

# El Acuerdo de París. Fortalezas y desafíos de la acción climática

*María Eugenia Di Paola* \*

## **Resumen**

El Acuerdo de París significó un hito de importancia a fines del año 2015. En los años subsiguientes diversos ámbitos formales e informales han continuado la ruta hacia su implementación. No obstante, los esfuerzos existentes no resultan aún suficientes para evitar que la temperatura aumente más de 1,5 °C. El presente artículo se propone tratar algunas herramientas presentes en diversas fuentes internacionales y regionales, para poder contribuir a la aceleración de la acción climática, elevar su ambición y responder al llamado concreto de implementación de la agenda intergeneracional que hoy se plasma en la voz de los y las jóvenes del mundo.

Palabras clave: Acuerdo de París, Agenda 2030, multilateralismo inclusivo, IPCC, CIDH, Relator de Derechos Humanos y Ambiente.

\* Coordinadora de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Argentina. Profesora Adjunta Facultad de Derecho, UBA; mariadipaola@derecho.uba.ar. Agradezco a Melisa Ciurciolo, Carolina Robles y Daniel Ryan sus contribuciones en la revisión del presente artículo. El análisis y las recomendaciones de políticas de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de su Junta Directiva o de sus Estados miembros.

## **The Paris Agreement. Strengths and Challenges for Climate Action**

### **Abstract**

The Paris Agreement was an important milestone at the end of 2015. After its signature, different formal and informal mechanisms have been working on its implementation. Nevertheless, current commitments are not enough to avoid the raising of temperature more than 1.5 °C. This article analyzes some existing tools from international and regional sources, in order to contribute to accelerate climate action, raise its ambition and respond to the call for an inter-generational agenda that is being expressed by youth movements.

Keywords: Paris Agreement, 2030 Agenda, Inclusive Multilateralism, IPCC, IPBES, IACHR, Rapporteur on Human Rights and Environment, Youth.

### **I. Introducción**

El Acuerdo de París significó un hito de importancia a fines del año 2015, cuando su concreción fue parte del eco del *Momentum* clave de ese año en el cual se adoptó el Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres, el papa Francisco presentó la Encíclica *Laudato Si'* para el cuidado de la casa común, se realizó la cumbre de Addis Abeba para el financiamiento del Desarrollo Sostenible y se aprobó en la Asamblea General de Naciones Unidas la llamada Agenda 2030, que congrega diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible en pos de las personas, el planeta, la paz, la prosperidad y las alianzas intersectoriales.

En los años subsiguientes diversos ámbitos formales e informales han continuado la ruta hacia la implementación del Acuerdo de París, ya sea a través de las Contribuciones Nacionales Determinadas presentadas por sus Estados parte, como también mediante los compromisos de carbono-neutralidad de diversas ciudades en el mundo, y los aportes realizados por sectores no gubernamentales o empresas en tal sentido. Asimismo, tanto el IPCC como el IPBES han presentado a lo largo de los últimos años diversos informes que alertan y señalan la necesidad de promover un cambio de paradigma hacia el desarrollo sostenible, teniendo en cuenta que los escenarios que superen el 1,5

°C conllevarían impactos de señalada magnitud, así como también que resulta necesario trabajar en soluciones basadas en la naturaleza para hacer frente al desafío actual. En este contexto de necesidad de actuar en forma adecuada, a tiempo y con la profundidad requerida, la situación interpela a todos, estados, empresas, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, instituciones educativas, y a cada uno de los ciudadanos y ciudadanas del mundo, en cada una de sus capacidades, a generar un cambio paradigmático. El presente artículo se propone tratar algunas herramientas presentes en diversas fuentes del derecho internacional y regional, como también aportes específicos del ámbito de la comunidad científica para poder contribuir a la aceleración de la acción climática, elevar su ambición y acompañar y responder al llamado concreto de implementación de la agenda intergeneracional que hoy se plasma en la voz de los y las jóvenes del mundo.

## **II. El Acuerdo de París y la Agenda 2030**

La Agenda 2030 tiene como objetivo hacer real la lucha contra la pobreza y la construcción del desarrollo sostenible considerando la inclusión social, la protección ambiental y el crecimiento económico. Consta de diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y ciento sesenta y nueve metas asociadas, y ha sido construida teniendo en cuenta la experiencia forjada en relación con los previos Objetivos de Desarrollo del Milenio, planteando una versión integral y universal.

## OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



En relación a la política climática, es importante señalar que el Objetivo de Desarrollo Sostenible 13, de Acción por el Clima, plantea especialmente en su texto “...adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”, y, en tal sentido, reconoce que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), que fue celebrada en el año 1992, es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático. En este contexto se inscribe entonces el Acuerdo de París (AP) que estableció en el año 2015 en sus objetivos muy claramente la meta de limitar el calentamiento global muy por debajo de 2 °C en relación a los niveles preindustriales y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento al 1,5 °C. Asimismo, de la mano de este tope en el aumento de la temperatura, el AP establece la consideración de medidas para aumentar la adaptación a los efectos adversos al cambio climático, la resiliencia, un desarrollo bajo en emisiones para no comprometer la producción de alimentos, y la compatibilidad de los flujos financieros en este sentido.

### III. Aportes desde la Ciencia, la Política y los Derechos Humanos

En el año 1988, esto es, con anterioridad a la CMNUCC, fue creado el IPCC, que es el Panel Intergubernamental de Cambio Climático, por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y por el Programa de Naciones

Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) con el objetivo de brindar a los gobiernos información científica que pueda guiar el desarrollo de políticas climáticas. Los informes del IPCC son insumos clave para las negociaciones internacionales acerca de la temática, siendo su rol el de *facilitar evaluaciones integrales del estado de los conocimientos científicos, técnicos y socioeconómicos sobre el cambio climático, sus causas, posibles repercusiones y estrategias de respuesta*.<sup>1</sup>

Teniendo en cuenta el rol que juega el IPCC para el desarrollo de políticas climáticas basadas en evidencia, sus informes revisten singular importancia. Es por esta causa que el informe especial realizado por este panel sobre *la limitación del calentamiento global de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero en el contexto de reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza*, presenta información de relevancia para la toma de decisiones. Se destaca una serie de impactos relevantes que podrían evitarse si el calentamiento se limitara a 1,5 °C en lugar de a 2 °C, en los ecosistemas, la salud humana y el bienestar. Asimismo, señala que a tales efectos se necesitaría de transiciones rápidas y de gran alcance, en materia de uso de la tierra, la energía, la industria, los edificios, el transporte y las ciudades. Sería necesario que las emisiones netas globales de dióxido de carbono de origen humano disminuyan en 2030 alrededor de un 45% respecto de los niveles de 2010 y sigan disminuyendo hasta alcanzar el cero neto aproximadamente en 2050.<sup>2</sup>

El informe mencionado fue un importante insumo tanto para la Declaración del G20 en el 2018 así como para la Conferencia de las Partes (COP) 24 celebrada en Katowice, Polonia, en el mismo año en el cual se realizó la Cumbre Mundial de Cambio Climático de San Francisco, donde actores no estatales, gobiernos subnacionales, organizaciones, representantes de distintos sectores, incluso de organizaciones basadas en la fe, trabajaron en conjunto y presentaron sus compromisos en la materia, en planes de acción concretos. Cabe en este sentido tener en cuenta el concepto de *Multilateralismo inclusivo* que Patricia Espinosa consideró como fundamental para

1. Ver sitio web del IPCC: <https://www.ipcc.ch/spanish/>

2. IPCC Special Report: Global Warming of 1.5 °C, <https://www.ipcc.ch/sr15/>

poder pensar y actuar una agenda que nos requiere juntos y coordinados.

De la COP 24 surge como principal producto el Manual de implementación efectiva del Acuerdo de París, en el cual los representantes lograron incluir aspectos del financiamiento, transparencia y adaptación.

