



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“LOS PRINCIPIOS DE LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS  
SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA PARTICIPACIÓN DE MÉXICO EN LA  
AGENDA INTERNACIONAL AMBIENTAL”

## TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

MARISOL HERNÁNDEZ MÉNDEZ



ASESOR  
DR. JUAN CARLOS VELÁZQUEZ ELIZARRARÁS

CIUDAD UNIVERSITARIA,

2014



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

### ***Dedicatoria***

*A mis padres: Por darme a mis hermanos; por enseñarme con ejemplo de vida el significado de las palabras: sacrificio, constancia y solidaridad.*

*A mis hermanos: Por estar siempre a mi lado, por apoyarme en cada decisión, por las risas y por ser mis eternos compañeros de vida.*

*A las dos personas que sin juzgarme han apoyado cada decisión, y exigido que siga adelante: U y R*

### ***Agradecimientos***

*A mis futuros colegas y en especial a las personas que hemos coincidido en esta causa: Dr. Rodolfo G, Mtra. Carolina F, Mtro. José Mario P, Vianey C, Osogobio.*

*A mi asesor por su particular paciencia y dedicación.*

*A mi esta alma mater por todas las experiencias.*

# ÍNDICE

<b>Introducción</b>	1
<b>Capítulo 1. Marco histórico-conceptual del Derecho Internacional del Medio Ambiente</b> .....	5
1.1. Evolución y concepto del Derecho Internacional Ambiental.....	5
1.2. Problemática del Derecho Internacional Ambiental.....	15
1.3. Fuentes del Derecho Internacional Ambiental.....	19
1.3.1. La Costumbre.....	20
1.3.2. Tratados Internacionales .....	22
1.3.3. La Doctrina.....	25
1.3.4. Las Decisiones Judiciales.....	25
1.3.5. Resoluciones de las organizaciones internacionales.....	27
1.3.6. Los Principios Generales de Derecho.....	28
1.4. El <i>ius cogens</i> .....	32
1.5. Sujetos del Derecho Internacional Ambiental.....	39
1.5.1. El Estado.....	39
1.5.2. Las organizaciones internacionales.....	40
1.5.3. Las organizaciones de la sociedad civil como sujetos semipúblicos.....	44
<b>Capítulo 2. El cambio climático en la agenda internacional ambiental</b> .....	48
2.1. Cambio climático y sus causas.....	48
2.2. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, su Protocolo de Kioto y las negociaciones climáticas.....	53
2.3. Principales países emisores de Gases de Efecto Invernadero.....	63
2.4. Impactos ambientales, sociales, económicos y políticos del cambio climático en el mundo y en México.....	69

<b>Capítulo 3. Los principios del Derecho Internacional Ambiental y del cambio climático.....</b>	<b>78</b>
3.1. Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Humano de 1972, Estocolmo.....	78
3.2. Conferencia de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992.....	86
3.3. Principios Generales del Derecho Internacional Ambiental y los Principios de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.....	91
<b>Capítulo 4. Posición de México en la agenda internacional del cambio climático.....</b>	<b>119</b>
4.1. México ante las negociaciones multilaterales de cambio climático.....	119
4.2. Cumplimiento de México de las obligaciones derivadas de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y su Protocolo de Kioto, y progresos legislativos e institucionales.....	124
4.3. El compromiso internacional de México a la luz de los principios de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.....	143
<b>Conclusiones.....</b>	<b>149</b>
<b>Prospectiva.....</b>	<b>155</b>
<b>Acrónimos.....</b>	<b>158</b>
<b>FUENTES DE CONSULTA.....</b>	<b>159</b>
<b>ANEXOS</b>	
<b>Anexo 1</b> Presentación de México a la Grupo de Trabajo Ad Hoc “Plataforma Durban” Para Una Acción Reforzada (ADP).....	166
<b>Anexo 2.</b> Líneas generales de posicionamiento y prioridades de México para la COP19/CMP 19.....	175

## ÍNDICE DE FIGURAS Y GRÁFICAS

<b>Figura 1.</b> Servicios ambientales.....	14
<b>Figura 2.</b> Modelo del fenómeno de efecto invernadero.....	49
<b>Gráfica 3.</b> Emisiones históricas de carbono por país, 1900-2000.....	63
<b>Gráfica 4.</b> Emisiones de carbono por país en el 2000.....	64
<b>Gráfica 5.</b> Principales países emisores de carbono en el 2012	65
<b>Gráfica 6.</b> Emisiones Mundiales de Gases de Efecto Invernadero por Sectores, al 2000.....	66
<b>Gráfica 7.</b> Diagrama de emisiones de GEI en México (2010).....	76
<b>Gráfica 8.</b> Consumo global de energía (1990-2040) billones de unidades térmicas británicas.....	105
<b>Figura 9.</b> Instrumentos para la toma de decisiones de acciones ambientales.....	115
<b>Gráfica 10.</b> Emisiones Anuales de México 1990 – 2012.....	139

*“No hay hombre de nación alguna que, habiendo tomado a la naturaleza por guía, no pueda llegar a la verdad”.*

Marco Tulio Cicerón

## **Introducción**

El cambio climático constituye el principal problema ambiental internacional del siglo XXI, pues tiene consecuencias a nivel global en las economías, la infraestructura de los Estados, la vida diaria de los individuos, constituyéndose como un tema de orden y seguridad mundial, pero no sólo representa un desafío, sino una oportunidad de crecimiento sustentable y de concientización ambiental.

El presente trabajo surge de la inquietud de las negociaciones internacionales climáticas, especialmente del proceso iniciado a partir del año 2011, en el cual se creó un grupo *Ad Hoc* denominado “Plataforma Durban”, en el cual se está negociando un nuevo protocolo, otro instrumento legal o un resultado acordado con fuerza legal dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

El trabajo se desarrolla desde una óptica prescriptiva, es decir, de las instituciones que regulan este fenómeno, consta de cuatro pilares cardinales de investigación. El primero de ellos se centra en la disciplina del Derecho Internacional Ambiental que regula el actuar del hombre-naturaleza. Estudiaremos el surgimiento de las primeras acciones de cooperación entre Estados, concretizadas en normas jurídicas internacionales para hacer frente a deterioros ambientales regionales, hasta la implementación de todo un régimen y sistema organizacional con normas universales que tienen como objetivo la protección, conservación y gestión de los recursos naturales.

Asimismo se señalará cómo emergen estas normas, quiénes están sujetos a las mismas y las características generales de esta disciplina, que con frecuencia tiene dificultades o inconvenientes en el logro de su fin último.

En este apartado también se analizarán argumentos teóricos con relación a los principios del Derecho Internacional Ambiental, ya que algunos doctrinarios consideran que su tendencia es llegar a ser verdaderas normas imperativas, pues son el mínimo de conductas que aseguran un orden internacional y están dirigidas a lograr el objetivo último de esta disciplina, es decir, la protección, gestión y conservación efectiva del ambiente.

El Segundo Capítulo se enfoca al estudio del fenómeno del calentamiento global, se explicará de manera sencilla cómo funciona el sistema climático, y cómo las actividades humanas han contribuido en unos pocos años al desajuste natural de los elementos que componen este sistema; asimismo se señalarán los principales países responsables del aceleramiento de este fenómeno al emitir grandes cantidades de Gases de Efecto Invernadero.

En este apartado se estudiará también los dos instrumentos internacionales más importantes en la lucha contra el calentamiento global, es decir, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su Protocolo de Kioto, así como su estructuración y características, de igual forma será necesario examinar la particular evolución de las negociaciones para el desarrollo operativo y fortalecimiento de estos dos instrumentos.

No menos importante resulta puntualizar los impactos y consecuencias mundiales que conlleva el fenómeno del cambio climático, y por lo cual es considerado como uno de los más grandes problemas globales a los cuales se ha tenido que enfrentar la humanidad. Por su situación geográfica, México tiene un alto grado de vulnerabilidad ante los fenómenos naturales consecuencia del calentamiento global, como son: inundaciones, sequías extremas, cambios en las temperaturas de océanos y otras regiones terrestres que afectan las fuentes de alimentación provenientes de éstos, entre otros, los cuales también se señalarán en este apartado.

El tercer eje de investigación descansa sobre los Principios Generales del Derecho Internacional Ambiental, como normas mínimas en la relación hombre-naturaleza; señalaremos cómo algunos de estos principios han surgido de las dinámicas de poder y de normas consuetudinarias o de otros principios, los cuales han permeado en las

organizaciones y jurisprudencia internacional, hasta su implementación expresa en tratados internacionales.

Se resaltarán la importancia de estos principios como guías mínimas para los Estados y otros sujetos del Derecho Internacional Público en el surgimiento de obligaciones, en la impartición de justicia y protección del ambiente; lo anterior considerando que una de las hipótesis de apoyo de la presente investigación radica en considerar que los principios del Derecho Internacional Ambiental son normas de *ius cogens* necesarias para que las acciones y relaciones de los Estados sean efectivas en su lucha contra el deterioro ambiental.

Especial atención se tendrá en los cinco principios enumerados en el artículo tercero de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, al ser el instrumento internacional por excelencia que norma las conductas de los Estados para combatir el fenómeno del calentamiento global. Estos principios juegan un papel trascendental dentro de las negociaciones internacionales, ya que de éstos depende la implementación de acciones nacionales, la posibilidad de constreñirse a obligaciones internacionales, el flujo de financiamiento internacional, etcétera, con el fin de lograr el objetivo de la referida Convención, que es la estabilización de las concentraciones de Gases de Efecto Invernadero en la atmósfera, a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático.

En ese tenor, México no puede ser indiferente a los esfuerzos de la comunidad internacional para mitigar los contaminantes que aceleran este fenómeno, máxime porque históricamente y en la actualidad es uno de los principales países que mayor producción de Gases de Efecto Invernadero emite a la atmósfera; y como se señaló también es sumamente vulnerable a los efectos negativos de este fenómeno, por lo que resulta trascendental su atención y prioridad al tema.

En el Cuarto Capítulo, se abordará el contexto histórico de México durante la celebración de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su Protocolo de Kioto, y como la política del país ha estado influida por los algunos de los principios emanados del primero de estos instrumentos.

Se estudiará la evolución de políticas públicas e instrumentos jurídicos nacionales encaminados a cumplir con el fin del objetivo de la Convención, asimismo se enunciarán algunos instrumentos nacionales para cumplir con las obligaciones derivadas de dichos instrumentos internacionales.

Finalmente será necesario analizar cómo influyen estos principios en la agenda nacional mexicana y en los foros internacionales en los que México tiene presencia, considerando que la hipótesis central de investigación radica en que los principios de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático son para México un instrumento que facilita las negociaciones internacionales y la implementación de acciones de mitigación, y como hipótesis de apoyo se considera que la participación de México en la agenda ambiental internacional ha sido progresista, de conformidad con los principios de la propia Convención.

Por lo anterior, es necesario analizar la participación de México en la construcción de este régimen internacional, cuál ha sido su postura oficial, la cual deberá reflejarse en su política nacional y en sus acciones nacionales de mitigación. En ese tenor, es esencial estudiar si los instrumentos políticos y jurídicos del sistema mexicano están alineados con los instrumentos internacionales que norman la estabilización de las concentraciones de Gases de Efecto Invernadero en la atmósfera.

*“Vivimos en una época peligrosa. El ser humano ha aprendido a dominar la naturaleza mucho antes de haber aprendido a dominarse a sí mismo.”*

Albert Schweitzer

## **Capítulo 1. Marco histórico-conceptual del Derecho Internacional del Medio Ambiente**

Los temas referentes al medio ambiente, su aprovechamiento, deterioro, conservación y protección involucran complicaciones de diverso orden a los cuales se enfrenta la humanidad, y cuya solución representa un reto de complejidad global.

Actualmente, un problema preocupa a la agenda internacional es el relativo al cambio climático, por las consecuencias negativas directas que tiene en los territorios de los países, sus economías y seguridad, además de la amenaza latente de la vida como la conocemos sobre la biosfera.

Para abordar este tema multidimensional, en este capítulo se analiza desde una óptica prescriptiva y de las instituciones internacionales que lo atienden, para lo cual es necesario estudiar el surgimiento, evolución, conceptualización y problemática de la disciplina del Derecho Internacional Ambiental.

### **1.1. Evolución y concepto del Derecho Internacional Ambiental**

La evolución del Derecho de Gentes trajo como consecuencia la especialización de éste, con el fin de hacer a las normas e instituciones jurídicas más eficientes ante los diversos problemas de la sociedad internacional, surgieron así diversas ramas autónomas dentro de esta disciplina.

Una de estas circunstancias es que la interacción de la humanidad con la naturaleza y sus intentos por transformarla y dominarla ha provocado su deterioro, y con ello el equilibrio de la vida misma del planeta, esto es así ya que algunos problemas ambientales no conocen de fronteras políticas, se encuentran concatenados e incluso generan otros nuevos.

Tal es el caso que dentro de la ciencia jurídica se establecieron normas de carácter nacional e internacional que regulan el actuar del hombre frente a la naturaleza. A este último conjunto de normas se le conoce como “Derecho Internacional Ambiental”, y constituye uno de los pilares fundamentales para el desarrollo del presente trabajo, surgió como una rama del Derecho Internacional Público y del mismo retoma muchos de sus conceptos y principios.

En la época contemporánea, cuando las comunicaciones y los fenómenos naturales demostraron que algunos problemas ambientales eran compartidos o similares en diversos Estados y no podían ceñirse a territorios específicos o aislados, fue que los países comenzaron a establecer normas de alcance no sólo local sino también internacional; este período de la historia fue analizado desde la perspectiva histórica-jurídica por el profesor Alexandre Kiss, el cual la dividió en tres etapas:

Desde la antigua edad las civilizaciones crearon normas para regular ciertas actividades para proteger algunos recursos naturales de los cuales vivían;<sup>1</sup> sin embargo, eran normas de carácter exclusivamente local.<sup>2</sup> La etapa inicial se desarrolló a principios del siglo XX y hasta la Primera Guerra Mundial, a ésta le denominó “**utilitarismo ambiental**”, por ser su orientación primordial la de proteger aquellos elementos del ecosistema que poseían un provecho para la producción o un valor económico por ser objeto de utilización comercial.<sup>3</sup>

Verbigracia, la época victoriana puso de moda los sombreros adornados con plumas, lo que motivó la caza indiscriminada de aves, ocasionando problemas económicos y ambientales, ya que algunas de éstas formaban parte de los ciclos naturales agrícolas. En 1868 un grupo de agricultores preocupados por la caza de los pájaros insectívoros demandó al Ministerio de

---

<sup>1</sup> Cfr. HUGHES, Donald J, *La ecología en las civilizaciones antiguas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, p. 131. Las antiguas civilizaciones romana y griega regularon obras para el control del agua, su distribución y uso. Era castigando severamente el robo y contaminación de este recurso; de igual manera y derivado de los problemas de insalubridad se tomaron medidas para el drenaje y la sanidad. La contaminación de depósitos pertenecientes a la urbe podía merecer incluso la pena de muerte se tomó precaución para el alcantarillado, las leyes obligaban a botar los desperdicios fuera de las murallas de la villa y a cierta distancia.

<sup>2</sup> Cfr. SILVA, Alfonso Franco, *Estudios sobre ordenanzas municipales (Siglos XIV-XVI)*, Servicio de Publicaciones, España, 1998, p. 143. Otro ejemplo de normas ambientales lo encontramos en el año de 1523, en la localidad de Pedraza de la Sierra, España, el ordenancista del Conde Haro difundió las ordenanzas relativas a la caza y pesca de la región, éstas prohibían la pesca en el río Zega y en los arroyos de Yertega, imponiéndose multas y arrestos para quienes contravinieran tal prohibición. Ordenaba que la mitad de las multas que imponía en estas ordenanzas se destinen para los guardas del campo y la otra mitad para la reparación de las murallas de Pedraza y para otras obras públicas de la villa y tierra.

<sup>3</sup> JUSTE Ruíz José, *Derecho internacional del medio ambiente*, Mc. Graw Hill, Madrid, 1999, p 16.

Relaciones Exteriores del Imperio Austro-Húngaro, lo que originó reuniones para negociar la celebración de un convenio que protegiera algunas de dichas especies.

Otro acontecimiento fue la rivalidad entre pescadores de distintas nacionalidades por las focas para peletería, lo que derivó en la celebración de un convenio entre Estados con el fin de repartir la caza y los beneficios obtenidos de tales mamíferos; acontecimientos como éstos, originaron la celebración de convenios como:

- ✦ Convenio de París del 19 de marzo de 1902 sobre la protección de las aves útiles a la agricultura.<sup>4</sup>
- ✦ Convenios de Washington del 7 de febrero (Estados Unidos – Reino Unido) y 7 de julio de 1911, (Estados Unidos, Reino Unido, Rusia y Japón) sobre la protección de las focas para peletería.
- ✦ Convenio entre los Estados Unidos y el Reino Unido del 11 de enero de 1909, relativo a la protección contra la contaminación de los ríos fronterizos con los dominios del Canadá.

La segunda etapa va de los años treinta del siglo XX y hasta la Segunda Guerra Mundial, a la cual el maestro Kiss denominó “la era de la naturaleza virgen”. Esta etapa **abrió nuevas perspectivas ecológicas precursoras de nuestras concepciones actuales**, proyectó su intervención sobre los impresionantes espacios naturales y las riquezas biológicas de los territorios vírgenes sometidos a colonización,<sup>5</sup> algunos de los tratados celebrados en esta etapa, son:

---

<sup>4</sup> Cfr. KISS Alexandre y Shelton Dinah, “*Guide to International Environmental Law*, USA, Editorial Martinus Nijhoff, USA, 2007, p. 32. La particularidad de este Convenio, es que hacía exclusiva la protección a las aves „útiles“, y descartaba la protección de otras, en el anexo 2 numeraba a las aves „no útiles“ como las predatoras, algunas de estas últimas actualmente se encuentran protegidas en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres que entró en virgo en 1975, quizá esta Convención se celebró tardíamente, ya que algunas de esas aves se consideran actualmente como extintas.

<sup>5</sup> JUSTE Ruíz José, *op. cit.*, p. 17.

- ✦ Convenio de Londres del 8 de noviembre de 1933 para la conservación de la flora y la fauna en su estado natural.<sup>6</sup>
- ✦ Convenio de Washington del 12 de octubre de 1940 para la protección de la flora, la fauna y las bellezas panorámicas naturales en los países de América.

La última etapa se desarrolló al término de la Segunda Guerra Mundial, consecuencia de la polución generada por las dos guerras mundiales, los derrames de hidrocarburos, los cambios tecnológicos como la utilización de la energía nuclear, esta creciente preocupación, principalmente en los países costeros de Europa, permitieron la celebración de:<sup>7</sup>

- ✦ Protocolo sobre la creación de un Comisión Tripartita de Aguas Contaminadas (Francia, Bélgica y Luxemburgo) del 8 de abril de 1950.
- ✦ Convenio de Londres para la prevención de la contaminación del mar por hidrocarburos del 12 de mayo de 1954.
- ✦ Convenio para combatir la contaminación del Río Mosela del 27 de octubre de 1956.
- ✦ Convenio para combatir la contaminación del Lago Lemán del 16 de noviembre de 1962.
- ✦ Convenio para combatir la contaminación del Río Rin del 29 de abril de 1963.
- ✦ Tratado por el que se prohíben los ensayos con armas nucleares en la atmósfera, el espacio ultraterrestre y debajo del agua de 1963.

Se observa que el detrimento de ciertos recursos naturales despertó el interés de algunos Estados a cooperar en aras de preservarlos, surgiendo así los primeros convenios y organizaciones internacionales, los cuales son relativamente recientes, y en un principio se

---

<sup>6</sup> Puede considerarse como el tratado precursor en la materia, ya que preveía la creación de parques nacionales y la protección estricta de ciertas especies animales. Sin embargo, se circunscribía al territorio africano, que en aquella época estaba en gran parte colonizada, y excluía cualquier aplicación en territorio metropolitano de los países colonizadores.

<sup>7</sup> HERRERA, Araya Mario, “El desarrollo internacional del Derecho Ambiental Marítimo: desde sus orígenes hasta la Cumbre de la Tierra”, en *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*, Universidad de Externado de Colombia, Tomo III, 2002, p. 403.

debió al interés de Estados y sectores económicos específicos, para proteger sus ganancias nacionales, asegurando con ello su modo de subsistencia.

Con el devenir de los años, la preocupación por los recursos naturales y su evidente degradación permitió mayor participación de los Estados, creando un régimen institucional y normativo encaminado a la protección ambiental de recursos en común entre los países, es decir, se especializaron las reglas y organismos, surgiendo así el “Derecho Internacional Ambiental”.

Algunos doctrinarios señalan que “El Derecho Internacional contemporáneo contempla como una de sus funciones principales la protección del medio ambiente en cuanto **interés general de la Comunidad Internacional** en su conjunto **que no puede ser abordado de modo unilateral por los Estados** y que se concreta en la existencia de una serie de normas que limitan el ejercicio de la soberanía.”<sup>8</sup>

En efecto, el Derecho Internacional Público<sup>9</sup> responde a la problemática mundial de regular prácticas cotidianas de la comunidad internacional que dañan al ambiente; de ese modo tiene que especializarse con el fin de dar soluciones concretas; la magnitud de los problemas ambientales requiere la estricta participación del mayor número de sujetos internacionales, para el caso de los países, implica que éstos cedan parte de su soberanía en la construcción de un régimen ambiental internacional.

Para otros autores, el Derecho Internacional Ambiental es “el conjunto de **principios y normas jurídicas que tienen por objeto la preservación, conservación y mejoramiento del ambiente** dentro y fuera de los límites territoriales de los Estados”.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> FERNÁNDEZ de Casa de Vante, Romani Carlos y De la Cuesta Arzamendi, José Luis, *La protección del medio ambiente en derecho internacional, derecho comunitario europeo y derecho español*, España, Bilba, 1987, p. 31.

<sup>9</sup> Cfr. BOHDANT T Halajczuk, *Et al, Derecho Internacional Público*, Ediar, Tercera Edición, Buenos Aires, 1999, p. 39. En este tenor, resulta oportuno señalar que la disciplina del Derecho Internacional Público se define como “el conjunto de normas que rigen las relaciones entre los Estados y otros sujetos de este ordenamiento, determinando sus derechos y obligaciones recíprocas y delineando sus competencias”, es decir, desde la forma más sencilla, como la celebración de un acuerdo bilateral entre Estados u organizaciones internacionales, hasta las grandes organizaciones universales que se han constituido durante el último siglo, se está bajo la tutela del Derecho Internacional Público.

<sup>10</sup> SOBERANES, Fernández José y Treviño Moreno Francisco, *El derecho ambiental en américa del norte y el sector eléctrico mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 4.

Por lo anterior, se considera al Derecho Internacional Ambiental como el conjunto de normas, principios, teorías y demás instrumentos que tiene por objeto regular la actividad humana y de los Estados que repercute directamente de manera general a los recursos naturales; siendo el medio ambiente el bien jurídico tutelado, del cual hace uso toda la humanidad. Sin lugar a dudas la protección del medio ambiente despertó el interés en el sistema multilateral, como se señalará en el Tercer Capítulo, esto es así ya que la gravedad de algunos problemas ambientales hacen imposible que las acciones de un sólo país sean suficientes para afrontarlos.

La Conferencia de Estocolmo, de la cual se hablará en el Capítulo Tercero, definió al medio ambiente como “el conjunto de componentes físicos, químicos, biológicos y sociales capaces de afectar directa o indirectamente, a corto o largo plazo, a los seres vivos y las actividades humanas”;<sup>11</sup> derivado de lo anterior se entiende por ambiente todos los recursos naturales y sociales que nos rodean como: atmósfera, océanos, ríos, tierra, flora, fauna, la humanidad misma y las relaciones que se establecen entre éstos elementos.

La naturaleza por sí misma es todo un sistema vivo, cambiante, complejo e interrelacionado, en donde las actividades humanas deben converger, por ello el Derecho Internacional Ambiental está también en constante evolución para regular en la medida de lo posible estas acciones y sus repercusiones en el ambiente. Por lo anterior, esta disciplina debe encontrar apoyo en la ciencia, para desarrollar mayores conocimientos sobre la naturaleza y que le permita regular de la mejor manera estas acciones del hombre.

Al ser una rama de reciente surgimiento encuentra muchas de sus bases en un conjunto de principios, fuentes y conceptos propios del Derecho Internacional Público, que a lo largo de los siglos se han gestado dentro de las relaciones entre los Estados y que tienen como fin preservar el orden y respeto en estas interacciones.

Lo anterior no pretende considerar que el problema ambiental encuentra solución exclusiva en este conjunto de reglas, es decir, no es un tema estrictamente jurídico o de aplicación de norma; por el contrario, existen circunstancias de tipo económico, tecnológico, científico, geográfico, social, cultural y político, que repercuten en el controvertido tema de la

---

<sup>11</sup> CALIXTO, Flores Raúl, *Et al, Ecología y medio ambiente*, Cengage Learning, México, 2000, p. 24.

protección ambiental. Todas estas circunstancias han permitido evolucionar o en su caso limitar a esta disciplina, es decir, es necesario un enfoque integral que fortalezca la implementación de acciones concretas en la protección de los recursos naturales a nivel global.

La expansión y potencialización mundial de la degradación ambiental tiene origen en el periodo denominado „Revolución Industrial“<sup>12</sup> que “resultó de una revolución capitalista y que estableció las bases del sistema internacional que prevalece hoy en día”.<sup>13</sup> Esta etapa trajo como consecuencia: la transformación de tecnología en muchas ocasiones dañina para el ambiente, se potencializó el uso de combustibles fósiles, así como un radical cambio en el modo de producción y consumo, en el cual los Estados recurrieron a la explotación desmedida y desordenada de los recursos naturales, generalizando la degradación ambiental desde el siglo XVIII y hasta nuestros días.

La globalización ha permitido que casi la totalidad de los países actualmente ejerzan el modelo económico del capitalismo. No se niega que esta etapa de industrialización trajo beneficios económicos y sociales, potencializó y facilitó los patrones de producción, consumo y movilidad. Sin embargo, la búsqueda ciega por la tecnología, su aplicación sin ninguna regulación y lejos de criterios afables con el ambiente, separó al humano gradualmente del respeto y conservación de la naturaleza, trayendo como consecuencia la degradación de la vida como se conoce.

Cuando la ciencia pudo evidenciar la relación entre el deterioro ambiental y sus efectos nocivos para la humanidad, se comenzó a tomar medidas generales al respecto. Problemas como la degradación de los suelos, pérdida de biodiversidad, desertificación, lluvia ácida, polución por uso indiscriminado de combustibles fósiles, el calentamiento global, entre otros, tienen un origen antropogénico, y es en la misma humanidad donde deben gestarse sus

---

<sup>12</sup> Periodo de rápido crecimiento tecnológico y de producción en masa que comenzó en Inglaterra en la segunda mitad del siglo XVIII, extendiéndose por Europa y posteriormente a otros países como Estados Unidos; el uso de los combustibles fósiles se incrementó de manera exponencial, situación que prevalece en nuestros días, asimismo aumentó la cantidad de agentes contaminantes emitidos a la atmósfera, entre ellos los Gases de Efecto Invernadero (GEI).

<sup>13</sup> VELÁZQUEZ, Elizarrarás Juan Carlos, *Teorías, temas y propuestas para el estudio crítico de la organización internacional, hegemonías, dependencia y cooperación en el sistema político mundial*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2011, p. 36.

soluciones, máxime que son circunstancias que atañen a toda la sociedad internacional, pues sus efectos secundarios merman en muchas de las actividades vitales para las personas.

A mediados del siglo XX la comunidad científica tomó un importante papel en el despertar de la conciencia de la población en general y como medio de presión política para los gobiernos respecto de los diversos problemas ambientales. En 1962, la bióloga marina y zoóloga, Rachel Carson, publicó su última obra titulada „*Primavera silenciosa*“ donde expuso los efectos nocivos para la naturaleza derivados del uso masivo de productos químicos como los pesticidas. Diez años más tarde el Club de Roma publicó un informe sobre el estado del mundo denominado „*Los límites del crecimiento*“, en el cual pronosticó que la humanidad se dirigía a una vida insostenible derivado de las malas prácticas entre el crecimiento de la población, el desarrollo industrial y el agrícola.

Estos estudios, entre otros, evidenciaron la cuestión multifactorial y el origen antropogénico que representa el deterioro ambiental, y que su combate debe ser de manera integral; dichas publicaciones también fueron un medio de presión social y político para que los países llevaran a cabo acciones dentro de sus fronteras geográficas, pero también a nivel mundial.

El surgimiento de un sistema económico basado en la acumulación de la materia, la competencia interminable de los mercados, la producción en masa, la carrera por generar mayor número de consumidores y crear nuevas necesidades, dejó en un segundo plano la protección del ambiente.

El capitalismo generó una idea falsa que el crecimiento económico significaba desarrollo, pues la mejor y única expectativa era incrementar las arcas del Estado o de las empresas privadas, sin considerar otras variables más allá de las económicas o las consecuencias directas en el ambiente y los efectos secundarios para la humanidad. No se tomó en cuenta hasta entonces la capacidad regenerativa del planeta y lo finito de los recursos naturales; el hombre ya no sólo se convirtió en el lobo del hombre, sino que además atentó contra su único modo de subsistencia, la naturaleza.

Para el economista Enrique Leff “la problemática ambiental surge como un síntoma de una **crisis de civilización cuestionando las bases mismas de la racionalidad económica, los**

**valores de la modernidad** y los fundamentos de las ciencias que fueron fraccionando el conocimiento sobre el mundo.”<sup>14</sup>

La crisis ambiental evidenciada desde mediados del siglo XX ha permitido que en las últimas cuatro décadas los Estados elaboren normas concretas que hagan frente a dicha problemática. En ese contexto, nuevos conceptos y principios surgieron entorno a la naciente disciplina del Derecho Internacional Ambiental.

En palabras del profesor Daniel Bodansky en su libro denominado *„¿Qué es el derecho internacional ambiental?“* (2009) señala, “si este libro hubiera sido escrito hace cincuenta años podría haberse titulado derecho internacional de la conservación”, más adelante considera que “por el contrario, si este libro fuese reescrito dentro de cincuenta años, tal vez necesitaría ser renombrado como el Derecho Internacional del Desarrollo Sustentable”.<sup>15</sup>

Lo anterior es así, ya que en la década de los setentas del siglo XX comenzó a gestarse un cambio de percepción del uso de los recursos naturales así como del significado de “desarrollo sustentable”. Aunque este término originalmente fue formulado dentro del pensamiento económico (ecodesarrollo), pronto se concibió la necesidad de armonizar éste con aspectos ambientales y sociales, permitiendo que en 1987 se utilizara de manera oficial dentro de la agenda internacional.

Así pues, la preocupación por el ambiente no puede limitarse al bienestar de la humanidad que actualmente poblamos al planeta o a la protección de la naturaleza por meros intereses económicos, sino debe considerar la preservación y administración de los recursos naturales de manera solidaria para futuras generaciones y su bienestar; en el Capítulo Tercero estudiaremos este concepto como un principio fundamental en la disciplina del Derecho Internacional Ambiental y que debe ser considerado por cualquier Estado; este concepto actualmente tiene cada vez mayor peso en la agenda internacional.

---

<sup>14</sup> LEFF, Enrique “Globalización, racionalidad ambiental y desarrollo sustentable”, en *La Guía Ambiental*, Unión de Grupos Ambientalistas, México, 1998, p 12.

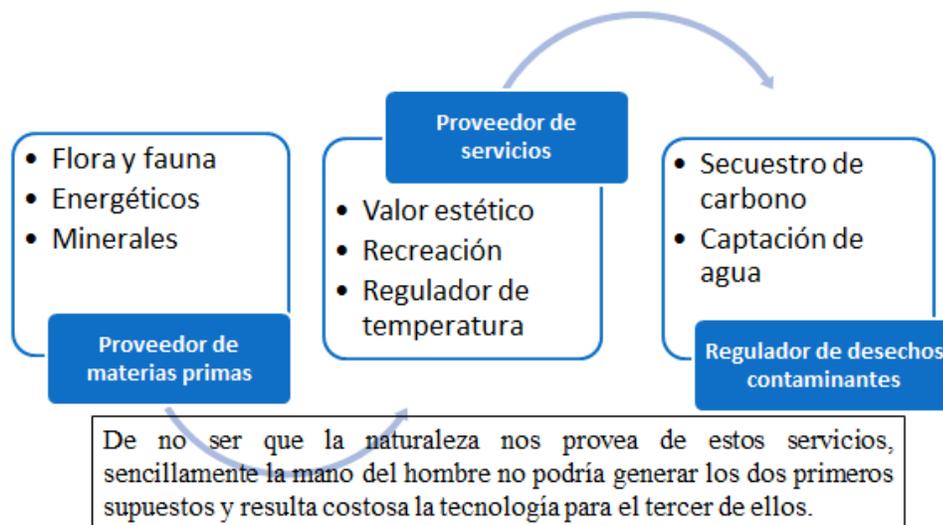
<sup>15</sup> BODANSKY, Daniel, *Et al.* “*What is International Environmental Law?*”, University of Georgia Law, USA, 2009, p. 17. (Traducción propia)

Lo anterior obliga a la reflexión sobre la evolución del paradigma del uso de los recursos naturales y el progreso del Derecho Internacional Ambiental desde tratados bilaterales y/o regionales, hasta la creación de todo un conjunto de convenios universales para su protección y regulación, esto al pretender responder a las principales preocupaciones y demandas de la comunidad internacional derivadas de la creciente diversificación de estos problemas, ocasionados por actividades humanas agresivas, invasoras y poco respetuosas del entorno en que vivimos.

Ante la ausencia de una autoridad internacional con facultades de decisión, los países han recurrido a la creación de instituciones y tratados internacionales, que por la complejidad del tema ambiental, muchos de éstos son de carácter general y poco precisos en cuanto a sus obligaciones.

Por todo lo antes descrito, podemos decir que la naturaleza desempeña tres funciones esenciales en nuestras vidas, que a su vez son normadas por el Derecho Internacional Ambiental.

**Figura 1. Servicios ambientales.**



El Derecho Ambiental ya sea en su esfera Nacional o Internacional, regula la relación del hombre con estas tres funciones básicas, por lo cual es necesario considerar el propio orden de los ciclos biológicos, con el fin último de conservar, gestionar y proteger los recursos

naturales, bien jurídico tutelado frente a la explotación humana, es decir, esta disciplina tiene parte de su fundamento en el *ius naturalismo*; y es este respeto a la naturaleza lo que debería imperar en la toma de decisiones y ejecución de acciones del hombre.

Por lo que hace a la articulación o método de esta disciplina internacional, actualmente existen múltiples Convenciones vigentes que tienen como objeto la protección del ambiente en sus diversos aspectos, algunos de ellos se caracterizan por la institucionalización de “Conferencias de las Partes” (en adelante COP por sus siglas en inglés), que son el órgano supremo y está integrado por los países que han ratificado estos instrumentos, entre sus facultades se encuentran:

- La **examinación regular** de la aplicación de los instrumentos jurídicos.
- **Promover y facilitar** medidas para el cumplimiento de los objetivos últimos.
- **Emitir recomendaciones** en la materia de su competencia.

De igual manera estas convenciones estipulan la creación de órganos subsidiarios de asesoramiento, científico, técnico y tecnológico, así como para la implementación o ejecución de dichos instrumentos internacionales. Para el caso concreto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la primera COP se celebró en Berlín en 1995 y ha continuado reuniéndose anualmente, emitiendo diversas resoluciones a través de los años.<sup>16</sup>

La peculiar evolución de este régimen internacional, materializado en el Derecho Internacional Ambiental, representa complejidades jurídicas, que en ocasiones dificultan las negociaciones internacionales y la implementación de acciones concretas.

## **1.2. Problemática del Derecho Internacional Ambiental**

Desde la óptica jurídica algunos doctrinarios coinciden que el Derecho Internacional Ambiental dentro de su proceso de creación, establece normas jurídicamente no vinculantes,

---

<sup>16</sup> Sólo la COP de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático tiene la capacidad de tomar decisiones, por lo que los resultados de los Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico, y del Órgano Subsidiario de Ejecución son meras recomendaciones para los proyectos de decisión que se dirigen a la COP para su consideración y eventual adopción.

a las cuales se denominan *soft law*, justamente por ser de carácter „blando“, pero que sí tienen un peso político, moral y técnico que conduce el actuar de los Estados que han participado en su creación.

Entre estos documentos se encuentran: las declaraciones, **actas finales de conferencias internacionales, resoluciones de organismos internacionales**, programas de acción, **informes de grupos de expertos**, etcétera; en los cuales la gran parte de la comunidad internacional ha participado en su creación, es decir, este conjunto de instrumentos han sido emitidos en consensos mayoritarios y paulatinamente han sido retomados de manera reiterativa en diversas fuentes del Derecho, las cuales se analizarán más adelante.

Para el maestro A. Kiss estos instrumentos blandos “pueden hacer que sea más fácil presionar a los disidentes a confirmar la conducta, ya que los Estados son libres de usar la presión política para inducir a otros a cambiar sus políticas, aunque por lo general no pueden exigir que los demás se ajusten a las normas legales que estos últimos no ha aceptado.”<sup>17</sup> Como hemos señalado con el devenir de los años estas normas de *soft law* han sido implementadas en tratados internacionales y en los propios instrumentos nacionales, como es el caso de México, como se estudiará en el Capítulo Cuarto.

Por su parte, el doctor Juste Ruiz señala que el contenido normativo de este derecho blando “presenta una intensidad atenuada, expresada en compromisos mitigados, susceptibles de modulación a voluntad. Y es que las normas del derecho internacional del medio ambiente se acomodan mejor a la tenue presión de las obligaciones de comportamiento, que al estricto rigor de las obligaciones de resultado. **Proliferan así los deberes de informar**, de consultar, de controlar, de vigilar, **de negociar**...con preferencia a las obligaciones taxativas de hacer o no hacer.”<sup>18</sup>

El hecho de que el Derecho Internacional Ambiental pretenda regular entre otros, el modo de utilización de las riquezas naturales de cada país, hace difícil concebir que los Estados subordinen la soberanía que impera sobre dichos recursos, por lo que en muchas ocasiones son normas laxas que permiten involucrar al mayor número de sujetos posibles, pues se

---

<sup>17</sup>KISS Alexandre, *Guide to International Environmental Law*, op. cit., p. 9

<sup>18</sup> JUSTE, Ruiz José, op. cit., p. 45.

reitera, es necesario la participación del mayor número de sujetos internacionales, por la magnitud de los problemas ambientales. Para el caso concreto de emisiones de Gases de Efecto Invernadero véase las Gráficas 3, 4 y 5.

Así, los primeros instrumentos ambientales globales se elaboraron en Conferencias que si bien tuvieron una exitosa convocatoria de Estados, los distintos intereses nacionales se contrapusieron y sólo se logró la emisión de “Declaraciones”, las cuales carecen de obligatoriedad jurídica, pero que manifestaron la necesidad de un cambio de concepción en la utilización de los recursos naturales, lo estipulado en dichas declaraciones es considerado como normas mínimas en la interacción humanidad-naturaleza y en la búsqueda de la solución de los problemas ambientales.

Para los juristas Patricia Birnie y Alan Boyle, las características y consecuencias internacionales principales de los instrumentos considerados como *soft law* son:

- “Permiten **identificar principios básicos ambientales que los Estados han aceptado observar.**
- Tienen un **alto grado de discreción en la interpretación, en la forma y momento de cumplir** los requerimientos a los participantes.
- Una ventaja es que permite a los Estados tomar obligaciones que en otras circunstancias no lo harían, porque son expresados en términos vagos o por el contrario, una forma de *soft law* puede que les permita formular las obligaciones en una forma precisa y restrictiva que no sería aceptable en un tratado vinculante.”<sup>19</sup>

Estas características se acentuaron durante las primeras grandes Conferencias mundiales del siglo XX, y es que las circunstancias internacionales no permitieron desarrollar instrumentos de carácter obligatorio, pero sí representaron un importante avance jurídico-político en la gestión, conservación y protección de los recursos naturales.

---

<sup>19</sup> Cfr. BIRNIE, Patricia W, Et al. “*International Law and the Environment*”, Oxford: Clarendon Press, Great Britain, 1992, p. 27. (Traducción propia)

Por su parte el Dr. César Nava, además de la primera característica establecida por Birnie y Boyle, considera que estas normas:

- **Sirven de guía para el comportamiento y conducta de los Estados.**
- En algunas ocasiones **constituyen un antecedente del derecho duro que habrá de emerger en el futuro.**<sup>20</sup>

Si bien es cierto que el carácter *soft* o blando en el Derecho Internacional Ambiental en ocasiones representa una problemática jurídica, también lo es que estas Conferencias establecieron instrumentos con pautas axiológicas, jurídicas, políticas que representan máximas absolutas que los Estados, de conformidad con la buena fe que debería imperar en las relaciones entre sus iguales, estarían obligados a cumplir.

Además del problema de la obligatoriedad de la norma, la construcción del régimen internacional ambiental tiene otras características de *soft law*:

- **En la solución de controversias se prefieren procedimientos menos rigurosos, informales o no jurisdiccionales.**
- Los instrumentos jurídicos creados para casos en concreto **carecen de obligaciones taxativas y de sanciones rígidas ante su incumplimiento.**
- La mayoría de las negociaciones internacionales en numerosas ocasiones se llevan a cabo a través de **procedimientos informales.**
- Finalmente “**no suele establecerse un aparato institucional muy desarrollado, ni órganos o instancias dotados de poderes de decisión...posponiendo las cuestiones sobre las que no hay acuerdo unánime para momentos más propicios.**”<sup>21</sup>

Son los propios intereses de los países los que permiten avanzar o dilatar las decisiones y acciones en materia ambiental, esto aún y cuando exista evidencia científica que permita

---

<sup>20</sup> NAVA, Escudero César, *Estudios ambientales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009, p. 131.

<sup>21</sup> JUSTE, Ruiz José, *op. cit.*, p. 45.

establecer reglas claras sobre lo que es necesario hacer, como lo es el caso del calentamiento global. No obstante lo anterior, estas normas de carácter *soft law* representan un importante primer paso ante la problemática de crisis ambiental que se vive a nivel global.

Más allá de las cuestiones de *soft law*, resulta necesario considerar cómo surgen los tratados jurídicamente vinculantes, es decir, cómo adquieren un carácter rígido o de *hard law*, pues dichas normas han sido emitidas paulatinamente desde las últimas décadas del siglo XX, y de ellas nacen obligaciones para los Estados que en la actualidad constituyen todo un régimen y un cuerpo normativo en la lucha contra el deterioro ambiental.

### **1.3. Fuentes del Derecho Internacional Ambiental**

Son “los procesos por medio de los cuales se crean o establecen las normas jurídicas, las cuales deberán ser observadas por los sujetos del sistema jurídico internacional.”<sup>22</sup> La importancia de estas fuentes radica en que constituyen un conjunto de reglas que los países están constreñidos a observar, éstas son la máxima expresión de poder en las relaciones internacionales y de los objetivos políticos que se pretenden alcanzar, así pues los Estados son importantes actores en las relaciones internacionales y para la construcción transformación de todo el sistema jurídico internacional.

La aceptación, pero sobre todo el cumplimiento de estas normas tiene como consecuencia la credibilidad del grado de compromiso de un país frente a la comunidad internacional o por el contrario una desacreditación política tanto a nivel nacional como internacional y posible fuente de responsabilidad internacional.

Para el caso concreto del Derecho Internacional Ambiental, dichos procesos de creación y manifestación de la norma, resultan ser los mismos del Derecho Internacional Público, pues el primero es una rama especializada del segundo; por lo cual basta con retomar las fuentes previstas para éste, las cuales se encuentran establecidas en el artículo 38 de Estatuto de la Corte Internacional de Justicia<sup>23</sup>, el cual a la letra dice:

---

<sup>22</sup> BOHDANT T Halajczuk, *op. cit.*, p. 198.

<sup>23</sup> Estatuto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el sábado 31 de diciembre de 2005.

## Artículo 38

1. La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar:
  - a. las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;
  - b. la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;
  - c. los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;
  - d. las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 59.

Actualmente, los teóricos aún no llegan a un consenso si existe jerarquía en las fuentes enumeradas por el artículo 38 del Estatuto antes referido. Mientras un grupo de juristas sostiene que todas las fuentes tienen la misma jerarquía,<sup>24</sup> otros sustentan que la misma debe basarse estrictamente en el orden estipulado en el artículo 38 de referencia.

En opinión personal se coincide más con la primera postura, en el entendido que para resolver una controversia, el juzgador debe considerar y allegarse por igual de todas las fuentes con el fin de impartir justicia, incluso en las relaciones y negociaciones entre Estados se deben considerar estas fuentes por igual, a fin de preservar el orden y respeto entre los sujetos de derecho internacional; máxime que las mismas se encuentran estrechamente vinculadas entre sí, como se verá a continuación.

### **1.3.1. La Costumbre**

Constituye la fuente más antigua y espontánea que tiene el Derecho Internacional Público, para que se pueda constituir se requiere la reunión de dos elementos:

---

<sup>24</sup> Autores como Vedross y Miaja de la Muela sostienen que no hay jerarquía entre las fuentes enumeradas por el artículo 38 del ECIJ; en oposición a esta postura se encuentran los maestros Arellano García y Fernando M. Mariño.

- ✓ **El elemento material u objetivo:** Constituido por lo que los antiguos juristas romanos denominaron “*inveterata consuetudo*”,<sup>25</sup> que es la reiteración de una conducta, la cual constituye un precedente y da forma a la práctica internacional.

Dicha conducta debe ser pública, es decir, su conocimiento debe ser evidente a otros Estados durante un período de tiempo razonable y debe estar vinculada con las Relaciones Internacionales, por lo que no pueden ser puramente internas.<sup>26</sup>

También constituyen precedentes: las leyes, decisiones judiciales internas, correspondencia diplomática, comentarios gubernamentales a proyectos internacionales y manifestaciones de voluntad en Organismos Internacionales, etc., los cuales deben de manifestarse en un plano de Relaciones Internacionales entre Estados.

Los actos de los órganos que están encargados de la conducción de las relaciones internacionales en cada país, las comunicaciones diplomáticas, las declaraciones ejecutivas y muchos actos públicos relacionados con la política nacional o con el derecho interno también pueden constituir precedentes, ya que indican la actitud adoptada por un Estado hacia una regla de derecho internacional.<sup>27</sup>

- ✓ **El elemento de carácter subjetivo:** Se refiere a la convicción o lo que los romanos denominaron “*opinio iuris sive necessitatis*”<sup>28</sup>, es decir, se requiere del convencimiento, objetivamente demostrable de que esa conducta es jurídicamente obligatoria.

