptarse y, también, desde el coste de los daños que son de esperar si se sigue procrastinando como hasta ahora. Por ello, los Estados Parte han dejado constancia en el Pacto de Glasgow de que ya se ha producido un incremento de un 1.1º de la temperatura y que los efectos se han dejado sentir en todas las regiones del planeta, - si bien es necesario denunciar como han hecho los principales grupos activistas que su impacto es desigual, y que son los países más vulnerables los que antes y en mayor medida han empezado a sentirlo.<sup>13</sup> Este dato de un aumento de un 1.1º de la temperatura

---

<sup>13</sup> Así se ha puesto de manifiesto en la Declaración adoptada por los presidentes de los parlamentos de la Unión por el Mediterráneo que han pedido que se adopten medidas ambiciosas para luchar contra el cambio climático teniendo en consideración que:

- "... les effets des changements climatiques se font de plus en plus sentir dans le monde entier, et particulièrement en Méditerranée;
- considérant les preuves supplémentaires montrant que la région de la Méditerranée est l'un des points névralgiques du changement climatique dans le monde et qu'elle se réchauffe 20 % plus vite que la moyenne planétaire;

será un referente para evaluaciones futuras. Por ello, los modestos objetivos aceptados están lejos de ser suficientes para abordar el problema del cambio climático y son sólo un nuevo ejemplo de procrastinación ante la prueba más importante que debe afrontar el ser humano.

A pesar de la falta de reacción por parte de los Estados ante los datos más recientes, han asumido el conocimiento científico como un imperativo que debe guiar la adopción de políticas globales y nacionales. También se ha recomendado que el conocimiento científico guíe también la toma de decisiones por los inversores privados y los actores regionales y locales. Además, en las actividades paralelas de la CoP26 se han puesto en marcha alianzas y redes de investigación que facilitarán el intercambio de información sobre la lucha del cambio climático entre científicos y los países partes.

## **2.2. Medidas de adaptación y su financiación**

La Ministra de Transición Ecológica y Reto Demográfico, Teresa Ribera, y su homóloga de Maldivas han sido las facilitadoras de la negociación del paquete de medidas de adaptación que ha logrado avances, pero no con la ambición que se esperaba. En concreto, no han conseguido que se equiparasen los compromisos de financiación de la adaptación a los de la mitigación. En cambio, sí han conseguido que se doblen los compromisos de financiación de la adaptación asumidos por los países desarrollados, lo que pone de manifiesto el bajo nivel de compromiso con el que se partía, en contraste con la urgencia y la necesidad de incrementar su financiación que habían enfatizado los países en vías de desarrollo, tanto en lo que se refiere a la adaptación como al paquete de “*Daños y Pérdidas*” que veremos posteriormente.

- 
- considérant que, ces derniers mois, une série d'événements dramatiques ont mis en évidence que les zones côtières faisaient face à des risques plus élevés de catastrophe, notamment d'inondation et d'érosion ainsi qu'à la salinisation des deltas et des aquifères sur lesquels reposent la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance;
  - considérant que la Méditerranée est désormais confrontée à des phénomènes météorologiques plus fréquents et plus extrêmes, dont des vagues de chaleur intenses, de fortes précipitations, des inondations et des feux de forêts”.

Véase Sommet des présidents des parlements de l'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée (Ap-UpM) de 3 de Diciembre de 2021, Bruselas, Déclaration Commune des présidents des parlements de l'Union pour la Méditerranée (Ap-UpM), disponible en [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/243247/Declaration\\_commune\\_version\\_francaise\\_finale.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/243247/Declaration_commune_version_francaise_finale.pdf)

El Pacto de Glasgow ha subrayado la importancia “de la adecuación y previsibilidad de la financiación de la adaptación”, lo que sólo se conseguirá con la provisión tanto del Fondo de Adaptación como del Fondo para los países menos desarrollados, a los que será imprescindible sumar igualmente los recursos del sector privado y la de los demás actores de la sociedad civil internacional. A este respecto, el Vicepresidente de la Comisión Europea, Franz Timmermans había considerado imprescindible que se ampliase la “base de donantes” y había invitado a repensar las instituciones financieras mundiales que no están preparadas para las necesidades actuales de financiación.<sup>14</sup>

Dado el conocimiento creciente sobre las medidas de adaptación que serán necesarias, y teniendo en cuenta los planes nacionales ya presentados y puestos en marcha, la CoP26 ha solicitado al Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, en adelante) que presenten en la CoP27 que se celebrará en Egipto, su Sexto Informe con los resultados de su análisis de “los impactos globales, regionales y locales del cambio climático, así como las opciones de respuesta y las necesidades de adaptación”.<sup>15</sup> Esta petición se ha extendido igualmente a la comunidad científica, de la que tanto se espera a la hora de buscar soluciones que ayuden a facilitar el tránsito de modelo económico – tan difícil de articular y de aceptar hasta ahora.

### 2.3. Mitigación

Teniendo como punto de partida el objetivo principal del Acuerdo de París de limitar el calentamiento global a 1,5 °C, el Pacto de Glasgow ha subrayado que para conseguirlo se requiere:

“...reducciones rápidas, profundas y sostenidas de las emisiones globales de gases de efecto invernadero, incluyendo la reducción de las emisiones globales de dióxido de carbono en un 45% para 2030 en relación con el nivel de 2010 y a cero neto alrededor de mediados de siglo, así como reducciones profundas de otros gases de efecto invernadero”.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Así Timmermans había declarado a la Agence Europe que era necesario “*examiner le rôle joué par les institutions financières mondiales qui ont été construites pour un monde de 1945 et ne sont plus adaptées au monde d’aujourd’hui*”, *Bulletin Quotidien Europe*, N° 12831, p. 11.

<sup>15</sup> Pacto de Glasgow, p. 2.

<sup>16</sup> Pacto de Glasgow, p. 3.

Para ello, los Estados Parte han recordado que será necesario además una acción urgente que refleje “las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, y en el contexto del desarrollo sostenible y los esfuerzos para erradicar la pobreza”. Con esta formulación literal se ha ignorado la naturaleza de principio que se le había atribuido al principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas en el Artículo 2 de la CMCC y en el Acuerdo de París, lo que ha sido requerido en tantas ocasiones por algunos Estados como Estados Unidos -y que se encuentra en el origen de su rechazo al Protocolo de Kioto.