Por su parte el IPBES es la Plataforma Científico-Política en materia de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, un organismo establecido en 2012, cuya Secretaría está a cargo del Programa Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización de Agricultura y Alimentos (FAO), la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Su objetivo es fortalecer la relación entre política y ciencia en materia de biodiversidad y servicios ecosistémicos para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, el bienestar humano a largo plazo y el desarrollo sostenible. Los informes del IPBES revisten una gran relevancia en un momento clave para la supervivencia del planeta y han alertado a la comunidad internacional y doméstica acerca de la necesidad de actuar, y responden al mandato del Convenio sobre la Diversidad Biológica adoptado y abierto a la firma en 1992, coetáneo con la Convención Marco de Cambio Climático. Es menester destacar la Evaluación general realizada por dicho organismo en marzo de 2019, en la cual el Cambio Climático es considerado en tercer lugar como una de las causas directas de la pérdida de Biodiversidad, junto con otros factores tales como los cambios de uso de la tierra y los océanos, la explotación directa de organismos, la contaminación, las especies exóticas invasoras y en combinación con otras causas indirectas, tales como el crecimiento demográfico, los conflictos y las epidemias.<sup>3</sup> Existe una directa vinculación de causa y efecto recíprocamente entre ambos bienes globales, el Clima y la Biodiversidad, la cual no puede ser desconocida en el marco de la visión integral del desarrollo sostenible; por esta razón será de importancia tener en cuenta especialmente, de la mano del ODS 13, los ODS 14 y 15 que respectivamente tratan la Conservación y el Uso Sostenible de la Vida Submarina y de los Ecosistemas Terrestres.

Por otro lado, y en atención a la alta incidencia de la energía y el uso de

3. IPBES, “Summary for Policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services”, March 2019, [https://www.ipbes.net/system/tdf/ipbes\\_7\\_10\\_add.1\\_en\\_1.pdf?file=1&type=node&id=35329](https://www.ipbes.net/system/tdf/ipbes_7_10_add.1_en_1.pdf?file=1&type=node&id=35329)

combustibles fósiles en la matriz global de carbono, si bien esta cifra disminuye en América Latina y el Caribe debido a su caracterización en materia de agricultura, ganadería, deforestación y cambios de uso del suelo, lo cierto es que la energía posee una importante presencia en el inventario de gases de efecto invernadero a nivel global y regional.<sup>4</sup> Por esta razón, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 7 que congrega el acceso a la energía, el desarrollo de las energías renovables y la eficiencia energética, cobra mucha relevancia en vinculación a los cambios necesarios para una acción climática eficaz.

Justamente el andamiaje conceptual de la Agenda 2030 nos brinda un horizonte muy concreto para tratar la acción climática en el marco del desarrollo sostenible con una piedra angular en el Sistema de Derechos Humanos y asimismo en el derecho internacional ambiental, y posee una serie de obligaciones y herramientas que no pueden desconocerse al momento de considerar su implementación, sino que refuerzan y enfatizan su importancia y alcance. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva de noviembre de 2017, reconoce el derecho humano al ambiente así como también su basamento en el *corpus iuris internacional* considerando en forma integrada los aportes del marco internacional e interamericano de Derechos Humanos, los principios del Derecho Internacional Ambiental como también el Principio 10 de Río 92 que refiere al acceso a la información, la participación y la justicia en materia ambiental,<sup>5</sup> abordados posteriormente a nivel regional por el Acuerdo de Escazú, firmado en Costa Rica en marzo de 2018.<sup>6</sup>

El reciente Informe del Relator Especial en Derechos Humanos y Ambiente publicado en octubre de 2019 presenta la situación de emergencia climática

4. El 71% de incidencia de la Energía en la matriz global pasa a ser de 46% en América Latina y el Caribe. Ver IND T.4.1 World regions: share of world GHG emissions, 2014 (Megatons of CO<sub>2</sub> equivalent (MtCO<sub>2</sub>eq) and percentages) Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), on the basis of World Resources Institute (WRI), Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) version 2.0, Washington, D.C., 2014 [online] <http://cait2.wri.org>

5. Ver CIDH, Opinión Consultiva OC- 23/2017 de 15 de noviembre de 2017. *Solicitada por la República de Colombia*. Medio Ambiente y Derechos Humanos.

6. Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe de Escazú adoptado en Escazú, Costa Rica, y abierto a la firma de los países el 27 de septiembre de 2018 en la ONU.

global, los efectos del cambio climático en el goce de los derechos humanos, las obligaciones en materia de derechos humanos relacionadas al cambio climático, y realiza una serie de conclusiones y recomendaciones en la materia.<sup>7</sup>