Si no se produce tal convicción se está en presencia de un simple uso; por lo que no puede derivar en una violación a una obligación internacional o constituir un hecho ilícito cuya realización origine responsabilidad internacional.

Como todas las fuentes del Derecho Internacional Público se encuentran relacionadas, la práctica reiterada y considera jurídicamente como obligatoria puede permitir el surgimiento

---

<sup>25</sup> Del latín “*inveterata*” que significa “viejo, antiguo, envejecido” y “*consuetudo*” que significa “costumbre, hábito, práctica”, es decir, una costumbre arraigada.

<sup>26</sup> Cfr; MARIÑO, Menéndez Fernando M., *Derecho internacional público, parte general*, Trotta, Segunda Edición, Madrid, 1995, p. 217.

<sup>27</sup> SORENSE, Max, *Manual de derecho internacional público*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, pp. 160-161.

<sup>28</sup> Locución latina que significa “opinión de la ley es obligatoria”.

de tratados internacionales, uno de los ejemplos más claros se encuentra en la Tercera Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de Mar de 1982, que compila diversas costumbres gestadas a través de los siglos.<sup>29</sup>

### 1.3.2. Tratados Internacionales

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969,<sup>30</sup> en su artículo 2 define a éstos como *un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.*

Los tratados internacionales constituyen la principal fuente convencional de obligaciones entre los sujetos de carácter internacional; ya que a través de un procedimiento sistemático, se manifiesta expresamente la voluntad y se constriñe al cumplimiento de ciertas obligaciones; algunos doctrinarios clasifican estos instrumentos considerando la naturaleza jurídica del acto o fondo, esto es:

- **Tratados-Contratos:** Crean obligaciones jurídicas, reglamentan y concesionan intereses recíprocos de los sujetos signatarios.
- **Tratados-Leyes:** También denominados **Tratados Normativos**, son celebrados generalmente con carácter colectivo, fijan y crean normas de Derecho Internacional.<sup>31</sup>

Estos últimos, son “actos jurídicos en los cuales se crean obligaciones generales para los países firmantes, se trata de una manifestación de la voluntad entre los Estados implicados; tienen la virtud de concretar con precisión y claridad, por escrito, las normas que vinculan a

---

<sup>29</sup> Desde los años cincuenta del siglo XX comenzó la codificación de manera universal sobre muchas de las costumbres existentes a lo largo de los siglos. La Asamblea General de las Naciones Unidas a través de la resolución 2749 (XXV), de fecha 17 de diciembre de 1970 emitió la “Declaración de los Principios que regulan los Fondos Marinos, Oceánicos y Subsuelo fuera de los límites de la Jurisdicción Nacional”. De esta manera, se encomendó a la Comisión de Derecho Internacional los trabajos para la codificación del Derecho del Mar.

<sup>30</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de febrero de 1975. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados fue celebrada el 23 de mayo de 1969, en ella se establece la forma, requisitos y términos en que deberá celebrarse un acuerdo internacional.

<sup>31</sup> SEARA Vázquez, Modesto, *Derecho internacional público*, Porrúa, Vigésima primera Edición, México, 2004, p. 105.

los sujetos celebrantes”.<sup>32</sup> En ese contexto, se considera que una vez que un tratado o convenio internacional retoma en su cuerpo legal normas de carácter *soft law*, adquiere un carácter jurídicamente obligatorio en la conducción e interpretación de estos instrumentos, pues los países así lo han aceptado.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (en adelante la Convención o CMNUCC) pertenece a la segunda clasificación de tratados, actualmente cuenta con un número de miembros que la hace casi universal; las denominadas “Partes en la Convención” son 195 países que la han ratificado, en ese tenor se considera que existen tantos intereses como países partes de la Convención; la evolución de las negociaciones internacionales de dicha Convención serán manifestadas en el siguiente capítulo.

Considerando así que todo instrumento jurídico internacional responde a una circunstancia particular que los Estados tienen interés en normar, tienen un objetivo concreto que constituye la esencia que debe guiar el cumplimiento eficaz del mismo; sin embargo, ante la ausencia de disposición expresa o duda en su exacta aplicación, resulta primordial remitirse al espíritu o fin último que tiene el tratado o convenio; para lo cual, la tendencia en la creación de éstos instrumentos es establecer máximas o ideas fundamentales que permiten conducir el actuar de los países en el cumplimiento de sus obligaciones, o en su caso pueden allegarse de otros principios que han surgido de la costumbre a lo largo de muchos siglos.

Para el caso concreto de los tratados y de acuerdo con la costumbre y principios que deben prevalecer en las relaciones internacionales, existen un conjunto de máximas imperativas que rigen la celebración de todo instrumento jurídico internacional.<sup>33</sup>

- *"Pacta sunt servanda"*<sup>34</sup>: Principio de origen consuetudinario, esta locución latina significa literalmente **“los tratados deben ser cumplidos”**.

---

<sup>32</sup> Cfr., ARELLANO García, Carlos, *Primer curso de derecho internacional público*, Porrúa, México, 1993, p. 186.

<sup>33</sup> El siglo XX, uno de los siglos más violentos en la historia de la humanidad, se caracterizó en sus primeras décadas por el constante incumplimiento de tratados internacionales, así como la celebración de algunos de manera secreta, que entre otras circunstancias permitieron el surgimiento de las dos grandes guerras mundiales. Consecuencia de estos, el reconocimiento expreso de los principios en la celebración de los tratados, que se constituyen como máximas imperativas en la celebración y cumplimiento de obligaciones internacionales.

<sup>34</sup> Artículos 26 y 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969.

Los Estados a través del tiempo establecieron la necesidad de cumplir con las obligaciones de los tratados pactados por las partes, además se sumó a ello la necesidad de que su actuar sea **de buena fe**.

Lo anterior resulta fundamental, pues de este modo la comunidad internacional se cerciora del cumplimiento eficaz de las obligaciones internacionales, que de no ser así, podría incluso comprometerse la seguridad internacional.

- “*Res inter alios acta*”:<sup>35</sup> Principio de origen consuetudinario, locución latina que significa “las cosas o actos son para los que intervienen en él”.

Un tratado **sólo obliga a aquellos sujetos que manifiestan expresamente su voluntad de obligarse a lo estipulado**, es decir, no obliga a terceros Estados ajenos al Tratado.

- “*ex consensu advenit vinculum*”: Tiene su origen también en la costumbre, expresión latina que significa “del consenso deviene la obligación”.

**El consentimiento es la base de la obligación** jurídica, es decir, que para que surja una obligación internacional debe existir el consentimiento expreso de los sujetos involucrados; cuando un país manifiesta su reserva a un artículo o apartado de un Tratado Internacional, no se obliga al cumplimiento de tales disposiciones.

- “*Rebus sic stantibus*”<sup>36</sup>: Expresión latina que significa “estando así las cosas o manteniéndose en ese estado”.

Un cambio fundamental en las circunstancias que originaron la celebración de un tratado, puede transformar radicalmente el alcance de las obligaciones, facultando bajo ciertas condiciones previstas en la propia Convención, alegar la suspensión o terminación del tratado.

Actualmente no es concebible la celebración de un Tratado Internacional sin la presencia y respeto de estos principios, los cuales devienen de la costumbre y que fueron institucionalizados después de la Segunda Guerra Mundial, cuando el concepto de orden, a

---

<sup>35</sup> Artículo 34 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969

<sup>36</sup> Artículo 62 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969.

partir de la creación de la Organización de las Naciones Unidas, fue basado en una “organización universal”.

Estos principios sirven de guía para los Estados en la recta conducción de su actuar ante cualquier tratado internacional que se ratifique, incluso sirven de guía en su actuar en un plano de igualdad soberana a fin de conservar el orden internacional. No menos importantes resultan otros principios que se han gestado conforme el Derecho Internacional Público se ha especializado, éstos pertenecen a cada una de sus ramas y permiten conducir el objetivo último cada una de ellas, como se estudiará en el Capítulo Tercero referente a los principios del Derecho Internacional Ambiental.

El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (en adelante CIJ) prevé otras dos fuentes, de carácter auxiliar.

### **1.3.3. La Doctrina**

Es un medio complementario para la implementación y determinación del derecho, cuando el Derecho Internacional “continúa siendo, en muchos de sus aspectos, difícil de descubrir o interpretar. Por tanto las investigaciones de los estudiosos siguen siendo muy útiles para precisar el derecho positivo, sino también como guía para su desarrollo y como medio para llenar sus deficiencias.”<sup>37</sup>

Si bien sólo es un medio auxiliar, la doctrina de los publicistas de mayor reconocimiento, pretenden mostrar aspectos más allá de lo jurídico, pues consideran circunstancias reales y concretas de contextos nacionales o globales, en ocasiones fuera de presiones políticas, que ayudan al Juez a decidir el derecho o en el surgimiento e interpretación de nuevas normas.

### **1.3.4. Las Decisiones Judiciales**

No se puede menoscabar el trabajo jurisdiccional en la solución pacífica de las controversias internacionales, estas decisiones integran importantes precedentes. La interpretación de un tratado o convención, las opiniones consultivas y la resolución de un litigio son ejemplos de manifestaciones de la “declaración del derecho” que realizan los jurisconsultos; son útiles

---

<sup>37</sup> SORENSE, Max, *op. cit.*, p. 108.

para descubrir la aplicación de la costumbre o una norma específica, incluso en la aceptación de nuevos principios de carácter especializados.

Verbigracia, la CIJ en el caso “Gabcikovo-Nagymaros”, disputado entre Hungría y Checoslovaquia, en 1997 manifestó que: **“La Corte es consciente de que la esfera de la protección ambiental, la vigilancia y la prevención son necesarias, habida cuenta del carácter frecuentemente irreversible de los daños causados al medio ambiente y de las limitaciones inherentes al propio mecanismo de reparación de ese tipo de daños. Se han establecido nuevas normas y principios en un gran número de instrumentos durante los últimos dos decenios. Han de tenerse en cuenta esas nuevas normas y considerarse debidamente esos nuevos principios no sólo cuando los Estados prevean nuevas actividades, sino también cuando continúen realizando actividades iniciadas en otras épocas”**.<sup>38</sup>

De lo anterior se deduce que los principios que nacen de las declaraciones, convenciones u otros instrumentos jurídicos de carácter ambiental, juegan un papel importante en la solución de conflictos, en las negociaciones internacionales y como guía para los Estados en la protección y gestión de los recursos naturales.

Cabe señalar que en 1993 la CIJ constituyó una Sala especializada de conformidad con el Artículo 26.1 de su Estatuto, misma que se reconstituyó periódicamente hasta 2006. En los trece años de existencia de la Sala, ningún Estado solicitó que ésta tratara un asunto; por consiguiente, en el 2006 la Corte decidió no convocar elecciones para el estrado de dicha Sala.<sup>39</sup> Lo anterior hace evidente la negativa de los países de someterse a la jurisdicción de la Corte en materia ambiental; confirmándose así que en dichas cuestiones, las normas de carácter *soft law* son más recurridas por los países.

Si bien las decisiones jurisdiccionales sólo constriñen a las partes de la controversia, ello no es óbice para “la tendencia de los tribunales internacionales de apoyarse en anteriores

---

<sup>38</sup> CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA, *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia, Naciones Unidas*, 2005, [http://legal.un.org/ICJsummaries/documents/spanish/ST-LEG-SER-F-1-Add2\\_S.pdf](http://legal.un.org/ICJsummaries/documents/spanish/ST-LEG-SER-F-1-Add2_S.pdf), 13 de noviembre de 2013, 08:13 pm.

<sup>39</sup> <http://www.un.org/es/icj/chambers.shtml>. Fecha de consulta 31 de julio de 2014.

decisiones como expresión de derecho positivo”,<sup>40</sup> la importancia de ciertos principios ambientales, ha permitido que éstos trasciendan a las resoluciones judiciales o de otros organismos internacionales como se verá en el Tercer Capítulo.

Existe otra clase de resoluciones que no se encuentran expresamente previstas en el Estatuto de la CIJ, sin embargo, no se puede negar el alcance de las mismas en la conducción de las relaciones internacionales y en la creación de todo un régimen organizacional especializado.

### **1.3.5. Resoluciones de las organizaciones internacionales**

Las decisiones de las máximas organizaciones de carácter universal y de los órganos especializados que de éstas emanan, “son un reflejo de la dinámica de las relaciones de poder”<sup>41</sup> entre los Estados y de los hechos o circunstancias que le interesan a la comunidad internacional; son una manifestación de las aspiraciones y expectativas que por consenso unánime o por mayoría de votos, los Estados pertenecientes a estas organizaciones han decidido emitir un llamado de inquietud y acción a las diversas problemáticas internacionales.

Estas decisiones permiten señalar e implementar labores sobre algunas de las más grandes preocupaciones que atañen a la humanidad, como son: violaciones a derechos humanos, procesos de paz, desarme, cooperación internacional, ambientales, entre muchos otros. Se considera que “mientras más grande es el contexto se pierde en mayor grado la especificidad de las decisiones dentro del proceso de decisión”,<sup>42</sup> en este caso son más una declaración general de intereses comunes o que preocupan a la sociedad internacional, por lo que un voto positivo no conlleva una obligación jurídica, sino más bien es una expresión de buena voluntad política para afrontar dichas circunstancias.

Estas resoluciones en ocasiones son retomadas por el juzgador internacional para dar solución a las controversias planteadas. Verbigracia, en la opinión consultiva de la CIJ sobre Legalidad de la Amenaza o el empleo de armas nucleares, del 8 de julio de 1996 consideró que **“la aprobación cada año, en la Asamblea General, por una amplia mayoría, de**

---

<sup>40</sup> SEARA Vázquez, Modesto, *op. cit.*, p. 70.

<sup>41</sup> VELÁZQUEZ Elizarrarás, Juan Carlos, *Teorías, temas y propuestas para el estudio crítico de las organización Internacional...op. cit.*, p. 63.

<sup>42</sup> *Idem*

**resoluciones que reiteran el contenido de la resolución 1653 (XVI)** y piden a los Estados Miembros que concierten una Convención que prohíba el uso de armas nucleares en cualquier circunstancia **revela el deseo de un amplísima sección de la comunidad internacional de lograr**, mediante una prohibición específica y expresa del uso de armas nucleares, un importante **avance en el camino hacia** el desarme nuclear completo”.

Las resoluciones de las organizaciones internacionales no son jurídicamente vinculantes, sin embargo su trascendencia permite impulsar acciones a nivel global, como es el caso de la protección internacional de los derechos humanos o de los recursos naturales, como se analizará más adelante.

Para efectos de este estudio, los principios generales del Derecho Internacional Ambiental representan un importante eje en la conducción y mantenimiento del orden internacional, así como en la construcción de regímenes internacionales especializados y en el nacimiento de normas internacionales específicas como es el caso de los tratados internacionales ambientales.

### 1.3.6 Los Principios Generales de Derecho

Para la Real Academia de la Lengua Española define la palabra principio como:

**principio.**

(Del lat. *principĭum*).

...

3. m. Base, **origen, razón fundamental** sobre la cual se procede discurrendo en cualquier materia.

5. m. Cada una de las primeras proposiciones o **verdades fundamentales** por donde se empiezan a estudiar las ciencias o las artes.

6. m. Norma o **idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta**. U. m. en pl.<sup>43</sup>

Un primer acercamiento a esta concepción es la proporcionada por el maestro Carlos Arellano definiéndolos como “aquellas directrices o postulados, producto de la reflexión lógica jurídica, que orientan a la realización de los **valores jurídicos, principalmente,**

---

<sup>43</sup> <http://lema.rae.es/drae/?val=principio> Fecha de consulta 12 de abril de 2014

**justicia, seguridad, bien común y orden**".<sup>44</sup> La importancia de los principios radica en el valor intrínseco que pretenden salvaguardar, como lo es la justicia y el bien común.

Para el doctor Ignacio Galindo Garfías "son aquellos conceptos fundamentales que pueden ser conocidos mediante inducciones sucesivas, coordinando las normas o preceptos que **regulan una institución jurídica hasta llegar, objetivamente, por abstracción, a encontrar esos conceptos o ideas centrales que presiden y dan vida y sentido a cada institución**".<sup>45</sup>

Los principios generales del derecho son ideas elementales en el pensamiento jurídico que guían el objetivo de las normas e instituciones creadas dentro de un orden organizacional. Así pues, debemos considerar que cualquier instrumento que emane del hombre es perfectible, incluyendo las normas e instituciones nacionales o internacionales, por lo que los principios constituyen una base sólida para lograr el fin último de éstas.

La importancia de estos principios radica en que, devienen de todo un proceso de raciocinio para lograr el fin último del derecho que es: la impartición de justicia, la equidad, conservación el orden público y paz, entre otros; sirven de guía cuando las normas y las instituciones no son suficientes en el logro de estos fines.

Los principios generales de derecho están presentes en la mayoría de los sistemas jurídicos, producto de la evolución de muchos siglos; sin embargo, sólo algunos de estos han trascendido a la esfera jurídica internacional, y los Estados han considerado oportuno reconocerlos como directriz política y normativa dentro de las relaciones con sus iguales.

El nuevo orden mundial basado en una organización internacional permitió la consolidación de estas máximas; así pues los principios generales del derecho internacional se constituyen como uno de los instrumentos del cual se valen los sujetos internacionales en la creación de normas internacionales, en la conducción de sus relaciones y una herramienta a disposición del Juez Internacional que le permite decidir el derecho cuando hay lagunas legales o insuficiencias en los tratados, duda en la aplicación de la norma o costumbre internacional;

---

<sup>44</sup> ARELLANO García, Carlos, *op. cit.*, p. 193.

<sup>45</sup> GALINDO Garfías, Ignacio, *Derecho Civil*, Porrúa, México, 1994, p. 62.

“en algunas ocasiones estos principios **representan postulados del ideal que quizá se convierta en una norma precisa**”.<sup>46</sup>

Son conceptos o abstracciones jurídicas fundamentales, que **por su inherente validez universal trascienden a través del tiempo y el espacio**, los cuales imperan en la esfera jurídico-política de las relaciones internacionales e incluso son retomados en la creación de normas jurídicas; ejemplo de esta situación son los principios aplicables a los tratados internacionales, que fueron explicados con anterioridad, así como los principios del Derecho Internacional Ambiental que serán explicados en el Capítulo Tercero.

En la esfera jurídica internacional, los Principios Generales del Derecho se institucionalizaron y consolidaron con el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU), permitiendo incluso el surgimiento de nuevos principios especializados, atendiendo a las cambiantes circunstancias. El máximo ejemplo de esta institucionalización y reconocimiento de los principios de Derecho Internacional, lo encontramos en la Carta de San Francisco o Carta de las Organización de las Naciones Unidas que en su artículo segundo, enumera siete principios de observancia para sus miembros y la Organización:

Para la realización de los Propósitos consignados en el Artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes Principios:

1. La Organización está basada en el principio de la **igualdad soberana de todos sus Miembros**.
2. Los Miembros de la Organización, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, **cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta**.
3. Los Miembros de la Organización **arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos** de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia.
4. Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la

---

<sup>46</sup> GÓMEZ Robledo, Antonio, *El ius cogens internacional. Estudio histórico-crítico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003, p. 87.

independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.

**5. Los Miembros de la Organización prestarán a ésta toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con esta Carta,** y se abstendrán de dar ayuda a Estado alguno contra el cual la Organización estuviere ejerciendo acción preventiva o coercitiva.

6. La Organización hará que los Estados que no son Miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos Principios en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales.

7. Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará; a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII.

No se puede concebir un orden mundial sin la presencia de los principios como rectores y guías en la conducta de los Estados y otros sujetos internacionales. Desempeñan una función rectora en cualquier orden jurídico nacional y en el caso específico en la esfera internacional, de ahí que “mientras mayores lagunas u omisiones legales hayan, mayor será la necesidad de allegarse de estos principios para resolver los problemas jurídicos concretos planteados”.<sup>47</sup>

La continua evolución de la ciencia jurídica y de los problemas en las relaciones internacionales hace que surjan nuevos principios; algunos incluso de carácter especializado, como es el caso del Derecho Internacional Marítimo, Derecho Internacional Humanitario, Derecho Internacional Penal o Derecho Internacional Ambiental, etc.

Para el caso concreto del Derecho Internacional Ambiental en su mayoría, estos principios se encuentran en instrumentos de *soft law*, como lo son las declaraciones de las grandes conferencias ambientales internacionales o resoluciones de organismos internacionales; sin embargo es innegable que por su importancia, han sido retomados en instrumentos jurídicamente vinculantes, en el Capítulo Tercero se analizarán algunos de los principios que

---

<sup>47</sup> ARELLANO García, Carlos, *op. cit.*, p. 194.

rigen esta disciplina y específicamente los emanados de la CMNUCC, permitiéndonos aclarar que la definición y naturaleza jurídica propia estos principios es un tema aún en discusión para los teóricos.

Lo anterior no es óbice para resaltar la trascendencia de dichos principios dentro de las relaciones *vis-à-vis*, las negociaciones multilaterales, en la consecución de un orden público internacional, así como en la construcción de instrumentos que permitan combatir la problemática ambiental, que algunos doctrinarios han considerado que éstos pueden llegar a ser considerados verdaderas normas imperativas.

#### **1.4. El *ius cogens***

El *ius cogens* o “normas imperativas” tiene un origen que puede remontarse al antiguo Imperio Romano; sin embargo, no es tema de esta investigación llegar a tal profundidad de análisis, sino resaltar la trascendencia de estas normas en las relaciones internacionales y jurídicas contemporáneas, incluyendo los temas ambientales internacionales.

La admisión de existencia de estas normas en el nuevo orden internacional es relativamente reciente, comenzó con algunas opiniones individuales de jueces internacionales, trascendiendo a su discusión en la Comisión de Derecho Internacional,<sup>48</sup> hasta su implementación en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

Para el maestro Antonio Gómez Robledo la noción de *ius cogens* “no se impone definitivamente, en el ámbito de las relaciones internacionales, sino cuando tenemos realmente un orden jurídico mundial con cierta plenitud de contenido, lo cual no ocurre sino después de la Segunda Guerra Mundial... Sólo a partir de entonces tenemos verdaderamente un orden jurídico-político de alcance propiamente ecuménico...”<sup>49</sup>

El surgimiento de la ONU facilitó la estructuración y compilación del Derecho Internacional Público, propiciando consensos entre los Estados respecto a las normas que debían regir entre ellos, algunos principios fueron propuestas de los propios Estados o retomadas de sus

---

<sup>48</sup> Organismo creado en noviembre de 1947 por la Asamblea General de las Naciones Unidas [resolución A/RES/174(II)], tiene como misión favorecer el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional.

<sup>49</sup> GÓMEZ Robledo, Antonio, *op. cit.*, p. 20.

sistemas jurídicos y aceptados en la comunidad internacional; y sólo algunos de éstos son considerados como **normas inexcusables dentro del orden internacional**.

Una concepción general del *ius cogens* es la propuesta por González Campos y Sánchez Rodríguez, para los cuales estas normas son imperativas por la prescripción que contienen, ya sea de mandato o prohibición, **vincula a sus destinatarios y, por tanto, éstos han de ajustar su conducta al contenido de la norma**. Pues si incumplen tal mandato o prohibición quedarán sujetos a la sanción prevista en el ordenamiento.<sup>50</sup>

Sin embargo, estas normas imperativas van más allá de una consecuencia jurídica por su incumplimiento; y no deben estar limitadas a ciertos „destinatarios“. Si bien las normas jurídicas incluyendo las de carácter internacional son temporales y están destinadas a regular ciertas acciones y a un conjunto de personas o Estados determinados; las normas de *ius cogens* no poseen la limitante de estar dirigidas a „determinados sujetos“, por el contrario su aceptación universal y atemporal conllevan una obligación de observancia general, pues son los mismos Estados quienes han aceptado la existencia de estas máximas categóricas, como conservadoras del orden mundial.

Dentro de las relaciones internacionales, pretenden generar un verdadero orden público internacional dentro del cual todos los países, por encima de sus intereses consideren y acepten como indispensable el respeto a las mismas ya que “de ello depende la coexistencia y la solidaridad de la comunidad internacional”,<sup>51</sup> e incluso la seguridad global.

En la opinión consultiva de la CIJ, de fecha 28 de mayo de 1951, sobre las reservas a la Convención sobre la Prevención y Castigo el Crimen del Genocidio consideró que “**los principios en que se basa son reconocidos por las naciones civilizadas como obligatorios para todos los Estados, incluso sin ninguna relación convencional; se ha querido que sea una convención de alcance universal; su finalidad es puramente humanitaria y civilizadora; los Estados contratantes no obtienen ninguna ventaja o desventaja ni tiene interés propio, sino un interés común**”.

---

<sup>50</sup> Cfr, GONZÁLEZ Campos, Julio D, *Et al, Curso de derecho internacional público*, Civitas S.A., Madrid, 1998, p. 104.

<sup>51</sup> GÓMEZ Robledo, Antonio, *op. cit.*, p. 42.

En ese tenor, el *ius cogens* son normas de carácter universal que han trascendido en el tiempo y han sido aceptadas dentro de la comunidad internacional y tienen como fin salvaguardar valores universales como el respeto a la soberanía, la paz o la vida mismas de las personas.

Si bien estas normas producen consecuencias jurídicas como la nulidad, su implementación en el sistema multilateral conlleva un peso político y axiológico para los Estados, que rige en las relaciones internacionales, esto es así porque tienen por objeto la defensa de intereses esenciales y colectivos de la sociedad mundial, como es la protección del medio ambiente.

Por su parte la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, en su artículo 53 define al *ius cogens* como:

**Tratados que están en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general ("jus cogens"):** Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, **una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.**

El reconocimiento de estas normas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, es un importante paso en su institucionalización, y señala como características:

- Que debe ser una **norma universalmente aceptada y considerada como jurídicamente obligatoria** por la sociedad internacional, es decir, su aceptación universal no deja paso a la interpretación jurídica o política por parte de los Estados.
- Asimismo, de acuerdo con la opinión Consultiva de la CIJ, es necesario que cumpla con la **protección de un interés común** y que salvaguarde el orden público internacional.

Aunque no existe un instrumento jurídico donde se encuentren enumeradas a dichas normas, la costumbre, algunas resoluciones de órganos jurisdiccionales, así como resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (en adelante la AGONU)<sup>52</sup> y la doctrina, coinciden que entre estas normas se encuentran:

- ◆ Libertad de los mares.
- ◆ Abstención de la amenaza o el uso de la fuerza contra la integridad territorial o independencia política.
- ◆ Principio de igualdad soberana de los Estados.
- ◆ Principio de que los Estados cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos, *Pacta sunt servanda*.
- ◆ Respeto a la autodeterminación de los pueblos.
- ◆ Respeto a los derechos fundamentales de la persona, prohibición de la tortura y la privación arbitraria de la vida, etc.
- ◆ Condenación al genocidio y otros crímenes de guerra.

Lo anterior no es una limitante para el surgimiento de nuevas normas de *ius cogens*, como lo establece el artículo 64 de la citada Convención de Viena, que considera: ***Si surge una nueva norma imperativa de derecho internacional general, todo tratado existente que esté en oposición con esa norma se convertirá en nulo y terminará.***

Existe pues la posibilidad de que surjan nuevas normas imperativas; la constante evolución de los problemas mundiales hace que sean consideradas estas cuestiones dentro de la agenda global y que deben encontrar solución en el concierto de la sociedad internacional. Las normas arriba enumeradas pretenden salvaguarda valores de vital importancia para la humanidad por lo que han trascendido a la esfera del *ius cogens*.

---

<sup>52</sup> Resolución número 2625 XXV de 1979.

Nuevas preocupaciones mundiales como el deterioro ambiental y especialmente el calentamiento global tienen tal impacto en la biósfera, que atentan incluso contra la seguridad y vida misma de la humanidad.

Si bien la Convención de Viena de 1969 no establece la forma de creación o el surgimiento de estas normas, cabe señalar que en las discusiones de la Comisión de Derecho Internacional expresó la creencia que “con toda probabilidad, habrá de ser por la vía de los tratados generales multilaterales como tendrán lugar en el futuro las transformaciones del *ius cogens*”,<sup>53</sup> es decir, dicho organismo consideró que cuando los Estados acepten estas normas imperativas a través de los tratados universales será una fuente de creación del referido *ius cogens*.

Como se ha señalado, los problemas ambientales no deberían ser ajenos a estas normas imperativas de carácter universal; esto es así ya que el cúmulo de dichas cuestiones ponen en riesgo la vida misma de las personas. Lo anterior es así, ya que el conjunto de los problemas ambientales han desencadenado una crisis ambiental mundial, que entre muchas externalidades está: la pérdida de la biodiversidad, la desertificación, el debilitamiento de la capa de ozono, el cambio climático, etc.

En definitiva, “la protección internacional del medio ambiente ha pasado, desde el punto de vista normativo, de las normas convencionales bilaterales y multilaterales restringidas a las normas de carácter general, e incluso en supuestos excepcionales, a las normas de *ius cogens*; desde el punto de vista de la responsabilidad internacional, de la responsabilidad por daño de Estado a Estado a la responsabilidad por riesgo, así como a la responsabilidad *erga omnes*.”<sup>54</sup>

Si bien esta aseveración se ciñe a la responsabilidad internacional por daños entre los Estados, las cambiantes circunstancias de las relaciones internacionales permiten evolucionar a la disciplina jurídica para resolver posibles conflictos; asimismo, la diversificación e intensificación de los problemas ambientales han permitido a algunos doctrinarios considerar ciertos principios como verdaderas normas imperativas que guían el

---

<sup>53</sup> GÓMEZ Robledo, Antonio, *op. cit.*, p. 84

<sup>54</sup> GONZÁLEZ Campos, Julio D, *Et al, op. cit.*, p. 799.

actuar de los Estados y otros sujetos internacionales; los cuales son el pilar de la Disciplina del Derecho Internacional Ambiental.

La aceptación y reconocimiento por parte de la comunidad internacional de los problemas ambientales debería implicar no sólo la expresión de su preocupación en resoluciones multilaterales, la firma de declaraciones o instrumentos jurídicos internacionales, sino la construcción de un régimen que permita implementar acciones nacionales como internacionales concretas.

En ese contexto, han surgido una amplia gama de principios especializados que pretenden direccionar a los países en la conservación y gestión de la naturaleza, y que por su trascendencia jurídica, peso moral y político son la base mínima que asegura el cumplimiento del fin último del Derecho Internacional Ambiental.

Por su parte el Dr. Juste Ruiz considera que **“el núcleo duro de la normatividad internacional sobre el medio ambiente, corresponde a la protección de intereses fundamentales de la humanidad, aceptados y reconocidos por la Comunidad Internacional en su conjunto, que es considerado así como un auténtico *ius cogens*”**.<sup>55</sup> A través de distintos convenios internacionales ambientales se han reconocido expresamente diversos principios de Derecho Internacional Ambiental; sin embargo, como analizaremos en el Tercer Capítulo, la redacción de algunos de ellos es divergente en cada instrumento, o aún son interpretados de manera unilateral por los países.

Cabe señalar que estos principios en su mayoría se encuentran en declaraciones o instrumentos de *soft law*, sin embargo la importancia de los mismos, ha permitido su implementación en instrumentos jurídicamente vinculantes, pudiéndose inferir que algunos de ellos pueden llegar a ser verdaderas normas imperativas de tal jerarquía que permitan garantizar la armonía e integralidad en el tratamiento de los temas ambientales dentro de la sociedad internacional, máxime que los mismos también han permeado en otras fuentes como las resoluciones de organismos internacionales, en la Jurisprudencia y en la propia legislación nacional.

---

<sup>55</sup> JUSTE Ruiz, José, *op. cit.*, p 48.

“Las formulaciones contenidas en instrumentos no obligatorios, tales como resoluciones de organismos y conferencias internacionales, son ampliamente seguidas por los Estados y su vigencia se refuerza por efecto de los procesos de reiteración y referencia constantes hasta dar paso eventualmente a la emergencia de una verdadera regla consuetudinaria.”<sup>56</sup> De lo anterior se advierte que la reiteración de ciertas normas ya sea en resoluciones de organismos internacionales, retomados en jurisprudencias de tribunales internacionales e implementados incluso en tratados internacionales, permite considerar que la comunidad internacional ha aceptado por costumbre que dichas premisas son guía mínima en la protección ambiental.

Por su parte, las negociaciones internacionales ambientales de las últimas cuatro décadas, pasaron de importantes declaraciones universales a la celebración de instrumentos jurídicamente vinculantes, los cuales han retomado algunos principios en convenciones de carácter universal, como los siguientes: Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, Convenio sobre la Diversidad Biológica, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, entre otros instrumentos, que hicieron suyos algunos de estos principios, como eje rector para la interpretación y cumplimiento de las obligaciones internacionales ambientales.

Los principios del Derecho Internacional Ambiental son fundamentales en la búsqueda y protección ambiental como se estudiará en el Capítulo Tercero, algunos de ellos han sido aceptados de manera general por la comunidad internacional, debido a su valor axiológico y jurídico, y por lo que pudieran llegar a ser considerados como *ius cogens*. La aceptación de esta jerarquía normativa representaría un importante adelanto en las negociaciones y obligaciones internacionales ambientales, ya que implica el reconocimiento y aprobación de directrices mínimas que permitan a los Estados actuar en armonía y respeto frente a la naturaleza.

Se observa que todas las fuentes se encuentran estrechamente vinculadas entre sí, estando en la máxima jerarquía el *ius cogens*, como normas imperativas que tiene como fin

---

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 4.

salvaguardar los intereses comunes de la sociedad internacional, en este caso el ambiente, del cual se vale toda la humanidad para vivir.

El Derecho Internacional “encuentra su principio y fin en el sistema de relaciones internacionales que tiene características específicas”<sup>57</sup> y que debe atender y dar posibles soluciones a las dificultades ambientales; este conjunto de normas juegan un papel fundamental ya que los Estados están constreñidos a observar el régimen que ellos mismos han implementado para hacer frente a esos diversos problemas.

En virtud de lo anterior, los doctrinarios afirman que el sistema internacional es un sistema jurídico específico diferente del que rige dentro de los Estados. Lo anterior por dos razones; la primera es que carece de órganos que centralicen las funciones legislativa, judicial y ejecutiva; en segundo lugar sus normas van destinadas a sujetos tan complejos y distintos entre sí, algunos de los cuales están facultados para crear el derecho, aplicarlo y en ocasiones incluso con potestad soberana para someterse a una jurisdicción. Este derecho responde a características que prevalecen en las relaciones internacionales.<sup>58</sup>

Por lo antes expuesto resulta fundamental analizar cuáles son estos sujetos del derecho y qué papel juegan en las relaciones internacionales en la estructuración y desarrollo del Derecho Internacional Ambiental.

## **1.5. Sujetos del Derecho Internacional Ambiental**

### **1.5.1. El Estado**

Para el Derecho de Gentes, tradicionalmente el Estado fue considerado como el único sujeto de Derecho Internacional Público, por ser el representante de la soberanía y portador de las inquietudes y voluntad de sus nacionales ante el resto de la comunidad internacional, sin embargo como señalaremos más adelante no es el único sujeto que juega un papel trascendental para hacer frente a los problemas globales de deterioro ambiental.

---

<sup>57</sup> BECERRA Ramírez Manuel y Muller Uhlenbrock, Klaus (coordinadores), *La jurisdicción de las relaciones internacionales. Un análisis plural*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2008, p. 102.

<sup>58</sup> BECERRA Ramírez, Manuel, *Derecho internacional público*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991, p. 12.

La soberanía juega un doble rol; al interior, el Estado crea instituciones para sus gobernados; al exterior participa como representante de los intereses de sus connacionales ante la sociedad internacional. Las distintas realidades, necesidades e intereses económicos y sociales de los países se confrontan en las mesas de negociaciones internacionales ambientales, por lo que llegar a consensos de carácter unánime sobre la utilización de sus riquezas naturales es casi imposible. En el Capítulo Cuarto se analizará las circunstancias nacionales, intereses y participación de México en la agenda internacional climática.

La problemática ambiental internacional se encuentra íntimamente relacionada al tema de soberanía, pues está vinculada al modo de utilización del territorio y los recursos nacionales. Por esta razón los Estados prefieren normas de carácter *soft law*, pues en las negociaciones internacionales permite invocar esta soberanía como pretexto para hacer uso irracional de sus riquezas naturales. Una mala gestión de los recursos naturales, en ocasiones por negligencia, violación a una norma internacional o por falta de notificación pueden causar daño a otro Estado; este principio será analizado en el Tercer Capítulo, sin embargo es necesario señalar que un Estado aun siendo soberano en su territorio, está obligado a gestionar adecuadamente sus recursos, de manera tal que los demás no resulten perjudicados por el mal uso que realiza de los mismos.<sup>59</sup>

La trascendencia de estos sujetos radica en que de sus prácticas reiteradas y manifestación de voluntad dependen del surgimiento de costumbres y normas internacionales, los cuales tiene la potestad para gestionar los recursos naturales dentro de su territorio.

No menos importante resulta el papel que desempeñan las organizaciones internacionales en la estructuración y equilibrio del sistema jurídico internacional, de las relaciones entre Estados, en la estructuración y guía en el cumplimiento del régimen internacional ambiental.

### **1.5.2. Las organizaciones internacionales**

Las organizaciones internacionales evolucionaron a tal grado que en la actualidad es imposible negar su trascendencia en el desarrollo de las relaciones internacionales, son instituciones que sirven como foros de diálogo, de avenencia y coordinación en distintos

---

<sup>59</sup> Cfr. GUTIÉRREZ Bedoya, Claudia Irene, *El derecho al ambiente adecuado como derecho humano*, Centro Editorial Universidad del Rosario, Colombia, 2006, p. 109.

intereses específicos que atañen a la comunidad internacional, como es el caso de la problemática ambiental.

Las organizaciones de carácter gubernamental como “la Organización de las Naciones Unidas, el Consejo Europeo o la Organización de los Estados Americanos, son instituciones creadas por los propios Estados y para los Estados; las cuales se constituyen como sus miembros”;<sup>60</sup> de igual forma, los organismos especializados que emanen de ellos, son considerados como organizaciones internacionales.

Se constituye pues en una “necesidad de los Estados para asociarse y pactar la paz, en paz...esta idea de **utilizar a las instituciones internacionales como instrumento de coexistencia** pacífica adquiere plena actualidad, ya sea en el sentido **económico, político, cultural, jurídico**, social o ideológico incluso, se dirige hacia un desarrollo más ordenado y equitativo de las relaciones entre los Estados y las naciones del mundo”.<sup>61</sup> La protección ambiental no puede ser excepción a esta institucionalización, ya que su tratamiento implica un grado máximo de coordinación, orden y cooperación interestatal.

Estas instituciones se crean a través de acuerdos multilaterales entre Estados, en los cuales se fijan los objetivos y principios que deberán observar en la labor para la cual son creadas; algunos de los instrumentos constitutivos de organismos internacionales “les confieren derechos, obligaciones y facultades específicas, lo cual evidencia que los Estados que participan en su creación, **tienen la intención de otorgarles un grado de personalidad, así sea limitada**”,<sup>62</sup> así como potestades y objetivos específicos.

Algunos juristas coinciden que el reconocimiento de facto de la personalidad jurídica de las organizaciones internacionales como sujetos del Derecho Internacional, se dio a partir de la opinión consultiva de la CIJ pronunciada el 11 de abril de 1949, en el caso relativo a la “Reparación por Daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas”, la Corte opinó que la Organización de las Naciones Unidas tiene personalidad internacional, en virtud de que la „Carta de San Francisco“ le confiere derechos y obligaciones, que aun siendo distintos de los

---

<sup>60</sup> FIGUEROA Pla, Uldaricio, *Organismos internacionales*, Editorial Jurídica de Chile, Segunda Edición, Santiago de Chile, 1991, p. 31.

<sup>61</sup> VELÁZQUEZ Elizarrarás Juan Carlos, *Teorías, temas y propuestas para el estudio crítico de la Organización Internacional...op. cit.*, p. 36.

<sup>62</sup> SORENSE, Max, *op. cit.*, p. 267.

de sus Estados miembros, la hace titular de derechos y deberes; posee en gran medida personalidad internacional y capacidad para actuar en el plano internacional.<sup>63</sup>

Hoy día existen un gran número de estas organizaciones, por lo que la opinión consultiva del Máximo Tribunal Internacional no puede ceñirse únicamente a la ONU; se hace expansiva a otras instituciones internacionales que cooperan e interactúan a diario con los Estados y otros sujetos de las relaciones internacionales, éstas forman parte integral del régimen internacional en el cual se proponen y negocian muchos de los temas de interés mundial.

Cabe aclarar que los instrumentos por los cuales se constituyen estas organizaciones internacionales delimitarán la esfera de su competencia, siendo los Estados quienes atendiendo a las necesidades y circunstancias políticas de su creación, les otorgarán las debidas facultades y atribuciones para el cumplimiento de sus fines; actualmente son diversas las organizaciones internacionales que tienen entre sus objetivos la protección y gestión ambiental, sin embargo en este apartado se analizará sólo algunas de las más relevantes en la lucha contra el calentamiento global.

#### ❖ **Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)**

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (en adelante, PNUMA) surge de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Humano. En 1972 el Secretario General de las Naciones Unidas recomendó, mediante resolución 2997 (XXVII), de fecha 15 de diciembre de 1972 la creación de dicho Programa,<sup>64</sup> con sede en Nairobi, Kenia. El Programa tiene como misión dirigir y alentar la participación en el cuidado del ambiente, informa y da a conocer a los Estados y a los pueblos los medios para mejorar la calidad de vida sin poner en peligro la de futuras generaciones, entre sus principales funciones se encuentran:

---

<sup>63</sup> CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA, *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia*, Naciones Unidas, 2005, (en línea) [http://www.icj-cij.org/homepage/sp/files/sum\\_1948-1991.pdf](http://www.icj-cij.org/homepage/sp/files/sum_1948-1991.pdf). Fecha de consulta, 13 de noviembre de 2013, 08:13 pm.

<sup>64</sup> Es un organismo especializado de las Naciones Unidas, y por lo tanto tiene el carácter de Organización Internacional. Cabe señalar que aunque es un órgano emanado de la Asamblea General de la ONU, este Programa se coordina con otro Órgano Principal de la ONU, es decir, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) pues este tiene como función coordinar la labor económica y social de las Naciones Unidas y de las instituciones y organismos especializados que conforman el sistema de las Naciones Unidas, asimismo coordina las actividades de programa de las Naciones Unidas (como el PNUD, el PNUMA, UNICEF y el UNFPA), y los organismos especializados (tales como la FAO, la OMS, la OIT y la UNESCO), que informan al consejo y formulan recomendaciones para sus períodos de sesiones sustantivos.

- ✓ **Evaluar** y determinar **el estado del ambiente mundial**.
- ✓ Determinar **qué cuestiones del medio ambiente requieren una cooperación internacional**.
- ✓ **Proporcionar asistencia** para formular una legislación ambiental internacional
- ✓ Integrar cuestiones ambientales en las políticas y programas sociales y económicos del sistema de las Naciones Unidas.<sup>65</sup>

Como se observa en los párrafos anteriores, sus funciones son laxas, tomando en cuenta las cuestiones de soberanía antes explicadas, pues se limita a orientar a los países en la toma de decisiones para la gestión de sus recursos naturales.

#### ❖ **Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático**

En la década de los años cincuenta del siglo XX algunos científicos atmosféricos sugirieron una modificación sustancial de la composición química de la atmósfera, promoviendo esta preocupación a la agenda internacional de la ciencia. Es hasta 1979 que se celebró la Primera Conferencia Mundial sobre el Clima, en donde se hizo un llamado general a gobiernos y sociedad para atender el problema del calentamiento global.

Ante las evidencias científicas de los siguientes años, en reuniones no vinculantes, como: Villach, Australia (1985) y Conferencia de Toronto (1988), fue que la Organización Meteorológica Mundial (en adelante, OMM) y PNUMA decidieron crucial establecer ese mismo año el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (en adelante, PICC); a través de resolución 43/53 la AGONU aprobó la creación del mismo.

Actualmente sus funciones consisten en: **analizar** de forma exhaustiva, objetiva, abierta y transparente, la información científica, técnica y socioeconómica relevante para entender los elementos científicos del riesgo que supone el cambio climático provocado por las actividades humanas, sus posibles repercusiones y las posibilidades de adaptación y

---

<sup>65</sup> <http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/programas/pnuma.htm>. Fecha de consulta 20 de noviembre de 2013, 18:20 horas.

atenuación del mismo,<sup>66</sup> siendo el principal respaldo científico de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Para una mejor distribución del trabajo, el PICC consta de tres Grupos de trabajo y un Equipo especial, mismas que se describen a continuación:

<b>GRUPO I.</b> Evalúa los aspectos científicos del sistema climático y el cambio climático.	<b>GRUPO II.</b> Evalúa la vulnerabilidad de los sistemas socioeconómicos y naturales al cambio climático, las consecuencias negativas y positivas de dicho cambio y las posibilidades de adaptación al mismo.
<b>GRUPO III.</b> Evalúa las posibilidades de limitar las emisiones de Gases de Efecto Invernadero y de atenuar los efectos del cambio climático.	<b>GRUPO IV.</b> El Equipo especial sobre los inventarios nacionales de Gases de Efecto Invernadero.

La importancia de este organismo internacional es que permite construir y divulgar el conocimiento que los países desarrollan en materia de cambio climático, dando mayor certeza científica en la toma de decisiones nacionales e internacionales.

### **1.5.3. Las organizaciones de la sociedad civil como sujetos semipúblicos**

Este estudio no puede ceñirse a la tradicional Teoría Realista de actores estatales, ya que la dinámica mundial se encuentra en constante cambio y a ella se enrolan nuevos sujetos internacionales, atendiendo a la temática del asunto.

Las voz de las organizaciones de la sociedad civil surgen ante las inquietudes y demandas de grupos de individuos que los Estados no han sido capaces de responder, circunstancias tan heterogéneas, como los problemas: económicos, políticos, equidad de género, de salud, de ayuda humanitaria, seguridad, ecológicos, entre otros, representan algunas de las circunstancias que hace que los individuos conjunten sus esfuerzos para dar atención a los mismo.

---

<sup>66</sup> [http://www.ipcc.ch/home\\_languages\\_main\\_spanish.shtml#.Uo68iOCFDMw](http://www.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.shtml#.Uo68iOCFDMw) Fecha y hora de consulta, 21 de noviembre de 2013, 19:35 horas.