El Pacto de Glasgow también ha invitado a las Estados partes “a considerar nuevas acciones para reducir para 2030 las emisiones de gases de efecto invernadero, distintos del dióxido de carbono, incluido el metano”, lo que, en la primera semana de las negociaciones, ya había sido objeto de uno de los compromisos que mayores expectativas había creado. *The Global Methane Pledge* propuesto en septiembre por Estados Unidos y los Estados miembros de la Unión Europea<sup>17</sup> es un compromiso de reducir en un 25% las emisiones de metano, lo que podría dar lugar a resultados visibles en el corto plazo – porque podría ayudar a evitar un 0,3C de calentamiento para 2040. Este compromiso renovado en la CoP ha sumado más de 100 países, pero destaca la ausencia de los principales emisores, Rusia, China e India.<sup>18</sup>

Entre las medidas de mitigación distintas a la disminución de los combustibles fósiles, el Pacto de Glasgow ha hecho un reconocimiento especial a los sumideros de CO<sub>2</sub> y, por ello, ha subrayado:

“la importancia de proteger, conservar y restaurar la naturaleza y los ecosistemas, incluidos los bosques y otros ecosistemas terrestres y marinos, para alcanzar el objetivo global a largo plazo de la Convención,

---

<sup>17</sup> En la reciente propuesta ya preparada por la UE se señala que “In September 2021, the Union and the United States announced the Global Methane Pledge, which represents a political commitment to reduce global methane emissions by 30% by 2030 (from 2020 levels), launched at the UN Climate Change Conference (COP 26) in November in Glasgow. Eighty-nine countries have committed their support, representing 43.1% of global methane emissions. The Global Methane Pledge includes a commitment to move towards using best available inventory methodologies to quantify methane emissions, with a particular focus on high emission sources”, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on methane emissions reduction in the energy sector, aún sin referencias.

<sup>18</sup> Véase M. MacGrath, “COP26: US and EU announce global pledge to slash methane”, *BBC News*, 2 de Noviembre de 2021, disponible en <https://www.bbc.com/news/world-59137828>

actuando como sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero y protegiendo la biodiversidad, al tiempo que se garantizan las salvaguardias sociales y medioambientales”.

En la primera semana de la CoP26, una serie de países se comprometieron a mantener sus bosques y a plantar millones de árboles más. Precisamente, en esos días, España, Portugal y Francia presentaban ante el Consejo de Ministros de la Unión una Declaración haciendo un llamamiento a la protección de sus bosques en las regiones ultraperiféricas que son de un incalculable valor desde el punto de vista de su biodiversidad, pero también los más vulnerables ante el avance del cambio climático.<sup>19</sup>

#### **2.4. Financiación, transferencia de tecnología y creación de capacidad para la mitigación y la adaptación**

Como ya venimos subrayando en este primer análisis del Pacto de Glasgow, la financiación de las medidas de mitigación y de adaptación para los países en vías de desarrollo ha sido el tema central de todo el proceso de negociación. Los datos presentados<sup>20</sup> sobre la falta de cumplimiento del principal compromiso sólo han conducido a tener que volver a “[Instar] a las Partes que son países desarrollados a que cumplan plenamente el objetivo de los 100.000 millones de dólares [por año] con urgencia y hasta 2025, y destaca la importancia de la transparencia en el cumplimiento de sus compromisos”.<sup>21</sup> Como aspecto positivo, el Pacto de Glasgow llama a las Partes a “aumentar los recursos financieros para tener en cuenta las necesidades de los países especialmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático y, a este respecto, alienta a las instituciones multilaterales pertinentes a que estudien cómo deben reflejarse las vulnerabilidades climáticas en el suministro y la movilización de

---

<sup>19</sup> Conclusions du Conseil sur une nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts à l'horizon 2030. Déclaration du Portugal, de la France et de l'Espagne, *Doc. 13537/21 ADD 1, ANNEXE I*, de 5 de Noviembre de 2021.

<sup>20</sup> Así se ha presentado “the first report on the determination of the needs of developing country Parties related to implementing the Convention and the Paris Agreement and the fourth Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows by the Standing Committee on Finance”, disponible en <https://ukcop26.org/wp-content/uploads/2021/10/Climate-Finance-Delivery-Plan-1.pdf>.

<sup>21</sup> Pacto de Glasgow, párrafo 27, p. 3.

recursos financieros en condiciones favorables y otras formas de apoyo, incluidos los derechos especiales de giro”.<sup>22</sup>

Que decir tiene, que no se ha previsto financiación para los temas olvidados de la CoP26, como el control del crecimiento demográfico a través de políticas adecuadas de planificación, aunque haya sido una de las demandas sostenidas por el mundo científico.<sup>23</sup>

Uno de los retos no alcanzados en la CoP26 ha sido el del incremento de la financiación. Este fracaso traía ya su causa del incumplimiento de los compromisos asumidos por Estados Unidos de financiación de los países más afectados por el cambio climático. Mientras que la UE ha incorporado en sus instrumentos de cooperación al desarrollo la financiación de las medidas de mitigación y de adaptación al cambio climático, así como la transferencia de tecnología necesaria,<sup>24</sup> Estados Unidos ha ignorado los compromisos de financiación que asumió en 2011. El Presidente Obama sólo cumplió parcialmente la promesa hecha entonces de sufragar con 3.5 trillones de dólares a los países en vías de desarrollo <sup>25</sup> y el Presidente Trump “renegó de toda obligación de facilitar

---

<sup>22</sup> Pacto de Glasgow, párrafo 29, p. 3.

<sup>23</sup> Así se ha manifestado que “Scenarios that avoid calamitous outcomes assume that global population growth will slow, and soon end. Yet this isn’t happening globally: the ‘demographic transition’ that made such progress in the 1960s and 1970s slowed in the past 20 years, and investment in international family planning programs faltered over the past 25 years, despite continued population growth. Globally, births per woman fell by more than one in the 1970s, but by only 0.1 in the 2010s. With twice as many women of childbearing age as 50 years ago, births have never been more plentiful. Much more deliberate action is needed. To stabilize population and ease global security, family planning should receive 4% of inter- national aid budgets; women’s and girls’ voices should be heard on this, worldwide; and population and consumption should be integrated into economic, social and political agendas worldwide, at all scales.”, Ph. Barnard et al., “World scientists’ warnings into action, local to global”, *Science Progress*, Vol. 104 (4), 2021, pp. 1-31, en p. 15.

<sup>24</sup> Véase T. Fajardo del Castillo, *La acción exterior sobre Cambio Climático y el Pacto Verde Mundial*. Reus, 2021, capítulos III y IV.

<sup>25</sup> Así, Rondeaux señala que “but as for carbon emissions targets, money pledged isn’t the same thing as money delivered. Of the \$3 billion earmarked for the GCF [Green Climate Fund] by the Obama administration in 2014, only 1 billion was actually disbursed. And in 2017, former President Donald Trump reneged on the rest. So while the Biden administration’s federal budget request includes \$1.2 billion for the GCF, that money -if approved by Congress- will only go toward paying down the 2 billion shortfall. In any case, the total pledges to date fall far short of the \$3.5 trillion the GCF estimates developing and emerging economies will need to meet emissions reduction targets for 2030. Meanwhile, the insurance giant Swiss Re says that a failure to act with greater urgency could cost the world \$23 trillion by 2050. Globally, that’s a projected loss of about 10 percent of anticipated economic growth. The biggest losers and the regions most disproportionately affected will be Southeast Asia, Latin America, Africa and the Middle East”, C. Rondeaux, “The Missing Piece in Biden’s Climate Diplomacy”, *World Politics Review*, 30 de Abril de 2021, pp. 2-3.

dicha ayuda”.<sup>26</sup> Ello supuso, como han reconocido los dirigentes europeos, que hay un problema con la contribución de Estados Unidos que hará que los objetivos de financiación previstos no se logren hasta después 2023. De los 100.000 millones comprometidos aún no se han desembolsado los 20.000 correspondientes al compromiso de la Casa Blanca.