El Relator analiza los efectos directos e indirectos del cambio climático en el derecho a la vida, a la salud, al agua y saneamiento, los derechos de los niños y niñas, y el derecho al ambiente sano, enfatizando la situación de las poblaciones que están social, económica, cultural, política e institucionalmente marginalizadas, incluyendo aquellas personas o comunidades cuya vulnerabilidad es causada por la pobreza, el género, la edad, las discapacidades, la geografía o el contexto cultural o étnico. Reconoce asimismo el efecto desproporcionado de los desastres en las mujeres, niños y niñas y considera las recomendaciones del Comité sobre la Eliminación de la discriminación contra las mujeres y especialmente la importancia de adoptar un abordaje basado en derechos para las decisiones relativas a la adaptación, mitigación, reducción de riesgos de desastres y financiamiento climático, señala especialmente el rol de las mujeres como agentes de cambio. La situación de vulnerabilidad de los pueblos indígenas es también considerada especialmente, teniendo en cuenta su conexión ínsita con la naturaleza y su dependencia en relación a los ecosistemas para alimentación, y necesidades culturales y medicinales, más aún considerando la capacidad de los mismos de brindar contribuciones a las soluciones a través de sus conocimientos tradicionales. En este contexto vale la pena traer a colación el concepto de *justicia climática*, el cual plantea el abordaje de la crisis climática sobre la base del enfoque de los derechos humanos, teniendo en cuenta los impactos mayores del cambio climático en las personas y comunidades más vulnerables. La Justicia Climática es concretamente un reclamo de los jóvenes en la reciente Cumbre Mundial Climática.<sup>8</sup>

El informe del Relator también señala las obligaciones que en materia de derechos humanos y acción climática corresponden a los Estados y al sector empresarial. En sus conclusiones resalta cuatro categorías de accio-

7. Special Rapporteur on Human Rights and the Environment, “Safe Climate. A Report of the Special Rapporteur on Human Rights and the Environment”, Octubre 2019 A/74/161.

8. Ver <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2019/05/climate-justice/> Ver también Stallworthy, Mark (2009), “Environmental Justice Imperatives for an Era of Climate Change”, en *Journal of Law and Society*. Volume 36 Number 1. Cardiff University Law School.

nes que se necesitan: abordar la adicción de la sociedad a los combustibles fósiles, acelerar otras acciones de mitigación, proteger a las poblaciones vulnerables de los impactos del cambio climático y proveer niveles sin precedente de apoyo financiero, incluyendo especialmente el financiamiento de pérdidas y daños y el relativo a los países menos desarrollados y a los pequeños estados insulares. También introduce una conclusión dirigida a los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, para que introduzcan proactivamente en sus acciones la promoción de la acción climática y la protección de los derechos humanos frente a los impactos climáticos. También recomienda a la CMNUCC que en suma a los puntos focales en género y pueblos indígenas considere la posibilidad de sumar un punto focal en derechos humanos que asegure el enfoque de derechos en las acciones de negociación, implementación y acciones de monitoreo de conformidad con el Acuerdo de París.<sup>9</sup>

#### **IV. Hacia la COP de Chile en Madrid**

En este contexto y teniendo en cuenta que la suma de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas presentadas por los países en el marco del Acuerdo de París no alcanzan para cumplir con el límite de aumento de la temperatura de 1,5 °C referido, el Secretario General de Naciones Unidas llamó a una Cumbre en septiembre de 2019. La misma tuvo como principales objetivos acelerar la implementación de lo ya comprometido, elevar la ambición de las contribuciones referidas y canalizar la expresión y manifestación de los y las jóvenes en tal sentido. En el marco de dicho llamado se realizó, por un lado, la Cumbre específica de Jóvenes y por otro, la Cumbre de mandatarios y representantes de los Estados.<sup>10</sup> En la misma se dieron a conocer los logros y resultados de la *Coalición de mitigación*, liderada por Chile a pedido del Secretario General de Naciones Unidas y con el apoyo de la CMNUCC y el PNUD. En este contexto, cincuenta y nueve naciones han expresado su intención de suscribir un plan de acción climática reforzado

9. El Documento del Relator está acompañado por un documento que lista y explica buenas prácticas para la acción climática. UN General Assembly 74th Session. *A safe climate: Good practices*. 26 September 2019. A/74/161 Annex.