En la actualidad “los movimientos sociales se relacionan con la construcción de nuevas identidades políticas, sociales y económicas, las cuales entran en conflicto con las normas existentes y valores, algunos de los cuales son negados por el Estado o por el mercado.”<sup>67</sup>

La identificación de las personas con los distintos problemas e intereses comunes permite su organización social, cuando el propio gobierno o el sistema de mercado, los excluyen o margina de dichas circunstancias, que sin duda requieren de su atención y participación.

Por lo que hace a las cuestiones ambientales, estas organizaciones de individuos se remontan a finales del siglo XIX, con la creación de la „Sociedad de Protección de Aves“ de origen británico, fundada en 1889 y la „Fundación Club Sierra“, instaurada en 1892;<sup>68</sup> ambas surgieron en atención a las circunstancias latentes de la caza de aves y la destrucción de los grandes paisaje, los cuales fueron anteriormente señalados en el apartado de evolución del Derecho Internacional Ambiental.

En la década de los sesentas del siglo XX surgieron nuevos movimientos sociales, estudiantiles, feministas, entre otros; así como la publicación de la obra „*Primavera silenciosa*“ que tuvo un importante papel en el despertar de la conciencia de la población en general, y en el surgimiento de movimientos ecologistas; estas organizaciones de individuos fueron un verdadero motor en la gesta, promoción y desarrollo del Derecho Internacional Ambiental, y en la búsqueda de soluciones locales y mundiales. A nivel nacional impulsaron y promovieron la creación de instituciones como la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos, 1969 (USEPA, por sus siglas en inglés) que tiene como objetivo proteger la salud humana y el medio ambiente. Asimismo, surgieron organizaciones como: Fondo Mundial para la Naturaleza (1961), Amigos de la Tierra (1969), fortalecimiento de Greenpeace (1971) como una organización de choque directo en las negociaciones ambientales, entre otros.

Estas organizaciones si bien no tiene un poder de decisión, su participación está prevista en diversos tratados internacionales ambientales, como lo es el caso de la CMNUCC en su

---

<sup>67</sup> VARGAS Hernández, José G. *Expresiones del debate de los nuevos movimientos sociales en el contexto de Latinoamérica y México*, El Cotidiano, 2008, Septiembre-Octubre, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32511865002> . fecha de consulta 2 de diciembre de 2013, 20:30 hrs.

<sup>68</sup> Cfr, MC.CORMICK, John, “*The Role of The Environmental NGOs In International Regimens*”, en *The Global Environment Institutions, Law, and Policy*”, USA, 1999, p. 57.

artículo 7.6, que les otorga calidad de miembros observadores, con voz pero sin voto. Aunque son diversas las críticas negativas que actualmente se tienen respecto de estas organizaciones, dentro de los aportes positivos a las cuestiones ambientales, están de manera enunciativa más no limitativa:

- ✓ Servir de enlace o puente entre las instituciones gubernamentales y la población en general.
- ✓ Son portavoz de las realidades e inquietudes de la población en general y también de grupos vulnerables.
- ✓ Su presencia representa presiones políticas en la toma de decisiones, en la creación de instrumentos jurídicos y acciones de implementación.
- ✓ Su participación está prevista incluso en instrumentos ambientales internacionales, por lo que pueden ofrecer asesoramiento a expertos y negociadores.
- ✓ Ofrecen capacitación a los tomadores de decisiones de los sectores gubernamentales en las políticas públicas, así como monitorean la aplicación de las normas y recursos.

Todos los sujetos internacionales antes enunciados deben converger en el régimen internacional multilateral instaurado para hacer frente al reto que representa la degradación ambiental; en éste “los Estados, las empresas, los organismos internacionales no gubernamentales y gubernamentales participan en un esquema de cooperación internacional”.<sup>69</sup> La cooperación internacional es pues uno de los pilares para hacer frente a los problemas ambientales globales, como se estudiará en el Capítulo Tercero.

Lo anterior no es óbice para incluir al individuo en las soluciones ambientales, pues como parte integrante del planeta es necesaria su participación desde las organizaciones más simples como la familia y su comunidad, es decir, se insiste en un enfoque integral donde es necesaria la participación y cooperación comprometida del mayor número de individuos y de los sujetos en este apartado estudiado.

---

<sup>69</sup> PALMA Vargas Juan, “Escenarios de Riesgo Cambio Ambiental Global México”, en *México en la dinámica mundial del siglo XXI*, Graciela Arroyo Pichardo (Coordinadora), Cenzontle, México, 2010, p. 24.

En este capítulo advertimos que el surgimiento de normas internacionales ambientales ha sido reciente comparado con otras normas internacionales que son milenarias, sin embargo la trascendencia de esta regulación ha permitido la rápida evolución de la disciplina del Derecho Internacional Ambiental, estableciendo una serie de normas, principios e instituciones y actores que forman parte de todo un régimen en la lucha efectiva contra el deterioro de la naturaleza.

El cambio climático no es un tema ajeno a la disciplina del Derecho Internacional ambiental, por lo que en el siguiente capítulo estudiaremos cómo ha abordado esta disciplina al fenómeno, así como sus avance en la estructura y negociaciones internacionales ambientales; asimismo, explicaremos porqué es considerado como una cuestión de tipo multifactorial, sus principales causas y las consecuencias de éste a nivel internacional y principalmente sus impactos en México.

*“La naturaleza, para ser dominada, debe ser obedecida”.*

Francis Bacon

## **Capítulo 2. El cambio climático en la agenda internacional ambiental**

En el capítulo anterior se señaló que la Revolución Industrial impulsó en los Estados el origen de los problemas de primera generación en sus recursos naturales y su población, pero ¿cómo ha afectado el cúmulo de éstos al grado de generar lo que conocemos como cambio climático?

Este apartado se centrará principalmente en los problemas atmosféricos, sin pretender restar importancia a otros elementos que conforman el sistema climático. En este capítulo se explicará al calentamiento global como uno de los principales retos ambientales mundiales de carácter multifactorial, así como su inserción en la agenda internacional, para lo cual es necesario desarrollar algunos conceptos básicos a fin de entender el mismo.

### **2.1. Cambio climático y sus causas**

La naturaleza es un sistema vivo, cambiante, complejo e interrelacionado, en el cual las actividades humanas deben converger; uno de los elementos que permiten el funcionamiento de la Tierra es el sistema climático, que está conformado por todo un conjunto de elementos interactivos constituido por “cinco componentes principales: la atmósfera, hidrosfera, criosfera, superficie terrestre y la biosfera”<sup>70</sup>, así como las interacciones entre ellas; estos cinco elementos son consecuencia de todo un proceso de millones de años, que permitieron el surgimiento de la vida como la conocemos hoy.

La atmósfera es una masa gaseosa compuesta de diversos gases,<sup>71</sup> y entre sus principales funciones se encuentra: la protección de los rayos ultravioleta del Sol y regular la temperatura del planeta.

---

<sup>70</sup> <http://www.ipcc.ch/pdf/glossary/tar-ipcc-terms-sp.pdf>. Fecha de consulta 26 de enero de 2014, 18:50 horas.

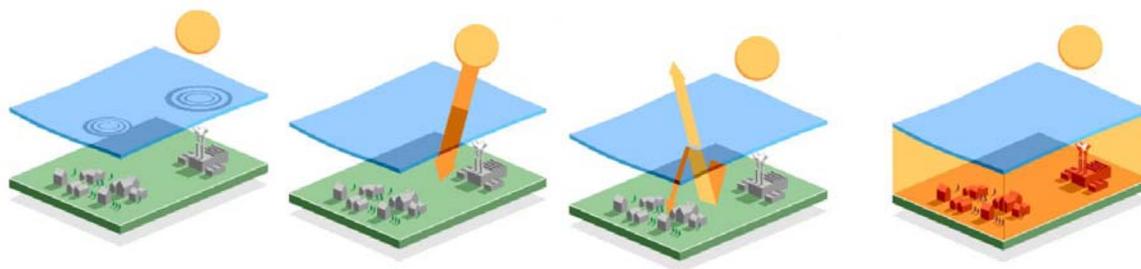
<sup>71</sup> Nitrógeno (78%) Oxígeno (21%), Argón (0.94%), Dióxido de carbono (0.003%) y el resto está compuesto por vapor de agua y otros gases. Considerando los distintos criterios térmicos se divide en distintas capas: tropósfera, estratósfera, mesosfera, termosfera y exosfera.

En este espacio es donde se genera el fenómeno natural denominado “efecto invernadero”, el cual permite el desarrollo de la vida vegetal, animal y humana en el planeta; por todas estas características, la atmósfera es considerada como un bien común global.

De manera sencilla, el efecto invernadero se produce cuando los rayos solares son recibidos en la Tierra distribuyéndose en ésta, dichos rayos a su vez son reflejados en la superficie terrestre, y son atrapados en su retorno por la atmósfera, gracias a las nubes y a los denominados Gases de Efecto Invernadero (en adelante GEI), que en su conjunto actúan como el cristal de un invernadero, manteniendo la temperatura estable dentro del planeta.

Los vientos, océanos, las evaporaciones y precipitaciones pluviales ayudan a redistribuir esta energía, es decir, estos elementos del sistema climático se encuentran interrelacionados; sin el denominado efecto invernadero, la temperatura promedio de la superficie terrestre estaría por debajo del punto de congelamiento del agua.

**Figura 2. Modelo del fenómeno de efecto invernadero.**<sup>72</sup>



La variación en la composición de la atmósfera o de cualquier otro componente del sistema climático trae alteraciones en el referido sistema, y con ello se modifican los ciclos naturales, como se señalará más adelante.

En 1886 el químico suizo, Svante A. Arrhenius, fue el primero en señalar, que un aumento en la concentración de Dióxido de Carbono (CO<sub>2</sub>), derivado de las emisiones de

---

<sup>72</sup> [http://www.bbc.co.uk/spanish/especiales/clima/ghouse\\_4.shtml](http://www.bbc.co.uk/spanish/especiales/clima/ghouse_4.shtml). Fecha de consulta 24 de febrero de 2014, 13:50 horas.

combustibles fósiles, implicaría un cambio en el clima del planeta.<sup>73</sup> Sin embargo, fue más de seis décadas después, a mediados del siglo XX que la comunidad científica respaldó la modificación sustancial de la composición química de la atmósfera, este eco de voces expertas llevó al PNUMA y a la OMM a recomendar la creación del PICC, consolidándose así un régimen que daría sustento científico suficiente para impulsar el tema de la degradación atmosférica a la agenda política y jurídica internacional.

Además de las reuniones citadas en el Primer Capítulo, dentro de la comunidad científica se realizaron otras reuniones: La Conferencia de Tata (febrero 1989), la Conferencia y Declaración de La Haya (marzo 1989), Conferencia Ministerial de Noordwijk (noviembre de 1989), Acuerdo de El Cairo (diciembre 1989), Conferencia de Bergen (mayo de 1990) y Segunda Conferencia del Clima (noviembre de 1990), las cuales ayudaron a aumentar el nivel de conciencia social y política del problema.

Desde su primer informe en 1990, el PICC señaló que posiblemente **las actividades humanas tienen impactos en el sistema climático**, a lo largo de los años este grado de certeza ha aumentado; actualmente en su Quinto Informe de 2013 considera del 90 al 100% confiable que las actividades antropogénicas han cambiado el clima global, es decir, las actividades humanas han contribuido al incremento de las concentraciones en la atmósfera de GEI y otros contaminantes, interfiriendo con ello en la dinámica de los ciclos naturales.

Estos informes del PICC confirman que desde la era preindustrial<sup>74</sup> las concentraciones antropogénicas de Gases de Efecto Invernadero en la atmósfera han crecido considerablemente, teniendo como consecuencia una variación en la composición de la atmósfera, provocando un desequilibrio en el resto del sistema climático. El fenómeno se caracteriza por un incremento de la temperatura media del planeta, por lo cual también es denominado calentamiento global. Cabe señalar que estos informes son una referencia obligada dentro de las negociaciones multilaterales, pero en la mayoría de las decisiones

---

<sup>73</sup> La mayor parte de estas emisiones son derivadas de la producción de energéticos tradicionales, su uso en procesos industriales y de transporte, véase Gráfica 6.

<sup>74</sup> Las concentraciones de estos GEI durante la época preindustrial eran de 280 partes por millón (es la relación del número de moléculas de gas de efecto invernadero con el número total de moléculas de aire seco) Actualmente las concentraciones mensuales de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) en la atmósfera superaron el umbral de 400 partes por millón (ppm). [http://www.wmo.int/pages/mediacentre/press\\_releases/pr\\_991\\_es.html](http://www.wmo.int/pages/mediacentre/press_releases/pr_991_es.html), fecha de consulta 01 de julio de 2014.

internacionales no siempre reflejan un compromiso alineado con estas evidencias científicas, pues como se refirió en el capítulo anterior, estos reportes forman parte del *soft law* del Derecho Internacional Ambiental.

Es innegable que la transformación de la materia es un requisito *sine qua non* para cubrir las necesidades de la humanidad y está estrechamente relacionado con el crecimiento económico de los países. Sin embargo, la globalización de capitalismos, la expansión de la industrialización, la anarquía en la explotación de los recursos naturales, el rápido crecimiento poblacional, y nuestro estilo de vida basado en el consumo y desperdicio, ha ocasionado el deterioro y agotamiento de dichos recursos; para mantener estos patrones de producción, el capitalismo impulsó como principal fuente de energía el uso y quema de combustibles fósiles, carbón y gas que han sido emitidos desde entonces a la atmósfera.<sup>75</sup>

La contaminación<sup>76</sup> atmosférica tiene cuatro consecuencias principales: polución del aire, lluvia ácida, debilitamiento de la capa de ozono y el cambio climático, este último fenómeno trae las peores consecuencias globales de carácter económico, ecológico, de seguridad humana, entre otros, como se explicará más adelante.

Un siglo después de las primeras advertencias de precaución del Premio Nobel Svante A. Arrhenius, el respaldo de nueva evidencia científica impulsó el reconocimiento de este problema dentro de la comunidad internacional, emitiéndose diversas resoluciones en la AGONU, entre ellas: A/RES/43/53, A/RES/44/207, A/RES/45/212, A/RES/46/169, A/RES/47/195, en éstas se reiteró la preocupación de los posibles daños adversos de un cambio de clima e instó a la comunidad internacional a elaborar un instrumento general que incluyera la participación de industria, sindicatos, Organizaciones No Gubernamentales y demás sectores interesados. Se puede observar que se convocó no sólo a los Estados, sino a

---

<sup>75</sup> Cfr. CARABIAS, Julia, *Et al, El cambio climático: causas, efectos y soluciones*, SRE, México, 2010, pp. 49-60. Entre 1850 y 1979 la población mundial se triplicó, pero la demanda por energía se multiplicó doce veces más. Para el 2002, la población había aumentado un 68% pero la demanda por energía generada principalmente por la quema de combustibles fósiles había aumentado un 73%.

<sup>76</sup> De acuerdo a la Real Academia de la Lengua Española, “contaminar” significa: Alterar nocivamente la pureza o las condiciones normales de una cosa o un medio por agentes químicos o físicos. Es la modificación aún en grado mínimo, de los elementos originarios que integran algo, en este caso el ambiente; para efectos del presente trabajo, se considera que el hombre es el principal actor en la producción de agentes contaminantes, los cuales son ajenos al medio natural y pueden provocar algún daño, deterioro o desequilibrio irreversible o no en el ambiente. <http://lema.rae.es/drae/?val=contaminaci%C3%B3n> Fecha de consulta 24 de julio de 2014.

todos aquellos sujetos que participan en la emisión de GEI, y que deben formar parte de la solución de este fenómeno.

Estas resoluciones han continuado emitiéndose anualmente desde 1988, entre ellas están: A/RES/47/195, A/RES/48/189, A/RES/49/120, A/RES/50/115, A/RES/51/184, A/RES/52/199, A/RES/54/222, A/RES/56/199, A/RES/57/257, A/RES/58/243, A/RES/59/234, A/RES/60/197, A/RES/61/201, A/RES/62/86, A/RES/63/414, A/RES/64/73, A/RES/65/159, A/RES/66/200; en estas nuevas resoluciones **se invita a la cooperación internacional** y se reconoce la vulnerabilidad de los efectos del cambio climático para ciertos países.

Como advertimos, la emisión de estas resoluciones internacionales significó en primera instancia el reconocimiento de la existencia de este fenómeno, instando a las partes a desarrollar mayor conocimiento científico para afrontar el problema, abriendo expresamente la puerta a la negociación política y jurídica sobre el tema del calentamiento global, mismas que se han reiterado a lo largo de los años.

Finalmente en 1992 la Conferencia de Río sometió a firma la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la cual define a este fenómeno como: *un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables.*

Este fenómeno está relacionado con la actividad industrial que por más de dos siglos ha utilizado combustibles fósiles y otros contaminantes que modifican la composición no sólo de la atmósfera, sino también de los otros cuatro elementos del sistema climático (criosfera, hidrósfera, biosfera, superficie terrestre). Lo anterior es así ya que los mares, ríos y la superficie terrestre han sido utilizados como vertedero de desechos tóxicos que alteran y erosionan su composición original,<sup>77</sup> aunando a la tala desmedida, el uso de pesticidas y otras actividades antropogénicas que nos han llevado a una crisis ambiental global, que hoy

---

<sup>77</sup> Los recursos hídricos, en especial los océanos juegan un papel importante en la lucha contra el calentamiento global, representan el mayor sumidero a largo plazo para el carbono, almacenan y redistribuyen el CO<sub>2</sub>, aproximadamente el 93% de CO<sub>2</sub> de la Tierra se almacena y circula a través de los océanos. <http://www.grida.no/publications/rr/blue-carbon/> Fecha de consulta 16 de marzo de 2014, 15:32 horas.

en día tiene entre muchos efectos secundarios el calentamiento global, principal problema ambiental del siglo XXI.

El cambio climático es un fenómeno generado en la naturaleza potencializado por las actividades humanas de tipo económico, político, jurídico y social. En ese tenor, dentro de la comunidad internacional la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático representa el primer gran esfuerzo de reconocer el problema y afrontarlo de manera global.

## **2.2. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, su Protocolo de Kioto y las negociaciones climáticas**

La Convención como muchos otros tratados ambientales internacionales, reconoce que es un documento “marco”, es decir, debe enmendarse y mejorarse conforme al avance de la ciencia, el desarrollo de circunstancias económicas y capacidades nacionales de los países, para que los esfuerzos de las Partes puedan ser más eficaces, ésta establece directrices generales y no así obligaciones taxativas (de hacer o no hacer para reducir específicamente GEI); en sus veintiséis artículos y dos anexos de manera general establece:

- ♦ El objetivo último de la *Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes, es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la **estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible*** (Artículo 2).

No obstante que el objetivo de la Convención y su Protocolo es mantener la concentración de GEI, es decir, que éstas no aumenten, este fin no se ha logrado por todas las Partes de la CMNUCC, como advertiremos en las gráficas 4 y 5.

- ♦ Para todas las partes de la Convención existe la obligación de: Elaborar, actualizar y publicar un Inventario Nacional de Emisiones; formular, publicar y actualizar

Programas Nacionales de medidas orientadas a mitigar el cambio climático; promover la cooperación tecnológica, científica y financiera en la que concierne a temas de mitigación y adaptación; sensibilizar, educar, capacitar y a la población en general; proteger y mejorar sus depósitos y sumideros (Artículo 4.1).

- ♦ Para los países Anexo-I: Adoptar políticas y medidas a largo plazo para la disminución de GEI y otros contaminantes atmosféricos, presentar periódicamente información detallada acerca de las políticas y medidas de mitigación (Artículo 4.2).
- ♦ La Convención define a los Gases de Efecto Invernadero como: *aquellos componentes gaseosos de la atmósfera, tanto naturales como antropógenos, que absorben y reemiten radiación infrarroja*; sin embargo este instrumento no regula ni especifica cuáles son éstos, y por lo tanto tampoco prevé la disminución concreta y cuantificada de dichos gases. (Artículo 1, párrafo 5).
- ♦ Considera la necesidad de disminución de los niveles de emisión antropogénica del Dióxido de carbono (principal GEI producido por actividades humanas, generalmente por la quema de combustibles fósiles en la producción de energía) y otros gases no controlados por el Protocolo de Montreal.<sup>78</sup>
- ♦ Como la mayoría de las emisiones mundiales de GEI tienen origen histórico en los países desarrollados, la Convención de conformidad con el *principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades*, hace una distinción de compromisos entre los países:
  - **Países Anexo I:** Países industrializados miembros de la OCDE en 1992 y países en proceso de transición a una economía de mercado, los cuales se obligaron a ejecutar acciones para reducir sus emisiones de GEI a los niveles de 1990, a partir del año

---

<sup>78</sup> El descubrimiento del agujero en la capa de ozono impulsó a comunidad internacional a crear la Convención de Viena sobre la disminución de la capa de ozono (1985) y la emisión de su Protocolo de Montreal que regula sustancias agotadoras de la capa de ozono (1987), las sustancias que prevé este último instrumento son los Clorofluorocarburos (CFC), son una familia de gases que se emplean en múltiples aplicaciones, principalmente en la industria de la refrigeración y de los aerosoles; este Protocolo tuvo éxito ya que se encontraron nuevas sustancias sustitutas en el uso de dichos procesos industriales.

2000.<sup>79</sup> Estos países se distinguían por su alto nivel de emisiones de GEI y su capacidad financiera para hacer frente a los efectos del cambio climático.

- **Países Anexo II:** Son exclusivamente los países industrializados del Anexo I, y son los únicos que están obligados a proveer recursos financieros a los países en desarrollo para emprender actividades de reducción de emisiones y adaptación, desarrollar y transferir tecnologías amigables con el ambiente a los países en desarrollo y con economías en transición.
- **Países No-Anexo I:** Por exclusión de las 2 anteriores categorías, se refiere a los países en desarrollo y menos desarrollados, que están obligados sólo a cumplir con los compromisos generales como presentar inventarios, adoptar políticas de cambio climático, desarrollar investigación, divulgar educación, capacitación; México se encuentra actualmente en esta clasificación.

La CMNUCC entró en vigor menos de dos años después de su negación, es decir, el 21 de marzo de 1994. La falta de metas concretas de disminución de emisiones de GEI y las evidencias del incremento de las mismas, permitió a la Conferencia de las Partes (COP1, 1995) emitir el “Mandato de Berlín” bajo el cual se creó el Protocolo de Kioto (en adelante, PK), un instrumento también jurídicamente vinculante permitió cuantificar las obligaciones de disminución de emisiones de los países Anexo I.

El PK así denominado por haberse adoptado en la ciudad de Kioto (COP3, 1997), estableció obligaciones concretas de reducción de GEI dirigidas a los países Anexo-I para el corto plazo (2008-2012, „primer periodo de compromisos“); el Protocolo entró en vigor hasta el 16 de febrero del 2005.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Los países incluidos en el Anexo I de la Convención son estados desarrollados: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Comunidad Económica Europea, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Liechtenstein, Luxemburgo, Mónaco, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Suecia, Suiza, Turquía, Países en proceso de transición a una economía de mercado: Bielorrusia, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Federación de Rusia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Rumania y Ucrania.

<sup>80</sup> Entró en vigor noventa días después de la ratificación de Rusia, es decir, cuando 55 Partes de la CMNUCC, entre las que se encontraban Partes del Anexo I y cuyas emisiones totales representaban por lo menos el 55% del total de las emisiones de CO<sub>2</sub> correspondiente a 1990.

Contrario a la Convención, el Protocolo tardó dos años en negociarse y casi 8 años en entrar en vigor; lo anterior atendiendo a su propia naturaleza y las exigencias fijadas en este instrumento (que cabe señalar repercute principalmente a la industria petrolera, del carbón, cemento y otras actividades humanas cotidianas o que son sustento básico para todos, como la agricultura, generación de energía, utilización de transporte, etc, mismas que ponen en riesgo grandes intereses económicos). Entre las principales obligaciones del Protocolo de Kioto están:

- ♦ Considera la disminución de seis Gases de Efecto Invernadero: Dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), Metano (CH<sub>4</sub>), Óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), Hidrofluorocarbonos (HFC), Perfluorocarbonos (PFC), Hexafluoruro de azufre (SF<sub>6</sub>); asimismo establece cinco grandes sectores o categorías de fuentes emisoras de estos GEI (Anexo A).

Por la larga vida de los GEI en la atmósfera (que oscila entre los 5 y en el peor de los casos 50,000 años) la Convención consideró incluir sólo estos seis gases; sin embargo, existen otros contaminantes denominados Contaminantes Climáticos de Vida Corta (en adelante, CCVC), los cuales su vida promedio está entre unos días y 20 años.

Los CCVC no están previstos expresamente en el Protocolo de Kioto, no obstante también contribuyen con el desarrollo del calentamiento global,<sup>81</sup> y son producidos en mayores cantidades en países en desarrollo,<sup>82</sup> entre éstos se encuentran: Carbono Negro, Metano, Ozono Troposférico y algunos hidrofluorocarburos. Cabe señalar que la definición prevista por la Convención para Gases de Efecto Invernadero no excluye a estos Contaminantes Climáticos de Vida Corta u otros contaminantes atmosféricos.

- ♦ De conformidad con el *principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades*, establece cuantificaciones de reducción de las emisiones

---

<sup>81</sup> Los gases de corta vida, como el dióxido de azufre, el monóxido de carbono y el ozono, son químicamente reactivos y se eliminan generalmente mediante procesos naturales como las precipitaciones. [http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/ar4/wg1/es/tssts-2-1.html](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg1/es/tssts-2-1.html) Fecha de consulta 01 de junio de 2014, 11:53 horas.

<sup>82</sup> En febrero de 2012, el PNUMA junto con México, Bangladesh, Canadá, Ghana, Suecia y Estados Unidos de América formaron la Coalición de Clima y Aire Limpio (CCAC, por sus siglas en inglés), el cual tiene como objetivo: Tratar las cuestiones relacionadas con el carbono negro, algunos hidrofluorocarburos (HFC) y otros Contaminantes Climáticos de Vida corta. La Unión Europea incluso apoyó esta propuesta de manera oficial ante la CMNUCC, a través de su propuesta oficial del 27 de mayo de 2013 ante la ADP.

de los seis GEI, a través de distintos niveles de compromisos para cada país del Anexo I en forma de porcentajes, respecto a los niveles alcanzados en el **año 1990 (línea base)**; que en su conjunto representaban el 5.2% de las emisiones mundiales (Anexo B).

La línea base marca el compromiso al cual los países del Anexo B están obligados a reducir sus emisiones de GEI, es decir, conforme a los gases emitidos en 1990, año en se emitió el primer informe del PICC.

No obstante lo anterior, los países en desarrollo o menos desarrollados no tiene este compromiso, por el contrario, en la actualidad sus planes nacionales de mitigación están cuantificadas bajo escenarios *Business as Usual (BAU)*, o “como lo acostumbrado o lo habitado”, es decir, establecen escenarios condicionados a su crecimiento económico, la dependencia energética, la evolución tecnológica, el acceso a ésta, la promoción de la cooperación internacional, el uso de mecanismos flexibles de mercado, el desarrollo de políticas de mitigación, etc.

En ese tenor, se considera que sus acciones pretenden transitar a economías bajas en carbono que paulatinamente reduzcan sus emisiones que usualmente emitirían si no se ejecutara ninguna política o acción nacional.

- ♦ Revisión periódica de los avances obtenidos por las Partes en la reducción de emisiones de GEI (Artículos 3 y 5).
- ♦ Para cualquier país Parte del PK: Formular programas nacionales para mejorar la calidad de los factores de emisión, publicar y actualizar periódicamente programas nacionales que contengan medidas para mitigar el cambio climático, y medidas para facilitar una adaptación adecuada al fenómeno, cooperar en la promoción de modalidades eficaces para el desarrollo, la aplicación y la difusión de tecnologías, conocimientos especializados, prácticas y procesos ecológicamente racionales en lo relativo al cambio climático (Artículo 10).
- ♦ El Protocolo establece tres mecanismos flexibles y de mercado para ayudar a los países con sus compromisos de reducción, los cuales son:

- **Mecanismo de Implementación Conjunta:** Permite desarrollar proyectos entre países del Anexo I de la Convención para reducir o contener sus emisiones, estas Unidades de Reducción de Emisiones se comparten entre las obligaciones de los participantes del proyecto (Artículo 6).
- **Mecanismo para un Desarrollo Limpio:** Faculta a las Partes del Anexo I de la Convención a desarrollar proyectos de reducción de emisiones en países No Anexo I, generando créditos intercambiables correspondientes al volumen de reducciones de emisiones alcanzadas en dichos proyectos; las Reducciones Certificadas de Emisiones sólo benefician a una de las partes en el cumplimiento de sus obligaciones (Artículo 12).
- **Comercio de Derechos de Emisiones:** Permite a países del Anexo B comprar o vender derechos de emisión entre ellos, esto debe ser complementario a las medidas nacionales que se adopten para cumplir los compromisos (Artículo 17).

El Mecanismo para un Desarrollo Limpio es ejemplo del *principio de cooperación internacional*, pues permite transferir tecnología y contribuir al desarrollo sostenible de países en desarrollo, por su parte el Comercio de Derechos de Emisiones representa al *principio el contamina paga*, toda vez que es una forma de los sujetos de internalizar las consecuencias de emisiones de GEI, dichos principios serán analizados en el siguiente capítulo.

No obstante lo anterior, las constates críticas que se les han hecho a estos tres mecanismos son: la mercantilización de la contaminación y el poco impacto en la disminución real de emisiones de GEI, es decir, muchos países y doctrinarios consideran que “se puso en marcha un comercio de permisos de emisiones o la compra y venta del derecho a contaminar”.<sup>83</sup>

De conformidad con las características de *soft law* señaladas en el Primer Capítulo, podemos considera al PK como una norma imperfecta pues únicamente prevé sanciones para los

---

<sup>83</sup> Cfr. ANTAL, Edit, *Cambio climático: desacuerdo entre Estados Unidos y Europa*. CISAN, UNAM. México, 2004, p. 198.

países desarrollados, prohibiendo su participación en los Mecanismo de Desarrollo Limpio, esta pena es impuesta por el Comité de Cumplimiento (Artículo 8 PK).

Lo laxo de estas penas y fundamentalmente la falta de compromisos jurídicamente vinculantes y voluntad política de los Estados por hacer frente al problema del calentamiento global, ha permitido que algunos países lejos de disminuir sus emisiones las incrementen, como se evidencia en las gráficas 3, 4 y 5. Cabe reiterar que de conformidad con el principio *Rebus sic stantibus*, la Convención y el Protocolo sólo obliga a aquellos países que hayan ratificado sus compromisos; verbigracia, Estados Unidos de América no ratificó el primer periodo de compromisos del Protocolo de Kioto y en el año 2011 Canadá anunció su la salida de este instrumento.

En ese contexto, resulta oportuno señalar algunas de las principales Conferencias de las Partes y avances en las negociaciones climáticas dentro de la CMNUCC y su PK, que son los principales instrumentos para hacer frente a fenómeno del calentamiento global.

La primera COP fue celebrada un año después de que entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y ha continuado reuniéndose anualmente, siendo potestad de las Partes decidir lo contrario, al menos para el año 2015 (COP21 – París) estas reuniones seguirán siendo de manera anual, existiendo la posibilidad de que éstas se realicen bianualmente, considerando la lentitud de las negociaciones y lo costoso de hospedar una reunión tan grande; a continuación señalaremos algunas de las principales reuniones:

- ✦ **COP. 1–1995. Mandato de Berlín:** Las Partes acordaron iniciar un proceso de acción oportuna para el período posterior al año 2000, que incluyese el reforzamiento de los compromisos previstos en el artículo 4, es decir, bajo el *principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades*, se encomendó un nuevo instrumento con compromisos cuantificados de disminuciones de Gases de Efecto Invernadero para los países Anexo I.

En ese tenor, la decisión 1/CP.1 conocida como “Mandato de Berlín”, estableció la necesidad de desarrollar un nuevo plan que debería entrar en vigor en 1997,

asimismo se menciona la necesidad de tener en cuenta la mejor información científica y la cooperación de buena fe de todas las Partes.

- ✦ **COP 7–2001. Acuerdos o Reglas de Marrakech:** En esta reunión se establecieron métodos de instrumentación del Protocolo de Kioto, diferentes de la reducción de emisiones, como lo son reportes y revisiones por un equipo de expertos, cumplimiento evaluado por un Comité.

El resultado fueron múltiples páginas de reglas técnico-jurídicas de implementación e interpretación común del PK, gracias a esto y dadas las implicaciones ambientales, económicas y sociales en juego, los países desarrollados, promovieron la ratificación de sus respectivos gobiernos del Protocolo.<sup>84</sup>

- ✦ **COP 11/CMP1 -2005. Montreal, Canadá:** Su importancia radica en que fue la primera reunión en albergar la “Conferencia de las Partes”, tanto de la Convención como de su Protocolo (CPM, por sus siglas en inglés); desde entonces sus reuniones son anuales y las negociaciones se llevan a cabo de manera paralela; cabe señalar que sólo los países que han ratificado el PK tienen voto en las decisiones, sin embargo, pueden participar como observadores en las negociaciones aquellos que no lo hayan ratificado.

Entre sus decisiones más importantes es que se siguieron desarrollando los instrumentos y reglas ya elaboradas dentro del Protocolo de Kioto, como lo son los Mecanismos de Desarrollo Limpio y la construcción de capacidades para todas las Partes del PK. Asimismo, se estableció un grupo de trabajo *Ad Hoc* para la creación de compromisos a largo plazo para los países desarrollados.

- ✦ **COP 13/ CMP3-2007. Hoja de Ruta de Bali:** Esta reunión se llevó a cabo después del Cuarto Informe del PICC, donde se reconoce por primera vez que el fenómeno

---

<sup>84</sup> *Cfr.*, RUBIO de Urquía Javier, “Las negociaciones internacionales sobre cambio climático”. *Revista ICE*, No. 822. Madrid, España, 2005, p. 20.

del cambio climático es inequívoco, por lo que el argumento de algunos gobiernos sobre la incredulidad de este fenómeno, estaba fuera del contexto de la negociación.

En este año los compromisos a largo plazo se plasmaron en el “Plan de Acción de Bali” en el cual incluye medidas para fortalecer el régimen climático a través de cinco pilares: visión común, mitigación, adaptación, financiamiento y tecnología.

Durante los siguientes dos años, entre las conferencias de Bali y Copenhague, las posiciones se polarizaron en relación con dos preguntas centrales: Cuáles países debían reducir sus emisiones y cuál era el nivel de reducción necesario, ya que no todos aceptaban las recomendaciones de PICC.<sup>85</sup>

- ✦ **COP 17 / CMP 17–2011. Plataforma Durban:** Se crea un Grupo de trabajo *Ad Hoc* denominado “Plataforma Durban” (en adelante ADP, por sus siglas en inglés), en el cual se está negociando un protocolo, otro instrumento legal o un resultado acordado con fuerza legal bajo la Convención que sea aplicable a todos las Partes y que deberá ponerse a firma en el 2015 y entrar en vigor en el 2020. El ADP está dividido en 2 grupos de trabajo, uno para aumentar la ambición en temas de financiamiento, mitigación y adaptación para el periodo pre-2020; y otro para la interpretación de los principios de la CMNUCC y elaboración del nuevo instrumento. Asimismo, se acuerda un segundo periodo de compromisos para el Protocolo de Kioto, sin definición hasta ese momento del periodo.

La presidencia del ADP en **su informe de febrero de 2013, FCCC/ADP/2012/3, párrafo 10**, y dentro de una dinámica informal de mesas redondas y talleres, cuestionó entre otras cosas, sobre ¿cómo los principios de la Convención deberían aplicarse en el nuevo acuerdo?<sup>86</sup> Es decir, instó a las Partes a la interpretación de dichas normas. Esto da puta a considerar que muchos de los principios previstos en la CMNUCC aún no son aceptados universal y uniformemente por los Estados.

---

<sup>85</sup> *Cfr.*, TORRES Ramírez Blanca, “El activismo en materia de cambio climático en la búsqueda del reposicionamiento internacional de México”, en *Balance y perspectivas de la política exterior de México 2006–2012*, El Colegio de México, México, 2014, p. 511.

<sup>86</sup> <http://unfccc.int/resource/docs/2012/adp1/eng/03.pdf> Fecha de consulta 06 de junio de 2014, 1:56 horas. (Traducción propia)

✦ **COP 18/ CMP8–2012. Enmienda Doha:** En esta reunión se aprueba el segundo periodo de compromisos (2013-2020), a través de la decisión 1/CMP.8, conocida como “Enmienda de Doha” caracterizada porque los países del Anexo B del Protocolo no fue modificado.

Para que entre en vigor el segundo periodo, se requiere de la ratificación de 144 países, sin embargo al 26 de octubre de 2014 sólo dieciocho Estados lo han ratificado,<sup>87</sup> entre ellos México que presentó su ratificación el 23 de septiembre de 2014. Por lo que hace a los gobiernos de Japón, Canadá y Rusia, que son tres de los mayores emisores de Gases de Efecto Invernadero, han anunciado su nulo interés en participar en este segundo periodo de compromisos del PK

Se observa que las negociaciones climáticas son parsimoniosas y están supeditadas a la voluntad de los Estados, por lo que sus intereses económicos, tecnológicos y políticos, están muchas veces por encima de los compromisos necesarios para ejecutar acciones eficaces de estabilización de GEI; confirmando que estas negociaciones coinciden con muchas de las características del *soft law*, expuestas en el capítulo anterior. Asimismo las negociaciones pretenden crear un conjunto de reglas aplicables a los Estados parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su Protocolo de Kioto, dar un grado de certeza jurídica y de participación en las acciones de mitigación y adaptación.

No menos importante resulta señalar que el cambio climático al ser un fenómeno global, su tratamiento demanda la suma de esfuerzos de la comunidad internacional, con continuidad en el tiempo y en diversos sectores económicos, jurídicos y tecnológicos, muestra de ello es la evolución de estas negociaciones internacionales, arriba expuesta. Bajo este contexto de multilateralismo, es importante conocer quiénes son los países protagonistas en las emisiones de GEI.

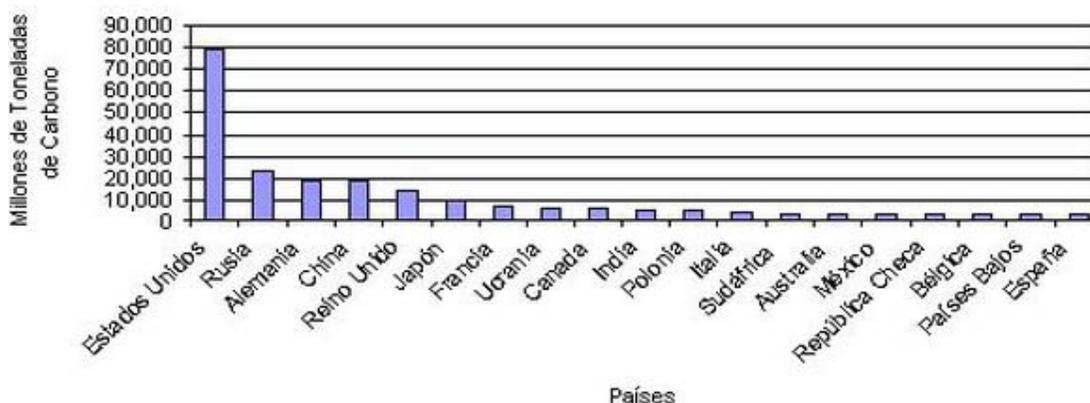
---

<sup>87</sup> Bangladesh, Barbados, China, Djibouti, Honduras, Indonesia, Kenia, República de Mauricio, México, Micronesia, Mónaco, Morocco, Noruega, Perú, Islas Salomón, Singapur, Sudán y Emiratos Árabes Unidos. [http://unfccc.int/kyoto\\_protocol/doha\\_amendment/items/7362.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/doha_amendment/items/7362.php) Fecha de consulta 07 de septiembre de 2014, 22:29 horas.

### 2.3. Principales países emisores de Gases de Efecto Invernadero

La Convención en su preámbulo y su parte sustantiva reconoce que tanto históricamente como en la actualidad, la mayor parte de las emisiones de GEI del mundo han tenido su origen en los países desarrollados, que las emisiones *per cápita* en los países en desarrollo son todavía relativamente reducidas; durante el siglo XX la quema de combustibles fósiles emitió a la atmósfera un promedio de 261,233 millones de toneladas anuales de CO<sub>2</sub>,<sup>88</sup> a continuación se muestra una gráfica con los principales países emisores durante este periodo.

**Gráfica 3. Emisiones históricas de carbono por país, 1900-2000.**<sup>89</sup>

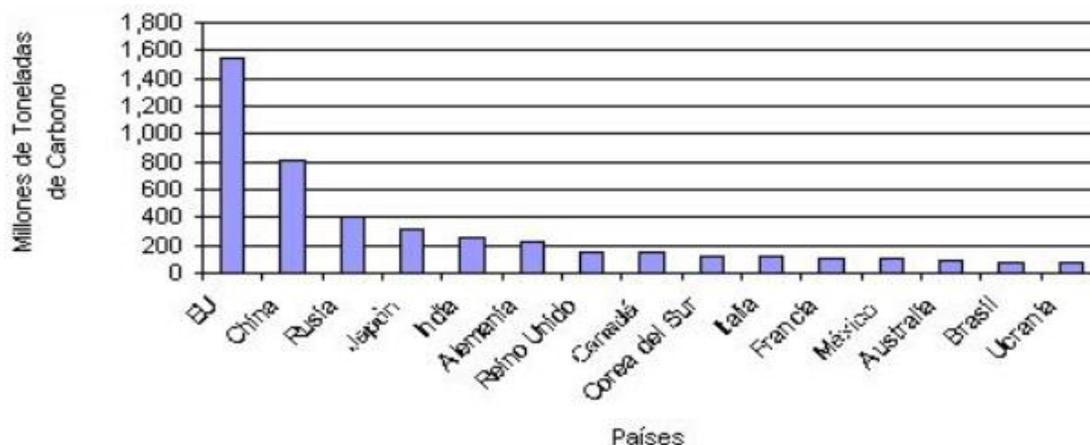


En esta gráfica se observa que desde el siglo XX, los principales países emisores fueron los Estados europeos y norteamericanos; de estas emisiones globales el 82.8% corresponden a los diecinueve países antes señalados, y el resto del mundo contribuyó con tan solo el 17.2%; México se encuentra dentro de los principales contribuyentes a la degradación de la atmósfera. No obstante lo anterior, la industrialización y deforestación de otros países, han cambiado considerablemente las circunstancias a través de los años y con ello su producción de CO<sub>2</sub>, como se muestra a continuación.

<sup>88</sup> México emitió 2,627 millones de toneladas de carbono que corresponden al 1% de las emisiones totales durante los años 1900-2000, ubicándose en la posición número 15 de los principales países emisores.

<sup>89</sup> <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/437/arvizu.html>. fecha de consulta 09 de marzo de 2014. 17:49 horas.

**Gráfica 4. Emisiones de carbono por país en el 2000.**<sup>90</sup>



Únicamente durante el año 2000 se emitieron a la atmósfera 6,388 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>,<sup>91</sup> más de dos décadas han pasado desde la entrada en vigor de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y más de un lustro de los compromisos cuantificados del Protocolo de Kioto, sin embargo los esfuerzos internacionales parecieran poco contundentes, ya que el año 2013 se rompió el record de emisiones anuales de carbono, siendo de 36,000 millones de toneladas.<sup>92</sup>

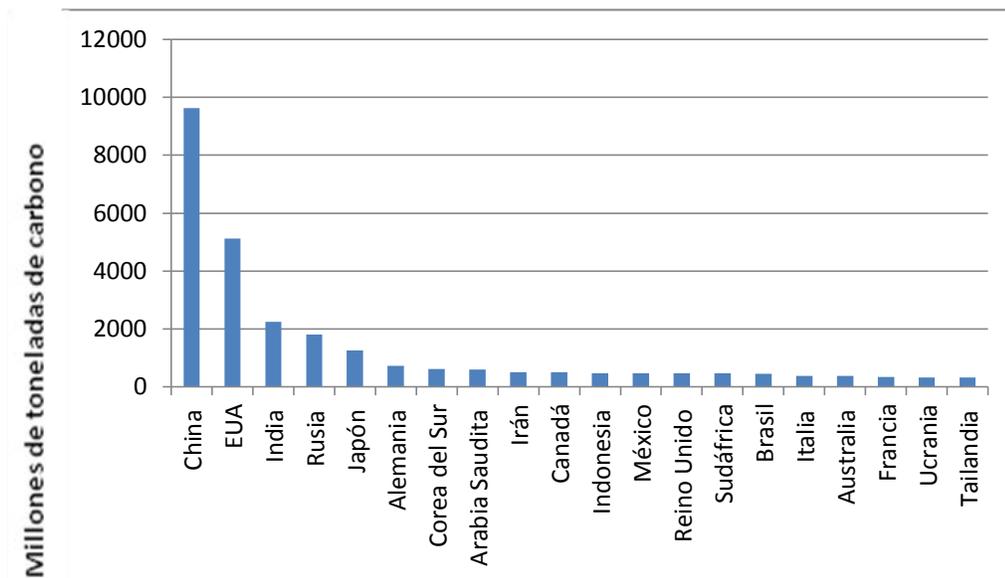
En pocos años la industrialización de algunos países asiáticos y la aún imperante explotación petrolera, ha impulsado que las emisiones de Gases de Efecto Invernadero crezcan y se integren nuevos sujetos internacionales a la lista de principales emisores; asimismo los sujetos históricamente responsables, continúan incrementando sus emisiones, como se puede observar en la siguiente gráfica.

<sup>90</sup> *Idem*

<sup>91</sup> <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/437/arvizu.html> Fecha de consulta 10 de marzo de 2014, 17:12 horas.

<sup>92</sup> <http://www.icsu.org/news-centre/news/annual-global-carbon-emissions-set-to-reach-record-36-billion-tonnes-in-2013> Fecha de consulta 10 de marzo de 2014, 17:22 horas.