Por todo ello, una de las conclusiones de esta CoP26 es que no podrán alcanzarse los objetivos de mitigación y adaptación si no se incrementa la cooperación internacional para su cumplimiento. Distintas son las vías que se han ofrecido en Glasgow con las que se persiguen tanto los objetivos globales y comunes como los intereses particulares que también pueden sumarse para buscar todas las soluciones posibles.

La UE ha puesto en marcha la reforma de sus principales instrumentos normativos internos,<sup>27</sup> aunque las medidas más ambiciosas relativas a la energía nuclear y al gas no serán adoptadas hasta 2022, después de que se haya producido una disonancia grave en las posiciones adoptadas por Alemania y Francia que hay llevado finalmente a que negocie por separado un acto delegado sobre estas fuentes energéticas, que se añadirá al Reglamento de Taxanomia<sup>28</sup>.

Así, se han podido ver la presentación de la iniciativa de Suiza de celebrar acuerdos bilaterales con algunos de los países más afectados por el cambio climático. Con estos acuerdos, y con su visibilidad, a modo de apadrinamiento se ofrece un verdadero ejemplo virtuoso del cumplimiento del mecanismo del Artículo 6 del Acuerdo de París. Suiza, para compensar sus emisiones, ha

---

<sup>26</sup> Véase T. Fajardo, “La Diplomacia del Clima de la Unión Europea desde el Enfoque de la Doctrina Sinatra”, en F. Aldecoa et al., *Cómo reforzar el papel internacional de la Unión Europea*, Marcial Pons, 2021, en prensa.

<sup>27</sup> La Unión ha desarrollado una ambiciosa política de acción por el clima y ha establecido un marco legislativo para alcanzar su objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030 compuesto por

- Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, que estableció un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión,
- el Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>27</sup>, que introdujo objetivos nacionales de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030,
- y el Reglamento (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>28</sup>, que exige a los Estados miembros lograr un equilibrio entre las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura.

<sup>28</sup> Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088

negociado acuerdos para el intercambio de derechos de emisión con Estados especialmente vulnerables al cambio climático como Perú (2019), Ghana, Georgia o Vanuatu (2020). Los acuerdos bilaterales celebrados con estos países incluyen proyectos de construcción de infraestructuras de energías limpias que garantizan la reducción real de las emisiones, evitando que se produzca el doble cómputo.

La UE en una presentación con la prensa acreditada pero no con los observadores, hizo una renovación de sus votos en la lucha contra el cambio climático, aunque no ha sido hasta unas semanas más tarde cuando se han podido apreciar los cambios y las medidas cuya adopción se ha precipitado como respuesta a la Declaración de Glasgow. Así, en el amplísimo abanico de las herramientas de su acción exterior, la UE ha empezado a probar la coherencia de su compromiso renovando:

De igual modo y para promover una reconstrucción sostenible tras la pandemia, Estados Unidos y la UE han coincidido en proponer estrategias de temática y objetivos paralelos, que compiten con la Ruta de la seda de China. Así Estados Unidos ha propuesto su *Build Back Better World*. Y ya en la CoP26, la UE y Estados Unidos reunieron a socios afines “para expresar su compromiso común de hacer frente a la crisis climática mediante el desarrollo de infraestructuras limpias, resistentes y coherentes con un futuro de cero emisiones.”<sup>29</sup> La UE ha presentado el 1 de Diciembre de 2021 su Comunicación sobre la Pasarela Estratégica que pondrá en marcha la construcción de infraestructuras que deberán contribuir al desarrollo sostenible y a frenar el cambio climático dentro y fuera de nuestro continente,<sup>30</sup> respetando los principios que guían la acción exterior de la Unión como los valores democráticos, la buena gobernanza y la

---

<sup>29</sup> Comisión Europea, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. *The Global Gateway, JOIN(2021) 30 final*, de 1.12.2021, 1.

<sup>30</sup> De igual modo se afirma que “The impact of climate change and degradation of biodiversity disproportionately affects the poorest and most vulnerable in the world, especially in low and middle-income countries. Investing in both mitigation and climate resilience in those countries is not only a necessity for food, health, human security, and for protection against the impacts of climate change but also presents a major economic opportunity. To ensure those investments make a real difference, infrastructure must be designed to respond to the current risks and future threats and be built to standards that will stimulate low or zero emissions and withstand the impact they will have”, *JOIN(2021) 30 final*, de 1.12.2021, p. 5.



transparencia, las asociaciones igualitarias, la seguridad, y catalizando la inversión privada y, por supuesto, un desarrollo “verde y limpio”.<sup>31</sup>

La exigencia de respeto de la plena soberanía de los Estados se ha traducido en la incorporación en los acuerdos de la UE del principio de las “asociaciones igualitarias”, si bien se complementa con referencias a la necesidad de tener en cuenta “la importancia de adoptar medidas concretas, tangibles y mensurables a tal efecto y con un espíritu de solidaridad, teniendo en cuenta las diferencias entre los Estados en términos de capacidades y necesidades socioeconómicas vinculadas a sus diferentes niveles de desarrollo”, como se ha hecho en la Declaración de los Presidentes de los Parlamentos de los Estados miembros de la Unión por el Mediterráneo.<sup>32</sup>

## 2.5. Daños y Pérdidas

El Pacto de Glasgow sólo deja constancia de que los daños y pérdidas ya se están produciendo e incrementado como consecuencia de los efectos más adversos del cambio climático, pero que la mayoría de los Estados Parte no están dispuestos a adoptar las medidas necesarias para adoptar y ejecutar el mecanismo que se diseñó en Varsovia.<sup>33</sup> Una vez más, su adopción se ha pospuesto hasta la próxima CoP27, la que se celebrará en Egipto el próximo año.

La petición realizada por los Estados Parte pertenecientes a las distintas agrupaciones como la AOSIS y de manera unánime por la sociedad civil internacional para que fuese adoptado este mecanismo no ha contado con el respaldo de los países desarrollados.

Sólo cabe felicitarse según el Pacto de Glasgow de “la continuación de la puesta en marcha de la Red de Santiago para evitar, minimizar y abordar las pérdidas y

---

<sup>31</sup> Ibid., Así se dice que “The Global Gateway is a climate-neutral strategy to speed up sustainable development and recovery, create inclusive growth and jobs and transition to a cleaner and more circular global economy. It will invest in developing infrastructures that are clean, climate-resilient and aligned with pathways towards net zero emissions. Projects will live up to the European Green Deal oath to ‘do no harm’ and ensure the use of environmental impact assessments and strategic environmental assessments”, *JOIN(2021) 30 final*, de 1.12.2021, p. 3.

<sup>32</sup> Déclaration Commune des Présidents des Parlements de l’Union pour la Méditerranée (Ap-UpM), AP102.802v01-00, de 3 de Diciembre de 2021, p. 3.