10. Ver <https://unclimatesummit.org>

en sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas y once naciones ya han comenzado un proceso más ambicioso y reflejado en sus planes nacionales para el 2020. Asimismo, resulta oportuno considerar como una expresión del *Multilateralismo inclusivo* a la *Alianza de Ambición Climática 2050* que une a países, empresas, inversores, ciudades y regiones que están trabajando para lograr neutralidad de emisiones de carbono para 2050.<sup>11</sup> La República Argentina forma parte tanto de la Coalición de Mitigación como de la Alianza de Ambición Climática 2050, y la Ciudad de Buenos Aires forma parte de esta última.<sup>12</sup>

En preparación a la próxima Conferencia de las Partes (COP) 25 que se celebrará en diciembre 2019, la ruta de la acción climática ofrece inmensos desafíos y oportunidades. En esa línea se inscribe el cumplimiento de la Agenda del Desarrollo Sostenible y las consiguientes obligaciones de derechos humanos, incluyendo la lucha contra la pobreza y la desigualdad, adoptando medidas de mitigación y adaptación con un abordaje integral,

11. Ver <https://unfccc.int/es/news/chile-lidera-la-coalicion-de-mitigacion-de-cara-a-la-cumbre-de-accion-climatica-de-la-onu>. Ver listado de países e instituciones de ambas coaliciones en <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=102012>  
Ver también Campaña Nuestro Único Futuro: <https://www.unglobalcompact.org/take-action/events/climate-action-summit-2019/business-ambition> &  
Ver campaña para estados subnacionales y ciudades <https://www.under2coalition.org/project/policy-action>

12. La República Argentina, en suma a su INDC (Contribución inicial planificada) presentada en el 2015 en ocasión del Acuerdo de París, ha revisado y aumentado la ambición de su Contribución Nacional Determinada en el año 2016, comprometiéndose a no exceder la emisión neta de 483 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente al año 2030. En el caso de que pudiera acceder a financiamiento e intercambio de tecnología ese valor será de 369 MtCO<sub>2</sub> eq. Lo anterior representa un 18% de reducción sobre el escenario tendencial, implementando medidas incondicionales y 37% aplicando medidas incondicionales y condicionales. La meta propuesta se alcanzará mediante la implementación de planes sectoriales que dividen su participación en las emisiones evitadas del siguiente modo, Energía 77 MtCO<sub>2</sub>eq, Transporte 5,9 MtCO<sub>2</sub>eq, Bosques 27 MtCO<sub>2</sub>eq, industria 6,4 MtCO<sub>2</sub>eq y Agro 25,74 MtCO<sub>2</sub>eq Ver <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/sustentabilidad/cambioclimatico/contribuciones>. Ver asimismo información sobre el Gabinete Nacional de Cambio Climático y los planes sectoriales respectivos en <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/sustentabilidad/cambioclimatico/gabinetenacional>. Ver también antecedentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en <https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/buenos-aires-se-comprometio-ser-carbono-neutral-para-2050> <https://www.c40.org/cities/buenos-aires>

hacia modos de consumo y producción sostenibles y generando beneficios de carácter social, ambiental y económico. La solidaridad intergeneracional, que se planteó inicialmente “a futuro” en el marco del concepto de desarrollo sostenible, hoy nos interpela en las voces de los y las jóvenes. El tiempo de actuar es ahora, porque como lo señaló el Secretario General de Naciones Unidas, Antonio Guterres, “combatir con urgencia el cambio climático es algo que podemos –y debemos– hacer”.<sup>13</sup>

## **Bibliografía**

Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe de Escazú adoptado en Escazú, Costa Rica y abierto a la firma de los países el 27 de septiembre de 2018 en la ONU.

CEPAL, on the basis of World Resources Institute (WRI), Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) version 2.0, Washington, D.C., 2014 [online] <http://cait2.wri.org>

CIDH, Opinión Consultiva OC-23/2017 de 15 de noviembre de 2017. *Solicitada por la República de Colombia*. Medio Ambiente y Derechos Humanos.

IPBES, “Summary for Policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services”, March 2019,

IPCC Special Report: Global Warming of 1.5 °C, <https://www.ipcc.ch/sr15/>  
Relator Especial sobre Derechos Humanos y Ambiente: Special Rapporteur on Human Rights and the Environment, “Safe Climate. A Report of the Special Rapporteur on Human Rights and the Environment”, & Annex of Good Practices, October 2019 A/74/161.

Stallworthy, Mark (2009), “Environmental Justice Imperatives for an Era of Climate Change”, en *Journal of Law and Society*. Volume 36 Number 1. Cardiff University Law School.

13. Ver: <https://www.un.org/sg/es/content/sg/articles/2019-05-29/urgent-climate-action-choice-we-can-and-must-make>.