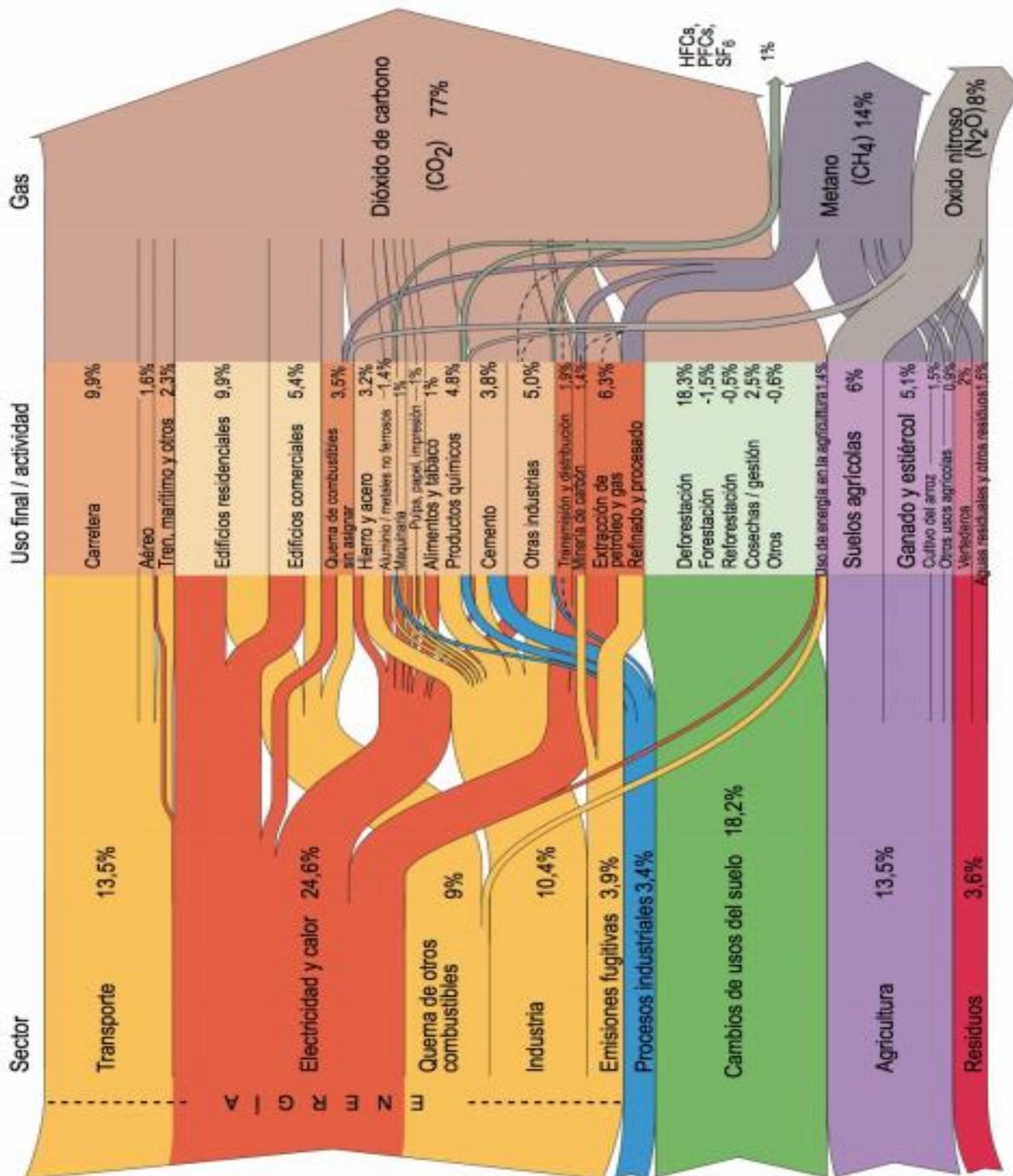
**Gráfica 5. Principales países emisores de carbono en el 2012.**<sup>93</sup>



Algunos de los países presentes en la anterior gráfica no ratificaron el Protocolo de Kioto, como EUA, otros no están obligados a la disminución cuantificada sobre la línea base de 1990, por lo cual han aumentado con los años la producción estos gases, asimismo economías distintas a las mencionadas en las gráficas 3 y 4 han incrementado su participación en la contaminación atmosférica, como los es China, India, Indonesia, Arabia Saudita, Brasil, entre otros.

En la gráfica anterior observamos que desde el inicio del siglo XXI algunos países han aumentado sus emisiones, siendo actualmente los principales emisores de GEI, por lo cual ante el cambio de situación es necesario incorporar a estos sujetos internacionales dentro de los esfuerzos de la comunidad internacional para transitar hacia economías bajas en carbono, sin vulnerar su soberanía ni el derecho a su desarrollo; de manera gráfica y general aludiremos las principales fuentes o actividades de emisión, y contribución porcentual de cada uno de los GEI.

<sup>93</sup> Elaboración propia, con información de <http://www.globalcarbonatlas.org/?q=emissions>. Fecha de consulta 10 de marzo de 2014, 18:12 horas.



Gráfica 6. Emisiones Mundiales de Gases de Efecto Invernadero por Sectores, al 2000. <sup>94</sup>

94

<https://www.asturias.es/medioambiente/articulos/ficheros/Emisiones%20Mundiales%20de%20Gases%20de%20Efecto%20invernadero.pdf> Fecha de consulta 11 de marzo de 2014 a las 17:30 horas.

Dicha gráfica nos muestra que el gas de efecto invernadero de mayor producción por la actividad humana es el Dióxido de Carbono con un 77% de predominio, principalmente por la producción de energético basados en los combustibles fósiles, producción de cemento y cambio de uso de suelo; el segundo es el Metano con un 14% por actividades como arrozales, vertederos, ganado y extracción de combustibles fósiles. Las actividades agrícolas son una actividad común y esencial en cualquier sociedad, lo cual representa un reto y una oportunidad de cooperación global para encontrar las mejores prácticas de dichas actividades, sin poner en riesgo su seguridad alimentaria.

De acuerdo con el PICC con las políticas y prácticas mundiales actuales, las emisiones mundiales de GEI continuarán en aumento en las próximas décadas, resultando un panorama desalentador para las cuestiones de degradación atmosférica, obligándonos a cuestionarnos el papel que desempeñan los cinco principios de la Convención en la búsqueda del objetivo de estabilización de concentraciones de Gases de Efecto Invernadero, mismos que se analizarán en el siguiente capítulo.

Dadas las “incertidumbres asociadas al fenómeno, y particularmente a sus implicaciones económicas, sociales y ambientales, la negociación de la Convención fue guiada por los *principios de precaución y de responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades* en búsqueda de la equidad y participación nacional”.<sup>95</sup> Sin embargo, muchas de estas circunstancias han cambiado considerablemente; actualmente se tiene mayor certeza científica sobre el impacto de los GEI en la atmósfera, sobre qué actividades, sectores económicos y países generan dichos gases. Por lo antes señalado consideramos que este último principio tiene una naturaleza política pues sirve de base para las negociaciones, el nacimiento y construcción de obligaciones internacionales.

En ese tenor, consideramos que no puede ceñirse a la aplicación de sólo cinco principios en la lucha contra el calentamiento global, deben servir de guía para los Estados otros principios, además de los previstos por la Convención, como: *realidad, ordenamiento territorial, prevención, tratamiento de los síntomas y de las causas, derecho humano a un*

---

<sup>95</sup> Cfr. DE ALBA Edmundo, “La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, en *Cambio Climático: una visión desde México*, Martínez Julia y Fernández Adrián (coordinadores), SEMARNAT, México, 2004, p. 145.

*medio ambiente sano, participación ciudadana y acceso a la información*, entre otros, los cuales se abordarán en el siguiente capítulo. Lo anterior a fin de elaborar políticas y prácticas encaminadas a disminuir la emisión de dichos gases, así como fomentar actividades industriales competitivas, cada vez más amigables con el ambiente y que involucren y beneficien a la población general.

Los reportes del PICC concluyen que probablemente los Gases de Efecto Invernadero han contribuido al calentamiento medio global en superficie en un rango de 0,5 °C a 1.3 °C, durante el período de 1951 a 2010; también señala que cada uno de los tres últimos decenios han sido sucesivamente más cálido en la superficie de la Tierra; con las prospectivas del incremento de emisiones de estos gases, el calentamiento en nuestro planeta será de 2°C para el año 2050 y probablemente 4°C para el año 2100.

Por el tiempo de vida de cada uno de estos GEI, que ya hemos aludido, debemos concluir que el cambio climático es un fenómeno al cual necesariamente la humanidad debe adaptarse pues llegó para quedarse, “impone la necesidad de planear a largo plazo, pero actuando a corto plazo”<sup>96</sup> en acciones de adaptación y de mitigación de manera contundente, máxime que este fenómeno no reconoce fronteras, razas ni intereses económicos o políticos.

Actualmente las negociaciones internacionales tienen como objetivo evitar el aumento de la temperatura mundial por encima de los 2°C; sin embargo, países principalmente insulares corren un alto riesgo de eventual desaparición territorial con el aumento de 1.5°C; circunstancias como ésta nos remiten a cuestiones axiológicas ¿Tiene el resto de la comunidad internacional la potestad y decoro para permitir el incremento en las emisiones de GEI, generando con ello la desaparición de Estados y culturas completas?

El cambio climático tiene consecuencias a nivel global en las economías y la vida diaria de los individuos, instituyendo un tema de orden y seguridad mundial que representa un desafío universal; el PICC analiza la información científica, técnica y socioeconómica para entender y hacer públicos los riesgos y consecuencia que supone este fenómeno, derivado de algunas las actividades humanas. Si bien estos informes tienen un carácter de *soft law*, son

---

<sup>96</sup> PALMA Vargas Juan, *op. cit.*, p. 24.

instrumentos que constituyen “ciencia políticamente relevante para hacer política científicamente fundamentada”<sup>97</sup> en las acciones e instrumentos que tengan por objeto afrontar el tema del calentamiento global y sus efectos.

## **2.4. Impactos ambientales, sociales, económicos y políticos del cambio climático en el mundo y en México**

Para una mejor comprensión de los impactos que trae el fenómeno del cambio climático, dividimos a éstos en cuatro grandes categorías, muchas de las cuales se encuentran concatenadas y aunque son distintos por la geografía de cada país, todos sufrirán algunos de los efectos adversos del calentamiento global; de conformidad con los últimos reportes del PICC (publicados al día 13 de marzo de 2014), podemos señalar que estos impactos son:

### **A. Impactos ambientales:**

- ◆ Desde mediados del siglo XX, la extensión del manto de nieve del hemisferio norte ha disminuido (reducción de la criósfera).
- ◆ Este deshielo generalizado ha permitido el aumento del promedio mundial del nivel de los océanos, desde mediados del siglo XIX el ritmo de la elevación del nivel del mar ha sido superior a la media de los dos milenios anteriores.
- ◆ Las regiones con alta salinidad, donde predomina la evaporación, se han vuelto más salinas, y las regiones con baja salinidad, donde predominan las precipitaciones, se han desalinizado desde la década de 1950 (alteración de la hidrósfera).
- ◆ El pH del agua del océano superficial ha disminuido en 0,1 desde el comienzo de la era industrial (acidificación de los océanos).
- ◆ Los ecosistemas son muy propensos a estar expuestos a niveles de CO<sub>2</sub> en la atmósfera, los hábitats silvestres son deteriorados y disminuyen la capacidad de adaptación de las especies, se espera que se extingan especies de peces locales.

---

<sup>97</sup> Dra. Ana Cecilia Conde Álvarez. *Conferencia, Taller de Vulnerabilidad y adaptación al Cambio Climático en México*, México, Distrito Federal, 16 de agosto del 2013.

- ◆ Aumento de la frecuencia y gravedad de los fenómenos meteorológicos y sequías (alteración de la biósfera y superficie terrestre).

## **B. Impactos sociales:**

- ◆ Más de una sexta parte de la población mundial vive en cuencas glaciares o ríos alimentados del deshielo, por lo que se verán afectadas por una disminución en el volumen de agua almacenada en los glaciares y la capa de nieve.
- ◆ Se prevé que incremente la intensidad de precipitación aumentando el riesgo de inundaciones, hasta 20 % de la población mundial vive en cuencas fluviales que son propensos a riesgo de inundación.
- ◆ Los cambios proyectados en la frecuencia, severidad y variabilidad de las estaciones tienen consecuencias importantes sobre la producción forestal y de alimentos, poniendo en riesgo de hambre principalmente a aquellas personas con un bajo desarrollo socio-económico.
- ◆ Detrimento en la salud humana, en particular los que tienen poco acceso a servicios de este tipo.

## **C. Impactos Económicos:**

- ◆ Vulnerabilidades en la industria, infraestructura, asentamientos en ciertas ubicaciones de alto riesgo, en particular las zonas costeras y ribereñas, en zonas cuyas economías están estrechamente vinculadas a recursos sensibles al clima, como: industria agrícola, forestal, demanda de agua y turismo.
- ◆ El coste de las consecuencias de los fenómenos meteorológicos extremos podría alcanzar por sí solo entre el 0,5 y el 1% del Producto Interno Bruto anual para mediados de siglo, cifra que aumentará si el calentamiento mundial sigue su marcha.<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> STERN, Nicholas, *Stern Review: La economía del cambio climático*, 2007, p. 8. Asimismo señala que lo costos de actuar en tiempo será menores que de no hacerlo.

- ◆ La capacidad adaptativa está íntimamente conectada con el desarrollo social y económico, por lo que son los países y poblaciones más pobres los que sufrirán las consecuencias antes y con mayor intensidad.

#### **D. Impactos Políticos:**

- ◆ Implica cuestiones de seguridad alimentaria, pues al aumentar el estrés en la biósfera, superficie terrestre e hidrósfera crea escasez y afecta la productividad de recursos de primera necesidad.
- ◆ Involucra circunstancias de seguridad colectiva pues la elevación del nivel del mar pone en peligro de desaparición principalmente a países insulares y de poca altitud, sus poblaciones serán desplazadas.
- ◆ Considera la necesidad de replantear políticas públicas y económicas nacionales y mundiales para transitar hacia modos de producción y energéticos bajos en carbono.
- ◆ Los gobiernos deben garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano y los otros derechos que conlleva.
- ◆ La alteración en el sistema climático puede originar una fuerte desestabilización social, económica, ambiental y política en el mundo, incidiendo en la interacción entre los Estados provocando equilibrios de la paz y seguridad internacional.
- ◆ Al ser un problema con impactos globales su solución implica la participación de toda la comunidad internacional.

El estudio de este fenómeno resulta trascendental para las ciencias sociales y especialmente para las relaciones internacionales no por la dinámica y física del planeta, sino por todas las consecuencias antes mencionadas que modifican las relaciones dentro de los Estados, entre ellos y con otros actores internacionales.

Señalamos que los países subdesarrollados y vías de desarrollo sufren con mayor rigor los impactos del cambio climático, ya sea por su situación geográfica o por la falta de capacidad económica para hacer frente a estos fenómenos, sin embargo muchos de éstos consideran

que la disminución de GEI frena su crecimiento económico; por lo cual es necesario fortalecer sus capacidades para que transiten hacia economías bajas en carbono sin comprometer su desarrollo.

Los anteriores impactos no son ajenos al Estado Mexicano, por el contrario, la situación geográfica, por estar situado entre los trópicos lo hace un país altamente vulnerable a las consecuencias del cambio climático. De manera general señalaremos algunas características de México que lo hacen vulnerable a los impactos del calentamiento global.

### **Impactos del cambio climático en México**

Por su situación geográfica, geológica y la forma del territorio mexicano proporcionan condiciones únicas; por un lado la superficie territorial se distribuye más o menos equitativamente a ambos lados del Trópico de Cáncer, la forma irregular de la masa continental, la presencia de sistemas montañosos y sus litorales marinos, generan condiciones ecológicas para la presencia de gran variedad de climas, flora y fauna.<sup>99</sup>

Su extensión territorial hace a nuestro país el décimo cuarto más extenso del mundo y está catalogado como el cuarto país más megadiverso, por su capital natural (en su conjunto albergan entre el 60 y 70% de la biodiversidad total del planeta), el litoral de México alberga tres importantes zonas de arrecifes.<sup>100</sup>

De conformidad al Censo de Población y Vivienda 2010, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se contabilizaron 112,336,538 habitantes en México de los cuales, 52 millones mexicanos viven en pobreza y 11.7 millones de ellos en pobreza extrema,<sup>101</sup> es decir, el país tiene un alta tasa de desigualdad y rezagos económicos y sociales.

---

<sup>99</sup> <http://www.fao.org/docrep/007/j0529s/j0529s01.htm> Fecha de consulta 16 de marzo de 2014, 19:00 horas.

<sup>100</sup> Estos sistemas brindan un gran número de bienes y servicios ambientales a la sociedad, son lugares importantes para la reproducción y cría de muchas especies comerciales de consumo, sirven como protectores de las líneas de costa ante los embates de tormentas y huracanes, además del valor estéticos, así como sitios de recreo y de investigación científica.

<sup>101</sup> [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Galeria\\_de\\_Audios](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Galeria_de_Audios) Fecha de consulta 05 de junio de 2014.

Estas circunstancias hacen al país cada vez más vulnerable a condiciones extremas del clima. En tanto que las circunstancias de rezago y desigualdad, tanto económica como social, están relacionadas con el incremento de la vulnerabilidad en los sistemas humanos y naturales.<sup>102</sup>

#### **A) Impactos Ambientales:**

- ♦ La acidificación de los océanos ha generado la degradación de los esqueletos cálcicos de los corales; la intensidad de huracanes y sequías ha producido la reducción de humedales ambos recursos naturales son una protección natural contra el impacto de fenómenos meteorológicos extremos.<sup>103</sup>
- ♦ Incrementarán los incendios forestales que se traducirán en pérdidas adicionales de las grandes extensiones de matorrales, pastizales naturales y vegetación mermando el patrimonio de biodiversidad.

De conformidad con lo antes señalado, las personas con menores recursos tienen un mayor grado de vulnerabilidad, pues tienen menor capacidad adaptativa, ya que dicha capacidad se encuentra relacionada con el desarrollo social y económico.

Asimismo, con toda esa riqueza natural y variabilidad de zonas geográficas, el país sufre de grandes impactos negativos ante el calentamiento global, constituyéndose en un verdadero reto nacional para la implementación de acciones de adaptación y mitigación.

---

<sup>102</sup> COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE CAMBIO CLIMÁTICO. *México: Cuarta Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático*, SEMARNAT, México, 2009, p. 119.

<sup>103</sup> COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE CAMBIO CLIMÁTICO. *México: Quinta Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático*, SEMARNAT, México, 2012, pp. 60-63.

## **B) Impactos Sociales:**

- ◆ Existen 1,385 municipios de alto riesgo de desastre de ocurrencia de eventos climático, en los cuales se concentran 27 millones de habitantes, aproximadamente el 24% de la población total.<sup>104</sup>
- ◆ Un aumento de temperatura se relaciona con el incremento de casos de fiebre del dengue y otras enfermedades contagiosas asociadas a las olas de calor.
- ◆ El aumento en el nivel del mar constituye una amenaza para diversas poblaciones ubicadas en el Mar Caribe y el Golfo de México.

## **C) Impactos Económicos:**

- ◆ El número de registros de fenómenos naturales por sequías, olas de calor, incendios forestales, ondas frías, heladas, lluvias e inundaciones han incrementado durante la última década, aumentando con ello los gastos para afrontar los mismos.
- ◆ Las pérdidas de agricultura, ganadería e infraestructura ponen en riesgo la producción del país.
- ◆ Existe la posibilidad de un aumento significativo del estrés hídrico para el 2100 en particular en algunas zonas del norte del país, lo que hará más costoso el acceso al vital líquido.

Todos estos impactos tienen repercusiones políticas, el Estado Mexicano debe garantizar a su población el abastecimiento de agua, alimento y otros recursos de primera necesidad, de igual forma el incremento de fenómenos naturales desastrosos ponen en riesgo la salud y seguridad de la población, principalmente a los de menores recursos económicos.

En ese tenor, México debe considerar modificar sus políticas nacionales a fin de transitar hacia una economía baja en carbono, pues como advertimos forma parte de las principales economías que contribuyen al desarrollo de este fenómeno, y las presiones internacionales

---

<sup>104</sup> Estrategia Nacional de Cambio Climático, 2013-2018, p. 24

en la mesa de negociación climática cada vez son más latentes, para incorporar al país a los compromisos cuantificados de reducción de GEI.

Una constante que se observa en las gráficas 3, 4 y 5 es la presencia de México dentro del ranking de países emisores de GEI, por lo cual resulta necesario conocer cuáles son las principales fuentes de emisión del país, para analizar en el Cuarto Capítulo si los instrumentos políticos están alineados con los compromisos internacionales, y que efectivamente reduzcan las emisiones de los gases previstos en la Convención y otros contaminantes.

### **Principales gases emitidos en México**

La dependencia energética y economía basada en el petróleo u otros combustibles fósiles, la pérdida de ecosistemas, biodiversidad y otros servicios ambientales, causadas por la deforestación por actividades agropecuarias, el tipo de industria y flota automovilística atrasada, entre otros,<sup>105</sup> posiciona a México entre los quince principales países emisores de Gases de Efecto Invernadero, como se puede observar en las gráficas 3, 4 y 5.

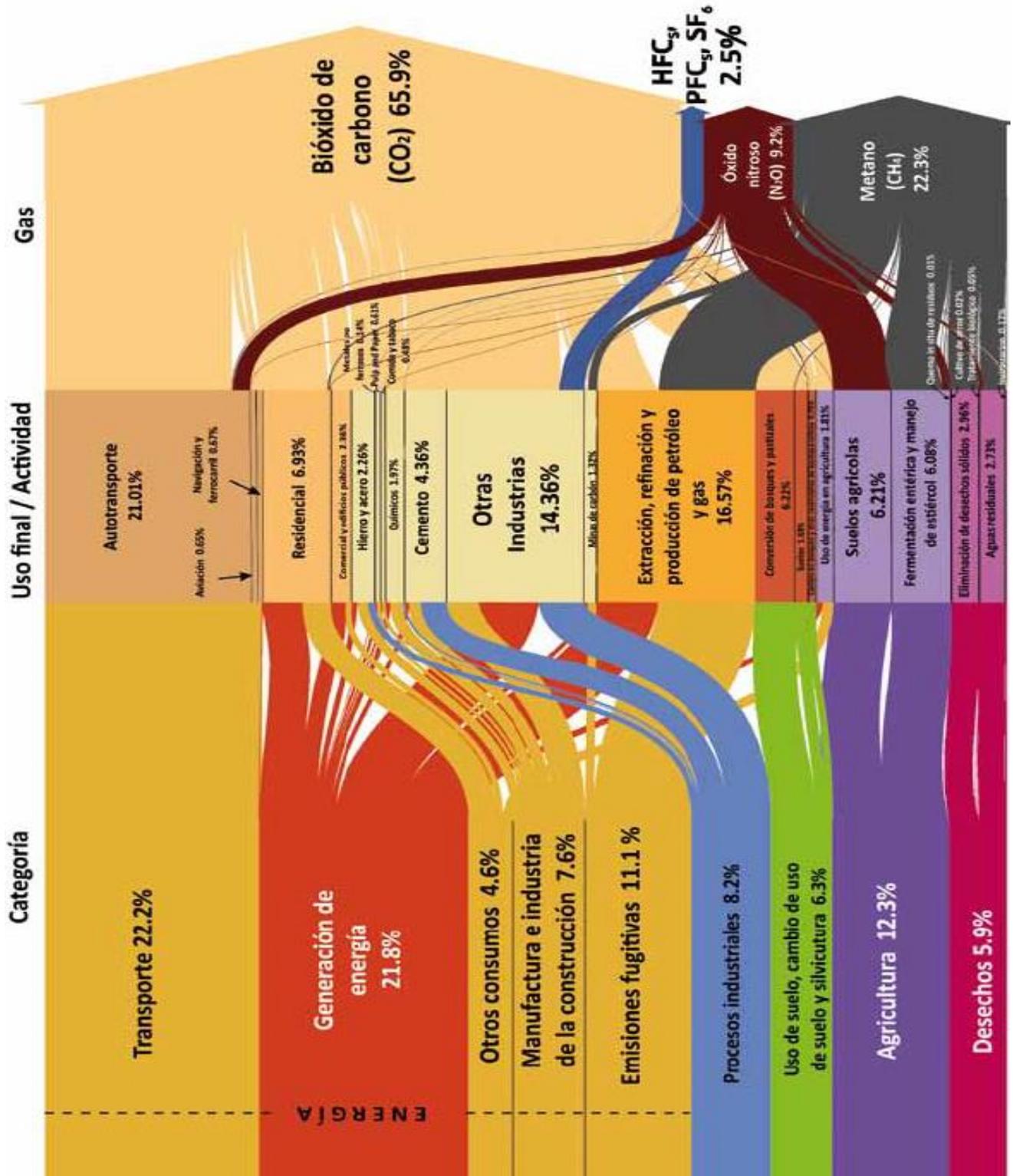
Por su parte, los patrones de consumo en México y de conformidad con cifras del Banco Mundial un mexicano promedio emite anualmente 3.8 toneladas de CO<sub>2</sub> al año. No obstante lo anterior se encuentra muy alejado de los ciudadanos de Estados Unidos de América que su promedio anual es de 19.9 toneladas por año, o de Catar con un promedio de 40.3 toneladas de CO<sub>2</sub> anuales.<sup>106</sup> En ese contexto, se reitera que la concientización y participación de los individuos resulta fundamental en la implementación de acciones de mitigación.

A continuación se mencionará de manera gráfica y general las principales fuentes o actividades de emisión, y contribución porcentual de cada uno de los Gases de Efecto Invernadero emitidos en México.

---

<sup>105</sup> En México se han perdido 127 especies vegetales de las cuales 74 eran endémicas; se estima que en 2002, la cobertura vegetal natural cubría sólo el 50% de la superficie original entre 1976 y 2009. En 2002, un estudio consideró que el 45% de la superficie de suelos del país presentaba algún tipo de degradación, véase Programa Especial de Cambio Climático 2013-2018.

<sup>106</sup> [http://datos.bancomundial.org/indicador/EN.ATM.CO2E.PC?order=wbapi\\_data\\_value\\_2010+wbapi\\_data\\_value+wbapi\\_data\\_value-last&sort=asc](http://datos.bancomundial.org/indicador/EN.ATM.CO2E.PC?order=wbapi_data_value_2010+wbapi_data_value+wbapi_data_value-last&sort=asc) Fecha de consulta 25 de septiembre de 2014, 18:27 horas.



Gráfica 7. Diagrama de emisiones de GEI en México (2010).<sup>107</sup>

<sup>107</sup> Estrategia Nacional de Cambio Climático, 2013-2018, p. 31.

La gráfica considera las principales actividades emisoras de GEI, en ese tenor los instrumentos políticos, jurídicos y administrativos del sistema mexicano deberían ser una herramienta para ejecutar acciones de mitigación, considerando las capacidades nacionales y los compromisos internacionales como país No-Anexo I de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, lo cual se analizará en el Capítulo Cuarto.

En el próximo capítulo se analizará la evolución e importancia de los principios de Derecho Internacional Ambiental, poniendo especial énfasis en los emanados de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, como herramientas para el fortalecimiento de las políticas ambientales internacionales, así como en la conducción de las acciones nacionales en la lucha contra el calentamiento global.

*“Primero fue necesario civilizar al hombre en su relación con el hombre. Ahora es necesario civilizar al hombre en su relación con la naturaleza y los animales.*

Victor Hugo

### **Capítulo 3. Los principios del Derecho Internacional Ambiental y del cambio climático**

Desde las grandes Declaraciones de carácter *soft law*, hasta la implementación expresa en instrumentos jurídicamente vinculantes, estos principios constituyen los pilares del Derecho Internacional Ambiental.

En el Capítulo Primero se señaló que la preocupación internacional por los recursos naturales surgió desde principios del siglo XX, sin embargo es a mediados de ese mismo siglo que comienza un cambio de concepción respecto a las consecuencias directas de la interacción del hombre frente a la naturaleza, la necesidad de su adecuada gestión y la regulación de estas acciones.

Verbigracia, en 1949 la “Conferencia Científica de las Naciones Unidas sobre Conservación y Utilización de los Recursos” (Nueva York), fue la primera reunión de la ONU en ocuparse del uso y agotamiento de dichos recursos. Sin embargo, la atención se centraba fundamentalmente en cómo administrarlos en beneficio del desarrollo económico y social, sin preocuparse por su conservación;<sup>108</sup> al paso de los años, la expansión del deterioro ambiental permitió la congregación de los Estados en la búsqueda de una solución colectiva.

#### **3.1. Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Humano de 1972, Estocolmo**

Múltiples circunstancias impulsaron la celebración de la primera gran conferencia mundial que tuvo como tema principal el ambiente, además de las publicaciones mencionadas en el Primer Capítulo, durante la década de los sesentas del siglo XX éstas continuaron: *„La tragedia de los comunes“*, *„La bomba de la población“* ambas de 1968, en las cuales refieren

---

<sup>108</sup> <http://unchronicle.un.org/es/article/de-estocolmo-kyoto-breve-historia-del-cambio-clim-tico/> fecha y hora de consulta, 11 de noviembre de 2013 0:40 horas.

una estrecha relación entre el crecimiento de la población del mundo y la explotación no sostenible de los recursos naturales.

En esa misma década, la lluvia ácida en el norte de Europa y la expansión de diversos problemas ambientales en otros territorios, permitieron al gobierno de Suecia promover una Conferencia de carácter mundial para hacer frente a estas circunstancias; el 3 de diciembre de 1968, la AGONU convocó a un reunión internacional sobre los problemas del medio humano, a través de resolución 2398 (XXIII).<sup>109</sup>

El mundo se encontraba en uno de sus más álgidos puntos de la “Guerra Fría”; el confronto directo de sistemas ideológicos y económicos tan distintos puso en tela de juicio el verdadero objetivo de esta gran reunión. Hubo disconformidades entre los países en desarrollo de asistir, su postura era que dichos problemas ambientales tenían su origen en los países industrializados, por lo que los excluía de un diálogo de solución, asimismo consideraban que los países desarrollados usaban como pretexto el tema ambiental para frenar su posible crecimiento económico.

En 1971<sup>110</sup> se publicó el „*Reporte Founex*”; el cual sirvió para convencer a los países en vías de desarrollo de asistir a la Conferencia de Estocolmo, y que ésta no fuera exclusiva de países desarrollados, pues el informe destacó la relación entre los problemas ambientales, el subdesarrollo y la pobreza.<sup>111</sup>

La reunión congregó a más de cien países en la ciudad de Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972, y tuvo como tema exclusivo y prioritario al medio ambiente, cerca de doscientas Organizaciones No Gubernamentales (ONG“s) y mil periodistas asistieron; fueron tres los temas centrales de esta Conferencia:

---

<sup>109</sup> La constante deterioración de la calidad del medio humano causada por factores como la contaminación de aire, agua, erosión del suelo permitió que Consejo Económico y recomendara, convocar a una conferencia internacional sobre los problemas del medio humano, a través de resolución 1346 (XLV) del 30 de julio de 1968. Advertimos que la preocupación ambiental surgen inicialmente en la esfera económica.

<sup>110</sup> Este año permitió la celebración de la “Convención sobre los Humedales (Ramsar, Irán,)”, considerado como el primero de los tratados modernos de carácter intergubernamental sobre conservación y uso sostenible de los recursos naturales, sus disposiciones son relativamente sencillas y generales; generándose un auge en la celebración de estos convenios, entre ellos: Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (1972), Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (1973).

<sup>111</sup> BLANCO Cordero, Marta, *Gestión ambiental, camino al desarrollo sostenible*, UNED, Costa Rica, 2004, p. 10.

- ✓ Los **asentamientos humanos**, aspectos educativos y sociales de los problemas ambientales.
- ✓ El desarrollo, el medio ambiente y la **administración de recursos naturales**.
- ✓ **La contaminación** y las cuestiones de organización internacional.

Por razones del contexto internacional en la cual se desarrolló, los instrumentos adoptados en ésta no poseen una naturaleza convencional sino un carácter meramente declarativo y recomendatorio, sin duda porque “el momento era más apropiado para el diagnóstico y la adopción de directrices políticas que para la regulación específica de cuestiones que todavía necesitaban de una cierta maduración”.<sup>112</sup> Así pues, el surgimiento de normas internacionales especializadas durante esta década fue paulatino, debiendo conciliar diversas posturas políticas de los países.

Lo anterior no es óbice para que los doctrinarios coincidan que esta Conferencia representó un parte aguas en el régimen ambiental internacional, dando solidez a la disciplina del Derecho Internacional Ambiental, así pues la “Declaración de Estocolmo” compiló por vez primera un conjunto de normas o principios axiológicos, políticos, económicos y jurídicos que los Estados debían considerar en su actuar, los resultados de esta Conferencia fueron:

- Declaración del 5 de junio como “día mundial del medio ambiente”<sup>113</sup>
- Creación del PNUMA
- Creación de un Fondo Ambiental Voluntario
- Emisión de un Plan de Acción para el Medio Humano
- Emisión de una declaración de 26 principios, conocida como “Declaración de Estocolmo”, la cual nos permitimos transcribir.

---

<sup>112</sup> JUSTE Ruíz, José, *op. cit.*, p. 19.

<sup>113</sup> En conmemoración del inicio de la primera gran reunión global, la AGONU, a través de resolución 2994 (XXVII) de fecha 15 de diciembre de 1972, instó a los estados a que cada año realicen actividades que reafirmen la preocupación por la protección y el mejoramiento del medio ambiente.

**Principio 1.** El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras. A este respecto, las políticas que promueven o perpetúan el apartheid, la segregación racial, la discriminación, la opresión colonial y otras formas de opresión y de dominación extranjera quedan condenadas y deben eliminarse.

**Principio 2.** Los recursos naturales de la tierra incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, **deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras**, mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.

**Principio 3.** Debe mantenerse y, siempre que sea posible, restaurarse o mejorarse la capacidad de la tierra para producir recursos vitales renovables.

**Principio 4.** El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y la fauna silvestres y su hábitat, que se encuentran actualmente en grave peligro por una combinación de factores adversos. En consecuencia, al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y la fauna silvestres.

**Principio 5.** Los recursos no renovables de la tierra deben emplearse de forma que se evite el peligro de su futuro agotamiento y se asegure que toda la humanidad comparte los beneficios de tal empleo.

**Principio 6.** Debe ponerse fin a la descarga de sustancias tóxicas o de otras materias a la liberación de calor, en cantidades o concentraciones tales que el medio ambiente no puede neutralizarlas, para que no se causen daños graves o irreparables a los ecosistemas. **Debe apoyarse la justa lucha de los pueblos de todos los países contra la contaminación.**

**Principio 7.** Los Estados deberán tomar todas las medidas posibles para impedir la contaminación de los mares por sustancias que puedan poner en peligro la salud del hombre, dañar los recursos vivos y la vida marina, menoscabar las posibilidades de esparcimiento o entorpecer otras utilizaciones legítimas del mar.

**Principio 8.** El desarrollo económico y social es indispensable para asegurar al hombre un ambiente de vida y de trabajo favorable y para crear en la tierra las condiciones necesarias de mejora de la calidad de vida.

**Principio 9.** Las deficiencias del medio ambiente originadas por las condiciones del subdesarrollo y los desastres naturales plantean graves problemas, y la mejor manera de subsanarlas es el desarrollo acelerado mediante la transferencia de cantidades considerables de asistencia financiera y tecnológica que completamente los esfuerzos internos de los países en desarrollo y la ayuda oportuna que pueda requerirse.

**Principio 10.** Para los países en desarrollo, la estabilidad de los precios y la obtención de ingresos adecuados de los productos básicos y las materias primas son elementos esenciales para la ordenación del medio ambiente, ya que han de tenerse en cuenta tanto los factores económicos como los procesos ecológicos.

**Principio 11.** Las políticas ambientales de todos los Estados deberían estar encaminadas a aumentar el potencial de crecimiento actual o futuro de los países en desarrollo y no deberían coartar ese potencial ni obstaculizar el logro de mejores condiciones de vida para todos, y los Estados y las organizaciones internacionales deberían tomar las disposiciones pertinentes con miras a llegar a un acuerdo para hacer frente a las consecuencias económicas que pudieran resultar, en los planos nacional e internacional, de la aplicación de medidas ambientales.

**Principio 12.** Deberían destinarse recursos a la conservación y mejoramiento del medio ambiente teniendo en cuenta las circunstancias y las necesidades especiales de los países en desarrollo y cualesquiera gastos que pudieran originar a estos países la inclusión de medidas de conservación del medio ambiente en sus planes de desarrollo, así como la necesidad de prestarles, cuando lo soliciten, más asistencia técnica y financiera internacional con ese fin.

**Principio 13.** A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo, de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente humano en beneficio de su población.

**Principio 14.** La planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente.

**Principio 15.** Debe aplicarse la **planificación a los asentamientos humanos** y a la urbanización con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio ambiente y a obtener los máximos beneficios sociales, económicos y ambientales para todos. A este respecto deben abandonarse los proyectos destinados a la dominación colonialista y racista.

**Principio 16.** En las regiones en que exista el riesgo de que la tasa de crecimiento demográfico o las concentraciones excesivas de población perjudiquen al medio ambiente o desarrollo, o en que la baja densidad de población pueda impedir el mejoramiento del medio ambiente humano y obstaculizar el desarrollo, deberían aplicarse políticas demográficas que respetasen los derechos humanos fundamentales y contasen con la aprobación de los gobiernos interesados.

**Principio 17.** Debe confiarse a las instituciones nacionales competentes la tarea de planificar, administrar o controlar la utilización de los recursos ambientales de los Estados con el fin de mejorar la calidad del medio ambiente.

**Principio 18.** Como parte de su contribución al desarrollo económico y social se debe utilizar la ciencia y la tecnología para descubrir, evitar y combatir los riesgos que amenazan al medio ambiente, para solucionar los problemas ambientales y para el bien común de la humanidad.

**Principio 19.** Es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos y que preste la debida atención al sector de población menos privilegiado, para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada, y de una conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades inspirada en el sentido de su responsabilidad en cuanto a la protección y mejoramiento del medio ambiente en toda su dimensión humana. Es también esencial que los medios de comunicación de masas eviten contribuir al deterioro del medio ambiente humano y difundan, por el contrario, información de carácter educativo sobre la necesidad de protegerlo y mejorarlo, a fin de que el hombre pueda desarrollarse en todos los aspectos.

**Principio 20.** Se deben fomentar en todos los países, especialmente en los países en desarrollo, la investigación y el desarrollo científicos referentes a los problemas ambientales, tanto nacionales como multinacionales. A este respecto, el libre intercambio de información científica actualizada y de experiencia sobre la transferencia debe ser objeto de apoyo y asistencia, a fin de facilitar la solución de los problemas ambientales; las tecnologías ambientales deben ponerse a disposición de los países en desarrollo en unas condiciones que favorezcan su amplia difusión sin que constituyan una carga económica para esos países.

**Principio 21.** De conformidad con la carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, **los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental, y la obligación de asegurarse de que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional.**

**Principio 22.** Los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo el control de tales Estados causen a zonas situadas fuera de su jurisdicción.

**Principio 23.** Sin perjuicio de los criterios que puedan acordarse por la comunidad internacional y de las normas que deberán ser definidas a nivel nacional, en todos los casos será indispensable considerar los sistemas de valores prevalecientes en cada país y la aplicabilidad de unas normas que, si bien son válidas para los países más avanzados, pueden ser inadecuadas y de alto costo social para los países en desarrollo.

**Principio 24.** Todos los países, grandes o pequeños, deben ocuparse con espíritu de cooperación y en pie de igualdad de las cuestiones internacionales relativas a la protección y mejoramiento del medio ambiente. **Es indispensable cooperar, mediante acuerdos multilaterales o bilaterales o por otros medios apropiados, para controlar, evitar, reducir y eliminar eficazmente los efectos perjudiciales que las actividades que se realicen en cualquier esfera puedan tener para el medio ambiente, teniendo en cuenta debidamente la soberanía y los intereses de todos los Estados.**

**Principio 25.** Los Estados se asegurarán que las organizaciones internacionales realicen una labor coordinada, eficaz y dinámica en la conservación y mejoramiento del medio ambiente.

**Principio 26.** Es preciso librar el hombre y a su medio ambiente de los efectos de las armas nucleares y de todos los demás medios de destrucción en masa. Los Estados deben esforzarse por llegar pronto a un acuerdo, en los órganos internacionales pertinentes, sobre la eliminación y destrucción completa de tales armas

Resulta oportuno señalar que en su preámbulo, dicha Declaración establece una dicotomía al determinar que en los países en desarrollo, la mayoría de los problemas ambientales están motivados por el subdesarrollo; y en los países industrializados, los problemas ambientales están generalmente relacionados con la industrialización y el desarrollo tecnológico.

Se concluye entonces que los problemas ambientales no distinguen de economías o fronteras políticas, sin embargo tienen un origen y grados de intensidad distintos, repercuten de diferente manera en las poblaciones, aunque existen algunos de ellos compartidos o de carácter global, como lo es el caso de la pérdida de la biodiversidad, el adelgazamiento de la capa de ozono o el cambio climático.

Un impacto mediato de esta Conferencia fue la creación en diversos países de leyes e instituciones que velaran por el ambiente;<sup>114</sup> a nivel internacional se permitió avanzar en

---

<sup>114</sup> En México se publicó en 1972 la Ley Federal de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, en se mismo año se crea la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; advertimos pues que su trato fue primeramente por cuestiones de salud pública, y no afrontando de manera integral el problema que lo ocasiona y el impacto que tiene en otras áreas del desarrollo. En 1976 se publicó la Ley General de Asentamientos Humanos y se crea la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP). En el ámbito internacional México hospedó en 1974 un simposio de

cuestiones técnicas y científicas, abriendo puerta al plano político aunque de manera paulatina. Sin embargo, al finalizar la década de los setentas, se puso en evidencia las deficiencias existentes de los temas relacionados con el medio ambiente y humano; mismas que fueron manifestadas a través de otras resoluciones de la AGONU, entre éstas: 3326 (XXIX) del 16 de diciembre de 1974 y A/RES/34/186 del 13 febrero 1980.

A partir del año de 1972, y durante las siguientes dos décadas, en el sistema internacional se emitieron nuevos instrumentos internacionales de carácter declarativo, como ejemplo podemos citar:

#### **A. Declaración de Nairobi o Carta Mundial de la Naturaleza, 1982**

La “Declaración de Nairobi” tomó como modelo a la “Declaración de Estocolmo”. La AGONU, mediante resolución 37/7 de fecha 28 de octubre de 1982, aprobó en su Anexo la „*Carta Mundial de la Naturaleza*“, que establece en tres apartados, 24 postulados de conservación, con arreglo a los cuales debe guiarse y juzgarse todo acto del hombre que afecte a la naturaleza. Establece parámetros específicos para los Estados, indispensables para mantener la vida en el planeta, entre ellos: **Cooperación en la tarea de conservar la naturaleza, respeto a la naturaleza y sus procesos esenciales, utilización de los recursos naturales con mesura, utilización de las mejores técnicas disponibles que reduzcan al mínimo los peligros graves para la naturaleza, el hombre ha de guiarse por un código de acción moral**, entre otros.

Consecutivamente, el 19 de diciembre de 1983, a través de resolución 38/161, la AGONU determinó la creación de una Comisión de nominada Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, que emitió un informe denominado „Nuestro futuro común o Informe Brundtland“.

---

expertos organizado por el PNUMA y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en esta reunión se emitió la “Declaración de Cocoyoc” concerniente a patrones de uso de recursos, medio ambiente y estrategias para el desarrollo.

## B. Informe Brundtland, 1987

La Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo<sup>115</sup> se reunió por primera vez en octubre de 1984, sus tres objetivos principales fueron:

- ✓ **Reexaminar las cuestiones críticas del medio ambiente, el desarrollo y formulación de propuestas realistas para afrontarlas.**
- ✓ Proponer **nuevas formas de cooperación internacional** entorno a esas cuestiones que influyan en las políticas y acontecimientos en la dirección de los cambios necesarios.
- ✓ **Aumentar el nivel de comprensión y compromiso activo por parte de los individuos**, las organizaciones voluntarias, el mundo de los negocios, las instituciones y los gobiernos.<sup>116</sup>

Para lograr estos objetivos se creó un equipo de especialistas en diversas ramas de las ciencias sociales, naturales y exactas, sus trabajos y reuniones se extendieron hasta el año de 1987 cuando se presentó ante la AGONU el informe final sobre su encomienda a la cual se le denominó „*Nuestro futuro común*”; también conocido como „*Informe Brundtland*”:

Para efectos del presente estudio, entre lo más destacable de este informe, es que se utilizó por primera vez el término “**desarrollo sustentable**” definido como aquél que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias;<sup>117</sup> a partir de este año se incluyó de manera oficial en la agenda internacional.

El informe **puso en evidencia que el modelo económico de producción tiene un impacto ambiental mundial**, y está relacionado íntimamente con el incremento de la pobreza, concluyó que **para satisfacer el principio de sustentabilidad había que abordar el**

---

<sup>115</sup> Es un órgano independiente vinculado con los gobiernos y el sistema de las Naciones Unidas, pero fuera de su dominio. En su creación fue presidida por la Doctora y Primer Ministro de Noruega (1981 -1996), Gro Harlem Brundtland.

<sup>116</sup> COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO, *Nuestro futuro común*, Editorial Alianza, España, 1987, p. 23.

<sup>117</sup> *Ibidem*, p. 29.

**crecimiento económico y la protección del ambiente como una única cuestión.** Dicho informe puso en evidencia las repercusiones ambientales que tiene el modo de producción ejercido en la actualidad.

No obstante lo establecido en dichos instrumentos de carácter *soft law*, la problemática ambiental fue tema constante de la agenda internacional. En 1989 la AGONU, a través de la resolución 44/228 de fecha 22 de diciembre, aprobó e inició los preparativos para celebrar la „Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo“.

### **3.2. Conferencia de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992**

Veinte años después de la Conferencia de Estocolmo, la dinámica mundial había cambiado, el fin de la Guerra Fría y otras confrontas internacionales incorporaron al mundo nuevos actores Estatales a las negociaciones mundiales, inclusive las de tinte ambiental.

El “triunfo del capitalismo” como ideología expandió dicho modelo de producción por el mundo, pero ¿a qué costo? Las grandes empresas de los países industrializados han logrado expandirse principalmente a países en vías de desarrollo, donde en su mayoría las leyes laborales les permiten acceso a mano obra barata y su legislación ambiental es lo suficientemente laxa para ejecutar actividades sin respeto por el ambiente,<sup>118</sup> potencializaron con ello los problemas ambientales de primera generación, como la contaminación del agua, agotamiento de los recursos naturales y también la emisión de GEI.

Esta segunda Conferencia también es conocida como la “Primera Cumbre de la Tierra”, tuvo lugar en la ciudad de Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992, reunió a más 172 países y 1,500 ONG’s; la Cumbre fue otro intento de la comunidad internacional para hacer frente a diversos problemas ambientales.

La globalización e interés por los problemas ambientales en esta década representó una oportunidad para muchos países que no tenían gran presencia internacional para manifestar su poder en la toma de decisiones multilaterales y construcción del régimen ambiental.