<sup>33</sup> En una nota a pie del Pacto se afirma que “It is noted that discussions related to the governance of the Warsaw International Mechanism on Loss and Damage associated with Climate Change Impacts did not produce an outcome: this is without prejudice to further consideration of this matter.”, nap. 7.

los daños asociados a los efectos adversos del cambio climático, incluido el acuerdo sobre sus funciones y el proceso para seguir desarrollando sus disposiciones institucionales”.<sup>34</sup>

## 2.6. Aplicación del Acuerdo de París

Bajo la rúbrica de “Implementation”, el Pacto de Glasgow hace un llamamiento a “para liberar el potencial de la acción sectorial para contribuir al cumplimiento y la aplicación de los objetivos nacionales, en particular en los sectores de gran intensidad de emisiones”. A pesar de la entusiástica formulación, sin embargo, los resultados alcanzados son mediocres si se tiene en cuenta la experiencia habida en las conferencias y pre-conferencias previas. Este llamamiento no va más allá de pedir “transiciones justas que promuevan el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, así como la creación de trabajo decente y empleos de calidad, entre otras cosas haciendo que los flujos financieros sean coherentes con una vía hacia un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero y resistente al clima (...)”.<sup>35</sup> La pérdida de empleo ha sido objeto de distintas discusiones y de trabajos previos que han puesto de manifiesto que el miedo a este fenómeno irremediablemente unido a la transición sea también la causa de desafecto de la población de los Estados Parte más afectados.<sup>36</sup>

En lo que respecta al Mecanismo para Facilitar la Aplicación y Promover el Cumplimiento de las Disposiciones del Acuerdo de París (PAICC), como han puesto de manifiesto autores de la talla de Cristina Voigt, en la CoP26 de Glasgow se han realizado importantes avances en el Paris Agreement's Implementation and Compliance Committee (PAICC) por parte del Comité responsable. Más allá de reunirse presencialmente, por primera vez, el Comité elegido por el CMA, se ha dotado por fin de la composición prevista en el Acuerdo de París. Por ello, entre los eventos de especial significado de la CoP26, hay que destacar necesariamente aquel en el que el PAICC ha discutido su mandato y

---

<sup>34</sup> Apartado 57.

<sup>35</sup> Pacto Global, apartado 52.

<sup>36</sup> F. Vona, “Job losses and political acceptability of climate policies: why the ‘job-killing’ argument is so persistent and how to overturn it”, *Climate Policy*, Vol. 19, nº4, 2019, pp. 524-532, disponible en <https://doi.org/10.1080/14693062.2018.1532871>

ha conseguido la adopción de su reglamento interno de conformidad con lo previsto en el Artículo 15, apartado 2, del Acuerdo de París.<sup>37</sup>

Es de destacar que este reglamento interno debe “leerse” en conjunción con lo ya previsto para las disposiciones del Acuerdo de París teniendo en cuenta especialmente su Artículo 2. En la decisión que adopta este reglamento se hace además un llamamiento urgente a que inicie su labor de recepción de información por la secretaría en relación con “la presentación de informes y comunicaciones de las Partes de acuerdo con su mandato en virtud de la decisión 20/CMA.1”.<sup>38</sup>

#### a) *La entrada en vigor de la Enmienda de Doha al Protocolo de Kioto*

La Enmienda de Doha al Protocolo de Kioto fue aprobada el 8 de diciembre de 2012 y se aprobó para un segundo período de compromiso, que comenzaría en 2013 y duraría hasta 2020.<sup>39</sup> Sin embargo, la Enmienda de Doha no entró en vigor hasta el 31 de Diciembre de 2020 ya que se necesitaba un total de 144 instrumentos de aceptación para la entrada en vigor de la enmienda.

La valoración sobre este hecho, pone en evidencia los obstáculos que hubo de superar para poner en marcha el mecanismo. Las lecciones aprendidas durante este largo período de espera han servido para llevar a cabo una aproximación más responsable de los mecanismos del Acuerdo de París.

#### b) *El Artículo 6*

El artículo 6 constituye el marco legal para permitir el uso de mecanismos de mitigación del cambio climático basados en el mercado y ofrece a las Partes la oportunidad de cooperar entre sí para implementar sus contribuciones determinadas a nivel nacional sobre una base voluntaria.

---

<sup>37</sup> Véase Report of the committee to facilitate implementation and promote compliance referred to in Article 15, paragraph 2, of the Paris Agreement for 2020 and 2021. Proposal by the President, Draft decision -/CMA.3, Rules of procedure of the committee to facilitate implementation and promote compliance referred to in Article 15, paragraph 2, of the Paris Agreement, FCCC/PA/CMA/2021/L.1, disponible en <https://lnkd.in/dcxP-Vq8>, consultado por última vez el 28 de noviembre de 2021.

<sup>38</sup> Así se ha reportado que “Un autre sujet qui divise les parties à la COP26 concerne l’inclusion d’une référence à l’élimination des subventions aux combustibles fossiles dans le texte final. Une idée à laquelle sont fortement opposées l’Arabie Saoudite et la Russie. Véase Agence Europe, “Vers une référence à l’élimination des subventions aux combustibles fossiles ?”, *Bulletin Quotidien Europe*, N° 12831, de 13 de Novembre de 2021”.

<sup>39</sup> Véase <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/the-doha-amendment>

Uno de los temas “procrastinados” en la COP25 de Madrid fue el desarrollo ulterior de esta disposición debido, precisamente, a las diferencias insuperables entre los distintos Estados Parte sobre su alcance y sobre cómo acordar un mecanismo de control y evaluación sólido que ayudara a evitar el problema del doble cómputo, una de las cuestiones más polémicas relacionadas con los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) del Protocolo de Kioto.

En Madrid, los negociadores de la CoP25 no pudieron llegar a un acuerdo, tras dos semanas de negociaciones y 40 horas más de las previstas, porque Brasil y otros países no aceptaron las lagunas existentes. Desgraciadamente, la situación no ha mejorado tras dos años. Las posiciones sostenidas son de difícil conciliación, porque frente a la incapacidad de ofrecer una respuesta institucional común, los Estados Parte han respondido adoptando medidas unilaterales y proyectos desde la regionalización.

A pesar de que la propuesta presentada por la Presidencia británica de la CoP26 fuese mejor valorada que la presentada en la CoP25 en Madrid, ha sido objeto también de una difícil negociación ante la necesidad de ofrecer una solución adecuada al problema del doble cómputo, que ya se encontraba en el origen de los problemas de aplicación del Protocolo de Kioto. El doble cómputo que es necesario evitar, se produce cuando la misma reducción de emisiones se contabiliza dos veces al negociar los créditos de carbono en los mercados internacionales -en beneficio tanto del país que compró el crédito como del país donde se produjo efectivamente la reducción de emisiones.<sup>40</sup>

Como ha señalado Streck, el Artículo 6 del Acuerdo de París ha desarrollado su enorme potencial sumando, a los acuerdos colaborativos entre Estados, aquellos otros acuerdos en los que participan actores no estatales. Así, esta autora destaca que:

“So far, Article 6 PA has been seen mainly as a successor to the market mechanisms of the Kyoto Protocol, and negotiations on the operationalization of these mechanisms have been cast rather narrowly within the context of carbon

---

<sup>40</sup> El Artículo 6.5 del Acuerdo de París señala al respecto que “6. 5. Las reducciones de las emisiones que genere el mecanismo a que se refiere el párrafo 4 del presente artículo no deberán utilizarse para demostrar el cumplimiento de la contribución determinada a nivel nacional de la Parte de acogida, si otra Parte las utiliza para demostrar el cumplimiento de su propia contribución determinada a nivel nacional.”

markets. This myopic view fails to do justice to the broad set of partnerships that can be forged under Article 6 – with or without market links.”<sup>41</sup>

En Glasgow, se han presentado por los Estados Parte algunos de los mecanismos de cooperación diseñados para ayudar a este proceso, que no solo deberían facilitar la consecución de los objetivos de mitigación, sino que también deberían servir para mostrar un modelo de cómo implementar estos compromisos. Hay que destacar, de nuevo, los acuerdos bilaterales celebrados por Suiza con “países de acogida para proyectos en el extranjero” que además cumplen con las exigencias previstas en los apartados 1 y 2 del Artículo 6 para transferir reducciones de emisiones<sup>42</sup>. Según el Artículo 6.2 las Partes pueden cooperar directamente entre sí. Esto hace posible que se apliquen medidas de reducción de emisiones en un país y que las reducciones de emisiones resultantes se transfieran a otro y se contabilicen para su contribución nacional a través de los Resultados de Mitigación Transferidos Internacionalmente (ITMO). Esto requiere un proceso transparente y una contabilidad precisa de las reducciones de emisiones logradas para evitar el doble cómputo de la reducción

---

<sup>41</sup> Streck hace un listado de las actividades que pueden desarrollarse en el marco de este Artículo 6:

- “government-to-government cooperation (Article 6(2), Article 6(8) PA);
- full or partial linking of emissions trading systems (Article 6(2), Article 6(4) PA);
- agreement on offset crediting programmes between two or more partner countries, including NSAs (based on rules agreed within the partnership);
- definition of agreed rules for sectoral programmes and broader programmatic approaches in the context of multilateral partnerships (Article 6(2) or 6(8) PA);
- joint transnational implementation programmes around particular mitigation issues, such as supply chains (for example, agricultural drivers of deforestation), fuels (for example, cooperation on clean energy or shipping), technologies (such as clean modes of transportation), and similar (Article 6(2) or Article 6(8) PA, depending on whether carbon units are exchanged); and
- joint transnational implementation programmes to manage adaptation programmes across transboundary landscapes (Article 6(8) PA)”.

Ch. Streck, “Strengthening the Paris Agreement by Holding Non-State Actors Accountable: Establishing Normative Links between Transnational Partnerships and Treaty Implementation”, *Transnational Environmental Law*, Vol. 10:3, 2021, pp. 493–515, en pp. 511 y 512.

<sup>42</sup> 6. 1. Las Partes reconocen que algunas Partes podrán optar por cooperar voluntariamente en la aplicación de sus contribuciones determinadas a nivel nacional para lograr una mayor ambición en sus medidas de mitigación y adaptación y promover el desarrollo sostenible y la integridad ambiental.

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, también en la gobernanza, y aplicar una contabilidad robusta que asegure, entre otras cosas, la ausencia de doble cómputo, de conformidad con las orientaciones que haya impartido la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo.

de emisiones, por ejemplo, en el inventario de emisiones del país en el que se realizan las actividades de reducción, así como en el país al que se transfieren las reducciones de emisiones resultantes.

Con los acuerdos presentados en la CoP26, Suiza pretende “allanar así el camino para la realización de proyectos concretos por parte de entidades privadas”. Los primeros acuerdos con Perú y Ghana en 2020, ya mencionados, se ampliaron a Vanuatu y a Senegal<sup>43</sup> en 2021 y han creado las condiciones marco para los contratos comerciales entre vendedores y compradores de certificados de reducción de emisiones. Estos acuerdos también establecen normas para evitar el doble cómputo y regulan la transferencia de beneficios de reducción.<sup>44</sup>

A diferencia de la cooperación bilateral directa, el mecanismo del Artículo 6.4 implica el uso del mecanismo de nueva creación para contribuir a la mitigación de los gases de efecto invernadero y apoyar el desarrollo sostenible y deberá ser supervisado por un órgano designado por la CoP. La CoP adoptará las normas, modalidades y procedimientos que deberán observarse en la ejecución de las actividades previstas en el Artículo 6.4, con el fin de que se sigan procedimientos estandarizados en el diseño y la ejecución de las actividades de reducción de emisiones. Se espera que el mecanismo sea relevante en la reducción global de emisiones, ya que su objetivo es el de movilizar al sector privado para que participe en la mitigación del cambio climático proporcionando incentivos adecuados.

El Artículo 6.8 ofrece una tercera opción de cooperación internacional consistente en un enfoque no basado en el mercado. En Glasgow no ha sido uno de los principales ejes de discusión y tampoco lo fue en las negociaciones de la

---

<sup>43</sup> Véase los comunicados del gobierno suizo en <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-81266.html>

<sup>44</sup> Véase la presentación de los distintos acuerdos en la Web de la Oficina Federal del Medio ambiente de la Confederación suiza en la que además se señala que los países interesados y las partes interesadas pueden ponerse en contacto con la Oficina Federal de Medio Ambiente en [swissflex@bafu.admin.ch](mailto:swissflex@bafu.admin.ch). La Fundación para la Protección del Clima y la Compensación del CO<sub>2</sub> (KliK) se encarga de financiar proyectos específicos, disponible en <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/info-specialistes/mesures-reduction/compensation/etranger/pays-hotes.html>

CoP25. Sin embargo, es una de las apuestas de la UE: la agricultura,<sup>45</sup> los transportes, la construcción o la gestión de los residuos.

Tras presentar en julio pasado su mecanismo de ajuste en frontera de carbono, la UE tenía una posición que defender al respecto en esta CoP26 para "concluir normas que garanticen la integridad medioambiental de los mercados internacionales de carbono que mejoren, y no socaven, la ambición de las 'contribuciones determinadas a nivel nacional'", según las palabras del Vicepresidente de la Comisión Europea y responsable del Pacto Verde, Franz Timmermans.<sup>46</sup>

### III. ¿TRUCO O TRATO?

Este análisis, fruto de una primera aproximación a la CoP26 desde dentro y con la precipitación de querer reflejar lo vivido en las negociaciones, nos permite, finalmente, plantear una crítica de algunos de los clichés del multilateralismo inclusivo.