---

<sup>118</sup> Actualmente las grandes industrias trasnacionales generan más de la mitad de los GEI, por lo que debemos considerar que la participación de estos nuevos actores internacionales resulta fundamental en la consecución del fin último de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

No fue una reunión exclusivamente científica sobre ecología, “fue una reunión política con fuerte contenido económico, donde se discutieron no sólo las formas y métodos para preservar el medio ambiente sino los criterios para asegurar la participación de todos los pueblos en los beneficios que racionalmente pueden obtenerse de los recursos naturales”;<sup>119</sup> los resultados de esta Conferencia fueron:

- Emisión de la Agenda 21
- Declaración de principios relativos a los bosques
- Convenio sobre la Diversidad Biológica
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
- Emisión de una declaración de 27 principios, conocida como Declaración de Río:

**Principio 1. Los seres humanos** constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. **Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.**

**Principio 2.** De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, **los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.**

**Principio 3.** El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a **las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.**

**Principio 4. A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.**

**Principio 5.** Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo.

**Principio 6.** Se deberá dar especial prioridad a la situación y las necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los más vulnerables desde el punto de vista ambiental. En las medidas internacionales que se adopten con respecto al medio ambiente y al desarrollo también se deberían tener en cuenta los intereses y las necesidades de todos los países.

---

<sup>119</sup> BIBILONI M, Homero, *Ambiente y política. Una visión integradora para gestiones viables*, Ediciones Rap, Argentina, 2008, p. 12 (en línea) <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/15923/all-0001.pdf?sequence=1> Fecha de consulta 15 de abril de 2014.

**Principio 7.** Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.

**Principio 8.** Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas.

**Principio 9.** Los Estados deberían cooperar en el fortalecimiento de su propia capacidad de lograr el desarrollo sostenible, aumentando el saber científico mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre éstas, tecnologías nuevas e innovadoras.

**Principio 10.** El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

**Principio 11.** Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.

**Principio 12.** Los Estados deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y el desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental. Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional. Se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador. Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional.

**Principio 13.** Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción.

**Principio 14.** Los Estados deberían cooperar efectivamente para desalentar o evitar la reubicación y la transferencia a otros Estados de cualesquiera actividades y sustancias que causen degradación ambiental grave o se consideren nocivas para la salud humana.

**Principio 15.** Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o

irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

**Principio 16.** Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internacionalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, **teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación,** teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.

**Principio 17.** Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.

**Principio 18. Los Estados deberán notificar inmediatamente a otros Estados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de esos Estados.** La comunidad internacional deberá hacer todo lo posible por ayudar a los Estados que resulten afectados.

**Principio 19. Los Estados deberán proporcionar la información pertinente, y notificar previamente y en forma oportuna, a los Estados que posiblemente resulten afectados por actividades que puedan tener considerables efectos ambientales transfronterizos adversos, y deberán celebrar consultas con esos Estados en una fecha temprana y de buena fe.**

**Principio 20.** Las mujeres desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo. Es, por tanto, imprescindible contar con su plena participación para lograr el desarrollo sostenible.

**Principio 21.** Debería mobilizarse la creatividad, los ideales y el valor de los jóvenes del mundo para forjar una alianza mundial orientada a lograr el desarrollo sostenible y asegurar un mejor futuro para todos.

**Principio 22.** Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.

**Principio 23.** Deben protegerse el medio ambiente y los recursos naturales de los pueblos sometidos a opresión, dominación y ocupación.

**Principio 24.** La guerra es, por definición, enemiga del desarrollo sostenible. En consecuencia, los Estados deberán respetar las disposiciones de derecho internacional que protegen al medio ambiente en épocas de conflicto armado, y cooperar en su ulterior desarrollo, según sea necesario.

**Principio 25.** La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables.

**Principio 26.** Los Estados deberán resolver pacíficamente todas sus controversias sobre el medio ambiente por medios que corresponda con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas.

**Principio 27. Los Estados y las personas deberán cooperar de buena fe y con espíritu de solidaridad en la aplicación de los principios consagrados en esta Declaración y en el ulterior desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible.**

Como se señaló en el Capítulo Primero, la CIJ y los doctrinarios han considerado que en estas dos décadas se desarrollaron los pilares que conforman y conducen el régimen internacional ambiental, así como a la disciplina del Derecho Internacional Ambiental, siendo estas dos declaraciones las más importantes para efectos del presente estudio.

Diez años después, del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002 se celebró en la ciudad de Johannesburgo *„La Cumbre Mundial sobre desarrollo sostenible: Río+10“*, que tuvo como objetivo evaluar los obstáculos y progresos de la última década en materia ambiental, pero también se enfocó a temas como salud, pobreza, comercio y globalización.

Dentro de los resultados de esta gran reunión internacional, se encuentra la *„Declaración de Johannesburgo“* en la cual a lo largo de sus treinta y siete puntos se reafirman los compromisos con el desarrollo sostenible, incluyendo temas sociales, financieros, jurídicos, entre otros.

A través de estas Conferencias se advierte una evolución en la conducción del problema ambiental, desde un concepto meramente antropogénico en 1972, hasta la incorporación de múltiples variables necesarias para la conservación de la vida en el planeta y la armonía del actuar diario del humano con la naturaleza, es decir, una visión holística de la situación. No obstante, aún es cuestionable si los instrumentos jurídicamente o no vinculantes han sido realmente efectivos para lograr un desarrollo sostenible y la protección de los recursos naturales.

La emisión de los instrumentos de carácter *soft law* permitió el surgimiento de todo un régimen político-normativo que debería guiar a los Estados en la gestión y protección de los recursos naturales, fin último del Derecho Internacional Ambiental, por su trascendencia, algunos principios emitidos en las declaraciones fueron retomados en posteriores instrumentos jurídicamente vinculantes.

Concordamos con los juristas que consideran que la problemática relacionada con la definición y naturaleza jurídica de los principios generales del Derecho Internacional Ambiental no está resuelta, sin embargo es innegable la trascendencia de éstos en las negociaciones internacionales, el surgimiento de obligaciones internacionales y la

implementación de acciones por parte de los Estados como guía para la protección, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales.

A continuación se analizarán algunos de los principios, tomando como base la Declaración de Estocolmo y de Río, su origen y propagación en el régimen internacional ambiental.

### **3.3. Principios Generales del Derecho Internacional Ambiental y los Principios de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático**

Como se señaló en el Capítulo Primero, los principios generales del Derecho Internacional son una fuente del derecho y herramienta que utiliza el juez internacional para dirimir controversias, que permiten guiar el fin último de las normas e instituciones creadas dentro de un orden organizacional. Por su parte, los principios especializados en materia ambiental además tienen como objetivo constituirse en una guía mínima que los Estados deberían considerar en sus acciones al interior y exterior en aras de proteger los recursos naturales.

Algunos de estos principios surgieron de la costumbre, la doctrina o evolución de otros principios generales del Derecho Internacional, y han sido implementados de manera expresa en algunos tratados internacionales, confirmando que las fuentes del derecho están relacionadas entre sí; por su parte los principios han permeado en cada una de estas fuentes y para el caso en concreto de nuestro estudio, se encuentran íntimamente relacionados, para el tratamiento integral de las cuestiones ambientales; a continuación analizaremos algunos de éstos:

➤ **Principio de soberanía sobre los recursos naturales propios:** Es uno de los principios más antiguos no sólo en la lucha contra el deterioro ambiental, sino en el Derecho Internacional Público y también en la construcción de las propias relaciones internacionales.<sup>120</sup>

---

<sup>120</sup> Tiene su origen desde la independencia de las Trece Colonias en el siglo XVIII, las independencias de las colonias bajo las coronas española y portuguesa durante el siglo XIX, y reafirmado en los procesos de descolonización del siglo XX. Finalmente la igualdad soberana entre estados fue consagrada en el párrafo primero del artículo 2 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

Desde las primeras resoluciones del máximo foro internacional<sup>121</sup>, los arbitrajes internacionales del siglo XX,<sup>122</sup> hasta su implementación en instrumentos de carácter *soft law*, su evolución a lo largo de los siglos ha representado un cambio de paradigma del uso de los recursos naturales. Este principio se encuentra estrechamente relacionado con la *autodeterminación de los pueblos y la igualdad soberana de los Estados*; está previsto en los principios 21 y 2 de la Declaración de Estocolmo y de Río respectivamente, así como en los párrafos 8 y 9 del preámbulo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

En el Primer Capítulo se señaló que un Estado está obligado a gestionar adecuadamente sus recursos, de manera tal que los demás no resulten perjudicados por el mal uso que realiza de los mismos. Para efectos de este estudio, más allá de la responsabilidad objetiva o la indemnización por expropiación, este principio debe considerar que un Estado es responsable de aquellos “recursos que se encuentra dentro de su jurisdicción territorial y que al no ser protegidos o regulados adecuadamente, representa una pérdida potencial para el ambiente sano del resto del mundo”.<sup>123</sup>

Verbigracia, el cambio climático representa un problema global multifactorial, en ese tenor, los distintos países poseen riquezas naturales y ecosistemas necesarios para la conservación de los ciclos naturales en la biósfera, la adaptación y mitigación de dicho fenómeno, como lo son los corales, manglares, bosque, etc.<sup>124</sup>

---

<sup>121</sup> Resolución 626 (VII) del 21 de diciembre de 1952 denominada “*Derecho a explotar libremente las riquezas y recursos naturales*”, la característica de esta resolución es que consideró a los recursos naturales como meras riquezas de las cuales se pueden valer los países para su progreso y desarrollo económico.

<sup>122</sup> Cfr. PONCE Nava Diana L., “El derecho internacional sobre medio ambiente y desarrollo: la contribución mexicana”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 47, 1995, p. 82. Durante la década de los setentas del siglo XX se libró en el ámbito internacional una gran batalla por la independencia y soberanía de los Estados, principalmente sobre sus recursos naturales, para que se reconocieran los derechos soberanos sobre tales riquezas. Muestra de estos acontecimientos fueron los arbitrajes internacionales de las grandes petroleras privadas procedentes de países desarrollados que teniendo concesiones para la explotación, extracción, procesamiento y comercialización del petróleo y sus productos, fueron expropiadas por los concesionarios, que eran países en vías de desarrollo.

<sup>123</sup> Cfr. ACEVES Ávila Carla D., *Bases fundamentales de derecho ambiental mexicano*, Porrúa, México, 2003, p. 53.

<sup>124</sup> La existencia de ecosistemas como los bosques tropicales, tundras, humedales, entre otros, representan sumideros de carbono y que permiten regular de manera natural los GEI a la atmósfera, este último considerado como un bien público mundial y que su protección está regulado entre otros por: Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono de 1985; Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono de 1987 y en la CMNUCC de 1994. Lo anterior reafirma la importancia e

La Conferencia de Río emitió una “Declaración de principios relativos de bosques”, es decir, un instrumento *soft law*. En el año 2002, dentro de la negociaciones climáticas, en la decisión 11/CP.7 se solicitó al PICC contabilizar las emisiones antropógenas de Gases de Efecto Invernadero resultantes de las actividades humanas directas de la degradación y eliminación de la vegetación, para la posible inclusión de esas actividades en el primer período de compromiso del Protocolo de Kioto.

Es hasta la COP13 (Indonesia, 2007) que el tema del sector forestal se incluyó en el Plan de Acción de Bali como un sector de mitigación, con el denominado programa REDD, en este año, el PICC sostuvo que el peso de las emisiones de GEI asociadas al uso del suelo forestal es del 17.4%, superior al sector transporte.

Veintiún años después de Río, en la resolución 10/CP.19 del 2013, se logró la creación de un “Marco de Varsovia para REDD+” (que aún no se encuentra en operación), que tiene por objetivo obtener y recibir „pagos basados en los resultados“ de actividades que mejoren fortalezcan la actividad forestal en los países.

Lo anterior evidencia que la utilización y aprovechamiento de los recursos naturales propios como los bosques y otros ecosistemas representa un tema político sensible supeditado a intereses económicos nacionales, por lo que sus negociaciones son parsimoniosas y poco contundentes.<sup>125</sup>

➤ **Principio de abstención de causar daño ambiental:** También conocido como *principio de no interferencia*, está relacionado con el explicado *supra*, y se encuentra previsto en los mismos principios. Tiene su origen en el caso *Trail Smelter*,<sup>126</sup> y se refiere al

---

interconexión de los ecosistemas y recursos naturales en el combate del cambio climático y los efectos adversos que implica la degradación de dichos ecosistemas. Para mayor información consultar, *¿La solución natural? El papel de los ecosistemas. Mitigación del cambio climático. Evolución rápida del PNUMA.* [http://www.unep.org/pdf/Naturalfixfinal\\_Spanish.pdf](http://www.unep.org/pdf/Naturalfixfinal_Spanish.pdf).

<sup>125</sup> Actualmente no existe un instrumento jurídico universal dedicado a los bosques como tema principal, que abarque todos los aspectos medioambientales, sociales y económicos de los ecosistemas forestales, y las tendencias políticas no apuntan a la preparación de tal tratado en un futuro previsible. Aunque sí existen tratados internacional al respecto, éstos sólo se ocupan de ciertos aspectos, funciones y papeles de los bosques. <http://www.fao.org/docrep/003/y1237s/y1237s02.htm>. fecha de consulta 02 de marzo de 2013, 19:59 horas.

<sup>126</sup> Disputa originada en la década de los treinta del siglo XX, por la actividad desarrollada por una fundición canadiense de plomo y zinc ubicada cerca de la frontera con los Estados Unidos de América, sus emanaciones sulfurosas causaban daños a las propiedades ubicadas en el estado de Washington; el laudo arbitral consideró que ningún estado tiene el derecho de usar, ni permitir que sus emanaciones causen daño, sea a un territorio

deber de un Estado de actuar y gestionar sus recursos de manera adecuada a fin de no permitir que sus acciones interfieran en el ambiente y/o recursos naturales fuera de su jurisdicción.

Este principio ha sido retomado en diversos tratados internacionales, y resoluciones de organismos internacionales, como la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, la CMNUCC, las resoluciones 1629(XVI) y 2849 (XXVI) de la AGONU, considerándose como una verdadera norma consuetudinaria por su reiteración y aceptación general de la comunidad internacional e implementación en diversos instrumentos jurídicamente vinculantes.

La extensión de este principio determinará los derechos y obligaciones en las disputas de daño ambiental transnacional, en la actualidad este principio “es de uso cotidiano en Derecho Internacional en opiniones del máximo tribunal internacional, en resoluciones arbitrales y ciertos instrumentos internacionales”.<sup>127</sup>

Bajo dicho argumento en el año 2011, el Estado de Palua anunció ante la AGONU su pretensión de solicitar una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia, sobre si los países tienen la responsabilidad legal de garantizar que cualquier actividad en su territorio que emite GEI no perjudique a otros Estados. Si bien es necesario reunir justificaciones legales, políticas y científicas para dicha solicitud, es un primer paso de llevar el tema del cambio climático a otras instancias que complementen todos los esfuerzos de la comunidad internacional.

No obstante lo anterior, debemos destacar que todos los países y todos los individuos emitimos GEI, utilizando en mayor o menor medida a la atmósfera para el desecho de estos contaminantes. Este principio exige a los países y al individuo a ejecutar acciones que permitan disminuir la emisión de estos gases.

---

extranjero, a personas o bienes allí ubicados, cuando ello produzca consecuencias serias y el daño se hubiere establecido fehacientemente. Este principio ha sido utilizado por la CIJ, aunque de manera muy general en casos como el del *Canal Corfú*.

<sup>127</sup> Cfr. ACEVES Ávila, Carla D., *op. cit.*, p. 54.

➤ **Principio del que contamina paga:** Tiene su origen en la recomendación adoptada en mayo de 1972 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante, OCDE),<sup>128</sup> dentro de un paquete de principios rectores concernientes a aspectos internacionales de políticas ambientales; se refiere a “una asignación de costos, es decir, que el contaminador debe cubrir los gastos de prevención de la contaminación y las medidas de control determinadas por las autoridades públicas para asegurar que el ambiente se mantenga en un estado aceptable”.<sup>129</sup>

Aunque su naturaleza es económica, esto no debe entenderse que se tiene derecho a contaminar por el hecho de pagar, por el contrario la OCDE consideró que los costos de los productos deben representar la explotación y alteración de los recursos naturales; de acuerdo con esta organización, “las políticas favorables al crecimiento económico y las políticas medioambientales deben ser compatibles y reforzarse mutuamente”.<sup>130</sup>

El precio económico de los servicios que nos brinda la naturaleza en ocasiones es de difícil cálculo, sin embargo debe considerarse el valor intrínseco de éstos para su correcta gestión y uso racional que permita una utilización eficaz de los mismos. En ese tenor, se observa que tiene una estrecha relación con el *principio de abstención de causar daño*, aunque éste involucra a otros actores y no lo limita a las obligaciones entre países.

El principio del que contamina paga fue retomado en los numerales 22 y 13 de las Declaraciones de Estocolmo y de Río respectivamente; no obstante no fue expresamente previsto en la CMNUCC ni en su Protocolo de Kioto, como señalamos en el capítulo anterior, la dinámica de este principio fue implementada a través del Comercio de Derechos de Emisiones.

---

<sup>128</sup> Organización integrada por los países más industrializados y también algunos de los más contaminantes. Actualmente cuenta con 34 miembros, incluyendo México, tiene como misión, promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo, para lo cual emite recomendaciones y estándares internacionales dentro de un amplio rango de temas de políticas públicas. <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=4&InstrumentPID=255&Lang=en&Book=> Fecha de consulta 15 de enero de 2014, 20: 30 horas.

<sup>129</sup> SEDESOL, *Los instrumentos económicos aplicados al medio ambiente*, México, 1992, p 27.

<sup>130</sup> <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/eltrabajodelaocde.htm> Fecha de consulta 06 de enero de 2014, 23:30 horas.

Cabe señalar que en dichas Declaraciones, además de un aspecto económico estableció que los Estados deben desarrollar instituciones jurídicas que prevean la reparación del daño, es decir, un esquema de responsabilidad objetiva ambiental.

Así como se mencionó en el Capítulo Primero, que los problemas ambientales no encuentran respuesta única en la esfera jurídica, las cuestiones económicas forman parte del conjunto de circunstancias a considerar en la toma de decisiones y acciones ambientales. Se debe puntualizar que para el caso de deterioro ambiental el fin último de este principio es el denominado *restitutio in integrum*, es decir, el restablecimiento de la situación que existía antes del daño. Lo anterior nos obliga a cuestionarnos ¿son suficientes los costos asignados a los productos que consumimos? ¿Realmente podemos poner restituir la pérdida total de un ecosistema, una especie extinta, daños perpetuos y generacionales en nuestra propia salud que demeritan nuestra calidad de vida?

Aunque el presente trabajo no tiene como eje central de investigación cuestiones económicas, es necesario enfatizar la importancia de estas variables en la toma de decisiones y en la construcción de políticas públicas en la efectiva gestión, protección y justipreciación de los recursos naturales.

- **Principio de participación ciudadana y acceso a la información:** Desde la Conferencia de Estocolmo se impulsó la intervención de la sociedad civil en los temas ambientales; sin embargo es hasta la Declaración de Río que se previó expresamente en su principio 10. Por su parte, la OCDE consideró la participación pública en la toma de decisiones con consecuencias ambientales importantes en su resolución C (79)121/ANN sobre políticas ambientales anticipatorias, de fecha 8 de mayo de 1979.

Es innegable la importancia de la participación a través de organizaciones civiles como se explicó en el Primer Capítulo; aunado a lo anterior resulta necesario involucrar a los individuos, pues son esenciales en la protección de ambiente; cada persona puede contribuir de manera activa en su actuar cotidiano, pues somos todos los que beneficiamos de un medio ambiente sano. Lo anterior requiere de una concientización profunda de la relación y respeto del hombre hacia la naturaleza.

En la CMNUCC está previsto en el artículo 4, párrafo 1, inciso i) denominado “compromisos”. La participación ciudadana resulta elemental para cambiar un paradigma económico basado en el consumo y desperdicio como estilo de vida; es deber de los países educar a su población, sobre cuestiones básicas de: mejores prácticas de consumo, desecho de residuos (separación de basura, baterías y aparatos electromecánicos), reciclaje, reutilización y reúso de productos adquiridos, respeto a la naturaleza, etcétera.

Para una efectiva participación es necesario garantizar el derecho humano de acceso a la información, pues sólo a través de éste se garantiza: la rendición de cuentas transparentes, la fiscalización del buen uso de los recursos públicos, propicia una retroalimentación entre la sociedad y las políticas públicas implementadas por el Estado.

A nivel internacional, la transparencia es necesaria para dar a conocer la cuantificación de emisiones y el impacto directo de las acciones nacionales en mitigación de GEI, crear confianza en el proceso de negociación internacional, dar seguimiento al flujo de recursos financieros y su implementación, entre otras.

Sólo a través de estas acciones es posible dar certeza en el cumplimiento del objetivo último de la Convención, así como de las acciones jurídicamente o no vinculantes de cada país, finalmente fomenta mayor participación e involucramiento de otros actores internacionales en acciones concretas, así lo confirman la resolución de la AGONU: A/RES/68/212, y esta misma postura la comparte México (véase Anexo 2, postura oficial del 29 de mayo de 2014, presentada ante la presidencia del ADP).

➤ **Principio de Derecho Humano a un medio ambiente sano:** Doctrinalmente pertenece a los Derechos Humanos de tercera generación,<sup>131</sup> más allá de las interpretaciones gramaticales, las obligaciones que conlleve a cada Estado asegurar este derecho,<sup>132</sup> o

---

<sup>131</sup> Corresponde a los llamados Derechos de los Pueblos o de Solidaridad; surgen en la década de los setenta del siglo pasado, como respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones y del sistema internacional; lo anterior con el fin de incentivar el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos. Entre estos derechos se encuentran: la paz, el desarrollo económico, derecho al beneficio del patrimonio común de la humanidad, la autodeterminación de los pueblos, cooperación regional e internacional y el derecho al medio ambiente.

<sup>132</sup> Para mayor referencia consúltese, KISS, Alexandre, *El derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado*, UNAM, México, 1983, p. 107-131, donde realiza un estudio a profundidad sobre la interpretación de este concepto, sus alcances e implementación en diversos sistemas jurídicos.

cuestiones de justiciabilidad, para efectos de este estudio se debe resaltar dos aspectos importantes:

- ✦ El derecho a un medio ambiente está estrechamente relacionado con otros derechos humanos, como la vida misma y salud, ergo este medio ambiente debe ser sano y equilibrado para que el humano pueda realizar su vida con dignidad.
- ✦ Es deber moral de toda persona como sujeto perteneciente a una comunidad, velar por la conservación de su ambiente inmediato y también global para llevar una vida con dignidad. Lo anterior confirma la importancia de la participación del hombre, la conciencia del respeto al medio que nos rodea es vital para lograr acciones de mitigación.

Jurídicamente es debatible el vínculo causal entre el cambio climático y la vulneración de los derechos humanos,<sup>133</sup> sin embargo la propia CMNUCC en su artículo primero considera como “efectos adversos” de este fenómeno a aquellos *efectos nocivos significativos en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, o en la salud y el bienestar humanos*.

Aun cuando desde el nacimiento de la Convención se estipuló estos efectos adversos, pareciera que muchos Estados y otros sujetos como las empresas, les es más rentable ignorar estas consecuencias, que tarde o temprano impactará en los Estados y en la vida cotidiana del individuo, como se señaló en el capítulo anterior.

Además de los principios antes expuestos, que quizá son los más recurridos por las instituciones e instrumentos jurídicos ambientales internacionales; los doctrinarios consideran otros principios que tiene el mismo objetivo, guiar a los Estados y demás sujetos de naturaleza pública o privada, en la gestión y protección de los recursos naturales:

---

<sup>133</sup> Cfr, GODÍNEZ Rosales, Rodolfo, “Cambio climático y derechos humanos”, en *Derechos Humanos y Medio Ambiente*, Carmona Tinoco, Jorge Ulises, Hori Fojaco, Jorge M, (coordinadores), Instituto de Investigaciones Jurídica, México, 2010, pp. 35-48.

- ✓ **Principio de realidad:** Para un impacto eficaz del derecho ambiental en sus distintos niveles, (municipal, estatal, federal, internacional) sólo se puede lograr si se ha realizado un análisis de la realidad ambiental.<sup>134</sup>

Conocer las debilidades, carencias y necesidades ambientales específicas de cada región, es una herramienta necesaria para el tratamiento certero y holístico de los problemas e implementación de soluciones.

Verbigracia, a nivel mundial y México no es la excepción (véase gráficas 6 y 7) la utilización de energía, principalmente generada por combustibles fósiles, es la actividad más contaminante para la atmósfera, pero además hace dependientes y vulnerables a los Estados ante la variación de precio de este energético. En ese tenor, resulta necesario fomentar energías alternativas y con emisiones bajas en carbono.

- ✓ **Principio de introducción de variable ambiental:** Representa una seria “responsabilidad política que debe incorporarse en la toma de decisiones tanto verticales como horizontales, que debe ser integrante de las políticas económicas, sociales, agrícolas e industriales”.<sup>135</sup> El principio significa que toda decisión sobre cualquier asunto, tiene un sustrato ecológico o una repercusión ambiental, por lo que el aspecto ambiental ha sido implementado en tratados internacionales como el TLCAN o el TLCUEM.<sup>136</sup>

La introducción de la variable ambiental no debe ceñirse a la esfera de políticas públicas, debe ser considerada también en el sector privado, para promover empresas, bienes y servicios cada vez más ecoeficientes<sup>137</sup> que beneficien directa o indirectamente a la población en general y al ambiente.

---

<sup>134</sup> Cfr. JAQUENOD de Zsögön, Silvia, *El derecho ambiental y sus principios rectores*, Dykinson, Madrid, 1991. pp. 384-385.

<sup>135</sup> *Idem*

<sup>136</sup> Cfr. VELÁZQUEZ Elizarrarás, Juan Carlos, *Aplicación dinámica de los principios generales del derecho internacional del medio ambiente*, en *Estudio de casos en las relaciones jurídicas internacionales. Modalidades de aplicación del Derecho Internacional*, UNAM, México, 2007, pp. 457.

<sup>137</sup> Concepto que nace en 1992, como una propuesta fundamentalmente empresarial. Es una expresión acuñada por el Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible (CEMDS), como una manera de embarcar de manera más proactiva a los sectores privados en una senda de sostenibilidad. Se le consideró en principio como equivalente a la producción limpia, sin embargo se asocia a políticas públicas y a temas de

- ✓ **Principio de ordenamiento ambiental:** Tiene como objetivo alcanzarla “máxima armonía posible en la interrelación de la sociedad con su entorno, tomando en cuenta: a) la naturaleza y características de las diferentes regiones ambientales de cada país; b) la vocación ambiental de cada región en función de sus recursos naturales, de la distribución y pautas culturales de la población y de las actividades predominantes; c) los desequilibrios ecológicos existentes por efecto de las actividades que se desarrollan, de las características de los asentamientos humanos y de los fenómenos naturales; d) el impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, obras de infraestructura y actividades”.<sup>138</sup>

El respeto a la vocación de espacios naturales, el ordenamiento en el crecimiento y expansión urbana, no son sólo cuestiones de políticas gubernamentales, sino que atienden a una lógica cultural preventiva, de respeto geográfico y de obediencia a los ciclos biológicos y trayectorias naturales de: ríos, mares, montañas, volcanes, etc.

Por ejemplo, las grandes urbes es donde se generan las mayores emisiones de carbono, que aceleran el fenómeno del calentamiento global, un correcto diseño en sus vialidades, fomento de transporte público, la construcción de edificios verdes, el respeto por la áreas naturales, el uso de energías alternativas, son algunas de las medidas a considerar para disminuir la generación de GEI.

- ✓ **Principio de regulación jurídica integral:** El legislador deberá considerar siempre la concurrencia de los órdenes jurídicos interno e internacional. Se debe prevenir el daño ecológico y reprimirlo, para acceder así a la concepción unificadora y sostenible de la legislación ambiental: protección, conservación, preservación, mejoramiento y restauración.<sup>139</sup>

Los distintos sistemas jurídicos-políticos poseen un conjunto de instrumentos normativos ambientales (ya sean de carácter constitucional, administrativo, civil, penal, etc) que deben ser acordes con sus compromisos internacionales, y

---

contaminación. Es por ello que este concepto estuvo desde su origen más ligado a los temas del alivio o recuperación del deterioro ambiental. <http://www.oei.es/decada/portadas/105.pdf> Fecha de consulta 10 de marzo de 2014, 17:50 horas.

<sup>138</sup> VELÁZQUEZ Elizarrarás, Juan Carlos, *Aplicación dinámica de los principios...*, op. cit., p. 457.

<sup>139</sup> *Idem.*

armonizados entre sí para una efectiva aplicación del objetivo último las normas ambientales.

- ✓ **Principio de tratamiento de las causas y de los síntomas:** Debe combatirse las causas (origen) de los problemas ambientales y sus síntomas, ya que si se atiende solamente sus consecuencias, la conservación de los recursos naturales sería incompleta, parcial,<sup>140</sup> ineficiente o altamente costosa.

Este principio exhorta a los tomadores de decisiones a la ejecución de acciones que combatan desde la raíz la problemática y no sólo como un paliativo de los daños ocasionados a la naturaleza.

Como observamos estos principios tienden a dar un tratamiento integral de los problemas ambientales, pues su tratamiento como ya hemos señalado no encuentra solución exclusiva en la ciencia jurídica, sino que existen un conjunto de factores de tipo económico, tecnológico, científico, geográfico, social, cultural y político que deben ser considerados.

No obstante los principios antes expuestos, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático sólo retomó algunos principios en su parte sustantiva, el papel que juegan éstos en la lucha contra el calentamiento global se analiza a continuación.

### **Principios de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático**

Durante el año que duró la negociación de la Convención se elaboraron distintas notas, borradores y se revisaron otras propuestas de principios como: *Principio de soberanía sobre los recursos naturales, abstención de causar daño ambiental, el que contamina paga*,<sup>141</sup> finalmente este instrumento jurídico sólo consideró cinco principios en su artículo tercero y fue sometido a firma durante la Conferencia de Río de 1992.

Recordando que el objetivo último de la Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes, *es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto*

---

<sup>140</sup> Cfr, JAQUENOD de Zsögön Silvia, *op. cit.*, p. 388.

<sup>141</sup> [http://ccsr.aori.u-tokyo.ac.jp/old/unfccc4/lists/all\\_by\\_date\\_1991.html](http://ccsr.aori.u-tokyo.ac.jp/old/unfccc4/lists/all_by_date_1991.html) Fecha de consulta 22 de enero de 2014, 21:10 horas.

*invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.*

El artículo 3 de la Convención establece que *las Partes, en las medidas que adopten para lograr el objetivo de la Convención y aplicar sus disposiciones, se guiarán, entre otras cosas*, por lo principios siguientes, es decir, establece de manera enunciativa más no limitativa<sup>142</sup> la implementación de los principios previsto en dicho artículo, para alcanzar los objetivos de la Convención.

**A. Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades:** Fue establecido en el principio 7 de la Declaración de Río e incorporado en la CMNUCC en diversos párrafos, como: sexto párrafo del preámbulo, el primer párrafo del artículo 4, y el primer párrafo del artículo 3, que a la letra dice:

1. Las Partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, **sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades.** En consecuencia, las Partes que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos.

Este principio ha sido retomado en la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía y el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes.

Si bien la diferenciación entre Estados es común en el sistema multilateral, como ejemplos podemos mencionar el derecho al Veto en el Consejo de Seguridad, el sistema de votación ponderado en el Fondo Monetario Internacional, etc.; hasta la década de los ochenta del

---

<sup>142</sup> Cfr, International Law Association, Sofia Conference (2012), “*Legal Principles Relating to Climate Change*”, p. 8.

siglo pasado los Convenios Internacionales Ambientales no preveían un principio de tal naturaleza.<sup>143</sup>

Este principio representa una novedad en las negociaciones multilaterales ambientales, donde deben converger economías, intereses y capacidades tan distintas, pues permite a los Estados ser propositivos en la implementación de acciones, o escudarse en éste en la adopción de obligaciones, en este caso para la disminución de GEI. El mismo, ha sido reiterado en las resoluciones de la AGONU, entre éstas: A/RES/67/210 y A/RES/68/212.

Existen elementos de este principio que son aceptados de manera general por la comunidad internacional, sin embargo otros aún son cuestión de debate. Por lo que hace a las “*responsabilidades comunes*”, más allá de una obligación jurídica se refiere al deber que tiene las Partes de la Convención de proteger el sistema climático, reconocido como una preocupación mundial, lo anterior por dos principales circunstancias:

- ✦ Todos los países e individuos contribuyen en mayor o menor medida en la emisión de GEI antropogénicos.
- ✦ Todos los humanos compartimos la atmósfera, bien común global, por lo que los beneficios de su salvaguarda también son generales.

En ese tenor, las Partes de la Convención están llamadas a ejecutar acciones que permitan la estabilización de los GEI antropogénicos, impone un deber al menos moral, a los países en desarrollo de impulsar acciones en la lucha contra el calentamiento global.

Este principio guarda relación con el principio *el que contamina paga*, pues es deber de los países ejecutar acciones para reparar el daño histórico y actual causado a la atmósfera con sus actividades.

Por lo que hace a las “*responsabilidades diferenciadas y sus respectivas capacidades*”, quizá es lo más controvertido de este principio y de las negociaciones en general; “por un lado se reconoce que los Estados han contribuido de manera diferenciada a los problemas

---

<sup>143</sup> Cfr, ANOPAMA Atapattu, Sumudu, *Emerging Principles of International Environmental Law*, Transnational, USA, 2006, p. 380 -383. (Traducción propia).

ambientales y por el otro tienen capacidades distintas para responder y prevenir, reducir o controlar la contaminación ambiental”,<sup>144</sup> es decir, recae una responsabilidad histórica,<sup>145</sup> pues a lo largo de los años, la producción de los países de GEI ha sido desigual, no obstante lo anterior, también debería considerar los cambios de circunstancias económicas y de cuantificación actual de emisiones de estos gases por parte de los Estados.

Este principio ha trascendido desde la celebración de la Convención y en posteriores instrumentos: el Mandato de Berlín, el Protocolo de Kioto, el Plan de Acción de Bali y muchas otras resoluciones de la COP han aludido constantemente a este principio; sin embargo esto también ha servido de excusa para eludir deberes y condicionar financiamiento para la implementación de acciones dentro de la Convención.

Posturas como la de China, Brasil, Sudáfrica e India consideran que se deben respetar las actuales diferencias entre países desarrollados y en vías de desarrollo, previstas en los Anexos de la CMNUCC y su Protocolo. Por el contrario Rusia (quien además juzga que se debe evitar la interpretación unilateral de los principios), Bielorrusia, Alemania y Holanda consideran que los Anexos de dichos instrumentos deben ser revisados de acuerdo a las circunstancias nacionales cambiantes, es decir, considerando pasados, presentes y futuros escenarios.<sup>146</sup>

Por lo que hace a la ejecución de compromisos por parte de países en desarrollo, dentro de la CMNUCC y su PK, su participación está condicionada a la recepción de recursos suficientes y apoyos adicionales por parte de los países desarrollados, pues son éstos los únicos que tienen obligaciones financieras, específicamente los del Anexo II de la Convención.

Debemos concluir que si bien hay una alusión reiterada de este principio en la COP, aún no existe un criterio delimitado de qué es y cómo se constituye, implementa y delimitan las

---

<sup>144</sup> NAVA Escudero, César, *op. cit.*, p. 138

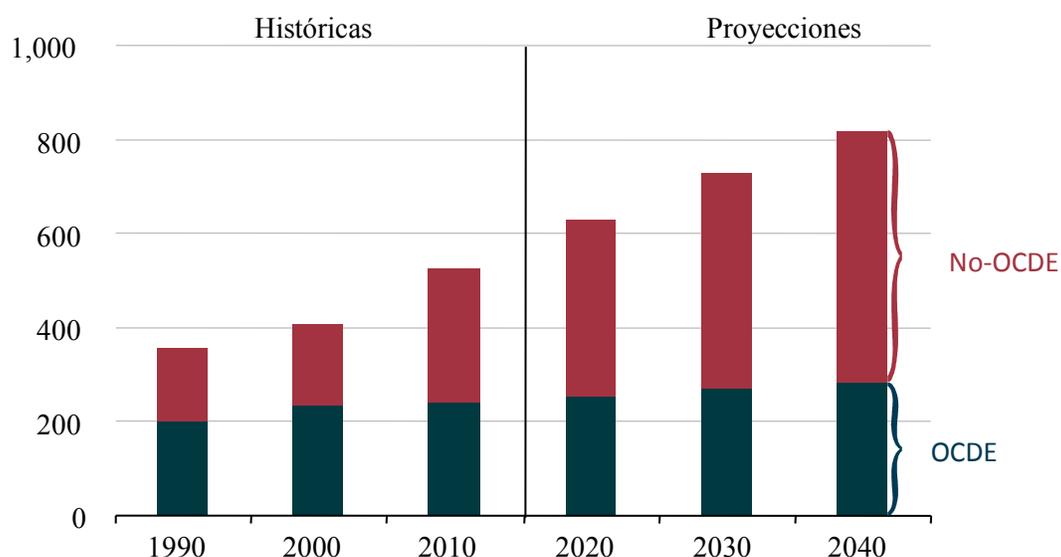
<sup>145</sup> Por ejemplo, Brasil proponen desarrollar metodologías para cuantificar las contribuciones nacionales históricas de las Partes al cambio climático, desde el año de 1850, y con ello implementar el grado de responsabilidad en las contribuciones de mitigación. Para mayor información sobre las posturas de cada país consúltese <http://unfccc.int/bodies/awg/items/6656.php> Fecha de consulta 20 de febrero de 2014, 18:23 horas.

<sup>146</sup> Para mayor información sobre las posturas de cada país consúltese <http://unfccc.int/bodies/awg/items/6656.php> Fecha de consulta 20 de febrero de 2014, 18:23 horas.

*responsabilidades diferenciadas y sus respectivas capacidades*<sup>147</sup> en aras de lograr el fin último que es la estabilización de las concentraciones de GEI en la atmósfera.

Aunado a lo anterior, las negociaciones de un nuevo instrumento jurídicamente vinculante, no pueden limitarse a responsabilidades históricas de emisiones, debe también considerar presentes y futuros escenarios de emisiones de todos los países, principalmente aquellas economías emergentes; lo anterior en aras de permitir elevar la ambición y esfuerzos de mitigación de todas las Partes de la Convención y su Protocolo, pues como se puede observar en la siguiente gráfica,<sup>148</sup> la tendencia de los países en desarrollo es incrementar de manera sustancial el consumo de energía (principal actividad generadora de emisiones de GEI, véase Gráfica 6), mientras los desarrollados conservan un incremento moderado.

**Gráfica8. Consumo global de energía (1990-2040) billones de unidades térmicas británicas**<sup>149</sup>



La anterior gráfica, así como las número 3, 4 y 5 nos obligan a la reflexión de este principio, existe distinción en los compromisos internacionales cuando existen diferencias de circunstancias (Verbigracia, distintos compromisos por países dentro de la CMNUCC y su

<sup>147</sup> Algunas interpretaciones a este principio se basan en: las diferencias que existen con relación al nivel de desarrollo económico (PIB), otra postura señala que debería basarse en las diferencias respecto a la contribución global de la degradación ambiental sin considerar el desarrollo económico o las emisiones per cápita de cada Estados.

<sup>148</sup> Véase también gráficas 3, 4 y 5 (Capítulo 2) de cómo ha evolucionado con el tiempo la emisión de GEI, con relación a los principales países emisores.

<sup>149</sup> <http://www.eia.gov/forecasts/ieo/index.cfm> Fecha de consulta 23 de febrero de 2014, 23:50 horas.

PK). En este caso, nuevos actores internacionales protagonizan las actuales contribuciones de emisiones de GEI, por lo que éstos deben ser considerados en la construcción de obligaciones internacionales, sin que dicha circunstancia sea una amenaza a su desarrollo.

Como se mencionó en el capítulo anterior, las negociaciones climáticas a partir del año 2008 han sido entorno a qué países deben reducir sus emisiones y cuál es el nivel de disminución necesario. Debemos considerar que este principio es el fundamento para la negociación internacional, pues el “problema que el mundo se enfrenta ahora no es si la mitigación es importante, sino quién debería mitigar y cuánto debería ser mitigado”.<sup>150</sup>

Las *responsabilidades diferenciadas y sus respectivas capacidades* se encuentran estrechamente relacionadas con *el principio de equidad inter e intra generacional*, es decir, aquel elemento del desarrollo sostenible que permite de desarrollo de las generaciones presentes y futuras.

La equidad como uno de los principios más antiguos en el Derecho Internacional Público, debe tomar en cuenta la disparidad de circunstancias entre los Estados, especialmente las contribuciones históricas de GEI y la capacidad entre países desarrollados y en desarrollo. Asimismo, debe ser interpretada dentro de la buena voluntad que impera en cualquier instrumento jurídicamente vinculante, para que las Partes de la Convención y del cualquier otro instrumento que derive de ella, aumenten sus esfuerzos para estabilizar las emisiones de GEI de acuerdo con sus respectivas capacidades.

Lo anterior es así, ya que reducir el discurso político a las „responsabilidades históricas“, sería regresar a la antigua „Ley del Talión“ (ojo por ojo, diente por diente y vida por vida) y así todos terminaremos escarmentando las consecuencias que trae el fenómeno del cambio climático, como cada vez se hacen más evidentes sus impactos.

Considerando el anterior argumento ¿Es posible señalar contribuciones equitativas de disminución de GEI en un foro donde convergen 195 economías, culturas, ideologías y prioridades tan distintas? Quizá una interpretación de la equidad está en la frase del filósofo

---

<sup>150</sup> RONG, Fang, “Understanding Developing Country Stances on Post-2012 Climate Change Negotiations: Comparative analysis of Brazil, China, India, Mexico, and South Africa”, en *Energy Policy*, vol 8, agosto de 2010, p. 482. (Traducción propia).

Sócrates que consideraba que *Cada uno de nosotros sólo será justo en la medida en que haga lo que le corresponde*. En ese tenor, la inacción ya no puede ser una postura política, la mezquindad de acciones de mitigación es la condena de todo el planeta, si todos los países forman parte del problema, todos deben contribuir a su solución de manera proporcional a sus emisiones actuales aunado a las históricas.

En el Capítulo Primero se señaló que algunas normas de *soft law* tienen un alto grado de discreción en su interpretación, en la forma y momento de cumplirse, siendo el caso este principio, pues resulta ser un principio cambiante a las circunstancias de la realidad e intereses de cada país, por lo cual al ser mutable en el tiempo, por condiciones políticas, económicas y sociales es fácilmente que sea interpretado de distintas formas por las Partes de la Convención. Por lo anterior, no constituye un verdadera norma imperativa, su naturaleza es más de índole político, del cual se valen los Estados para la aceptación o rechazo de obligaciones internacionales y negociación de financiamiento.

No debe olvidarse que la CMNUCC es una norma jurídicamente vinculante en la cual los países están comprometidos a lograr la estabilización de los denominados Gases de Efecto Invernadero, ergo todos los Estados están llamados a realizar acciones de mitigación, por lo que este principio debería obligar a los países a interpretarlo de conformidad con el diverso *Pacta sunt servanda*, y emitir compromisos más ambiciosos o acciones concretas y equitativas de disminución de emisiones.

**B. Principio de necesidades específicas y circunstancias especiales:** Considerado en los principios 12 y 6 de la Declaración de Estocolmo y Río respectivamente, implementado en los párrafos 8 y 9 del artículo cuarto y en el segundo párrafo del artículo tercero de la Convención, el cual señala:

**2. Deberían tenerse plenamente en cuenta las necesidades específicas y las circunstancias especiales de las Partes que son países en desarrollo, especialmente aquellas que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático, y las de aquellas Partes, especialmente las Partes que son países en desarrollo, que tendrían que soportar una carga anormal o desproporcionada en virtud de la Convención.**

Este principio fue retomado en la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, Convenio de Estocolmo Sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, entre otros.

Dentro de la CMNUCC este principio considera la vulnerabilidad de los Estados frente al cambio climático, ya sea por su situación geográfica, de biodiversidad, antropológica o por su capacidad de adaptación y los costos de la misma; este contexto debe ser considerado en la adopción de obligaciones tanto de mitigación como la implementación de acciones de adaptación, básicamente porque el grado de vulnerabilidad de los países está supeditado al nivel de desarrollo económico y social para afrontar los efectos adversos del calentamiento global.

Éste se encuentra estrechamente relacionado con la equidad explicada *supra*; en consideración a tal principio los países denominados menos desarrollados, países africanos y los Pequeños Estados Insulares reciben un trato económico y político especial y preferente en materia de financiamiento y creación de capacidades, lo anterior es así por el grado de vulnerabilidad que tiene estos países frente a los efectos negativos del calentamiento global.

Por ejemplo, a través de la decisión 2/CP.19 del 2013, se creó el „Mecanismo Internacional de Varsovia para Pérdidas y Daños“ (que aún no se encuentra en operación), para hacer frente a los impactos asociados con el cambio climático, incluyendo los eventos extremos en los países en desarrollo que son particularmente vulnerables a estos efectos.

Cabe señalar que las acciones de adaptación y de mitigación no deben considerarse por separado, por el contrario son ejercicios que deben ser conjuntos y encaminados al desarrollo sustentable de los países para hacer frente al desafío del calentamiento global.

En opinión personal, considero que las negociaciones internacionales han transitado de la incredulidad científica de existencia de este fenómeno, al la adopción de toda una agenda político-jurídica, para finalmente dirigir recursos económicos como paliativo de estos impactos, eludiendo en ocasiones por parte de ciertos países como Estados Unidos de América acciones contundentes que permitan la estabilización de las concentraciones de Gases de Efecto Invernadero.

**C. Principio de precaución:** Algunos juristas consideran que fue implícitamente enunciado en la „*Carta Mundial de la Naturaleza de 1982*“,<sup>151</sup> establecido en el principio 15 de la Declaración de Río, y previsto específicamente en el tercer párrafo del artículo 3 de la CMNUCC, el cual establece:

**3. Las Partes deberían tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, teniendo en cuenta que las políticas y medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible.** A tal fin, esas políticas y medidas deberían tener en cuenta los distintos contextos socioeconómicos, ser integrales, incluir todas las fuentes sumideros y depósitos pertinentes de gases de efecto invernadero y abarcar todos los sectores económicos.

Como se señaló en el capítulo anterior, la negociación de la CMNCC estuvo permeada por cierto grado de incertidumbre de la existencia de este fenómeno y sus impactos negativos, por lo que el uso de este principio guió las negociaciones hasta su final adopción. En la actualidad, este principio impone a las Partes de la Convención a buscar medidas más ecoeficientes para logra el fin último de la Convención, asimismo debe impulsar el desarrollo de conocimiento científico en la toma de decisiones y en la implementación de acciones de mitigación y adaptación.