#### 3.1. ¿Truco?

La CoP26 y el Pacto de Glasgow son un truco porque la imagen multilateral esconde una suma de acuerdos plurilaterales y regionales, que nos llevan a hablar de una nueva geo-estrategia, que hace de Asia el centro del mundo -y ello quizás sea necesario. En Asia, se concentran no sólo las potencias emergentes del nuevo siglo sino también las que suman el mayor porcentaje de emisiones de CO<sub>2</sub> y son ellas las que dictan su propia diplomacia. Estados Unidos no ha ejercido un liderazgo que consolide su vuelta al multilateralismo climático y tampoco ha podido ofrecer zanahorias y palos que convengan de sus posiciones. La UE, a pesar del arsenal de medidas económicas en el marco de la cooperación al desarrollo, tampoco ha conseguido un liderazgo visible y efectivo –lo más sobresaliente es que ha cedido ante China en muchas

---

<sup>45</sup> Véanse los avances en las negociaciones para la adopción de un Plan de Agricultura orgánica en Draft Report on an EU action plan for organic agriculture, *Doc. 2021/2239(INI)*, de 1 de Diciembre de 2021, disponible en <https://drive.google.com/file/d/1CxTtxtq1177NvU-W6oTkWNUR6tNobelC/view>

<sup>46</sup> Véase Agence Europe, "L'issue de la COP demeure incertaine", *Bulletin Quotidien Europe*, N° 12831, 13 de Noviembre de 2021, p. 10.

ocasiones, para que no se hiciera un llamamiento al voto que hubiese roto el frágil consenso de mínimos.

A pesar de ello, se han alcanzado múltiples acuerdos políticos de carácter plurilateral cuyo valor dependerá de su virtuosismo, es decir, su capacidad para servir de modelo cuando quede probado que los Estados han cumplido con los objetivos prometidos. En un año de promesas como las que han anticipado la celebración de la CoP26,<sup>47</sup> es necesario presentar los compromisos más relevantes desde el punto de vista de las expectativas normativas que han suscitado.

*a) El truco del compromiso de reducir progresivamente el uso de los combustibles fósiles*

Como resultado de un intercambio de preposiciones en inglés, el compromiso ha pasado a ser de suprimir *-phase out-* a ralentizar *-phase down-* el uso de combustibles fósiles. Aunque, a primera vista, esa solución sea inaceptable por la urgencia del problema y porque la procrastinación puede ser la mayor amenaza para el ser humano, esta ralentización parece ser la única vía asumible en una perspectiva de transición hacia la descarbonización de la economía. Durante las negociaciones de la CoP26, la *démarche* puesta en marcha por la UE para vencer las resistencias de Arabia Saudita, Rusia y China ha fracasado. La acción diplomática de la UE pretendía constituir un bloque sólido de Estados a los que se sumaran los países en vías de desarrollo y Estados Unidos, para ejercer la necesaria presión que permitiera alcanzar un acuerdo para la eliminación de los combustibles fósiles y de los subsidios ineficientes. Sin embargo, la posición que terminaría prevaleciendo sería la de estos Estados, *ergo*, la disminución de las energías fósiles deberá volver a abordarse en la CoP27 en Egipto, así como el establecimiento de una fecha límite para su consumo. La fórmula finalmente adoptada ha sido considerada por sus detractores como una dilución del compromiso que pone en peligro la consecución de los objetivos más básicos del Acuerdo de París.

---

<sup>47</sup> Baste recordar que el Presidente Biden convocó en mayo de 2021 un Pledge, véase *World Politics*.



Las diferencias sobre la supresión de los subsidios ineficientes y la calificación de las inversiones en combustibles fósiles conforme a una taxonomía que garantice su sostenibilidad, no se han resuelto, antes bien, se han multiplicado, poniendo de manifiesto las diferencias existentes incluso dentro de la UE. Así lo muestra la disputa interna entre Alemania y Francia sobre la elección de fuentes de abastecimiento energético y la inclusión del gas y de la energía nuclear en la nueva taxonomía de la UE.<sup>48</sup> Este sistema de clasificación, que se recoge en el Reglamento 2020/852 de 18 de junio de 2020, tiene por fin servir de referencia a los inversores destacando cuales son las actividades económicas que podrán considerarse "sostenibles" o "verdes" y cuales serán incorporadas en un listado de actividades aceptadas como necesarias en un período de transición, a través de actos delegados de la Comisión Europea.<sup>49</sup> La solución que se vislumbra, en este caso, es que se subraye el carácter temporal del recurso a estas fuentes energéticas hasta que se consoliden las fuentes renovables como principales fuentes de abastecimiento que han de probar aún que ofrecen la autonomía y la seguridad energética necesarias.

---

<sup>48</sup> Más allá de una representación dramatizada de los enfrentamientos en el seno de la UE, no puede olvidarse que tanto Alemania como Francia pueden esgrimir la base jurídica de los tratados constitutivos que les permitiría bloquear cualquier proceso en que se les imponga una solución que no hayan previamente consensuado. Así es necesario recordar que el Artículo 192.2. del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece la unanimidad para legislar en materia de elección de fuentes energéticas. De hecho, los Estados miembros de la UE que han hecho una declaración de apoyo a la incorporación de la energía nuclear en la taxonomía - Alemania, Austria, Dinamarca, Portugal y Luxemburgo- reconocen que los Estados miembros tienen un derecho soberano a elegir, aunque ello pueda poner en peligro el objetivo original de la taxonomía. Así señalan que: "We recognise the sovereign right of Member States to decide for or against nuclear power as part of their national energy systems. However, we are concerned that including nuclear power in the Taxonomy would permanently damage its integrity, credibility and therefore its usefulness. (...) Nuclear power is incompatible with the EU Taxonomy Regulation's "do no significant harm" principle. We therefore urge the European Commission not to jeopardise the courageous path it has taken towards making the EU the global lead market for sustainable finance", véase Joint Declaration for a nuclear-free EU Taxonomy, disponible en <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2021/11-novembre/11-nuclear-free-taxonomy/Joint-declaration-for-a-Nuclear-Free-Taxonomy.pdf>, consultado por última vez el 2 de Diciembre de 2021. España apoyó inicialmente esta declaración, pero no la firmó finalmente por considerar necesario incorporar igualmente el gas natural, en esta clasificación.

<sup>49</sup> En el primer reglamento delegado de la Comisión Europea no se han incorporado ni el gas ni la energía nuclear, Reglamento Delegado (UE) 2021/2139 de la Comisión de 4 de junio de 2021 por el que se completa el Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se establecen los criterios técnicos de selección para determinar las condiciones en las que se considera que una actividad económica contribuye de forma sustancial a la mitigación del cambio climático o a la adaptación al mismo, y para determinar si esa actividad económica no causa un perjuicio significativo a ninguno de los demás objetivos ambientales, *DOUE L41/1*, de 9 de Diciembre de 2021.

*b). La declaración sobre la aceleración a la transición hacia los coches y furgonetas 100% cero emisiones*

La declaración ha sido presentada por 34 países junto con empresas del sector automovilístico, en tanto que “representantes de gobiernos, empresas y otras organizaciones con influencia en el futuro de la industria del automóvil y del transporte por carretera”, los cuales se comprometen a:

“acelerar rápidamente la transición a los vehículos de emisiones cero para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París. Juntos, trabajaremos para que todas las ventas de coches y furgonetas nuevos sean de cero emisiones a nivel mundial para 2040, y a más tardar en 2035 en los mercados líderes”.