El jurista César Nava considera que los elementos del mismo, son: 1) Es indispensable que se prevea la existencia de una situación de peligro de daño grave derivado de una actividad cualquiera, 2) es necesaria cierta base científica para que el peligro de daño sea evaluable y pueda ser considerado como tal, 3) el elemento esencial es la incertidumbre científica sobre los posibles daños, y esto no debe utilizarse como razón para postergar o tomar las acciones conducentes, 4) el peligro de daño potencial está sujeto a que deba ser grave o irreversible, 5) se inserta un contenido de dimensión económica al establecer que la adopción de medidas eficaces estará en función de los costos, 6) la carga de la prueba la tiene quien realizará la actividad.<sup>152</sup>

---

<sup>151</sup> Numeral 11. Se controlarán las actividades que puedan tener consecuencias sobre la naturaleza y se utilizarán las mejores técnicas disponibles que reduzcan al mínimo los peligros graves para la naturaleza y otros efectos perjudiciales, en particular: a) Se evitarán las actividades que puedan causar daños irreversibles a la naturaleza. ...

<sup>152</sup> Cfr, NAVA Escudero, César, *op. cit.*, p. 63-65.

Estos supuestos deben agotarse a fin de evitar decisiones arbitrarias en la ejecución de las actividades humanas que pudieran dañar a la naturaleza; no obstante lo anterior, se observa que dicha protección ambiental está subordinada a cuestiones de costo-beneficio.

En el tema del calentamiento global, los conocimientos científicos generados en el PICC son una guía para los tomadores de decisiones; sin embargo estas recomendaciones no son jurídicamente vinculantes, por lo que se reitera que la implementación de acciones está supeditada a los intereses, circunstancias políticas y económicas de cada país; cabe señalar que a través del tiempo, estos reportes han aumentado el grado de confiabilidad y certeza respecto a las causas e impactos del cambio climático.

Algunos doctrinarios consideran que dicho principio se encuentra en diversos instrumentos jurídicos internacionales ambientales con muy distintas acepciones, algunos de las cuales son incompatibles unos con otros,<sup>153</sup> lo anterior hace evidente que es un principio en desarrollo y es necesario delimitar de manera clara los alcances y obligaciones en la implementación del mismo, entre los instrumentos jurídicos que prevén este principio se encuentran: Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, Convenio sobre la Diversidad Biológica, Protocolo de Cartagena sobre la Seguridad de la Biotecnología y Convenio de Estocolmo Sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, entre otros.

Este principio fue retomado en la opinión disidente del Juez T. Treves donde sugiere que el concepto de precaución no sólo debe guiar la conducta futura de los Estados, sino también en la evaluación de los tribunales, para el caso específico, de la urgencia en las medidas provisionales.<sup>154</sup> Al ser el bien jurídico tutelado el ambiente, resulta fundamental dictar medidas para prevenir posibles daños irreparables; por lo anterior, allegarse de conocimientos científicos es una herramienta más de la que se deben valer los jueces y los tomadores de decisiones para una eficaz protección ambiental, asimismo este principio

---

<sup>153</sup> *Cfr.*, International Law Association, *Sofia Conference (2012)*, *op. cit.*, p 27.

<sup>154</sup> *Cfr.*, *Southern Bluefin Tuna case 1999* (Australia and New Zealand vs. Japan)

[https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case\\_no\\_3\\_4/Separate.Treves.27.08.99.E.pdf](https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_3_4/Separate.Treves.27.08.99.E.pdf) Fecha de consulta 26 de enero de 2013, 13:30 horas.

debería imperar en la adopción de resoluciones de organismos internacionales y en la celebración de tratados internacionales ambientales.

Resulta oportuno reiterar que el factor ciencia es otro de los elementos de los cuales se debe valer la comunidad internacional para hacer frente al problema del calentamiento global, y aunque en estas acciones no se encuentran todas las respuestas, sí proporcionan prácticas más amigables con el ambiente que nos permitan transitar hacia economías bajas en emisiones de carbono.

Cabe señalar que necesario distinguir el principio de precaución del *principio de Prevención*, en el cual sí existe una base científica sólida que deben ser consideradas previamente al realizar actividades que afecten al ambiente, este último principio ha sido considerado en resoluciones de la CIJ, como en el caso “Gabcikovo-Nagymaros”.<sup>155</sup>

**D. Principio de cooperación internacional:** Originalmente fue previsto en los numerales 20 y 24 de la Declaración de Estocolmo y en los diversos 7, 9, 12, 13, 18 y 27 de la Declaración de Río, de estos últimos cada numeral refiere a un distinto tipo de cooperación: científica, tecnológica, económica, jurídica o ambiental; por su parte el párrafo 5 de la CMNUCC, estableció:

**5. Las Partes deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional abierto y propicio que condujera al crecimiento económico y desarrollo sostenible de todas las Partes, particularmente de las Partes que son países en desarrollo, permitiéndoles de ese modo hacer frente en mejor forma a los problemas del cambio climático. Las medidas adoptadas para combatir el cambio climático, incluidas las unilaterales, no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción encubierta al comercio internacional.**

Este principio también se encuentra en el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía. La redacción del quinto párrafo de la CMUNCC obliga a cuestionarnos si ¿la cooperación en la apertura de las economías realmente garantiza la protección del ambiente y el cumplimiento del objetivo de la Convención, que es la estabilización de los GEI? Sin

---

<sup>155</sup> La Corte es consciente de que, en la esfera de la protección ambiental, la vigilancia y la prevención son necesarias, habida cuenta del carácter frecuentemente irreversible de los daños causados al medio ambiente y de las limitaciones inherentes al propio mecanismo de reparación de daños. [http://legal.un.org/ICJsummaries/documents/spanish/ST-LEG-SER-F-1-Add2\\_S.pdf](http://legal.un.org/ICJsummaries/documents/spanish/ST-LEG-SER-F-1-Add2_S.pdf), p.6. Fecha de consulta 30 de abril de 2014.

lugar a dudas las cuestiones de mercado y económicas forman parte del problema del deterioro ambiental; no obstante, consideramos que el propio sistema económico basado en el capitalismo, al cual ya hemos referido, es lo que nos ha llevado a esta crisis ambiental.

En el Primer Capítulo señalamos que el surgimiento del Derecho Internacional Ambiental fue a través de la cooperación internacional, ante la ausencia de una autoridad internacional que pudiera guiar y mediar la solución de dichas dificultades. La evolución de las circunstancias internacionales ha permitido la construcción de todo un régimen institucional al cual suelen recurrir los Estados, abriendo puertas a nuevas formas de cooperación no sólo de carácter jurídico, es decir, debe imperar una cooperación de carácter ambiental.

Actualmente los Convenios Internacionales Ambientales se constituyen sobre la base de la cooperación internacional, ya que “es el mejor ejemplo de institucionalización para dirigir problemas específicos ambientales globales”,<sup>156</sup> lo anterior es así por dos razones:

- ✦ Atiende a problemas globales, que con acciones unilaterales o de unos cuantos Estados, es imposible resolver la situación, es decir, se requiere el esfuerzo de toda la comunidad internacional para dar solución a dichos problemas.
- ✦ La mayoría de estos acuerdos, pretenden regular prácticas cotidianas de la comunidad internacional, por ejemplo: Uso, traslado y desecho de productos tóxicos o persistentes, comercio de especies animales, emisión de GEI, etc.

En ese tenor, algunos tratados internacionales ambientales que prevén este principio, son: Convenio de Basilea Sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, Convenio sobre la Diversidad Biológica, Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, Convenio de Estocolmo Sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes; sin embargo, al igual que el principio de precaución, está estructurado y redactado de manera muy distinta en cada uno de estos instrumentos. No obstante lo anterior, la AGONU ha exhortado a la comunidad internacional

---

<sup>156</sup> Cfr. DESAI, Bharat H., *Multilateral Environmental Agreements, Legal Status of the Secretariats*, Cambridge University Press, USA, 2013, pp. 60-61. (Traducción propia).

a que coopere de la forma más amplia frente al problema del calentamiento global, a través de sus resoluciones: A/RES/64/73, A/RES/67/210 y A/RES/68/212.

Las externalidades ambientales negativas, en este caso las del cambio climático exigen acciones coordinadas a nivel planetario, éstas deberían ser simétricas con las responsabilidades históricas y actuales; asimismo debe buscarse su compatibilidad con los intereses divergentes entre las distintas economías de los países.

Por lo anterior, es esencial la voluntad política de los Estados para hacer frente a los problemas regionales y/o globales ambientales, pues sin estos sujetos resulta casi imposible la ejecución de acciones para su solución; lo que implica dejar de lado individualismos e intereses políticos y económicos que sólo beneficiarán temporalmente a unos cuantos países, es decir, debe apelarse a la solidaridad entre Estados que permitan combatir los síntomas y las causas, de las emisiones de GEI a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático.<sup>157</sup>

**E. Principio de desarrollo sustentable:** Desde la Declaración de Estocolmo en su primer principio fue ya enunciado el deber de proteger el ambiente para las generaciones presentes y futuras, su origen formal se encuentra en el Informe Brundtland, fue retomado en los principios 1, 3 y 4 de la Declaración del Río, por su parte la CMNUCC lo consideró en el artículo 3, párrafos unos y cuatro:

1. Las Partes **deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, ...**

4. **Las Partes tienen derecho al desarrollo sostenible y deberían promoverlo.** Las políticas y medidas para proteger el sistema climático contra el cambio inducido por el ser humano deberían ser apropiadas para las condiciones específicas de cada una de las Partes y estar integradas en los programas nacionales de desarrollo, teniendo en cuenta que el crecimiento económico es esencial para la adopción de medidas encaminadas a hacer frente al cambio climático.

---

<sup>157</sup> Para mayor referencia consúltese INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIA Y TÉCNICA HÍDRICAS. *El principio de buena vecindad ecológica en el aprovechamiento racional y óptimo de los recursos naturales compartidos*, Argentina, 1974, p 17-19. Este principio está estrechamente relacionado con el principio de “buena vecindad” el cual surgió por la costumbre internacional que los Estados ribereños tiene que respetar los derechos de las Naciones vecinas al hacer uso de los ríos internacionales, esto es al margen de sus diferencias ideológicas, políticas o económicas.

Este principio también ha sido prescrito en la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Este concepto tiene implícito dos aspectos para la consecución de su fin:

- ✦ Uso racional de los recursos naturales (gestión, protección, conservación, restauración y biocapacidad del planeta)
- ✦ Proporcionar un grado de bienestar económico, social y ambiental en las generaciones actuales y futuras.

Bajo estas dos condicionantes ¿es realmente posible un desarrollo sustentable? Los panoramas moderados de la ONU sugieren que si las tendencias de la población y del consumo continúan como en la actualidad, en la próxima década necesitaremos el equivalente de dos planetas para soportarnos.<sup>158</sup> Asimismo, el crecimiento de la población sigue en ascenso y se considera que alcanzará más de 9 mil millones de personas para el año 2050, los cuales también requerirán cubrir necesidades básicas y demás bienes y servicios.

El desarrollo sustentable debe ser el corazón de cualquier política ambiental nacional e internacional, ya que la eficaz implementación en sus tres vertientes (social, económica y ambiental) puede reducir la vulnerabilidad de los efectos del cambio climático en muchos sectores del desarrollo, de lo contrario, el propio calentamiento global puede mermar desarrollo de los propios países.

Entre muchas de las acciones necesarias para lograr un concepto tan complejo, es necesario, entre otros: un uso racional de los recursos naturales, un cambio en nuestros patrones de producción, consumo y desecho, generar fuentes de energía renovable, fomentar negocios e industrias más limpias y con huellas de bajo carbono, desarrollo de tecnología más afable con la naturaleza, promover políticas públicas que armonicen con el desarrollo económico e instituciones jurídicas que promuevan y aseguren el cumplimiento de este concepto que pareciera más una utopía.

---

<sup>158</sup> La Huella Ecológica, mide el impacto de la demanda de la Humanidad sobre la biosfera; entre 1960 y 2005 la huella ecológica de la Humanidad se ha triplicado.  
[http://www.footprintnetwork.org/es/index.php/GFN/page/world\\_footprint/](http://www.footprintnetwork.org/es/index.php/GFN/page/world_footprint/) Fecha de consulta 27 de enero de 2013, 15:38 horas.

Se observa, a través de estos capítulos, que existen tres instrumentos interconectados que permiten una mejor toma de decisiones e implementación de acciones en la gestión y protección del ambiente: Debe estar apoyado en la ciencia, considerando políticas públicas financieras y económicas e implementando un sistema normativo que dé certeza jurídica.

**Figura 9. Instrumentos para la toma de decisiones de acciones ambientales.**



Si bien son sólo cinco principios los previstos expresamente en el artículo tercero de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, no menos importantes resultan los otros estudiados, pues algunos de ellos puntualizan con mayor claridad los deberes de los Estados en la búsqueda por la protección y gestión de todos los recursos naturales, ya que el fenómeno del calentamiento global implica el detrimento de diversos elementos que conforman la Tierra.

Se señaló en el capítulo anterior que dentro de las negociaciones del ADP, se instó a las Partes a manifestar su concepción de cómo los principios de la Convención deberían aplicarse en el nuevo acuerdo, por lo anterior, debemos concluir que algunos de estos principios son: flexibles en su interpretación por lo que juegan un doble rol en las negociaciones internacionales: 1) ya sea como freno o impulsor de las mismas, 2) se relacionan más con la construcción de un régimen internacional que permita la participación universal. Estos principios fueron adoptados de acuerdo a las circunstancias políticas del

momento en que se emitió dicho instrumento jurídico internacional; sin embargo no establecen normas concretas de hacer o no hacer, respecto a las acciones nacionales de cada país en aras de estabilizar las concentraciones de GEI.

### **Consideraciones finales sobre los Principios del Derecho Internacional Ambiental:**

Son diversos los principios especializados en materia ambiental, éstos tienen distintas naturalezas de tipo jurídica, económica y política; los cuales han evolucionado hasta ser implementados en instrumentos jurídicamente vinculantes e incluso retomados en decisiones judiciales y por diversos organismos internacionales.

Verbigracia, algunos principios tienen una naturaleza de tinte político y fueron redactados de manera flexible, dinámica y su implementación atiende a circunstancias cambiantes en el tiempo como: cuestiones económicas, políticas y de la propia dinámica de las negociaciones internacionales. En ese tenor, son interpretados de diversas maneras por los Estados sin lograr consensos en el alcance y obligaciones de dichos postulados.

El hecho de que los principios de la Convención hayan sido sometidos a interpretación por el ADP, y que los países hayan emitido opiniones divergentes, especialmente en *el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades*, permite considerar que al menos este principio no es una norma imperativa para el surgimiento de obligaciones internacionales, pero sí sirve como argumento en las negociaciones y la adopción o no de compromisos internacionales.

No obstante lo anterior, a modo de conclusión se puede considerar que las características de estos principios especializados, son:

- Ciertos principios “incorporar estándares legales, pero las reglas que contienen son más generales que los compromisos y no especifican acciones concretas, a diferencia de las normas”<sup>159</sup>.
- En la esfera jurídica representan pautas generales de valoración legal que además de ser útiles en la impartición de justicia, proponen una serie de soluciones viables en la gestión

---

<sup>159</sup> Cfr. BODANSKY Daniel, *The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary*, 18 *Yale Journal of International Law*, USA, 1993, pp. 451-501. (Traducción propia)

de los recursos naturales,<sup>160</sup> entre ellos encontramos el *principio de prevención y de precaución*.

- Cuando un tratado estipula principios particulares, como la CMNUCC hace en su preámbulo y artículo 3, “proporciona una guía autoritaria para su interpretación, aplicación o ejecución”<sup>161</sup> de estos tratados o convenios.
- La convivencia entre Estados “sólo puede asegurarse mediante principios comunes que establezcan bases de entendimiento mutuo”;<sup>162</sup> es decir, proporcionan un conjunto de reglas comunes que conforman el régimen internacional ambiental, que permite a los países proponer obligaciones en la mesa de negociaciones internacionales.
- “Si en un futuro relativamente lejano el derecho ambiental desapareciera, al impregnarse todo el ordenamiento jurídico de esta novedosa realidad social y normativa, los mencionados principios rectores pasarían a formar parte del ordenamiento jurídico general”.<sup>163</sup> Lo anterior se confirma con la adopción de estos principios en las resoluciones de los tribunales internacionales, los organismos internacionales y su adopción en tratados internacionales, esto fortalecería su posible inserción en el sistema jurídico internacional como normas inexcusables o de *ius cogens*.
- El surgimiento de los Principios del Derecho Internacional Ambiental como fuente del derecho internacional ha permeado también en las legislaciones nacionales como parte de la política nacional ambiental de los Estados, como se estudiará en el siguiente capítulo.
- Algunos de estos principios son aplicables a cualquier relación hombre-ambiente, están fundamentados en las propias reglas y dinámicas de la naturaleza, además tienen un grado de lógica jurídica, verbigracia: si hay daño que se repare, si se usa que se regenere, respeto a los ciclos biológicos y a las propias condicionantes de la naturaleza (cauces de ríos, vocación de los suelos, etcétera).
- Estos principios se encuentran estrechamente relacionados entre sí, por lo que en su conjunto permiten alcanzar el objetivo último del Derecho Ambiental (protección,

---

<sup>160</sup> Cfr, CAFFERATTA, Néstor A., *Introducción al derecho ambiental*, Instituto Nacional de Ecología, México, 2004, p. 30.

<sup>161</sup> Cfr, International Law Association, The Hague Conference (2010), *Legal Principles Relating to Climate Change*, p 8. (Traducción propia)

<sup>162</sup> GODÍNEZ Rosales, Rodolfo, “La Constitución Mexicana y los principios de política ambiental internacional” en *La Constitución y el medio ambiente*, Emilio O. Rabasa (Coordinador), Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007, p. 32.

<sup>163</sup> JAQUENOD de Zsögön, Silvia *op. cit.*, p. 366.

conservación y gestión de los recursos naturales) ya sea en su esfera Nacional o Internacional, como *desarrollo sustentable, deber de no causar daño, el que contamina paga, precaución, prevención, ordenamiento territorial*, entre otros.

- Para una efectiva implementación de estos principios a nivel nacional o internacional es necesario armonizar un cúmulo de instituciones que permitan: Transparentar las decisiones y las cuentas, informar a la ciudadanía para una eficaz participación, respetando los derechos humanos (vida, salud, vivienda digna, acceso a la información, medio ambiente sano, etc.) e implementando instrumentos económicos y financieros que permitan reparar los daños causados al ambiente y generar actividades cada vez más amigables con la naturaleza.
- Si bien en el Capítulo Primero expresamos nuestra aceptación por la aplicación, sin distinción jerárquica de las fuentes del Derecho Internacional Público, para el caso concreto de este estudio, algunos principios especializados del Derecho Internacional Ambiental deben ser considerados como máximas jurídicas no sólo en las actividades de los Estados y otros sujetos internacionales, inclusive en la celebración de tratados internacionales, pues consideramos inadmisibles el surgimiento de una obligación internacional sin respeto a la *soberanía de los recursos naturales, el deber de abstenerse de causar daño, el desarrollo sustentable y la cooperación internacional*.

Se reitera que si bien, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático enumera sólo cinco principios, su redacción no restringe la implementación de otros, por el contrario, es necesario armonizar todo el conjunto de principios antes enumerados (y otros existentes o que pudieran surgir) para una efectiva implementación de acciones en aras de combatir el calentamiento global u otros problemas ambientales de carácter local, regional o mundial.

Una vez estudiado el problema multifactorial que representan el fenómeno del calentamiento global, sus efectos negativos, así como la importancia de los principios especializados del Derecho Internacional Ambiental, a continuación se analizará los más importantes instrumentos del sistema mexicano para hacer frente al cambio climático, y así cumplir con los compromisos internacionales de mitigación como país No-Anexo I de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

*“Quien supera la crisis se supera a sí mismo sin quedar superado”.*

*Albert Einstein.*

## **Capítulo 4. Posición de México en a la agenda internacional del cambio climático**

Se señaló en los Capítulos Segundo y Tercero que el cambio climático es un problema multifactorial, con impactos negativos en diversas áreas de desarrollo, asimismo se hizo evidente que México tiene un alto grado de vulnerabilidad por lo que no puede ser indiferente a los esfuerzos de la comunidad internacional para afrontar dicho problema.

En el presente capítulo se abordará el contexto histórico-político de México durante la celebración de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su Protocolo de Kioto, la implementación de políticas públicas e instrumentos jurídicos encaminados a cumplir con el fin último de la Convención, finalmente se analizará el papel de los principios generales del Derecho Internacional Ambiental en la participación de México en la lucha contra el calentamiento global.

### **4.1. México ante las negociaciones multilaterales de cambio climático**

Las externalidades ambientales negativas del capitalismo, sus evidentes impactos del deterioro ambiental y del cambio climático obligaron a la comunidad de naciones a generar respuestas ante tales desafíos, permitiendo el rápido desarrollo de la disciplina del Derecho Internacional Ambiental.

México reconociendo su mega diversidad, vulnerabilidad, la responsabilidad nacional y global ha participado activamente en la agenda internacional climática; firmó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático el 13 de junio de 1992, dentro del periodo de la Conferencia de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y presentó su ratificación el 11 de marzo de 1993; el Protocolo de Kioto fue firmado el 09 de junio de 1998 y ratificado el 7 de septiembre de 2000, siendo el primer país de la OCDE en hacerlo.

La negociación de la CMNUCC se dio paralelamente a importantes cambios políticos y económicos nacionales. A principios de la década de los noventa del siglo XX, México negociaba la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte<sup>164</sup> y su ingreso a la OCDE<sup>165</sup>, estos acontecimientos marcaron “el fin de un periodo en el cual México se consideraba a sí mismo como un país subdesarrollado para empezar a reconocerse como una economía emergente”.<sup>166</sup>

El interés nacional se ha centrado desde entonces en impulsar el crecimiento económico y la modernización, a través de la apertura del mercado nacional; sin embargo a su vez debe cumplir con todos los compromisos ambientales internacionales ratificados, es decir, México tiene el compromiso nacional de satisfacer, entre otros, el principio de sustentabilidad al considerar el crecimiento económico, el desarrollo social y la protección del ambiente como una única cuestión.

Durante la negociación de la CMNUCC, México tuvo grandes presiones de otros Estados, principalmente de países miembros de la OCDE, para formar parte del Anexo de las Partes obligadas a la reducción de emisiones cuantificadas de Gases de Efecto Invernadero. México logró negociar su incorporación a esta Organización sin su inclusión en el Anexo I de la Convención; como consecuencia de esto México se separó del Grupo de negociación del G77 y China, ocasionando el aislamiento relativo del país en algunas negociaciones internacionales, incluyendo las climáticas.

El Dr. Edmundo de Alba señala que la posición de México ante las negociaciones de la CMNUCC, era la de “**rechazar cualquier compromiso que ponga en riesgo el desarrollo del país o que vaya contra el *principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas***,

---

<sup>164</sup> El inicio de las negociaciones se remonta a junio de 1990, firmándose el Tratado en diciembre de 1992, entrando en vigor el 1º de enero de 1994. En su preámbulo y otras disposiciones (Capítulos I, VII, VIII, IX, XI, XVII Y XX) establece el compromiso de los gobiernos para promover el desarrollo sostenible.

<sup>165</sup> A partir de febrero de 1992, y con objeto de preparar el ingreso de México a esta organización, diferentes dependencias designaron delegados que fueron admitidos como observadores en las reuniones de algunos comités, tras una evaluación y después de 21 años de ser sólo 24 miembros, México fue admitido en mayo de 1994. <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/47/cap12.html>. 14 de abril de 2014, 22:38 horas.

<sup>166</sup> <http://www.cronica.com.mx/notas/2004/151378.html>. 14 de abril de 2014, 22:13 horas.

pero asumiendo los compromisos que le corresponden a México como un importante país emisor de gases termo activos y por nuestra alta vulnerabilidad”.<sup>167</sup>

Lo anterior confirma que algunos principios de Derecho Internacional Ambiental tiene un carácter político y representan pautas generales y base de entendimiento mutuo entre los países, especialmente en la construcción del régimen internacional ambiental. En ese contexto, México ha retomado especialmente el principio antes mencionado para conducirse en las negociaciones internacionales climáticas y contribuir a la edificación de las soluciones globales; asimismo algunos otros principios han sido incorporados a la política y legislación nacional como se verá más adelante.

La puesta en vigor de la Convención y el ingreso de México a la OCDE permitió al país participar en el Grupo de expertos del Anexo I de la Convención, progresivamente junto con Suiza fundó en el año 2000 el Grupo de Integridad Ambienta (en adelante, GIA), el cual actualmente está conformado por México, la República de Corea, Mónaco, Liechtenstein y Suiza.<sup>168</sup>

El GIA se compone de países Anexo I y No-Anexo I de la Convención, es decir, su particularidad radica en que está integrado por países desarrollados como en desarrollo y con distinto grados de vulnerabilidad ante el cambio climático. No obstante lo heterogéneo de este grupo, el mismo se caracteriza por tener ideas avanzadas frente al problema del calentamiento global, por lo que en ocasiones sirve de interlocutor entre las posturas tan divergentes de los Estados, y a lo largo de los años ha ganado respeto en la mesa de negociaciones.

La pertenencia al GIA no constriñe a ningún país a presentar posicionamientos idénticos a dicho grupo de negociación, por lo que en cuanto así convenga a sus intereses, se pronunciarán respecto a un tema y emitirán su voto de manera individual.

---

<sup>167</sup> DE ALBA, Edmundo, *op. cit.*, p. 153.

<sup>168</sup> México, junto con la República de Corea son considerados países en desarrollo y no están incluidos en el Anexo I de la Convención, ambos son miembros de la OCDE y no pertenecen al G77 y China. Por su parte Mónaco, Liechtenstein y Suiza son Países Anexo I, que no forman parte de la Unión Europea ni de ningún otro grupo formal de negociación.

Por ejemplo, México ha sostenido que deberá darse un tratamiento de igual importancia al tema de la adaptación que al de la mitigación, postura que no coincide con todos los miembros del GIA (en particular con Liechtenstein y Suiza), por lo que en este tema México busca alianzas con otros países en vías de desarrollo para los que el tema no represente una carga adicional sino una ventana de oportunidad al progreso y fortalecimiento nacional.

La situación de México en las negociaciones climáticas es delicada ya que pertenece a países No-Anexo I, pero es miembro de la OCDE desde 1994, por lo que ha tenido presiones internacionales para obligarse cuantitativamente a la reducción de sus emisiones; sin embargo, como economía emergente el país aún no tiene una solidez económica, ni ha erradicado los grandes problemas sociales, que le permitan asumir obligaciones de tal índole, además es consciente que aún necesita del apoyo internacional a través de financiamiento y transferencia de tecnología para fortalecer sus capacidades de mitigación y adaptación al cambio climático.

No es óbice lo anterior, para que México como país en desarrollo sea propositivo en los foros multilaterales en la lucha contra calentamiento global, fortalecido su presencia en los temas de mayor relevancia para el país; entre sus contribuciones al régimen climático se puede mencionar:

- ✓ En el año 2008, México además de anunciar su candidatura para ser sede de la COP16, planteó la constitución del Fondo Verde para el Clima, propuesta dentro del Plan de Acción de Bali, ésta atiende al cuarto de los pilares de dicho Plan (financiamiento), para la mejora de la acción sobre el suministro de recursos financieros e inversiones en apoyo de las medidas de mitigación y adaptación.

La particularidad de la propuesta mexicana del Fondo Verde para el Clima sometida al secretariado de la Convención, radica en que de conformidad con el *principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades* **todos los países debían contribuir al Fondo**. La diferenciación de estas responsabilidades y

capacidades podrían determinarse a través del uso adecuado de tres indicadores: La emisión de GEI, población y Producto Interno Bruto (PIB).<sup>169</sup>

En dicha propuesta México hace referencia a los principios *responsabilidades comunes pero diferenciadas, el que contamina paga, equidad, eficiencia, capacidad de pago y transparencia*. La postura de México es que si todos los países contribuyen al problema, todos deben aportar de manera equitativa a su solución, asimismo los beneficios deben ser generales para la comunidad internacional.

- ✓ México ha sido reiterativo al exhortar a todas las Partes de la Convención para ejecutar acciones inmediatas de mitigación y no esperar hasta el año 2020 para reducir sus emisiones.
- ✓ En el año 2010, México hospedó las reuniones de la COP16 y la CMP6, y como anfitrión logró consensos internacionales en diversos temas; tras el considerado fracaso de la COP15-Copenhague, que había disminuido la confianza en el sistema multilateral; el país “convocó a consultas informales para facilitar las negociaciones, escuchando todas las posiciones e intereses de grupos regionales, así como con la sociedad civil, sector privado, academia y el poder legislativo”.<sup>170</sup>

México ha reconocido a través de diversos comunicados nacionales e internacionales la importancia de la participación de la sociedad civil en el tema del calentamiento global (véase propuesta de México de fecha 13 de agosto de 2008 con relación al Fondo Verde para el Clima, así como anexos 1 y 2)

- ✓ Entre las decisiones más relevantes de los “Acuerdos de Cancún”, y de interés particular para el país, son:
  - Una visión común de la cooperación a largo plazo en el cual todas las Partes deberán participar; los países desarrollados se comprometen a movilizar

---

<sup>169</sup> Para mayor información consúltese la propuesta de México de fecha 13 de agosto de 2008. [http://unfccc.int/files/kyoto\\_protocol/application/pdf/submission\\_mexico.pdf](http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/submission_mexico.pdf). Fecha de consulta 13 de Mayo de 2014, 23:30 horas. (Traducción propia).

<sup>170</sup> SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Cuarto informe de labores*, México, 2010, p 196.

conjuntamente 100.000 millones de dólares de los Estados Unidos anuales para el año 2020, a fin de hacer frente a las necesidades de los países en desarrollo.

- Se establecen incentivos positivos para las cuestiones relativas a la reducción de las emisiones debidas a la deforestación, se reconoce la importancia de la protección de los bosques en el mundo, que son un gran depósito de carbono.
- Se impulsa el fomento a la capacidad mundial, especialmente en países en desarrollo, para superar el reto climático de manera conjunta.

Aun cuando México no está obligado a la reducción cuantificada de GEI, se pudo observar en el Capítulo Segundo que las emisiones históricas y actuales de México lo posicionan entre los primeros quince Estados de mayores emisiones de estos gases; lo anterior exige a México a unirse a los esfuerzos de la comunidad internacional; aclarando que aun siendo uno de los principales países emisores se encuentra muy alejado de las emisiones de las grandes economías asiáticas como China, India, Japón o los Estados Unidos (como se observa en las gráficas 3, 4 y 5), por lo cual México considera que los compromisos deben ser de conformidad con la equidad y acordes a las emisiones actuales de estos actores internacionales.

En ese tenor, México en los últimos siete años ha expedido instrumentos nacionales anunciando sus intenciones concretas de acciones que permitan contribuir a los compromisos de mitigación de la comunidad internacional en su lucha contra el calentamiento global.

#### **4.2. Cumplimiento de México de las obligaciones derivadas de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su Protocolo de Kioto, y progresos legislativos e institucionales**

Debido a que México pertenece a los países No-Anexo I de la CMNUCC, únicamente está obligado a las disposiciones generales de las Partes, que como se mencionó en el Capítulo Segundo son: Formular programas nacionales para mejorar la calidad de los factores de emisión, publicar y actualizar periódicamente programas nacionales que contengan medidas para mitigar y el cambio climático, y medidas para facilitar una adaptación adecuada al

cambio climático, entre otros. Al día 07 de septiembre de 2014, sólo cinco países No-Anexo I han enviado al Secretariado de la Convención su Tercera Comunicación Nacional, por su parte México como país en desarrollo ha presentado a la fecha cinco comunicaciones nacionales:<sup>171</sup>

- Primera Comunicación Nacional, Diciembre de 1997.
- Segunda Comunicación Nacional, Julio de 2001.
- Tercera Comunicación Nacional, Noviembre de 2006.
- Cuarta Comunicación Nacional, Abril de 2010.
- Quinta Comunicación Nacional, Diciembre de 2012.

Por lo que hace a los Inventarios Nacionales de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (INEGEI), el primero de éstos fue realizado bajo el principio de cooperación internacional en 1995, a través del „Estudio de País: México ante el Cambio Climático“, financiado por el gobierno de Estado Unidos con apoyo del programa „*US Support for Country Studies to Address Climate Change*“, este inventario cuantificó las emisiones de GEI con cifras del año base 1990.<sup>172</sup>

De conformidad con los artículos 4 y 12 de la Convención, y tomando como base el primer estudio, se han fortalecido y actualizado los inventarios de Gases de Efecto Invernadero que a su vez han sido presentados progresivamente al secretariado de la Convención, junto con las Comunicaciones Nacionales.

Asimismo, México ha participado en el Mecanismos de Desarrollo Limpio, colocándose a nivel mundial en el cuarto lugar de implementación de dichos proyectos atrás de China, India, Corea del Sur y Brasil,<sup>173</sup> lo cual debe verse como una oportunidad para seguir promoviendo acciones encaminadas al desarrollo sustentable del país.

---

<sup>171</sup> [http://unfccc.int/national\\_reports/non-annex\\_i\\_natcom/items/2979.php](http://unfccc.int/national_reports/non-annex_i_natcom/items/2979.php) Fecha de consulta 07 de septiembre de 2014, 22:03 horas.

<sup>172</sup> SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES-INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA, *Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero 1990-2002*, México, p. 2.

<sup>173</sup> <http://www.pan.senado.gob.mx/2014/04/intervencion-sen-garza-galvan-enmienda-de-doha-al-protocolo-de-kyoto-de-la-convencion-marco-de-la-onu/>

Dentro del marco de REDD+ el país está trabajando para que en el 2015 cuente con una Estrategia Nacional de Reducción de las emisiones debidas a la deforestación y degradación forestal (ENAREDD+)<sup>174</sup>, la cual se someterá a un proceso de consulta nacional a finales de año del 2014, asimismo se está elaborando un sistema de Medición, Reporte y Verificación y un Sistema de Información de Salvaguardas, con el objetivo obtener los beneficios de Programa „Pago por resultados“ y que en el año 2020 México tenga un tasa cero de deforestación ilegal.

La celebración de tratados internacionales conlleva obligaciones nacionales de hacer o no hacer, implicando en ocasiones la adecuación del sistema jurídico-político a fin de cumplir con dichos instrumentos; en ese tenor, señalaremos los avances institucionales y legislativos de México en aras de ejecutar los compromisos derivados de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

El origen de la gestión de los recursos naturales en el sistema Mexicano se encuentra desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, a través de los años esta Norma Suprema ha tenido diversas modificaciones de distinta índole.

La coyuntura de las relaciones internacionales en los temas ambientales ha permitido al Estado Mexicano la celebración de diversos convenios internacionales ambientales, en los cuales se prevén diversos principios de Derecho Internacional Ambiental; estos tratados y sus principios, de conformidad con el artículo 133 constitucional<sup>175</sup> son Ley Suprema de la Unión y por tanto forman parte integral del sistema jurídico mexicano.

A continuación se mencionan los artículos constitucionales que expresamente prevén principios de Derecho Internacional Ambiental, los cuales son la base de este estudio y que estructuran la política ambiental nacional. No se darán mayores explicaciones jurídicas, pues

---

<sup>174</sup> Desde 2010 México ha realizado esfuerzos para la construcción participativa de la ENAREDD+. La CICC publicó en ese año el documento de “Visión de México sobre REDD+: Hacia una estrategia nacional”, a través de la cual se ha tratado de fortalecer la participación y contribuciones de México al tema de deforestación.

<sup>175</sup> Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

el objeto de esto es resaltar cómo han permeado estas fuentes en la construcción del sistema jurídico mexicano.

<b>POLÍTICA AMBIENTAL NACIONAL</b>	
<b>Artículo constitucional</b>	<b>Relación con los Principios de Derecho Internacional Ambiental</b>
<p><b>Artículo 4. ...</b> ... ... ... <b>Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.</b> El Estado garantizará el respeto a este derecho. <b>El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.</b> ...</p>	<p>Principio de derecho humano a un medio ambiente sano.</p> <p>Principio del que contamina paga</p>
<p><b>Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable,</b> que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo. ...</p>	<p>Principio de soberanía sobre los recursos naturales propios</p> <p>Principio de desarrollo sustentable.</p>
<p><b>Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación,</b> la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. ...</p>	<p>Principio de soberanía sobre los recursos naturales propios.</p>
<p><b>Artículo 73.</b> El Congreso tiene facultad: ...  <b>XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.</b></p>	<p>Principio de derecho humano a un medio ambiente sano.</p> <p>Principio de regulación jurídica integral.</p>

Estos principios constitucionales, base de todo el ordenamiento político-jurídico deben regir y dar solidez a la gestión de los recursos ambientales nacionales y a la creación de leyes secundarias que reglamentan estos mandatos constitucionales; en ese contexto se mencionarán algunas leyes secundarias que prevén textualmente estos principios.

<b>Legislación nacional</b>		
<b>Ley</b>	<b>Artículos</b>	<b>Relación con los Principios de Derecho Internacional Ambiental</b>
Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.	Artículos 1, fracciones I, V, VII; 3, fracciones XI, XXIV y XXVI.	Principios de Derecho Humano a un medio ambiente sano, de desarrollo sustentable, participación ciudadana y acceso a la información, ordenamiento ambiental y prevención.
Ley de Aguas Nacionales.	Artículos 1, 7 bis, fracciones II, VIII, X; 14 BIS 5, fracciones IX, X, Título Séptimo, Prevención y Control de la Contaminación de las Aguas y Responsabilidad por Daño Ambiental.	Principios de desarrollo sustentable, de participación ciudadana y acceso a la información, introducción de variable ambiental y el que contamina paga.
Ley General de Vida Silvestre.	Artículos 5 y 15.	Principios de desarrollo sustentable, de participación ciudadana y de precaución
Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.	La propia naturaleza de la ley	Principio del que contamina paga, medio ambiente sano y participación ciudadana.
Ley General de Cambio Climático.	Artículos 1, 2, fracción I y VII, 26, 33 y Título Séptimo, Transparencia y acceso a la información, Título Octavo, De La Participación Social	Principio a un medio ambiente sano, sustentabilidad, prevención, precaución, participación ciudadana y acceso a la información.

En este apartado nos permitimos señalar que la Ley General de Cambio Climático consideró los siguientes doce principios:

**TÍTULO CUARTO**  
**POLÍTICA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO**  
**CAPÍTULO I**  
**PRINCIPIOS**

**Artículo 26.** En la formulación de la política nacional de cambio climático se observarán los principios de:

- I.** Sustentabilidad en el aprovechamiento o uso de los ecosistemas y los elementos naturales que los integran;
- II.** Corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad en general, en la realización de acciones para la mitigación y adaptación a los efectos adversos del cambio climático;
- III.** Precaución, cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, la falta de total certidumbre científica no deberá utilizarse como razón para posponer las medidas de mitigación y adaptación para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático;
- IV.** Prevención, considerando que ésta es el medio más eficaz para evitar los daños al medio ambiente y preservar el equilibrio ecológico ante los efectos del cambio climático;
- V.** Adopción de patrones de producción y consumo por parte de los sectores público, social y privado para transitar hacia una economía de bajas emisiones en carbono;
- VI.** Integralidad y transversalidad, adoptando un enfoque de coordinación y cooperación entre órdenes de gobierno, así como con los sectores social y privado para asegurar la instrumentación de la política nacional de cambio climático;
- VII.** Participación ciudadana, en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de la Estrategia Nacional, planes y programas de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático;
- VIII.** Responsabilidad ambiental, quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente, estará obligado a prevenir, minimizar, mitigar, reparar, restaurar y, en última instancia, a la compensación de los daños que cause;
- IX.** El uso de instrumentos económicos en la mitigación, adaptación y reducción de la vulnerabilidad ante el cambio climático incentiva la protección, preservación y restauración del ambiente; el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, además de generar beneficios económicos a quienes los implementan;
- X.** Transparencia, acceso a la información y a la justicia, considerando que los distintos órdenes de gobierno deben facilitar y fomentar la concientización de la población, poniendo a su disposición la información relativa al cambio climático y proporcionando acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos pertinentes atendiendo a las disposiciones jurídicas aplicables;
- XI.** Conservación de los ecosistemas y su biodiversidad, dando prioridad a los humedales, manglares, arrecifes, dunas, zonas y lagunas costeras, que brindan servicios ambientales, fundamental para reducir la vulnerabilidad, y
- XII.** Compromiso con la economía y el desarrollo económico nacional, para lograr la sustentabilidad sin vulnerar su competitividad frente a los mercados internacionales.

Se observa que la Ley General de Cambio Climático (en adelante, LGCC) incorporó diversos principios, como: *sustentabilidad, precaución, prevención, participación ciudadana, el que contamina paga, transparencia y acceso a la información*. Lo anterior no

es óbice para considerar que los mismos carecen de técnica legislativa y deja a la discrecionalidad de la autoridad la aplicación e interpretación de dichas normas. En ese contexto, como sucede en los foros internacionales, los principios de Derecho Ambiental deben ser redactados de una manera precisa y consensuada que permita su eficaz aplicación e implementación.

Cabe aclarar que la Ley General de Cambio Climático no incorporó el *principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades*; de acuerdo con el dictamen de discusión de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados no advierte “cómo es que el principio referido, basado en la responsabilidad histórica de los países desarrollados versus los países en vías de desarrollo respecto de sus emisiones de GEI, podría aplicarse a la relación que rige entre las autoridades y los sectores social y privado en México”.<sup>176</sup> Lo anterior confirma que se trata de un principio político, pues no es aplicable a una relación de supra a subordinación o entre Estado y gobernados, sino en el trato entre sujetos soberanos que participan y pactan obligaciones internacionales.

Con base en lo anterior y lo señalado en el Capítulo Tercero, se debe concluir que el *principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades* tiene una naturaleza política, por lo que está más relacionado con la negociación y construcción del régimen internacional ambiental, es decir, es utilizado por los sujetos de derecho internacional como argumento para la construcción, aceptación o rechazo de obligaciones internacionales.

Por lo que hace a la implementación de políticas nacionales, en el tema del calentamiento global, a manera de reseña se señalará la evolución de las instituciones y leyes mexicanas a partir de 1992, año de la firma de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, para después analizar el progreso de estas instituciones mexicanas.

---

<sup>176</sup> <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2012/abr/20120412-IV.html#DictamenesaD> Fecha de consulta 25 de abril de 2014, 16\_05 horas

<b>Evolución institucional en materia de cambio climático</b>			
<b>Año</b>	<b>Institución</b>	<b>Leyes y Reglamentos</b>	<b>Otros instrumentos</b>
<b>1992</b>	Se crea la Secretaría de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de Ecología (INE), la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).	Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social	
<b>1993</b>			
<b>1994</b>	Se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). <sup>177</sup>		
<b>1995</b>	Creación de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS)		
<b>1996</b>		Reglamento Interior SEMARNAP	
<b>1997</b>	Se establece el Comité Intersecretarial sobre Cambio Climático. <sup>178</sup>		
<b>1998</b>			
<b>1999</b>			Programa Nacional de Acción Climática.
<b>2000</b>	Creación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	Reglamento Interior SEMARNAT	Estrategia Nacional de Acción Climática
<b>2001</b>	Se crea la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR)		Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. <sup>179</sup>
<b>2002</b>			

<sup>177</sup> Se le otorga al Instituto Nacional de Ecología la facultad de fomentar, conducir y evaluar las políticas nacionales sobre cambio climático y sobre protección de la capa de ozono (artículo 57, fracción XVII del Reglamento Interior de SEMARNAP).

<sup>178</sup> Conformado por siete secretarías de estado: Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), SEMARNAP, SAGARPA; Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT); Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); Secretaría de Energía (SENER) y Secretaría de Economía (SE).

<sup>179</sup> En dicho Plan Nacional aparece nueve veces una referencia sobre „cambio climático“ pero todavía no aparece ningún planteamiento específico sobre el tema en términos de políticas y estrategias de mitigación o adaptación. La relación del calentamiento global con la política nacional estaba relacionada con “El crecimiento demográfico y la urbanización desordenada, factores determinantes en la erosión y tala de bosques. Por su parte, la expansión de industrias generadoras de emisiones de carbono y otros contaminantes repercuten directa o indirectamente en el cambio climático”, que se incluyó especialmente en el objetivo 5.3.5. Desarrollo en armonía con la naturaleza. Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006, p 24.

<b>2003</b>			
<b>2004</b>	Se crea el Comité Mexicano para Proyectos de Reducción de Emisiones y Captura de Gases de Efecto Invernadero (COMEGEI) <sup>180</sup>		
<b>2005</b>	Se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC)		
<b>2006</b>			
<b>2007</b>			Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. <sup>181</sup> Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) 2007-2012
<b>2008</b>			
<b>2009</b>			Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2009-2012
<b>2010</b>			
<b>2011</b>			
<b>2012</b>	Creación del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), se constituye el fideicomiso del Fondo para el Cambio Climático y se modifica la composición de la CICC.	Ley General de Cambio Climático (LGCC). <sup>182</sup>	
<b>2013</b>			Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. <sup>183</sup> ENCC 2013-2018
<b>2014</b>			PECC 2014 -2018

<sup>180</sup> Es la autoridad Nacional Designada para fines relativos a la CMNUCC y su PK con el objeto de identificar oportunidades, facilitar, promover, difundir, evaluar y en su caso aprobar proyectos de reducción de emisiones y captura de GEI, entre ellos la emisión de Cartas de Aprobación a Iniciativas de proyectos Mecanismos de Desarrollo Limpio.

<sup>181</sup> En este Plan por primera vez se considera dentro de los ejes centrales la sustentabilidad ambiental promoviendo una visión a largo plazo, lo cual se manifestó en el Eje 4. Sustentabilidad ambiental. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

<sup>182</sup> En su artículo 45 de la LGCC prevé la integración de la CICC por trece secretarías: SEMARNAT, SAGARPA; SS; SCT; SEC; SECTUR; SEDESOL; SEGOB; SEMAR; SENER; SEP; SHCP, y SRE. Asimismo, por la nueva estructura orgánica de la presente administración se invita a las reuniones correspondientes a la SEDATU, cuestión que ya se está planteando en la Cámara de Diputados para ser reformado el artículo para integrar a dicha Secretaría.

<sup>183</sup> El actual PND, a través de diversos objetivos tiene como fin promover el desarrollo sustentable: 4.4.1. Implementar una política integral de desarrollo que vincule la sustentabilidad ambiental con costos y beneficios para la sociedad, Estrategia 4.4.3. Fortalecer la política nacional de cambio climático y cuidado al medio ambiente para transitar hacia una economía competitiva, sustentable, resiliente y de bajo carbono.

En 1997 se creó el Comité Intersecretarial de Cambio Climático con el fin de coordinar las labores federales de elaboración de políticas, programas, estrategias y acciones climáticas. La composición y denominación de éste ha variado con los años, durante los primeros quince años estuvieron ausentes los ministerios de Salud, Gobernación, Hacienda o de Agricultura, entre otras. Esta última representa a un sector económico de grandes emisiones de GEI (véase Gráfica 7), las tres primeras secretarías están relacionadas con políticas que afectan directamente a la salud, la calidad de vida de la población y su seguridad, protección y presupuesto financiero necesario para la ejecución de acciones.

En marzo de 1999 el gobierno federal mexicano anunció el primer Programa Nacional de Acción Climática, el cual de conformidad con Primer Reporte Público Anual de Acción Climática (2006) no se ejecutó. Posteriormente en el año 2000 se anuncia la Estrategia Nacional de Acción Climática, ambos instrumentos no fueron publicados de manera oficial y únicamente eran de carácter informativo, respecto a la acción del sector público en las acciones de mitigación.

La falta de asignación de recursos financieros para la ejecución de acciones nacionales se hace evidente también en el Primer Reporte Público Anual de Acción Climática (2006), al mencionar que “hasta el año 2006 el tema del cambio climático no estaba todavía reconocido en los programas operativos anuales dentro de la estructura presupuestal fiscal”.

En el año 2005 el Comité cambia su denominación a Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, sin embargo siguió conformada por siete secretarías. Es hasta el año 2012 con la expedición de la Ley General de Cambio Climático cuando de manera oficial la CICC se constituye con trece secretarías de Estado, es decir, se gesta una política transversal e integral en la cual están involucrados diversos sectores económicos, atendiendo al carácter multifactorial de mitigación y adaptación que significa el problema del calentamiento global.

Desde la ratificación de la CMNUCC, México ha demostrado cierto interés político nacional para hacer frente al tema del calentamiento global. Sin embargo, dichos instrumentos de política nacional, así como algunas de sus comunicados internacionales en su mayoría han sido laxos, tardíamente expedidos al no dar continuidad. Verbigracia, el Programa Nacional

de Acción Climática (1999) y la Estrategia Nacional de Acción Climática (2000) arriba mencionados mismos que no se ejecutaron.

Otro ejemplo lo encontramos en la ENCC 2007-2012 que propuso políticas y estrategias de acciones de mitigación y adaptación, asimismo reconoció la necesidad de definir qué políticas y medidas propuestas podrán costearse con fondos fiscales, y cuáles requerirían de la cooperación internacional, es decir, no definió aún los compromisos nacionales. Los términos concretos se definieron hasta dos años después, a través del Programa Especial de Cambio Climático (2009-2012), publicado el 28 de agosto de 2009 en el Diario Oficial de la Federación, meses antes de la COP15-Copenhague.

En dicho PECC, a través de sus 294 metas se planteó como objetivo alcanzar una reducción total de emisiones anuales a corto plazo de alrededor de 51 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> para el año 2012, **con respecto al escenario tendencial (línea base al 2012 que ascendería a 786 MtCO<sub>2</sub>e).**<sup>184</sup>

En ese mismo año 2009, en la COP15 México anunció a la comunidad internacional la meta referida en el párrafo anterior y una más a mediano plazo; bajo el principio de buena fe que debe imperar en cualquier instrumento internacional, esta meta es la reducción del 30% de sus emisiones bajo el escenario *BAU*, por debajo de su línea base del año 2020; el 31 de enero de 2010 México informó al Secretariado de la Convención su intención de asociarse a los Acuerdos de Copenhague, ratificando los dos compromisos voluntarios y aspiracionales antes mencionados.<sup>185</sup>

De conformidad con el „Informe de Avances del PECC 2009-2012“, las metas para el año 2012 fueron satisfactoriamente cumplidas, surgiendo posteriormente nuevos instrumentos para continuar los esfuerzos del país y así empezar a ejecutar acciones concretas que permitan transitar gradualmente hacia una economía baja en carbono.

---

<sup>184</sup> De con lo establecido en la ENCC 2013-2018, las emisiones de México en 2010 estimadas en unidades de CO<sub>2</sub> equivalente totalizaron 748 millones de toneladas, lo que indica un incremento del 33% con respecto a las emisiones de 1990. En el periodo de 2001 a 2010, las emisiones de GEI presentan una Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) de 2.6%. Cabe señalar que la construcción de una línea de base es un ejercicio analítico sobre bases realistas y no una predicción ni una declaración de compromisos nacionales.

<sup>185</sup> [http://unfccc.int/files/meetings/cop\\_15/copenhagen\\_accord/application/pdf/mexicocphaccord\\_app2.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/copenhagen_accord/application/pdf/mexicocphaccord_app2.pdf)

En el año 2012 con la expedición de la Ley General de Cambio Climático, México estableció por mandato de ley su primera meta a mediano plazo (2020) anunciada en Copenhague y decretó otra a largo plazo, reducción de un 50% de emisiones para el año 2050, bajo la línea base del año 2000.

No obstante lo anterior, la Ley General de Cambio Climático como las anteriores y actuales ENCC y PECC condicionan estas metas aspiracionales a la designación de presupuesto federal y sujetas a la obtención de apoyos financieros y tecnológicos, nacionales o internacionales, tanto públicos como privados para la implementación de acciones de mitigación y adaptación, así lo reitera la actual ENCC 2014-2018 en su numeral I.3.

En ese tenor, es necesario aclarar que México como el resto los países No-Anexo I, aún no ha alcanzado el tope máximo proyectado de sus emisiones de GEI, por lo que sus compromisos son bajo el escenario *Business as Usual*.

Aunque ya se señalaron algunos compromisos de México, manifestados en la LGCC, nos permitimos mencionar que su proceso legislativo no fue sencillo, ya que durante los dos años previos a su expedición se presentaron diversas iniciativas de ley, las cuales tuvieron que ser consensadas por los distintos partidos políticos; asimismo es necesario resaltar el importante papel que jugaron las organizaciones de la sociedad civil ambientalista, quienes más impulsaron la aprobación de la ley<sup>186</sup> temiendo la falta de continuidad en las políticas públicas mexicanas, por el momento de coyuntura próximo a las elecciones presidenciales.

En ese contexto, el Ejecutivo Federal expidió el 06 de junio de 2012 la citada LGCC, siendo uno de los primeros países en desarrollo en crear una norma que dé continuidad a las políticas domésticas, esta Ley marca las directrices e intereses generales de México para afrontar al calentamiento global, asimismo refleja los compromisos del país ante la comunidad internacional; entre los instrumentos más destacables de esta ley podemos mencionar:

---

<sup>186</sup> Cfr, ÁVILA Akerberg Andrés, “Éxitos y fracasos de la legislación de cambio climático en América del Norte”, *Revista Norteamérica*, vol.7, Enero- 2012, México, p. 189.

- Establece la concurrencia de facultades de la Federación, los Estados y municipios en la elaboración y aplicación de políticas públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero.
- Considera promover la aplicación transversal de la política nacional de cambio climático en el corto, mediano y largo (10, 20 y 40 años), a través de dos principales instrumentos de planeación: 1) La Estrategia Nacional de Cambio Climático, la cual debe revisarse cuando menos cada diez años en materia de mitigación y cada seis años en materia de adaptación; 2) Programa Especial de Cambio Climático en el que se concretan metas sexenales específicas; promoviendo la transición hacia una economía competitiva, sustentable y de bajas emisiones de carbono.

Al definir metas concretas a través de estos instrumentos, se hacen identificables los apoyos financieros o tecnológicos necesarios para su cumplimiento,<sup>187</sup> pues se reitera que las circunstancias del país como economía emergente aún requieren del apoyo internacional para el fortalecimiento de las capacidades nacionales y el logro de estas metas.

- Crea la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático con trece Secretarías, que tiene entre sus atribuciones: Promover la coordinación de acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal en materia de cambio climático, formular e instrumentar políticas nacionales para la mitigación y adaptación al cambio climático, así como su incorporación en los programas y acciones sectoriales correspondientes, proponer alternativas para la regulación de los instrumentos de mercado previstos en la ley, considerando la participación de los sectores involucrados.

Cabe destacar que el Decreto de creación de la CICC del 25 de abril de 2005 (abrogado con la entrada en vigor de la LGCC), establecía la obligación de difundir un reporte público anual con los avances de México en la materia (artículo 3º fracción XII del Decreto), obligación que continúa (artículo 47, fracción XIII LGCC).

---

<sup>187</sup> Verbigracia, el actual PECC considera que las metas de mitigación de: Emisiones de metano y las Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación (NAMA) que reducen Contaminantes Climáticos de Vida Corta, se requiere de apoyos financieros y tecnológicos, nacionales o internacionales, tanto públicos como privados.

Entre los años 2005 y 2011, de conformidad con el Oficio Núm. UCPAST/UE/14/452, de fecha 21 de abril de 2014, la Unidad de Enlace de la SEMARNAT informó que la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático únicamente emitió un Reporte Anual 2005-2006, y a partir de 2011 esta Comisión acordó que los reportes del Programa Especial de Cambio Climático (PECC) servirían como Reporte Anual, es decir, el Informe de Avances del Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012.

En ese contexto, la CICC tiene la obligación de difundir sus trabajos y resultados así como publicar un informe anual de actividades (Artículo 47, fracción XIII de la LGCC). Por su parte el INECC tiene la facultad de evaluar el cumplimiento de los objetivos de adaptación y mitigación previstos en la Ley, la ENCC y el PECC (artículos 15, fracción VI, 98 y 104 de la LGCC), por lo anterior consideramos necesario hacer público este informe de evaluación de cumplimiento que realiza el INECC, para dar cumplimiento al *principio de participación ciudadana y acceso a la información*, así como lo previsto por el artículo 6, inciso a), fracción ii) de la CMNUCC.

- Crea un Sistema Nacional de Cambio Climático en el cual se congregan representantes de los tres órdenes de gobierno, la CICC, el INECC, el Consejo de Cambio Climático y el Poder Legislativo, con el objeto de fortalecer las políticas y acciones de mitigación y adaptación, para transitar hacia una economía verde incluyente.
- Creación del Consejo de Cambio Climático integrado por el sector social, privado y académico, que tiene entre sus facultades: Recomendar a la CICC realizar estudios, adoptar políticas, acciones y metas tendientes a enfrentar los efectos adversos del cambio climático, promover la participación social, informada y responsable, a través de las consultas públicas que determine en coordinación con la Comisión y dar seguimiento a las políticas, acciones y metas en la Ley General de Cambio Climático y sus instrumentos de planeación.
- Creación de un Fondo para el Cambio Climático: Cuyo objeto es captar y canalizar recursos financieros públicos, privados, nacionales e internacionales, para apoyar la implementación de acciones nacionales para enfrentar el cambio climático. Si bien las acciones relacionadas con la adaptación son prioritarias (artículo 80 de la LGCC), esta

institución deberá facilitar la recepción de flujos económicos también para acciones de mitigación y fortalecimiento de capacidades.

La operación del Fondo deberá estar guiada por el *principio de transparencia*, pues como se señaló en el Capítulo Tercero, a nivel internacional, la claridad en el flujo de recursos financieros y su implementación, son la base para la credibilidad y certeza en el cumplimiento del objetivo último de la Convención. El correcto manejo del Fondo fortalecerá la credibilidad del país y hará más atractiva la cooperación y participación de otros actores internacionales en acciones concretas para México.

- Mandata la creación de un „Registro Nacional de Emisiones de Gases y compuestos de Efecto Invernadero“ con el objeto de contar con información oportuna, confiable y verificable para evaluar las emisiones empresariales de Compuestos y Gases de Efecto Invernadero en el país y que permitirá establecer las políticas públicas tendentes la mitigación de los mismos.

De conformidad con el Artículo Cuarto Transitorio de la LGCC, el Reglamento para la operación de dicho Registro debía emitirse doce meses después de la publicación de la Ley; sin embargo éste fue publicado más de veinticuatro meses después, el 28 de octubre de 2014 (a poco más de un mes de la COP20/CMP10 que se celebrará en la ciudad de Lima del 1 al 12 de Diciembre de 2014), en él se establecen seis grandes sectores sujetos con la obligación de reportar sus emisiones, estos son: Sector energía, transporte, industrial, agropecuario, de residuos y de comercio y servicios.

- Los compromisos de mitigación manifestado en la COP16 fueron ratificados en la Ley, pero no en el cuerpo adjetivo de la misma, sino en el Artículo Segundo Transitorio que establece:

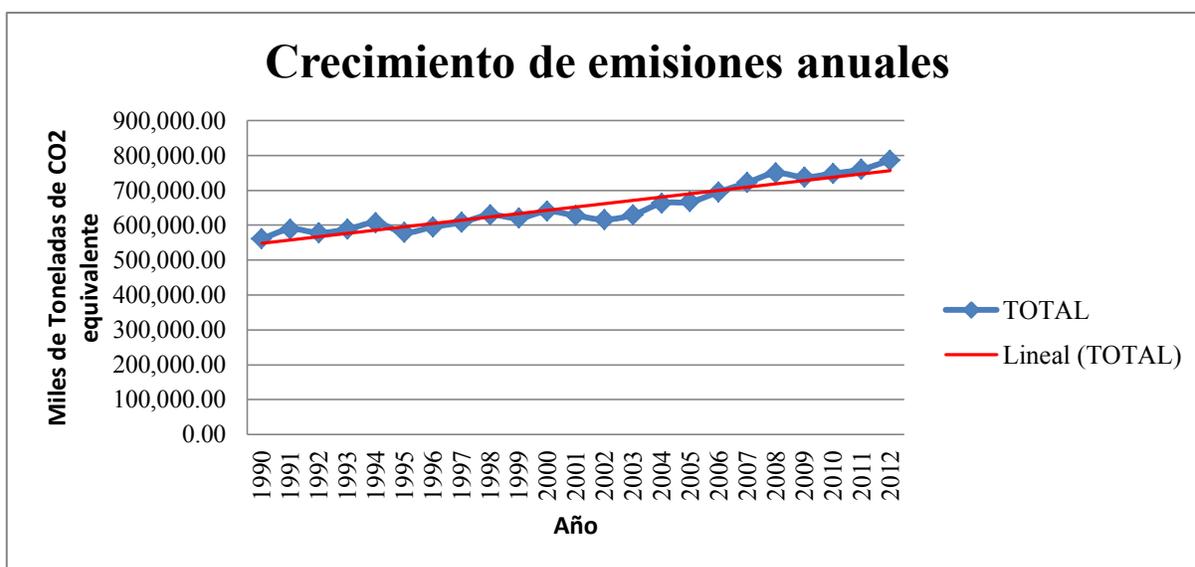
**El país asume el objetivo indicativo o meta aspiracional de reducir al año 2020 un treinta por ciento de emisiones con respecto a la línea de base; así como un cincuenta por ciento de reducción de emisiones al 2050 en relación con las emitidas en el año 2000. Las metas mencionadas podrán alcanzarse si se establece un régimen internacional que disponga de mecanismos de apoyo financiero y tecnológico por parte de países desarrollados hacia países en desarrollo entre los que se incluye los Estados Unidos Mexicanos. Estas metas se revisarán cuando se publique la siguiente Estrategia Nacional.**

La Ley General de Cambio Climático promueve la transición hacia un crecimiento bajo en carbono al fijar metas aspiracionales para reducir las emisiones, desincentivar el uso de combustibles fósiles, potenciar el uso de energías renovables, incrementar la eficiencia energética, mejorar la infraestructura de transporte público y de manejo de residuos sólidos, y frenar la deforestación.

Cabe destacar que la meta para el año 2050, sí tiene una línea base respecto a la cual se reducirán las emisiones de GEI, sin embargo, la meta aspiracional al 2030 aún no establece este parámetro, se espera que para finales del año 2014 se identifique la línea base.

No obstante lo anterior, se reitera que la meta prevista en la Ley General de Cambio Climático, es un compromiso aspiracional, que no atente contra el desarrollo económico del país y bajo un escenario *Business as Usual*, y tomó como base el año 2012, que es el de mayores emisiones de GEI hasta la fecha de expedición de la LGCC, como se observa en la siguiente gráfica.

**Gráfica 10. Emisiones Anuales de México 1990 – 2012.**<sup>188</sup>



<sup>188</sup> Elaboración propia con información del Sub-Sistema del Inventario Nacional de Emisiones a la Atmósfera de México. En el año 1990 se emitieron el equivalente en miles de toneladas de CO<sub>2</sub> de 561035.23, en el 2012 este número aumentó a 786,000. <http://sinea.semarnat.gob.mx/sinea.php> Fecha de consulta 06 de junio de 2014, 22:59 horas

La gráfica anterior evidencia que el crecimiento económico de México sigue estrechamente vinculado a la emisión de compuestos de efecto invernadero, que como advertimos en la Gráfica 7, son derivados de diversos sectores industriales.

A pesar de estas evidencias, la LGCC mandata **priorizar las acciones de mitigación con mayor potencial de reducción al menor costo que conlleven beneficios ambientales, económicos y sociales** para mejorar la calidad de vida de los mexicanos (artículos 32 y 64, fracción II de la LGCC), es decir, las acciones no deben atender contra el crecimiento económico del país.

En ese tenor, la presente administración a través de la nueva ENCC, publicada en el DOF el 03 de junio de 2013, justo antes de la reunión del ADP 2-2 (4 a 13 de junio de 2013) y su PECC (DOF del 28 de abril de 2014), tiene como prioridad reducir Contaminantes de Vida Corta como: carbono negro (BC), el ozono troposférico, metano (CH<sub>4</sub>) y algunos hidrofluorocarbonos (HFC), es decir, sólo dos de los seis gases previstos en el Protocolo de Kioto.

Con estas acciones se pretende que México reduzca a corto plazo importantes contaminaste climáticos, en los cuales su vida media es de días hasta máximo 15 años, a diferencia de los GEI, esto pretende reducir de forma rápida algunas fuentes emisoras con la tecnología existente; “su mitigación resultará en beneficios adicionales e importantes a nivel local como el mejoramiento de la calidad del aire, la reducción de riesgos para la salud y aquellos que afectan el rendimiento de los cultivos”.<sup>189</sup>

Como se señaló en el Capítulo Segundo, la mayoría de los CCVC son producidos en países en desarrollo, es decir, México aún debe enfrentar problemas que las grandes economías como las europeas prácticamente ya han solucionado.

Lo anterior no es óbice para que el Estado Mexicano eventualmente deba incorporar a sus políticas, acciones encaminadas a disminuir los otros GEI previsto actualmente en el Protocolo de Kioto, como lo es el Bióxido de Carbono, que como advertimos en la Gráfica

---

<sup>189</sup> Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018, p. 18.

7, en México este gas se produce principalmente por la generación de energía, la industria de la manufactura y construcción, así como el uso de transporte obsoleto.

Por su parte, la meta estimada de mitigación total del actual PECC es de 83.2 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>e, sin embargo, no establece bajo qué escenario o línea base son los compromisos de esta administración, ya que la metodología de cálculo será elaborada a finales del 2014.

En el capítulo anterior se señaló que son tres los instrumentos interconectados que permiten una mejor toma de decisiones e implementación de acciones en la gestión y protección de los recursos naturales, en este caso la protección de la atmósfera, en ese contexto México ha implementado otras herramientas de carácter económico, para complementar sus esfuerzos.

- Entre los instrumentos políticos-financieros que integran las acciones nacionales están los dos impuestos especiales a los combustibles con contenido de carbono y a los plaguicidas, para el ejercicio fiscal de 2014, los cuales buscan combatir las prácticas que dañan el medio ambiente y fomentar una economía cada vez más limpia.
- Por su parte, la reforma energética además tener como objetivo fortalecer la industria petrolera (con un alto impacto ambiental) e incrementar la renta petrolera, pretender modernizar y diversificar la industria eléctrica y generar fuentes de electricidad alternativas limpias y bajas en carbono.

Aunque no es tema de investigación del presente trabajo analizar la capacidad de mitigación de la industria petrolera mexicana, se deberá tener especial atención en este sector y las nuevas reformas jurídicas e institucionales, pues los compromisos de cualquier Estado ante la CMNUCC son la estabilización de las concentraciones de GEI por lo que deberá fortalecerse el uso de fuente de energía limpias y renovables.

Los anteriores esfuerzos deben verse reflejados en programas sectoriales que aseguren el cumplimiento de los compromisos nacionales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional de Cambio Climático, su Programa Especial y en las leyes nacionales que son los instrumentos a través de los cuales se ha manifestado ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático los compromisos de

mitigación y adaptación de México. En ese tenor se señalarán algunos de estos programas de Estado Mexicano, tomando como base Quinta Comunicación Nacional.

- Se señaló con anterioridad la creación del „Registro Nacional de Emisiones de Gases y compuestos de Efecto Invernadero“, sin embargo previo a esta institución, desde el año 2004 México contaba con un **Registro Voluntario de Emisiones, denominado Programa GEI México**, que es una alianza público-privada coordinada por la SEMARNAT y la Comisión de Estudios del Sector privado para el Desarrollo Sustentable (CESPEDES) del Consejo Coordinador Empresarial. El programa cuenta con el apoyo técnico del Instituto de Recursos Mundiales (World Resources Institute-WRI) y el Consejo Mundial Empresarial para el Desarrollo Sustentable (WBCSD).<sup>190</sup>

Este programa fue el principal intento por involucrar a las empresas privadas, en lo compromisos de mitigación del Estado mexicano, y que serán incrementados los esfuerzo con la expedición y entrada en vigor del Reglamento del Registro Nacional de Emisiones de Gases y compuestos de Efecto Invernadero.

- **Programa Luz Sustentable:** Tiene como propósito promover el ahorro de energía eléctrica en los hogares mexicanos, al inducir en la población el uso de lámparas ahorradoras, en beneficio del medio ambiente y la economía familiar.<sup>191</sup>
- **Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda “Ésta es tu casa”:** El programa tiene como finalidad otorgar un subsidio que facilite a la población de menores ingresos adquirir, mejorar o rehabilitar vivienda. De agosto de 2009 a julio de 2011, se llevaron a cabo 169 mil acciones de vivienda nueva con paquete básico entre Hipoteca verde y Ésta es tu casa.<sup>192</sup>
- **Esquema de sustitución vehicular:** Inició en octubre de 2003 con el objetivo de fomentar la renovación del parque vehicular federal, consiste en un estímulo fiscal

---

<sup>190</sup> <http://www.geimexico.org/acerca.html> Fecha de consulta, 10 de octubre de 2014, 10:48 horas.

<sup>191</sup> [http://www.fide.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=120&Itemid=218](http://www.fide.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=120&Itemid=218) Fecha de consulta, 11 de octubre de 2014, 11:48 horas.

<sup>192</sup> Comisión Intersecretarial de Cambio Climático. *México: Quinta Comunicación Nacional ...op. cit.*, pp. 326-327.

para adquirir una unidad nueva o usada de hasta seis años de antigüedad, la cual sustituye a un vehículo de más de 10 años, que haya prestado el servicio público federal. De 2004 a 2011 se han inscrito al Esquema 24,746 vehículos, de los cuales se han destruido 21,214 de ellos, con lo cual se redujeron 2.24 MtCO<sub>2</sub>.<sup>193</sup>

Advertimos que el esfuerzo de mitigación de GEI y otros contaminantes atmosféricos que México se propone desarrollar, requiere de una transformación de las formas de producción y consumo, de la utilización de energía y del manejo de recursos naturales, así como de recursos financieros y tecnológicos internacionales.

No obstante lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo de la presente administración, como el de todas las anteriores administraciones, sigue siendo la prioridad acelerar el crecimiento económico del país, dejando en segundo plano la protección de los recursos naturales. En este tenor, este reto económico, político, jurídico y social de México debe verse como una oportunidad de hacer eficiente el aprovechamiento de nuestros recursos naturales, industrias competitivas y eficientes.

Aunado a los progresos legislativos e institucionales, a continuación se mencionan algunos de los programas nacionales que tiene como fin concretar las grades directrices de la política nacional mexicana.

#### **4.3. El compromiso internacional de México a la luz de los principios de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático**

Los principios del Derecho Internacional Ambiental gestados a partir de la década de los setentas del siglo XX, han servido de guía para los Estados en la gestión y protección de los recursos naturales, entre ellos la atmósfera. Por lo que hace a los principios establecidos en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, algunos de ellos han sido susceptibles de interpretación por los países en virtud de sus intereses nacionales y de interacción de fuerza entre los diversos actores involucrados, como se señaló en el Capítulo Tercero.

---

<sup>193</sup> *Ibidem*, p. 290.

México no ha sido la excepción en interpretar dichos principios, para el caso concreto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su participación en la agenda climática podemos señalar, que su actuación en la lucha frente al calentamiento global, ha sido guiada por los principios emanados de dicho instrumento:

**A) Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades:**

México es considerado aún como país en desarrollo por los grandes rezagos sociales y económicos que aún enfrenta, por lo que dicho principio ha sido ampliamente retomado por México en los foros multilaterales; lo anterior en virtud de las contribuciones históricas al problema y la imperante necesidad de apoyo internacional de tipo económico, tecnológico o capacitación.

El crecimiento económico del país sigue estrechamente vinculado a la emisión de GEI, lo que contribuye al deterioro de sus ecosistemas y principalmente al bien común global que es la atmósfera. Lo anterior obliga al país a unirse a los esfuerzos de la comunidad internacional, y a la construcción de capacidades nacionales para transitar a una economía baja en carbono que nos permita adquirir mayores compromisos internacionales.

En los foros internacionales se ha pugnado porque los países desarrollados se comprometan activamente en la lucha contra el calentamiento global, pero también porque el resto de los Estados participen en la misma labor de manera equitativa a sus emisiones y en apego a las circunstancias y capacidades de cada país, pues como hemos señalado las emisiones de México se encuentran muy distantes de otras economías como: China, India, Japón o los Estados Unidos de América; por lo anterior México considera que para alcanzar el objetivo de la Convención es imprescindible la participación de toda la comunidad internacional, en estricto apego los principios emanados de ésta.

El uso de este principio ante los foros internacionales se advierte a lo largo de diversos instrumentos y pronunciamientos públicos desde la negociación de la Convención hasta la actualidad (propuesta Fondo Verde para el Clima, véase anexos 1 y 2); no obstante lo anterior, la interpretación de México a este principio es progresista, muestra de lo anterior es

la expedición de instrumentos administrativos que han dado continuidad a las políticas de mitigación, como lo son la ENCC y el PECC actuales. Asimismo la Ley General de Cambio Climático representa el mayor esfuerzo nacional para obligar a cualquier administración a dar continuidad a las políticas domésticas, estas acciones permiten colocar a México como país en desarrollo pionero a los ojos de la comunidad internacional, en el cumplimiento de nuestras sus compromisos nacionales, lo cual permitirá que el país siga teniendo credibilidad y apoyo de la sociedad internacional.

## **B) Principio de necesidades específicas y circunstancias especiales**

Señalamos que para México el tema de adaptación tiene igual importancia que el tema de mitigación, por su situación geográfica, ecosistémica y grado de vulnerabilidad. En se tenor el país debe buscar alianzas con otros países en vías de desarrollo para los cuales, el tema sea igual de importante y vean en este tema una ventana de oportunidades al progreso y fortalecimiento de capacidades nacionales.

Por lo anterior, México busca impulsar nuevas oportunidades de cooperación bilateral para compartir experiencias y mejores prácticas en el marco de la cooperación Sur-Sur y triangular, máxime que su condición como país miembro de la OCDE le conmina a promover acciones con países en desarrollo que le permitan beneficiarse a ambos de las experiencias adquiridas en la lucha contra el calentamiento global.

A nivel nacional se deberá fortalecer el „Fondo para el Cambio Climático“, que sus reglas de operación entraron en vigor a partir del 06 de septiembre de 2013, con la intención de poder acceder a los recursos económicos que se transferirán al “Mecanismo Internacional de Varsovia para Pérdidas y Daños” (que aún no se encuentra en operación) o los mecanismos en operación y que ya cuentan con recursos disponibles como el “Fondo Verde para el Clima”.

En cuanto a la adopción de un nuevo protocolo, otro instrumento legal o un resultado acordado con fuerza legal, el país considera que éste deberá prever dentro de sus principales temas a la adaptación, para que todos los países desarrollen capacidades y compartan conocimientos y experiencias, (véase Anexo 2)

### **C) Principio de precaución:**

En el ámbito internacional, este principio se encuentra en diversos instrumentos jurídicos internacionales ambientales con muy distintas acepciones, algunos de las cuales son incompatibles unos con otros, haciendo evidente que es un principio que aún no define sus alcances sobre las obligaciones internacionales que conlleva, por lo anterior es necesario delimitar de manera clara los alcances jurídicos en la implementación del mismo.

México debe ser propositivo en el uso y alcances de este principio en los temas ambientales y principalmente en las cuestiones del calentamiento global, pues como hemos observado es necesario fortalecer los conocimientos científicos y tecnológicos, para que las obligaciones internacionales estén alineadas con dichas evidencias científicas, y que permitan a cualquier Estado, incluyendo México, transitar hacia una economía baja en carbono y prácticas más amigables con el ambiente.

En la esfera nacional, advertimos en el “cuadro de legislación nacional” que algunas leyes secundarias prevén este principio, entre ellas la LGCC. En ese tenor, éste debe ser fortalecido no sólo para su correcta aplicación como guía en la conducta de los tomadores de decisiones o aquellos que ejecuten alguna actividad que pudiera dañar al ambiente, sino también en la evaluación de las autoridades administrativas y en la impartición de justicia ante la urgencia en las medidas provisionales.

### **D) Principio de cooperación internacional:**

El interés de México en materia de cambio climático ha permitido atraer la participación de la comunidad internacional, así como de las agencias de cooperación, organismos internacionales e incluso del sector privado.

La operación del Fondo para el Cambio Climático debe ser la plataforma para transparentar, promover y fortalecer el *principio de cooperación internacional*<sup>194</sup> ambiental, en aras de

---

<sup>194</sup> Principio establecido en el artículo 89, fracción X de la CPEUM el cual establece que en la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional

diversificar las capacidades de adaptación y concretar acciones de mitigación en conjunto con otros países.

México considera que sólo través de la participación activa de toda la comunidad internacional podrán concretarse acciones de mitigación, principalmente en la transferencia financiera, tecnológica y desarrollo de capacidades, entre países Anexo I y No-Anexo I.

El país ha participado activamente en el Mecanismo de Desarrollo Limpio, en el cual habrá de seguirse apoyando para fortalecer las capacidades nacionales. En este tenor, resulta prioritario que México conmine a los países a ratificar el segundo periodo de compromisos del Protocolo de Kioto, a fin de continuar participando de sus mecanismos flexibles. Por su parte, México presentó esta ratificación el pasado 23 de septiembre de 2014.

En ese tenor, México está en favor de la utilización de los mecanismos de mercado como el Mecanismos de Desarrollo Limpio (Véase anexo 2), así como la implementación de otros mecanismos dentro de la Convención, como las modalidades tradicionales de cooperación y esquemas de cooperación Sur- Sur y triangular, para procurar diálogos con economías emergentes que comparten muchos de los retos nacionales

#### **E) Principio de Desarrollo Sustentable:**

Este principio es el núcleo de cualquier política e instrumento ambiental, el compromiso de México con este principio debe ser fortalecido en cada sector político-administrativo, pues como hemos señalado el país está catalogado como el cuarto país megadiverso, por su capital natural y humano, por lo que la correcta gestión de sus riquezas naturales resulta imperante.

Por lo anterior se debe fortalecer la transversalidad en la gestión de los recursos naturales en México; sólo mostrando que el crecimiento económico no debe estar peleado con la protección de la naturaleza, en este caso con la atmósfera, el país tendrá legitimidad de pedir al resto de los países que asuman de manera responsable el compromiso que les corresponde.

---

para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Si bien, el grado de desarrollo del país no permite el establecimiento de reducciones cuantificadas y jurídicamente vinculantes; la postura México es promover medidas de mitigación aspiracionales, que no atenten contra el desarrollo nacional, bajo un escenario *Business as Usual*, y en condiciones equitativas, que gradualmente nos permitan transitar hacia una economía baja en carbono.

México está dispuesto a iniciar un diálogo sobre posibles obligaciones adicionales de las Partes No-Anexo I, siempre y cuando sean autodefinidos y no conlleven sanción en caso de incumplimiento, estos compromisos sólo se podrán concretar si a nivel internacional se establece un régimen multilateral que asegure la participación de los principales emisores y del resto de los países con equidad, transparencia y brinde uniformidad a las reglas para todos los países, disponga de mecanismos de apoyo financiero y tecnológico por parte de países desarrollados.

La lucha contra el cambio climático puede representar oportunidades de crecimiento económico para el país de manera sustentable, a través de una política visionaria podrá crear sinergias con otros Estados para transitar hacia una economía baja en carbono e industrias más competitivas.

En ese tenor el papel de México en las negociaciones internacionales climáticas debe ser ejemplo y oportunidad para posicionar al país como una economía emergente, comprometida con los esfuerzos de la comunidad internacional para hacer frente al cambio climático y otros temas ambientales.

*“Y es que la naturaleza no hace nada en vano, y entre los animales, el hombre es el único que posee la palabra”.*

Aristóteles

## **Conclusiones**

La expansión de la industrialización trajo beneficios económicos y sociales, potencializó y facilitó los patrones de producción, consumo y movilidad; sin embargo, la búsqueda ciega por la tecnología, su aplicación sin ninguna regulación, lejos de criterios afables con el ambiente, las ideas modernistas de acumulación y desperdicio han separado gradualmente a la humanidad del respeto por la naturaleza, trayendo como consecuencia la degradación de ésta, y una evidente crisis ambiental que hoy todos padecemos.

A través de esta investigación hemos observado que los problemas ambientales despertaron el interés político, social y jurídico, sólo cuando se evidenciaron los impactos negativos en la humanidad como: pérdidas económicas, afectaciones a la salud, menoscabo a la infraestructura, seguridad, etc, y han sido abordados primordialmente desde una perspectiva utilitarista de los recursos naturales.

En el siglo XX las externalidades ambientales en distintas partes del mundo, impulsó la consolidación de acciones de cooperación internacional, algunos Estados celebraron los primeros convenios regionales; con los años la gravedad y expansión de dichos problemas permitió la creación de un régimen institucional y la adopción de tratados mundiales ambientales, consolidándose así la disciplina del Derecho Internacional Ambiental, en la actualidad estos temas merecen y son abordados con una visión más integral y completa de los múltiples factores que repercuten en los problemas ambiental.

Esta disciplina tiene parte de su fundamento en el *ius naturalismo*, pues considera la dinámica y ciclos de la naturaleza y cómo el respeto a éstos, impactan en los derechos inherentes de las personas. En ese contexto, para afrontar la crisis ambiental que vivimos hoy, la construcción del régimen ambiental internacional debe considerar la esta dinámica, así como concientizar en la importancia que representa la protección del ambiente y los beneficios que por consecuencia trae para el género humano.

El Derecho Internacional Ambiental consta de un conjunto de normas, principios, teorías y demás instrumentos de carácter *soft law* que tiene por objeto regular la actividad del hombre que repercute directamente a los recursos naturales de interés general para la comunidad internacional; siendo el medio ambiente el bien jurídico tutelado.

Entre las fuentes del Derecho Internacional Ambiental encontramos principios que se han especializado en esta disciplina, como ideas fundamentales y guías para lograr su fin último que es la protección, gestión y preservación de los recursos naturales; algunos de los cuales aún se encuentran en instrumentos de carácter *soft law*, estos principios son de naturaleza económica, política y jurídica.

Por lo que hace a los instrumentos de carácter *soft law*, encontramos las diversas resoluciones de la AGONU y los informes del PICC que en ocasiones se confrontan con las políticas e intereses económicos de los Estados, por lo anterior es necesario que las medidas adoptadas por los países guarden mayor congruencia con el conocimiento científico y sus compromisos estén fundamentadas en los *principios de prevención y precaución* que consideran a la ciencia como una importante herramienta en el surgimiento de obligaciones internacionales y la impartición de justicia.

Por su trascendencia algunos principios han permeado en la legislación nacional y en las posturas oficiales de los Estados en la construcción del régimen internacional ambiental, de igual forma, por su jerarquía algunos principios son considerados por los doctrinarios como normas inexcusables en la implementación de obligaciones internacionales.

En ese tenor, se infiere que existen principios del Derecho Internacional Ambiental que pueden ser considerados como normas de *ius cogens*, pues han sido aceptados unánime e históricamente por los países, como lo es: *La soberanía sobre los recursos naturales o el deber de abstenerse de causar daños*; la observación universal de estas máximas categóricas, son conservadoras de la coexistencia entre los Estados.

No menos importantes resultan otros principios que han evolucionado desde la Declaración de Estocolmo, hasta la implementación en instrumentos jurídicamente vinculantes, pues como se estudió en los Capítulos Primero y Tercero, la naturaleza misma de cualquier tratado internacional ambiental debe basarse en *la cooperación internacional ambiental*, ésta

es una de las mejores herramientas para los Estados de ejecutar acciones específicas ambientales globales. Asimismo, el *principio de desarrollo sustentable* es el núcleo de toda política ambiental, pues cualquier manejo y gestión eficiente de los recursos naturales debería reflejar bienestar social y económico; por lo anterior consideramos que estos principios deben ser implementados de manera categórica en el surgimiento de toda norma ambiental internacional.

Existen principios que devienen de una lógica jurídica de respeto por la naturaleza, los cuales se encuentran relacionados entre sí y permiten por ende alcanzar el objetivo último del Derecho Internacional Ambiental, entre ellos: *desarrollo sustentable, deber de no causar daño, cooperación internacional ambiental, el que contamina paga, precaución, prevención y ordenamiento territorial*, entre otros.

Otros principios son de naturaleza política como lo es el de *responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades* o el de *necesidades específicas y circunstancias especiales*, pues fueron redactados de manera flexible, dinámica y su implementación atiende a circunstancias cambiantes en el tiempo (situación económica e intereses políticos de un país), por lo cual incluso está sometida a la interpretación a conveniencia de cada país, estos principios son más un argumento en la negociación de obligaciones internacionales entre los Estados.

Una de las cuestiones más importantes que regula el Derecho Internacional Ambiental es el cambio climático, como un fenómeno que tiene consecuencias a nivel mundial en los recursos naturales, las economías, la infraestructura de los Estados, la vida diaria de los individuos; por lo cual constituye un tema de atención global.

En ese tenor, los principios antes enunciados además de los *principios de Derecho Humano a un medio ambiente sano, participación ciudadana y acceso a la información* constituyen una guía mínima política-jurídica en la gestión y protección del ambiente en cualquier país, y especialmente en la lucha contra el calentamiento global, pues como se señaló resulta trascendental hacer consciente y participe a la sociedad en general.

El calentamiento global es un fenómeno de carácter multifactorial, por lo que los instrumentos jurídicos son una pieza más de las cuestiones para el tratamiento del tema, deben considerarse también instrumentos económicos-financieros y la potencialización de conocimiento científico. Dado el aspecto multifactorial que representa el calentamiento global, dichos instrumentos se encuentran en constante actualización, sin embargo son parsimoniosas las negociaciones para la ejecución de sus compromisos y la implementación de acciones.

Por el grado de vulnerabilidad de México ante el calentamiento global, resulta de interés nacional su participación en la agenda multilateral, si bien en la esfera nacional e internacional el tema de adaptación representa un tema de vital importancia, la construcción de capacidades no debería estar disminuida con la implementación de acciones de mitigación.

Se observa que por el contexto nacional de rezago en materia económico y social, dicha participación ha estado influida desde la celebración de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) por el *principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades*; lo anterior atendiendo al atraso tecnológico, económico y social. Esto no es óbice para que la postura del país sea comprometida con los esfuerzos de la comunidad internacional para hacer frente al problema del calentamiento global. La interpretación progresista de este principio por parte México, ha proporcionado herramientas necesarias para ejecutar acciones de mitigación y argumentos suficientes en la negociación climática.

En ese tenor, se puede afirmar que el país ha utilizado el *principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades* de manera propositiva para poder posicionarse como un país comprometido, verbigracia: la propuesta del “Fondo Verde para el Clima”, en el cual México promovió la participación equitativa de toda la comunidad internacional, la expedición de la Ley General de Cambio Climático en la cual expresó sus metas aspiracionales y que tiene como fin dar continuidad y congruencia a la postura nacional, comprometiéndose así en la esfera internacional a ejecutar de manera gradual la disminución de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI).

Es innegable que las emisiones de GEI han aumentado en México desde la celebración de la Convención, y los escenarios económicos consideran que seguirán creciendo, sin embargo los esfuerzos nacionales, la interpretación progresista y visionaria de México en relación a dicho principio, permite ejecutar acciones para que las emisiones sean las menos posibles a las habituales, a fin de cumplir con el objetivo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que es la estabilización de las concentraciones de estos gases en la atmósfera.

El fortalecimiento institucional nacional de los últimos siete años desde la emisión de la primera Estrategia Nacional de Cambio Climático (2007-2012), permitirá ejecutar acciones en distintos sectores económicos, formular políticas transversales y congruentes con las necesidades del país, para contribuir al fortalecimiento del régimen climático. Lo anterior ha proyectado al país como un país en desarrollo comprometido en el tema del calentamiento global, la correcta continuidad de esta política nacional dará credibilidad nacional y legitimación ante el resto de los Estados para fortalecer y aumentar los esfuerzos globales.

Los compromisos y aspiraciones anunciados por México deben ser una ventana de oportunidad para transitar hacia una economía competitiva, sustentable, baja en carbón que permita romper con el paradigma de que el crecimiento económico está pelado con el respeto a la naturaleza, para lo cual un primer paso como país es tomar ventaja de los mecanismos flexibles implementados por el Protocolo de Kioto y promover otros que le permitan diversificar sus acciones de mitigación, así como fomentar acciones de cooperación Sur-Sur y Triangular.

En la política mexicana ambiental es tal la trascendencia de muchos de los principios enunciados en los párrafos anteriores, que han sido retomados a nivel constitucional o en leyes secundarias, sirviendo de guía para la protección de los recursos naturales, entre ellos el bien común global que es la atmósfera, sin embargo algunos principios deben fortalecerse a nivel nacional como internacional para su correcta aplicación, como lo es el *principio de precaución*.

Al ser México un actor más que emite GEI a la atmósfera, su postura internacional es involucrar a mayor pare de la comunidad internacional, de manera equitativa con sus emisiones, a través de un régimen multilateral.

En ese tenor, México considera que la negociación de un nuevo protocolo u otro instrumento legal o un resultado acordado con fuerza legal que se prevé entre en vigor en el año 2020, deberá dar la oportunidad al país de formular compromisos equitativos, voluntarios y autodeterminados, que no conlleven sanciones por su incumplimiento, también deberá disponer de mecanismos de apoyo financiero y tecnológico por parte de países desarrollados; a los cuales con el fortalecimiento de las instituciones nacionales México deberá demostrar que es merecedor y buen gestor de dichos recursos.

México necesita ser más propositivo en la construcción e implementación de ciertos principios del Derecho Internacional Ambiental, pues éstos aún son sometidos a interpretación, por lo cual deberá proponer la delimitación y alcance los mismos, en la adopción de actuales y futuros instrumentos internacionales; la aceptación universal de estos principios guiará el actuar de los Estados en la protección, gestión y conservación de la naturaleza.

Es indiscutible que el cambio climático es la mayor amenaza que ha enfrentado la humanidad, que sólo a través de la voluntad y compromiso político de los Estados, así como del fortalecimiento de diversos instrumentos: jurídicos, tecnológicos-científicos y económicos, este fenómeno podrá verse como una oportunidad internacional de crecimiento económico en armonía con la naturaleza.

*“Hay una fuerza motriz más poderosa que el vapor, la electricidad y la energía atómica: la voluntad”.*

Albert Einstein.

## **Prospectiva**

Las externalidades negativas del cambio climático impactan de manera global en diversos sectores del desarrollo de los Estados, lo cual exige acciones inmediatas para su adaptación y mitigación de manera coordinada dentro de la comunidad internacional, pues todos estos sujetos internacionales contribuyen en mayor o menor medida a la emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI).

La entrada en vigor de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su Protocolo de Kioto, representó un gran paso dentro de las relaciones internacionales para hacer frente a este fenómeno, sin embargo muchas de sus normas y negociaciones son de carácter *soft law*, lo que se traduce en sólo intenciones de buena voluntad pero en acciones poco contundentes.

En ese contexto, es necesario hacer conciencia a nivel individual, nacional e internacional, sobre la trascendencia de este fenómeno, ya que sólo a través de la voluntad individual y estatal se puede poner en marcha acciones concretas y contundentes para hacer frente al cambio climático.

Por lo anterior, podemos afirmar que las negociaciones climáticas internacionales no prosperarán hasta que haya suficiente voluntad política para aceptar obligaciones jurídicas ambiciosas, encaminadas a cumplir con la estabilización de los GEI. En ese tenor, consideramos que el nuevo acuerdo que deberá someterse a consideración en el año 2015, para entrar en vigor en 2020, tendrá dos posibles opciones:

1. Que los países del Anexo B del Protocolo de Kioto, permanezcan sin cambio alguno, siendo los únicos sujetos obligados a la reducción cuantificada. Lo anterior resultaría poco contundente para hacer frente al fenómeno del calentamiento global, pues como se observa

en las gráficas 4 y 5, nuevos Estados se han incorporado a la lista de mayores emisores de GEI, y éstos deben participar en el régimen internacional.

2. Además de un Anexo para los países desarrollados, existe la posibilidad que el resto de los países que actualmente no están obligados a la disminución cuantificada, se conjunten en un Anexo diferente, con compromisos voluntarios y autodeterminados de disminución de emisiones de GEI, sin embargo, éstos serán bajo escenarios *Business as Usual*.

La aceptación de un Anexo para países en vías de desarrollo posiblemente estará condicionada por dichos Estados, a la incorporación de los países desarrollados con mayores emisiones de GEI en la actualidad.

Lo anterior no es óbice para considerar que existen otros mecanismos fuera de la Convención y su Protocolo para ejecutar acciones de mitigación, nos referimos a las acciones de cooperación internacional, principio que impera en el manejo de cualquier problema ambiental. Asimismo, paralelo a las negociaciones dentro de la Convención, han surgido otras propuestas las cuales permitirán a diversos países tratar otros contaminantes atmosféricos, como lo son los Contaminantes Climáticos de Vida Corta.