Sin embargo, entre los Estados firmantes sólo hay 12 Estados miembros de la UE, con las grandes ausencias de Alemania, Francia, Italia o España, donde se encuentran las sedes y plantas de las principales empresas automovilísticas europeas, aunque sí lo hayan hecho algunas de sus ciudades y regiones.<sup>50</sup> Tampoco han firmado esta declaración las grandes empresas automovilísticas como Volkswagen, Toyota, Renault-Nissan-Mitsubishi -aunque sí lo han hecho Mercedes, Ford, General Motors y Volvo –, a pesar que de Estados Unidos o Corea del Sur no la hayan suscrito. Significativas son las dos notas a pie de página que acompañan a esta declaración, en las que se subraya su carácter no vinculante para los Estados que la subscriben y el hecho de que su objetivo de alcanzar cero emisiones se refiera a los vehículos en sí, -dejando al margen los procesos de producción.

*c) El compromiso de dejar de financiar inversiones en terceros países: Las excepciones a la regla*

Como resultado inesperado pero fruto del espíritu del multilateralismo inclusivo, y después de ser presionada durante varios días, Francia firmó el 12 de noviembre el compromiso de dejar de financiar proyectos de combustibles fósiles en el extranjero para finales de 2022 y se sumó al compromiso que acabó reuniendo a 27 países (Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Italia, Portugal,

---

<sup>50</sup> Véase <https://www.gov.uk/government/publications/cop26-declaration-zero-emission-cars-and-vans/cop26-declaration-on-accelerating-the-transition-to-100-zero-emission-cars-and-vans>

Dinamarca, Finlandia, Eslovenia, Albania, Nueva Zelanda, Costa Rica, Etiopía, Fiyi, Gambia, Mali, Islas Marshall, Moldavia, Sudán del Sur, Suiza, Zambia, Países Bajos, El Salvador, Alemania, Suecia, España, Francia y Bélgica).

Este compromiso no vinculante prevé, sin embargo, excepciones para "circunstancias limitadas y claramente definidas que sean coherentes con un límite de calentamiento de 1,5°C y con los objetivos del Acuerdo de París".<sup>51</sup> Estas excepciones pueden dejarlo sin contenido en el corto y medio plazo, ante situaciones como la que se está viviendo actualmente, en el que las dificultades del abastecimiento energético provocadas por conflictos como el de Marruecos y Argelia o el de Ucrania, Bielorrusia y Rusia han favorecido que se exploren nuevas inversiones en Egipto por parte de empresas españolas y alemanas.

### 3.2. ¿Trato?

#### a) *El consenso*

La aplicación del consenso ha hecho que finalmente los Estados Parte sólo hayan aceptado una declaración política que refleja el mínimo común denominador, impuesto por China, India y Brasil, y que refleja también las exigencias de las distintas agrupaciones de los países en vías de desarrollo tales como la AOSIS. En las sesiones a las que pudimos asistir, era frecuente escuchar cómo, ante las resistencias mostradas por los países más ambiciosos frente a las propuestas de mínimos, los nuevos líderes sólo tenían que amenazar con llamar a la votación de las propuestas. Con esta efectiva estrategia, muchos países aceptaron pagar el alto precio que supone el consenso. Pero no olvidemos, que este mínimo común denominador se ha convertido también en lo que los países desarrollados han estado dispuestos a exigir y a negociar con los países en vías de desarrollo que se encuentran entre los mayores 5 emisores.

#### b) *Flexibilidad necesaria pero ¿a qué precio?*

Las contribuciones voluntarias determinadas a nivel nacional fueron valoradas tras el Acuerdo de París como la gran solución que permitiría a los Estados adaptar sus compromisos a sus intereses y a sus circunstancias nacionales, sin

---

<sup>51</sup> Véase Agence Europe, La France et la Belgique rejoignent enfin l'engagement à cesser de financer des projets de combustibles fossiles à l'étranger d'ici fin 2022, *Bulletin Quotidien Europe*, N° 12831, de 12 de Noviembre de 2021, y también Damien Génicot en EUROPA B12826A1.

que esta modulación de sus obligaciones pudiera poner en peligro la aplicación del acuerdo y la consecución de sus resultados. No se tuvo en cuenta entonces, al menos no lo suficiente, que la aplicación y el cumplimiento último de las obligaciones de mitigación y adaptación del Acuerdo de París dependerían de su coste económico y social, y de quién debería pagarlo. Las reivindicaciones de los países en vías de desarrollo y de los representantes de la sociedad civil de los países desarrollados que defendían los intereses de los distintos grupos afectados -mineros, agricultores, transportistas...-, han hecho necesario incorporar una agenda social cuyas medidas deben adaptarse a las circunstancias nacionales. Por ello, en la CoP26 y en los debates que se han iniciado posteriormente, los Estados Parte han empezado a considerar el coste de poner en práctica lo prometido, no sólo desde el punto de vista de la economía circular y descarbonizada, sino también desde el punto de vista de los empleos que se destruirán y de los que deberán reemplazarlos en un proceso de reindustrialización sin precedentes. Para que este proceso de reindustrialización sea menos traumático debe ir acompañado de las medidas necesarias de formación e inversión, de acuerdo a una política de cohesión social específicamente diseñada para la lucha contra el cambio climático. La UE es el ejemplo más cercano que evidencia esta situación, y ha llevado a que en el Consejo de Ministros y en el Parlamento Europeo ya se esté debatiendo la creación del futuro Fondo Social Climático.<sup>52</sup> Por otra parte, todos sus Estados miembros, en función de sus particularidades nacionales, han invocado la flexibilidad para determinar su capacidad para aceptar las obligaciones que se van a derivar de las propuestas legislativas más inmediatas del paquete de “*Fit for 55 Package*”, como son la revisión de la Directiva 2018/2001 sobre Energías renovables y la Directiva 2018/2002 sobre eficiencia energética de los edificios. Los Estados miembros de la UE han respondido como un coro disonante,<sup>53</sup> en

---

<sup>52</sup> Véase General Secretariat of the Council, *Fit for 55 package*, Doc. 14585/21, de 6 Diciembre de 2021. En esta memoria se señala que “The proposed new Social Climate Fund (SCF) aims to address the social and distributional impacts of the proposed new emissions trading system for buildings and road transport.”. Véase igualmente Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Social Climate Fund (doc. 10920/21 + COR1 + ADD 1 + ADD1 COR1).

<sup>53</sup> Así, se ha puesto de manifiesto cuando “Les ministres de l’Énergie des États membres de l’Union européenne ont presque unanimement souligné la nécessité de garantir davantage de flexibilité en ce qui concerne la révision de la directive européenne (2018/2001) sur les énergies renouvelables (*‘RED II’*) et de celle relative à l’efficacité énergétique (2018/2002 – *‘EED’*), jeudi 2 décembre, lors d’une réunion à Bruxelles. Selon les ministres, les deux propositions de révision

el que las demandas de flexibilidad y aplazamiento han puesto de manifiesto que no podemos ser aún un modelo a seguir o un ejemplo de buenas prácticas.