En ese tenor, es muy probable que dichos contaminantes sean incluidos en el nuevo protocolo u otro instrumento legal; esto es así ya que incluso el mandato de la ADP y la propia Convención tiene como fin involucrar al mayor número de sustancias contaminantes atmosféricas y a países en los esfuerzos por estabilizar cualquier clase de sustancia que altere a la atmósfera, pues la propia definición de GEI de la Convención no restringe a sólo seis gases.

La vulnerabilidad de México frente al cambio climático, obliga al país a formar parte de estos esfuerzos internacionales, si bien el país ha sido líder propositivo en la lucha contra el calentamiento global, sus esfuerzos siguen estando condicionados a la transferencias de recursos económicos y tecnológicos, y subordinados a que no atenten contra el crecimiento económico del país. Por lo anterior, consideramos que por la vasta riqueza natural del país, esto debe verse como una oportunidad de crecimiento y de buena gestión de sus recursos naturales, por lo que cualquier programa sectorial deberá considerar el *principio de*

*desarrollo sustentable* como eje rector en la implementación de planes y programas nacionales.

El tema de adaptación para México, en ocasiones tiene mayor peso político que el de mitigación, sin embargo los instrumentos nacionales deben ser lo suficientemente ambiciosos para poder conjuntar ambos esfuerzos, es decir, tratar la adaptación y la mitigación de manera simultánea, por lo cual deberán integrarse a la CICC la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y preverse recursos financieros suficientes para que todos y cada uno de los programas sectoriales y que estén coordinados en el uso eficiente de los recursos naturales, los cuales deberán estar guiados por gran parte de los principios estudiados en el Capítulo Tercero.

México no aceptará ningún compromiso internacional que tenga sanciones ante el incumplimiento de los mismos, sus metas son aspiracionales y considera que deben ser autodeterminadas; las cuales están condicionadas a la implementación de transferencia financiera, tecnológica y de otros instrumentos de mercado para que pueda transitar hacia una economía baja en carbono.

No obstante lo anterior, el gobierno mexicano debe ser más propositivo en las reglas de operación de cada uno de los instrumentos que se prevean en el nuevo Protocolo, pues de ello dependerá el acceso a los mismos, y el impacto positivo en la contribución a las soluciones del régimen climático.

México tiene que fortalecer sus instrumentos políticos, jurídicos, económicos, así como desarrollar mayores conocimientos científicos, que le permitan contribuir de manera positiva al régimen climático, pues eventualmente para lograr sus metas aspiracionales a largo plazo, deberá involucrar a sus futuros instrumentos (ENCC y PECC) los seis Gases de Efecto Invernadero actualmente previstos en la Convención.

## Acrónimos

ADP	Plataforma Durban
AGONU	Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas
CCVC	Contaminantes Climáticos de Vida Corta
CICC	Comisión Intersecretarial de Cambio Climático
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CIJ	Corte Internacional de Justicia.
CMP	Conferencia de las Partes del Protocolo de Kioto.
COP	Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
DOF	Diario Oficial de la Federación
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GIA	Grupo de Integridad Ambiental
LGCC	Ley General de Cambio Climático
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OMM	Organización Meteorológica Mundial
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PECC	Programa Especial de Cambio Climático
PICC	Panel Intergubernamental de Cambio Climático
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
PK	Protocolo de Kioto

## FUENTES DE CONSULTA

### BIBLIOGRAFÍA

1. ACEVES Ávila Carla D., *Bases fundamentales de derecho ambiental mexicano*, Porrúa, México, 2003.
2. ARELLANO García, Carlos, *Primer curso de derecho internacional público*, Porrúa, México, 1993.
3. ANOPAMA Atapattu, Sumudu, *Emerging Principles of International Environmental Law*, Transnational, USA, 2006.
4. ANTAL, Edit, *Cambio climático: desacuerdo entre Estados Unidos y Europa*. CISAN, UNAM. México, 2004.
5. BECERRA Ramírez, Manuel, *Derecho internacional público*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991.
6. BECERRA Ramírez Manuel y Muller Uhlenbrock, Klaus (coordinadores), *La jurisdicción de las relaciones internacionales. Un análisis plural*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2008.
7. BIBILONI, M Homero, *Ambiente y política. Una visión integradora para gestiones viables*, Ediciones Rap, Argentina, 2008.
8. BLANCO Cordero, Marta, *Gestión ambiental, camino al desarrollo sostenible*, UNED, Costa Rica, 2004.
9. BODANSKY, Daniel, *Et al. "What is International Environmental Law?"*, University of Georgia Law, USA, 2009.
10. BODANSKY Daniel, *The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary*, 18 *Yale Journal of International Law*, USA, 1993
11. BOHDANT T Halajczuk, *Et al, Derecho Internacional Público*, Ediar, Tercera Edición, Buenos Aires, 1999.
12. CAFFERATTA, Néstor A., *Introducción al derecho ambiental*, Instituto Nacional de Ecología, México, 2004,
13. CALIXTO, Flores Raúl, *Et al, Ecología y medio ambiente*, Cengage Learning, México, 2000.

14. CARABIAS, Julia, *Et al, El cambio climático: causas, efectos y soluciones*, SRE, México, 2010.
15. COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE CAMBIO CLIMÁTICO. *México: Cuarta Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático*, SEMARNAT, México, 2009.
16. COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE CAMBIO CLIMÁTICO. *México: Quinta Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático*, SEMARNAT, México, 2012.
17. COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO, *Nuestro futuro común*, Editorial Alianza, España, 1987,
18. CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA, *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia*, Naciones Unidas, 2005.
19. DE ALBA Edmundo, “La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, en *Cambio Climático: una visión desde México*, Martínez Julia y Fernández Adrián (coordinadores), SEMARNAT, México, 2004.
20. DESAI, Bharat H., *Multilateral Environmental Agreements, Legal Status of the Secretariats*, Cambridge University Press, USA, 2013,
21. FERNÁNDEZ de Casa de Vante, Romani Carlos y De la Cuesta Arzamendi, José Luis, *La protección del medio ambiente en derecho internacional, derecho comunitario europeo y derecho español*, España, Bilba, 1987.
22. FIGUEROA Pla, Uldaricio, *Organismos internacionales*, Editorial Jurídica de Chile, Segunda Edición, Santiago de Chile, 1991.
23. FLORES Liera, Socorro, *La Conferencia de Cambio Climático de Cancún. Un nuevo paradigma de desarrollo*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores 2012.
24. GALINDO Garfias, Ignacio, *Derecho Civil*, Porrúa, México, 1994.
25. GODÍNEZ Rosales, Rodolfo, “La Constitución Mexicana y los principios de política ambiental internacional” en *La Constitución y el medio ambiente*, Emilio O. Rabasa (Coordinador), Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007.

26. GODÍNEZ Rosales, Rodolfo, “Cambio climático y derechos humanos”, en *Derechos Humanos y Medio Ambiente*, Carmona Tinoco, Jorge Ulises, Hori Fojaco, Jorge M, (coordinadores), Instituto de Investigaciones Jurídica, México, 2010.
27. GÓMEZ Robledo, Antonio, *El ius cogens internacional. Estudio histórico-crítico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003.
28. GONZÁLEZ Campos, Julio D, *Et al, Curso de derecho internacional público*, Civitas S.A., Madrid, 1998.
29. GUTIÉRREZ Bedoya, Claudia Irene, *El derecho al ambiente adecuado como derecho humano*, Centro Editorial Universidad del Rosario, Colombia, 2006.
30. SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES- INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA, *Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero 1990-2002*, México.
31. INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIA Y TÉCNICA HÍDRICAS. *El principio de buena vecindad ecológica en el aprovechamiento racional y óptimo de los recursos naturales compartidos*, Argentina, 1974.
32. HERRERA, Araya Mario, “El desarrollo internacional del Derecho Ambiental Marítimo: desde sus orígenes hasta la Cumbre de la Tierra”, en *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*, Universidad de Externado de Colombia, Tomo III, 2002.
33. HUGHES, Donald J, *La ecología en las civilizaciones antiguas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
34. JAQUENOD de Zsögön, Silvia, *El derecho ambiental y sus principios rectores*, Dykinson, Madrid, 1991.
35. JUSTE, Ruíz José, *Derecho internacional del medio ambiente*, Mc. Graw Hill, Madrid, 1999.
36. KISS, Alexandre, *El derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado*, UNAM, México, 1983.
37. KISS Alexandre y Shelton Dinah, “*Guide to International Enviromental Law*, USA, Editorial Martinus Nijhoff, USA, 2007.

38. LEFF, Enrique “Globalización, racionalidad ambiental y desarrollo sustentable”, en *La Guía Ambiental*, Unión de Grupos Ambientalistas, México, 1998.
39. MARIÑO, Menéndez Fernando M., *Derecho internacional público, parte general*, Trotta, Segunda Edición, Madrid, 1995.
40. MC.CORMICK, John, “*The Role of The Environmental NGOs In International Regimens*”, en *The Global Environment Institutions, Law, and Policy*”, USA, 1999.
41. NAVA, Escudero César, *Estudios ambientales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009.
42. PALMA Vargas Juan, “Escenarios de Riesgo Cambio Ambiental Global México”, en *México en la dinámica mundial del siglo XXI*, Graciela Arroyo Pichardo (Coordinadora), Cenzontle, México, 2010.
43. SEARA, Vázquez Modesto, *Derecho internacional público*, Porrúa, Vigésima primera Edición, México, 2004.
44. SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Cuarto informe de labores*, México, 2010
45. SEDESOL, *Los instrumentos económicos aplicados al medio ambiente*, México, 1992.
46. SILVA, Alfonso Franco, *Estudios sobre ordenanzas municipales (Siglos XIV-XVI)*, Servicio de Publicaciones, España, 1998.
47. SOBERANES, Fernández José y Treviño Moreno Francisco, *El derecho ambiental en américa del norte y el sector eléctrico mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.
48. STERN, Nicholas, *Stern Review: La economía del cambio climático*, 2007.
49. TORRES Ramírez Blanca, “El activismo en materia de cambio climático en la búsqueda del reposicionamiento internacional de México”, en *Balance y perspectivas de la política exterior de México 2006–2012*, El Colegio de México, México, 2014.
50. VARGAS Hernández, José G. *Expresiones del debate de los nuevos movimientos sociales en el contexto de Latinoamérica y México*, El Cotidiano, 2008.
51. VELÁZQUEZ Elizarrarás, Juan Carlos, *Aplicación dinámica de los principios generales del derecho internacional del medio ambiente*, en *Estudio de casos en las*

*relaciones jurídicas internacionales. Modalidades de aplicación del Derecho Internacional*, UNAM, México, 2007.

52. VELÁZQUEZ, Elizarrarás Juan Carlos, *Teorías, temas y propuestas para el estudio crítico de la organización internacional, hegemonías, dependencia y cooperación en el sistema político mundial*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2011.

## **ARTÍCULOS**

1. ÁVILA Akerberg, Andrés, “Éxitos y fracasos de la legislación de cambio climático en América del Norte”, *Revista Norteamérica*, vol.7, Enero- 2012, México.
2. PONCE Nava, Diana L., “El derecho internacional sobre medio ambiente y desarrollo: la contribución mexicana”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 47, 1995.
3. PONCE Nava Diana L., “La participación mexicana en las negociaciones sobre cambio climático, 1988-2006”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 78, 2006.
4. RONG, Fang, “Understanding Developing Country Stances on Post-2012 Climate Change Negotiations: Comparative analysis of Brazil, China, India, Mexico, and South Africa”, *Energy Policy*, vol 8, agosto de 2010.
5. RUBIO de Urquía, Javier, “Las negociaciones internacionales sobre cambio climático”. *Revista ICE*, No. 822. Madrid, España, 2005.

## **INSTRUMENTOS JURÍDICOS**

Estatuto de la Corte Internacional de Justicia

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía

Convenio sobre la Diversidad Biológica

Protocolo de Cartagena sobre la Seguridad de la Biotecnología

Convenio de Estocolmo Sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes

Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Aguas Nacionales

Ley General de Cambio Climático

Ley Federal de Responsabilidad Ambiental

Ley General de Vida Silvestres

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

### **FUENTES ELECTRÓNICAS**

<https://unfccc.int/2860.php>

<http://www.ipcc.ch/>

<https://www.itlos.org/>

<http://www.globalcarbonatlas.org>

<http://www.un.org/es/aboutun/>

<https://www.asturias.es/>

<http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>

<http://www.eia.gov/>

<http://www.fao.org/>

<http://www.footprintnetwork.org/>

<http://www.fide.org.mx/>

<http://www.rae.es/>

<http://www.dof.gob.mx/>

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>

<http://www.semarnat.gob.mx/>

<http://www.inegi.org.mx/>

<http://www.sedesol.gob.mx/>

<http://www.inecc.gob.mx/>

## **OTROS**

International Law Association, The Hague Conference (2010), *Legal Principles Relating to Climate Change*,

International Law Association. Sofia Conference (2012), *Legal Principles Relating to Climate Change*.

Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Estrategia Nacional de Cambio Climático 2009-2012

Estrategia Nacional de Cambio Climático 2013-2018

Primer Reporte Público Anual de Acción Climática, SEMARNAT

Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018

## ANEXO 1

### PRESENTACIÓN DE MEXICO A LA GRUPO DE TRABAJO AD HOC “PLATAFORMA DURBAN” PARA UNA ACCIÓN REFORZADA (ADP) <sup>195</sup>

México se complace en presentar sus puntos de vista sobre los elementos y la estructura del "protocolo, otro instrumento jurídico o un resultado acordado con fuerza legal bajo la Convención aplicable a todas las Partes "(referido como el „Acuerdo 2015“), bajo el grupo de trabajo 1 del Grupo Ad Hoc de sobre la Plataforma de Durban para un Acción Mejorada (ADP /GT 1).

#### **1. Objetivo y naturaleza dinámica del Acuerdo 2015.**

El Acuerdo 2015 debería estar informado por la ciencia y diseñado para llegar al objetivo de la Convención: la estabilización de las concentraciones atmosféricas de gases de efecto invernadero (GEI) para evitar un cambio climático peligroso.

También debería proporcionar la flexibilidad adecuada para las circunstancias nacionales, estar basado en normas, incluir claridad *ex ante* y comparabilidad en los compromisos adoptados, e incorporar un mecanismo que permita la evolución de sus disposiciones y se adapte a las condiciones cambiantes, tanto en términos de resultados científicos así como en los niveles de desarrollo de los países, como una manera de aumentar gradualmente el nivel colectivo e individual de ambición orientada a alcanzar el objetivo antes mencionado de la Convención.

México propone encomendar a un grupo de expertos jurídicos para elaborar una lista de instrumentos que tienen un gen evolutivo que funcionen sin estar sujetos al riguroso proceso de enmiendas que requieren la aprobación parlamentaria, como en las áreas de derecho mercantil, ciertos acuerdos medioambientales y de drogas ilícitas. Una alternativa podría ser anexos que pueden ser actualizados sobre una base regular.

---

<sup>195</sup> [http://unfccc.int/files/bodies/application/pdf/submission\\_by\\_mexico\\_indicative\\_elements\\_for\\_a\\_lbi.pdf](http://unfccc.int/files/bodies/application/pdf/submission_by_mexico_indicative_elements_for_a_lbi.pdf)  
Traducción propia, Fecha de consulta 01 de septiembre de 2014.

## **2. Elementos generales del Acuerdo 2015.**

El Acuerdo 2015 debería:

- Estar bajo la Convención y guiado por sus principios.
- Tratar de que la participación de todas las Partes sea de conformidad con sus circunstancias nacionales específicas.
- Asegurar la mejora del cumplimiento de los compromisos existentes: intensificación en acciones de mitigación y adaptación y una mejor prestación de los medios de ejecución.
- Incluir mecanismos/incentivos para asegurar el cumplimiento del nivel requerido de esfuerzo con el fin de mantener el aumento de la temperatura media global por debajo de 2°C por encima de niveles preindustriales de conformidad con los Acuerdos de Cancún.
- No debe interpretarse como una alteración del régimen climático actual, sino más bien para construir, mejorar y aplicar eficazmente el marco y las instituciones existentes, y garantizar una transición sin problemas y vinculados entre el periodo pre-2020 y post-2020 de acción y ambición.
- Establecer compromisos para todas las Partes en mitigación, adaptación, financiamiento, desarrollo y transferencia de tecnología, creación de capacidades y transparencia de acción y apoyo proporcionales a la escala y el calendario para el reto que el cambio climático supone para la comunidad internacional.
- Encaminar a concederles un tratamiento equilibrado de todos los elementos.
- Mejorar la transparencia.
- El Acuerdo 2015 debería incorporar un mecanismo de cumplimiento para permitir la revisión periódica de los progresos en el cumplimiento de los compromisos, que debería ser de naturaleza facilitadora y con el objetivo de evaluar de incrementar el rendimiento y la eficacia de las medidas con respecto a la información científica y facilitar el aumento de escala de los esfuerzos.

### **3. Mitigación.**

La mitigación es un componente central del Acuerdo 2015, y como tal, todas las Partes deben adoptar compromisos apropiados en la misma forma jurídica internacional y bajo las mismas reglas (por ejemplo, períodos de tiempo iguales, bajo mismas disposiciones de Medición, Reporte y Verificación) en diferentes intensidades de acuerdo con los principios de responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades (RCPD/ RC) y la equidad, y en consonancia con las recomendaciones científicas para reducir las emisiones globales de GEI.

Estos compromisos deberían ser comunicados por las Partes a la firma del Acuerdo 2015 y ser parte del paquete de 2015 en forma de un Anexo por cada Parte.

- Las Partes desarrolladas deben tomar la iniciativa con objetivos cuantificados de reducción de emisiones en toda la economía.
- Otras Partes en la posición de hacerlo deben seguir el ejemplo con metas cuantificadas de reducción de emisiones en toda la economía.
- Otras Partes deben adoptar compromisos que, de acuerdo con su circunstancias nacionales específicas, puedan tomar la forma de:
  - Límites absolutos en las emisiones
  - Intensidad-objetivos.
  - La desviación de lo de siempre (BAU).
  - Asegurar, procesos de planificación rural y la infraestructura urbana y las decisiones que sean consistentes con bajas emisiones de carbono planes y estrategias de desarrollo.
  - Planes y estrategias de mitigación Sectorial.
- Los Países Menos Adelantados (PMA) deberían adoptar medidas adecuadas para participar en los procesos de planificación de desarrollo de bajas emisiones.
- Un marco dinámico debe ser desarrollado con el fin de permitir la revisión y mejora de los compromisos basados en la evolución del nivel de desarrollo, el nivel de capacidad, los hallazgos científicos, y /o la decisión de una Parte de hacerlo incluso como resultado de procesos que incentive la participación ambiciosa.

#### **4. Adaptación**

La adaptación debe ser un componente central del Acuerdo 2015 y debería ser abordada con el mismo nivel de prioridad que y, siempre que sea posible, en sinergia con la mitigación. La adaptación requerirá cambios significativos en las prácticas, procesos y estructuras de todo el mundo, por lo tanto debemos aprovechar la oportunidad única de traducir las disposiciones del Convenio sobre la adaptación en las acciones específicas en el Acuerdo 2015. Por otra parte, México está convencido de que las medidas de adaptación deberían ser parte de las contribuciones determinadas a nivel nacional destinadas para el Acuerdo 2015, además de la mitigación, pero no en lugar de la reducción de emisiones.

En particular, el Acuerdo 2015 debería incorporar los siguientes aspectos relacionados con la adaptación:

- Todas las Partes deben desarrollar e implementar planes y estrategias de adaptación y asegurar que la adaptación se integren como parte de los procesos de planificación del desarrollo que ocurren a nivel nacional y en coordinación con los gobiernos locales, según corresponda, con el fin de aumentar la resiliencia y reducir al mínimo y hacer frente a los efectos adversos del cambio climático.
- Todas las Partes deberían cooperar en los esfuerzos de adaptación para desarrollar capacidades, compartir conocimiento y las mejores prácticas y la experiencia.
- Apoyo financiero y técnico, así como el intercambio de conocimientos se proporciona a Partes que son países en desarrollo vulnerables a los efectos adversos del cambio climático, especialmente los más vulnerables, con el fin de, entre otras cosas:
  - Desarrollar y fortalecer las capacidades locales y sociales para abordar los problemas de adaptación.
  - Asegurar la disponibilidad de métodos y herramientas para evaluar los impactos de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático.
  - Proseguir el establecimiento y buen funcionamiento de conocimientos sobre adaptación, plataformas y redes en todos los niveles.
  - Fomentar un planteamiento orientado a los resultados facilitados por el seguimiento y la evaluación de los resultados de la adaptación.

- Apuntar a la incorporación de un enfoque de la gestión sostenible de los ecosistemas en la planificación de la adaptación.
- Socializar el riesgo a través de mecanismos de tipo de seguro.
- Establecer mecanismos de respuesta enfocadas a eventos extremos.
- El Mecanismo de Adaptación del Acuerdo 2015 tiene que aprovechar y articular de manera efectiva las disposiciones existentes para la adaptación bajo la CMNUCC, incluyendo la aplicación efectiva del Marco de Adaptación de Cancún, la continuación y la reducción de escala del Programa de Trabajo de Nairobi sobre Impactos, Vulnerabilidad y Adaptación al Cambio Climático a niveles nacional, regional y local, así como la continuación del Fondo de Adaptación y su integración efectiva a la esfera de financiación del Acuerdo.

Por otra parte, la adaptación sólo puede llevarse a cabo con éxito mediante la participación de las personas en su mayoría afectadas por el cambio climático, por lo tanto, es esencial involucrar a los interesados en la planificación y ejecución de la adaptación, incluidas las comunidades y garantizar una perspectiva de género. Si bien este es un tema transversal aplicable al resto de los elementos del Acuerdo 2015, México aboga firmemente por la participación de los actores locales y no estatales y la perspectiva de género en la adaptación.

## **5. Financiamiento.**

- Existe un vínculo indisoluble entre la capacidad de las Partes en desarrollo a inducir en acciones de mitigación y adaptación y la necesidad de la movilización y la ampliación de la financiación climática, incluso de fuentes nuevas y adicionales. Esto es para decir que todas las Partes deben comprometerse a tomar medidas de mitigación y adaptación de acuerdo a sus propios recursos en primer lugar, e identificar las posibles áreas de mejorar con el incremento de recursos financieros.
- Por lo tanto, los compromisos financieros deberían ser parte de las contribuciones determinadas nacionales y destinados a los países desarrollados y los países en condiciones de hacerlo.
- Los recursos financieros necesitan ser movilizados tanto de fuentes privadas y públicas. Para lograr esto, el acuerdo debería incluir compromisos para movilizar

fondos públicos y medios para facilitar y fomentar la inversión privada. En particular, el Acuerdo 2015 debe proporcionar definiciones, funciones respectivas, y dar orientación sobre los mecanismos para lograr un equilibrio útil de fuentes públicas y privadas. A condición de que la financiación pública ha demostrado que está limitada a abordar el desafío del clima mundial, es fundamental para asegurar que todos los fondos públicos catalicen efectivamente los recursos del sector privado, co-financiamiento y co-inversión a través de mecanismos que aseguren rentabilidad razonable y una total transparencia.

- El marco institucional: el mecanismo financiero del Acuerdo 2015 debería construirse sobre la base de la mejora de las instituciones y de los fondos existentes, como el Fondo Verde para el Clima, el Comité Permanente de Financiamiento, el Fondo de Adaptación, el Fondo para los PMA, el Fondo Especial para el Cambio Climático, y el Programa de Financiación a Largo Plazo, incluyendo el mecanismo eficaz anunciado como parte del Programa de Financiamiento a Largo Plazo. La acción de estos fondos debe ser transparente y competitiva y basado en reglas, con criterios operativos que dirijan estas normas compatibles con los requisitos de los inversores privados con el fin de estimular eficientemente la co-inversión.
- Además, este mecanismo debería aprovechar el potencial específico no climático, mecanismos e instituciones de financiación, dada la necesidad de movilizar donaciones, préstamos y otros mecanismos de apoyo, como las garantías, seguros y otros.
- Por otra parte, la financiación del desarrollo asigna tradicionalmente un porcentaje de los fondos invertidos en proyectos específicos a la asistencia técnica. Se debe reconocer y actuar sobre los proyectos de adaptación y mitigación al cambio climático, puede requerirse asistencia significativamente más técnica, como proporción de la cantidad invertida, ya que a menudo tratan de abrir nuevos mercados y promover nuevos modelos de la inversión, el desarrollo y el consumo, lo que presenta un reto mayor con respecto a la información y el aprendizaje.

## **6. Desarrollo y Transferencia de Tecnología.**

El Acuerdo 2015 debe:

- Fortalecer el Mecanismo de Tecnología y aumentar su eficacia mediante:

- Identificación estratégica de apoyo en profundidad al nivel del país y la priorización de las familias tecnología necesaria, en función de los recursos naturales, el capital humano, las capacidades industriales, planes de desarrollo, el potencial de exportación, y la disponibilidad de fondos tanto para la adaptación y la mitigación.
- Proporcionar experiencia técnica para apoyar el desarrollo de los instrumentos de las políticas de las Partes, y capacidades que permitan a la innovación tecnológica, la transferencia de y la absorción a través de todo el proceso de desarrollo tecnológico, (incluyendo la tecnología "empuje" y el mercado "jale" los mecanismos).
- Enfoque público internacional y fondos privados en una cartera de proyectos que representan las opciones más atractivas para la creación de empresas dinámicas y mercados futuros.
- Crear un entorno propicio y fomentar el intercambio de tecnologías.
- Hincapié explícito en los beneficios del desarrollo económico y social – tales como puestos de trabajo cualificados locales - alcanzables a través de una política eficaz de tecnología.
- Crear canales de comunicación y retroalimentación para que las lecciones aprendidas en la esfera del desarrollo y la transferencia de tecnología puedan informar directamente a mecanismos económicos, normativos, y la política fiscal, así como el clima internacional.
- Fomentar un entorno propicio en los países desarrollados y en desarrollo, entre otras cosas, la adopción de políticas apropiadas que incentiven el desarrollo y despliegue de tecnologías limpias, siendo éstos bajo marcos comerciales o de cooperación.
- Esta es un área que podría ser interpretada dentro de los incentivos o controladores para que las Partes eleven su nivel de ambición en sus acciones de mitigación.

## **7. Creación de capacidades.**

- Partiendo del proceso interno para preparar las contribuciones determinadas nacionales, las Partes podrían construir e identificar propias prioridades.

- El Acuerdo 2015 debería avanzar en las disposiciones existentes en el marco del fomento de la capacidad en relación con la CMNUCC, aprendiendo de los últimos 20 años, y proveyendo al régimen climático con herramientas para hacer el desarrollo de capacidades más eficaces. Estos incluyen las modalidades tradicionales de cooperación, así como Sur-Sur y esquemas de cooperación Triangular.
- En particular, la creación de capacidad debería ir más allá del apoyo de capacidades dentro del gobierno y las agencias de ejecución, y debería extenderse cada vez más en el apoyo de los proyectos pioneros, programas y acciones que promuevan la nuevos modos de operación en los mercados específicos que son más bajos en emisiones y/o mejor adaptados a los efectos del cambio climático.
- La cooperación internacional es esencial para fomentar el desarrollo de capacidades. En este sentido la cooperación triangular debe incluir el apoyo de los países Parte desarrollados a otras que estén en condiciones de prestar su valiosa experiencia a otras Partes en desarrollo que requiere este tipo de cooperación, teniendo en cuenta los vínculos socioeconómicos que asegurarían un proceso eficaz de fomento de la capacidad.

#### **8. Transparencia de acción y apoyo.**

El Acuerdo 2015 debería incorporar esto como un área temática, aun cuando debería ser aplicable a todos los demás elementos.

- La transparencia es una obligación, pero existe la necesidad de adaptar la Medición, Reporte y Verificación a procedimientos de presentación de informes y diversos compromisos.
- Sobre la base de las disposiciones existentes para MRV, un conjunto mejorado de las normas contables debe ser utilizado por diferentes sectores y bajo criterios definidos.
- MRV es esencial para evaluar el progreso hacia el objetivo general de la Convención. Sin embargo, no debería haber aspectos comunes y diferenciadas para los PMA y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo.

## **9. Otros aspectos transversales.**

El Acuerdo 2015 debería regularizar la participación de los actores no estatales y adoptar una perspectiva de género. Ambos elementos deben tener cláusulas independientes en el Acuerdo y ser aplicables a todas sus disposiciones.

## **10. Naturaleza jurídica del Acuerdo 2015.**

México aboga por un Instrumento Jurídicamente Vinculante (IJV) como la única forma legal que proporcionará la seguridad necesaria a todas las Partes a tomar medidas ambiciosas y garantice la transición hacia una sociedad baja en carbono, como se acordó en Durban, y eso podría tener varios significados:

- Fuerza legal en el sentido de producir efectos jurídicos en lugar de un instrumento jurídicamente vinculante estrictamente a lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Convención de Viena).
- Debemos abordar la cuestión más desde una perspectiva interpretativa. De conformidad con el derecho internacional, los tratados como la CMNUCC ha sido interpretada de conformidad con el sentido corriente de sus términos y con el contexto en el que operan. El contexto está hecho por acuerdos posteriores y prácticas subsecuentes.
- En este sentido, podemos descubrir que la gran cantidad de decisiones de la COP son verdaderamente parte de la interpretación, que ya ha sido modificado por varias Partes con respecto al acuerdo original. Por lo tanto, en lugar de discutir en abstracto qué tipo de instrumento queremos, deberíamos comenzar a identificar y recopilar lo que ha sucedido en realidad a través de las diversas Conferencias de las Partes. Esta es una tarea que un grupo de expertos jurídicos podía hacer bajo la guía de los co-presidentes de la ADP.

El IJV debería ser temáticos (es decir, las cláusulas de cada uno de los elementos: mitigación, adaptación, financiamiento, tecnología, desarrollo de capacidades, transparencia) y complementado por los compromisos de las Partes de contribuciones determinados a nivel nacional. El IJV debería ser ratificado por las Partes, pero no todos los compromisos de las Partes.

## ANEXO 2

DÉCIMO NOVENA CONFERENCIA DE LAS PARTES DE LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO Y NOVENA REUNION DE LAS PARTES DEL PROTOCOLO DE KIOTO (COP 19 / CMP 9)  
Varsovia, Polonia, 11 a 22 de Noviembre de 2013.<sup>196</sup>

### LÍNEAS GENERALES DE POSICIONAMIENTO Y PRIORIDADES DE MÉXICO PARA LA (COP 19 / CMP 9)

#### 1.- Objetivos Generales

- **México está comprometido a impulsar un crecimiento verde e incluyente** que, a través del equilibrio entre los aspectos económicos, ambientales y sociales, sirva de base para transformar nuestro paradigma de desarrollo.
- Es indispensable dejar atrás el falso dilema entre crecimiento económico, protección ambiental y bienestar social. Es posible alcanzar estos objetivos de manera conjunta **políticas que promuevan sinergias y disminuyan nuestra huella ecológica.**
- Nuestro país participa en las negociaciones multilaterales de cambio climático con el objetivo de **impulsar un modelo de desarrollo global sustentable, resiliente y bajo en carbono.**
- **México ha mantenido un discurso consistente de compromiso y voluntad política en el combate contra el cambio climático.** Este compromiso se ha manifestado en acciones concretas, entre ellas la adopción de Acuerdos de Cancún 2010, así como la entrega de la Quinta Comunicación Nacional y la promulgación de la Ley General de Cambio Climático en 2012.
- En materia de mitigación la ley incorpora las metas anunciadas por México consistentes en **reducir sus emisiones en un 30% hacia 2020 respecto al escenario tendencial (business as usual) y 50% hacia 2050 con relación con las emitidas en el año 2000 (línea base).** Ambas metas son de carácter indicativo (*aspirational*) y se encuentran condicionadas al apoyo financiero y tecnológico de la comunidad internacional.
- La Ley también señala que el **35% de la electricidad del país deberá generarse por energías limpias hacia 2024** y que los subsidios a los combustibles fósiles habrán de disminuir gradualmente a efecto que dichas energías sean competitivas.
- Atendiendo los plazos fijados por la propia ley, en junio de 2013 el Presidente de la República presentó la **Estrategia Nacional de Cambio Climático** que brinda lineamientos generales para la elaboración del **Programa Especial de Cambio Climático (PECC)**, que traducirá dicha Estrategia en metas concretas al año 2018.
- **El cumplimiento de las metas planteadas por México requiere que en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se adopte**

---

196

[http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/incidencia\\_social\\_ambito\\_regional\\_multilateral/agenda\\_internacional/agenda\\_y\\_temas\\_internacionales/cambio\\_climatico/cop19/lineas\\_generales\\_posicionamiento\\_prioridades\\_mexico\\_cop19\\_cmp9.pdf](http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/incidencia_social_ambito_regional_multilateral/agenda_internacional/agenda_y_temas_internacionales/cambio_climatico/cop19/lineas_generales_posicionamiento_prioridades_mexico_cop19_cmp9.pdf) fecha de consulta 07 de septiembre de 2014.

**un nuevo instrumento jurídicamente vinculante** que brinde certeza jurídica, asegure la participación de los principales emisores de gases efecto invernadero (GEI) y el resto de los países con equidad y transparencia, y brinde uniformidad a las reglas para todos los países.

- **El éxito de este proceso requiere la participación activa de todos los actores relevantes** (Poder legislativo, gobiernos locales, sociedad civil, sector privado, academia, etc.), con énfasis en aspectos de transparencia, participación social, balance de género, creación de empleos verdes, innovación en tecnologías limpias, entre otros.
- **En la COP 19 México buscará la implementación plena de las decisiones adoptadas en las pasadas Conferencias de las Partes**, en particular el paquete de Durban que construye sobre los Acuerdos de Cancún, y promoverá sinergias entre las instituciones que se han creado, entre ellas El Fondo Verde Climático, El Comité de Adaptación y el Mecanismo de Tecnología.
- **México también promoverá, con base en la propuesta de enmienda a la Convención presentada con Papua Nueva Guinea (véase el Anexo I), la discusión sobre la manera de mejorar la toma de decisiones.** El objetivo central es debatir las opciones para evitar la parálisis en los trabajos, como sucedió en la ronda de negociaciones de verano de 2013, donde el Órgano subsidiario de Implementación (SBI) no sesionó por dificultades en la adopción de la agenda.
- Finalmente, **es indispensable asegurar entre 2013 y 2015 las negociaciones se lleven a cabo (sic) como parte de un mismo proceso que brinde continuidad entre las Presidencias de Polonia (COP19, Perú (COP20) y Francia (COP21).**

## **2. Plataforma de Durban para la acción ampliada**

La Plataforma de Durban para la acción plantea dos elementos básicos:

- **La elaboración de un “Protocolo, un instrumento legal o un resultado acordado con fuerza legal” aplicable a todos los países a partir del 2020.** Este nuevo instrumento deberá adoptarse a más tardar en el 2015.

Como sea indicado, **para México es importante que el instrumento sea jurídicamente vinculante y asegure la participación de todos los Estados conforme a sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas.**

**El instrumento debe incluir un marco dinámico y flexible que permita reflejar las condiciones cambiantes en los niveles de desarrollo de los países, así como contar con un sistema sólido de monitoreo y verificación para evaluar su cumplimiento.**

**En la COP19 México impulsará la adopción de una Decisión que contenga los elementos que deban incorporar al nuevo instrumento.** Esta Decisión brindará certeza a los trabajos y promoverá la entrega de resultados de manera continua.

En el marco del Grupo de Integridad Ambiental (GIA), México ha presentado un documento de posición (submission) que contempla una propuesta de texto para

dicha decisión. (Véase el Anexo II).

- **La identificación de acciones concretas de mitigación que puedan ponerse en marcha de manera inmediata y que permitan evitar que el aumento en la temperatura global rebase los 2°C.**

En este rubro se deberán identificar **acciones adicionales de mitigación en el periodo pre 2020, que puedan ayudar a cerrar la brecha existente (GAP) entre las promesas registradas bajo los Acuerdos de Cancún y la meta de los 2°C.**

Tales acciones incluyen que **los países que aún no lo han hecho adopten compromisos de mitigación y que los países con compromisos registrados en la Convención los revisen y expliquen.**

Serán de particular importancia impulsar las iniciativas que, de manera complementaria a la Convención, permitan realizar acciones ambiciosas de mitigación en áreas como **eficiencia energética, energías renovables, hidroclorofluorocarbonos (HFCs), Contaminantes Climáticos de Vida Corta, remoción de subsidios a combustibles fósiles, Reducción de Emisores por Deforestación y Degradación Forestal (REDD+) y emisiones provenientes de la aviación civil internacional en el transporte marítimo (bunker fuels),** entre otras.

En el GIA México ha presentado un documento de posición que contempla una propuesta de texto para dicha decisión. (Véase el Anexo III).

### **3. Mitigación**

- **Aún con las medidas ambiciosas emprendidas en el ámbito doméstico, a menos que los principales emisores de GEI asuman compromisos vinculantes y verificables, México será afectado cada vez más severamente por el cambio climático.** Por ello, como actor con responsabilidad global, está en el interés de México el lograr la acción colectiva para mitigar las emisiones de GEI.
- **En la COP19 México buscará fortalecer las acciones de mitigación de modo que los países desarrollados cumplan con sus compromisos actuales y los fortalezcan en el régimen post 2020, así como con una mayor participación de los países en desarrollo.**
- **A nivel interno se deberá, con insumos provenientes de él Programa Especial de Cambio Climático, iniciar un proceso para aclarar el contenido y alcance de las metas de mitigación voluntarias planteadas por México a nivel internacional.** Este proceso identificar las reducciones que podrán realizarse de manera unilateral con recursos propios y aquellas que requieran apoyo internacional, sus costos y beneficios.
- **México considera que en el marco de la Convención debe consolidarse un sistema de medición, reporte y verificación que permita tener información confiable y regular sobre las metas de mitigación y la trayectoria de emisiones de todos los países, teniendo en cuenta sus diferencias y capacidades.** Este sistema tiene sus principales ejes en la presentación periódica de inventarios

nacionales de emisiones y reportes amplios de acción y planeación nacional, reportes bienales en los que se actualice el estado de avance de las respectivas acciones de mitigación, y un proceso de análisis y consulta pública del progreso alcanzado.

- **Como parte de un compromiso con el tema, en el 2012 México presentó su Quinta Comunicación Nacional, siendo el primer país en desarrollo en hacerlo con un inventario actualizado al año 2010.**
- **México apoya el fortalecimiento de las Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación (NAMAs) de los países en desarrollo,** en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Es fundamental asegurar que exista apoyo financiero y tecnológico adecuado para estas acciones, pero todos los países en desarrollo deberían poner en marcha aquellas que sean acordes a sus capacidades e intereses nacionales. Toda NAMA apoyada internacionalmente debe ser objeto de verificación.
- **México trabajará también para completar el paquete metodológico que guiará la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (REDD+) en los países en desarrollo.** Adicionalmente se buscará avanzar en la definición de la arquitectura financiera, buscando que el Fondo Verde Climático desempeñe un papel fundamental (si bien no excluyente de otras fuentes de financiamiento) y que incluya los principios de: simplicidad, distribución equitativa y efectiva, consistencia y coherencia con las decisiones relacionadas a financiamiento que se han tornado dentro y fuera de la Convención.
- **La Comisión Nacional Forestal se encuentra en proceso de elaboración de la Estrategia Nacional REDD+, niveles de referencia, sistemas de Medición, Reporte y Verificación, así como un sistema de información de salvaguardas para tener acceso a recursos internacionales de REDD+ que incentiven la reducción de la deforestación y degradación forestal, así como el manejo el manejo integrado del territorio y desarrollo rural sustentable en nuestro país.**

#### 4. Adaptación.

- **México considera necesario que en el diseño del nuevo instrumento se garantice que las acciones de la adaptación sean un componente central de cualquier esfuerzo ante los cambios climáticos e igualmente prioritarias que las de mitigación.**
- Este instrumento deberá retomar los principios de la Convención y fortalecer, en particular, la **Aplicación del principio precautorio en el establecimiento de medidas de adaptación.**
- Las metas u objetivos que se establezcan en este instrumento deberán promover acciones que reduzcan la vulnerabilidad y aumenten la capacidad adaptativa de las Partes.
- Los mecanismos institucionales del nuevo instrumento deberán identificar sinergias entre acciones de mitigación y adaptación para generar cobeneficios que aumenten la resiliencia de las partes.
- **Es necesario vigilar la vinculación funcional entre el nuevo instrumento y las instituciones y procesos existentes tales como el Comité de Adaptación, el proceso de Planes Nacionales de Adaptación, el Programa de Nairobi sobre impactos, vulnerabilidad y adaptación, el Programa sobre Pérdidas y Daños y el**

### **Plan de Trabajo del Marco de Acción de Hyogo.**

- En particular, el instrumento deberá fortalecer el desarrollo de Programas de Acción Nacional de Adaptación (NAPAs) e identificar, a partir de ellos las actividades prioritarias para responder a necesidades urgentes e inmediatas en materia de adaptación al cambio climático.
- **Las medidas de adaptación del instrumento deberán fortalecer las capacidades a nivel local y el intercambio de experiencias a nivel regional, de manera continua y con medios de apoyo accesibles.**
- Las acciones de adaptación deberán ser integrales y considerar los siguientes elementos:
  - Adoptar un enfoque multisistémico (vulnerabilidad ecosistémica, social y física de la infraestructura).
  - Considerar los vínculos y procesos a nivel local, regional, estatal, nacional e internacional, que incluyan enfoque territorial (por ejemplo, las cuencas hidrográficas).
  - Incrementar capacidades locales, regionales y nacionales.
  - Incorporar criterios de participación informada, incluyente y equitativa.
  - Reconocer y aplicar las prácticas tradicionales de los pueblos originarios.
  - Incluir criterios de género, etnia, discapacidad, desigualdad, estado de salud y acceso equitativo a servicios, entre otros.

### **5. Financiamiento.**

- Ningún país puede, por sí solo, hacer frente al cambio climático. **Debemos avanzar progresivamente hacia un régimen fortalecido que provea de incentivos para una participación más amplia y comprometida por parte de todas las naciones, con base en nuestras responsabilidades comunes pero diferenciadas.**
- **Dentro de estos incentivos destacan los recursos financieros que los países desarrollados deben canalizar para incrementar la respuesta al cambio climático por parte de los países en desarrollo.**
- Durante las negociaciones bajo la Plataforma de Durban para la Acción Ampliada, **se han refrendado los compromisos financieros de las naciones industrializadas, si bien aún persiste indefiniciones sobre la trazabilidad sobre los recursos.**
- **Es indispensable fortalecer el debate, tanto a nivel nacional como internacional, sobre el origen y destino de los recursos financieros, así como su registro y trazabilidad, en un momento en que se requiere certeza en las negociaciones internacionales sobre el monto de los apoyos disponibles para las tareas de mitigación y adaptación.**
- **En el Fondo Verde Climático debe hacerse operativo a la brevedad. Es indispensable que en 2014 cuente con reglas de procedimientos aprobadas y esté en posición de empezar a recibir, movilizar recursos y hacer realidad uno de los principales resultados de las conferencias en Cancún.**
- Se debe asegurar que **las discusiones en torno al Fondo Verde Climático permitan identificar mecanismos transparentes y eficientes para el financiamiento de acciones de mitigación y adaptación.**
- **En el ámbito de la discusión sobre financiamiento a largo plazo, México apoya**

el debate respecto a las fuentes con mayor potencial de contribución al combate al cambio climático. Asimismo, impulsa la estructuración de una narrativa política que otorgue certeza de que los flujos de financiamiento continuarán de manera creciente hacia el 2020.

- **Parte fundamental de los esfuerzos para movilizar recursos financieros hacia el 2020 es la activa participación el sector privado, quien ha promovido acciones concretas en las áreas de eficiencia energética, energías renovables, mercados de carbono, tecnologías limpias y creación de empleos verdes, entre otras.**

## 6. Tecnologías.

- **México impulsa la consolidación de los componentes del Mecanismo de Tecnología: el Comité Ejecutivo de Tecnología (TEC) y el Centro de Tecnología Climática y Redes (CTC/N)**, este último conformado por un consorcio de 13 organizaciones encabezadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- **El Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático funge como punto focal de México ante el Mecanismo** y promueve la presentación de proyectos ante el CTC/N con miras a recibir asesorías de la red de instituciones regionales y globales que colaboran en dicho Centro, así como recursos de las fuentes financieras que llegaren a identificarse dependiendo de la naturaleza de cada proyecto.
- Dentro del sector de energía, el **Fondo de Sustentabilidad Energética** con recursos de la renta petrolera posee un papel de cofinanciador de proyectos de desarrollo y transparencia tecnológica, inclusive a nivel regional, y podría tener un papel para acelerar la implementación de actividades del Mecanismo de Tecnología en México y la región.

## 7. Mecanismos de Mercado.

- **En materia de mercados, México apoya la mejora de los proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)** reconociendo que el mercado de carbono es un medio útil para conseguir dos objetivos fundamentales del régimen post 2020:
  - Permitir el cumplimiento de compromisos de mitigación ambiciosos en países desarrollados.
  - Fungir como fuente de financiamiento para medidas de mitigación en países en desarrollo.
- Respecto a la elegibilidad y mecanismos de mercado **México apoyará que países desarrollados que no asuman compromisos de reducción bajo el segundo periodo de compromisos puedan seguir utilizando los mecanismo de mercado y tener acceso a los mismos, pero siempre que dichos países se comprometan de manera clara, e inequívoca a aplicar las reglas de Kioto a las actividades que realicen.** De esa forma se beneficiará a los países en desarrollo y se evitará una fragmentación de los mercados a través de la aplicación de las reglas unilaterales que pueden ser incompatibles con las existentes.
- En el marco del GIA México ha presentado dos documentos de posición (submissions) sobre el tema de mercado. (véase los Anexos IV y V).

## **8. Protocolo de Kioto.**

- **México considera que al amparo del Protocolo se ha creado un sistema de reglas y mecanismos de flexibilidad que deben de preservarse para el régimen post 2020.**
- **Es necesario que todos los países ratifiquen las enmiendas de Doha que brindan continuidad al Protocolo de Kioto a través del segundo periodo de compromisos (2013 – 2020).** La entrada en vigor brindará amplio respaldo político a las negociaciones bajo la Plataforma de Durban para la Acción Ampliada.
- **En el caso mexicano la enmienda ya obtuvo el visto bueno de las trece dependencias integrantes de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICCC), la Consejería Jurídica de la Presidencia y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.** A principios de octubre de 2013 tres países han ratificado la enmienda (Emiratos Árabes Unidos, Barbados, Mauricio), de los 144 necesarios para que entre en vigor.