#### IV.- CONCLUSIONES

Por momentos, la CoP26 ha sido un espejismo. Un espejismo de transparencia y de multilateralismo inclusivo, porque en ella se encontraban acreditados más de 30.000 representantes de los Estados Parte de las convenciones sobre el cambio climático y representantes de ONGs y otros actores interesados de todo el mundo, con el fin de combatir el cambio climático conforme a sus intereses nacionales y particulares.

Sin embargo, las negociaciones sólo han puesto de manifiesto que la desigualdad real en el reparto de las cargas que se derivan de la lucha contra el cambio climático es el mayor obstáculo a la hora de fijar la agenda de medidas en el corto plazo, lo que puede poner en peligro la consecución de resultados en el largo plazo. Y el hecho que la Declaración final de la CoP26 sea presentada como Pacto de Glasgow no puede ocultar el hecho de que se ha conseguido un acuerdo de mínimos en los que quienes han marcado las pautas para proseguir en la negociación son los principales países emisores, a los que, por ser también potencias emergentes, no se les ha exigido más.

La convocatoria de la CoP27 en Egipto plantea si será posible volver a ver esta presencia multitudinaria en las distintas avenidas del multilateralismo inclusivo. Egipto es uno de los principales productores de petróleo del mundo -fuera de la OPEC- después de que inmensas reservas fueran descubiertas en su plataforma continental y empezaran a ser explotadas con la tecnología de empresas alemanas.<sup>54</sup> Al año siguiente, la CoP28 tendrá lugar en Emiratos Árabes Unidos,

---

mises sur la table par la Commission européenne dans le cadre de son paquet législatif pour le climat (*'Fit for 55 package'* – EUROPE B12762A8) sont trop détaillées et ne tiennent pas assez compte des spécificités nationales des États membres. «*Nous devrions conserver une flexibilité suffisante pour permettre aux États membres de déterminer la combinaison la plus efficace de mesures politiques nationales*», a par exemple déclaré le ministre néerlandais de l'Économie et de l'Action pour le climat, Stef Blok. Cette position a été exprimée par l'ensemble des ministres, à l'exception du Luxembourgeois Claude Turmes, qui a fait part de son incompréhension face aux demandes de ses collègues pour plus de flexibilité", véase Bulletin Quotidien Europe, "Les États membres réclament davantage de flexibilité dans le cadre de la révision des directives *'RED II'* et *'EED'*", N° 12486, de 4 de Décembre de 2021.

<sup>54</sup> Joselow, M. "Egypt will host CoP27. Expect criticism over fossil fuels, human rights", *The Washington Post*, 26 de noviembre de 2021, disponible en Internet en

otro de los principales productores, miembro de la OPEC y responsable en esta organización de todo lo relacionado con el cambio climático.<sup>55</sup> Desde un enfoque optimista a la vez que pragmático, y haciendo caso omiso a las advertencias de lo que ello puede suponer desde un enfoque de género y de derechos humanos, todo parece apuntar a que las próximas CoPs servirán para promover la sostenibilidad en países que sólo se han planteado abandonar la explotación de combustibles fósiles en el largo plazo -cuando quizás ya sea demasiado tarde para evitar algunos de los fenómenos climatológicos extremos que pueden afectarles, especialmente, a ellos.

### **BIBLIOGRAFÍA CITADA**

- Ph. Barnard et al., “World scientists’ warnings into action, local to global”, *Science Progress*, Vol. 104 (4), 2021, pp. 1-31.
- Ch.Carpenter, “An Alternative to Climate Change Gradualism Is Taking Shape”, *World Politics Review*, de 25 de Junio de 2021.
- R. Cheung, “The Biden-Xi Summit Lowered the Temperature on U.S.-China Relations”, *World Politics Review*, 17 de Noviembre de 2021.
- Comisión Europea (2021). Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. The Global Gateway, *JOIN(2021) 30 final*, de 1.12.2021.
- T. Fajardo del Castillo, *La acción exterior sobre Cambio Climático y el Pacto Verde Mundial*. Reus, 2021.
- T- . Fajardo, “La Diplomacia del Clima de la Unión Europea desde el Enfoque de la Doctrina Sinatra”, en F. Aldecoa et al., *Cómo reforzar el papel internacional de la Unión Europea*, Marcial Pons, 2021, en prensa
- M. Joselow, “Egypt will host CoP27. Expect criticism over fossil fuels, human rights”, *The Washington Post*, 26 de noviembre de 2021, disponible en Internet en <https://www.washingtonpost.com/politics/2021/11/16/egypt-will-host-cop27-expect-criticism-over-fossil-fuels-human-rights/>

---

<https://www.washingtonpost.com/politics/2021/11/16/egypt-will-host-cop27-expect-criticism-over-fossil-fuels-human-rights/>

<sup>55</sup> Ibidem.

- M. MacGrath, “COP26: US and EU announce global pledge to slash methane”, *BBC News*, 2 de Noviembre de 2021, disponible en <https://www.bbc.com/news/world-59137828>
- N. Nasiritousi, M. Hjerpe & B.-O. Linnér, “The Roles of Non-State Actors in Climate Change Governance: Understanding Agency through Governance Profiles”, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 16(1), 2016, pp. 109–126.
- P. Pareja Alcaraz, “Antropoceno, naturaleza y seguridad en el Sudeste asiático: una aproximación Eco-crítica a los conflictos del Mar de China meridional”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 7, 2021, pp. 61-81
- P. Pareja Alcaraz, “[La Xina davant d’un món en crisi](#)”, [Idees: Revista de temes contemporanis](#), N.º. 52, 2021, pp.1-9, disponible en <https://revistaidees.cat/la-xina-davant-dun-mon-en-crisi/>
- P. Pareja Alcaraz, “Antropoceno, naturaleza y seguridad en el Sudeste asiático: una aproximación Eco-crítica a los conflictos del Mar de China meridional”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 7, 2021, pp. 61-81.
- L. Rajamani, “Human Rights in the Climate Change Regime: From Rio to Paris and Beyond”, en J. Knox y R. Pejan (eds.), *The Human Right to a Healthy Environment*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, pp. 236–51
- L. Rajamani, “Integrating Human Rights in the Paris Climate Architecture: Contest, Context, and Consequence”, *Climate Law*, Vol. 9, 2019, p.180
- C. Rondeaux, “The Missing Piece in Biden’s Climate Diplomacy”, *World Politics Review*, 30 de Abril de 2021.
- Ch. Streck, “Strengthening the Paris Agreement by Holding Non-State Actors Accountable: Establishing Normative Links between Transnational Partnerships and Treaty Implementation”. *Transnational Environmental Law*, Vol. 10:3, 2021, pp. 493–515.
- F. Vona, “Job losses and political acceptability of climate policies: why the ‘job-killing’ argument is so persistent and how to overturn it”, *Climate Policy*, Vol. 19, nº4, 2019, pp. 524-532, disponible en <https://doi.org/10.1080/14693062.2018.1532871>
- M.J. Voss, “Contesting human rights and climate change at the UN Human Rights Council”, *Journal of Human Rights and the Environment*, Vol. 11 No. 1, 2020, pp. 6–29

