

## Las nuevas dinámicas de conflicto en las Negociaciones Climáticas Internacionales

### The new dynamics of conflict in Climate Change International Negotiations

Luis Ricardo Fernández-Carril\*

Recibido: 24 de agosto de 2013.

Aceptado: 22 de noviembre de 2013.

Publicado: 30 de diciembre de 2013.

**Resumen:** El paradigma bajo el que opera la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático basado en un esquema precautorio y de mitigación *a priori* se ha vuelto obsoleto. Con la Plataforma de Durban se transita hacia una nueva fase de negociaciones *a posteriori*, en la que las consecuencias climáticas agudizarán las posibilidades de escalar las disputas políticas a conflictos internacionales a través de las siguientes dinámicas: con respecto a la mitigación y reducción de emisiones; con respecto a la responsabilidad de los daños, pérdidas y la compensación de éstos; en cuanto a las nuevas dinámicas geopolíticas provocadas por el cambio climático, como en el caso del Ártico, y por último, con respecto a la seguridad ambiental, nacional, regional y global.

Será propósito de esta investigación analizar la problemática de estas cuatro dinámicas políticas de conflicto, como explorar los caminos de mediación que la Convención Marco necesita adoptar para hacer frente a la situación.

**Palabras clave:** seguridad ambiental, negociaciones climáticas internacionales, geopolítica ambiental, CMNUCC.

**Abstract:** The paradigm under which the United Nations Framework Convention on Climate Change operates based on an *a priori* precautionary and mitigation scheme has become obsolete. With the Durban Platform, we are transiting to a new phase of *a posteriori* negotiations, in which the unavoidable consequences of climatic change will exacerbate and escalate political disputes to international conflicts through the following dynamics: with regard to mitigation and emission reduction; with regard to liability for damages, losses and compensation; in terms of the new geopolitical dynamics caused by climate change, as in the case of the Arctic; and finally, with regard to environmental security, at the national, regional and global level.

The purpose of this research is to analyze these four dynamics of conflict in order to explore ways of mediation that the UNFCCC will need to take to address the situation.

**Keywords:** environmental security, international climate change negotiations, environmental geopolitics, UNFCCC.

---

\* Escuela de Humanidades y Ciencias Sociales, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Ciudad de México - México. Doctorando en Estudios Humanísticos con especialidad en Ciencia y Cultura, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Email: [korn\\_sdz@yahoo.com](mailto:korn_sdz@yahoo.com).

## Introducción

A lo largo de los veinte años de la creación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), han existido disputas y conflictos que tienen su origen en los principios constitutivos de la Convención. De esta manera, los principios de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas y el Principio Contaminador-Pagador han provocado una serie de dinámicas de conflicto donde las posiciones entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo han quedado atrincheradas, renuentes vez tras vez de ser modificadas sobre la base de lo que se puede considerar “justo”. Tras estos veinte años de negociaciones, el cambio climático ha dejado de ser un riesgo para convertirse en una amenaza inminente, con consecuencias tangibles. De esta manera se está transitando de una fase de negociaciones *a priori* basada en la prevención y evaluación del riesgo a una fase *a posteriori* basada en la seguridad y la contingencia. Esta nueva fase de negociaciones tendrá que arrastrar todos los conflictos estancados de la primera fase e incorporará nuevas disputas y

conflictos que surgen a raíz de las consecuencias del cambio climático y debido a una falta de condiciones formales establecidas en la Convención para enfrentarlas. A lo largo de este trabajo analizaremos las dinámicas de conflicto que permanecen de la fase de negociaciones *a priori* y las que comienzan a surgir en esta nueva fase de negociaciones.

### Esquema preventivo de evaluación del riesgo en la CMNUCC: negociaciones *a priori*

La Convención establece el objetivo de la misma en el artículo segundo, en el que afirma:

El objetivo último de la presente 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. (CMNUCC, 1992: 4)

De esta manera, podemos observar que la Convención está basada en un esquema precautorio de evaluación de riesgo con el fin de impedir el desarrollo del fenómeno *a priori* es decir, antes de que comience el cambio climático a afectar el sistema climático global. Así, el proceso en la Convención y el instrumento legal que surgió en 1997, el Protocolo de Kioto, está basado por completo en una mitigación precautoria del riesgo que implica el cambio climático.

El principio de precaución queda estipulado en la Convención Marco en el artículo 3, párrafo 3, donde se establece que:

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. (CMNUCC, 1992: 8)

Así, el principio de precaución es vulnerable de ser subjetivo y sujeto a la interpretación de las Partes y de sus intereses y prioridades. Este principio va de la mano con la percepción del riesgo. El riesgo no es un objeto tangible, sino una valoración subjetiva debido a que se trata de una evaluación de algo posible en el futuro. Así, para sociólogos como Niklas Luhmann, el riesgo no es un objeto, es una percepción sobre la posibilidad de que suceda un evento en el futuro. Se trata sobre una decisión de actuar al respecto sobre una situación que no está sucediendo en el presente:

Teniendo en cuenta que Luhmann trata el riesgo como una forma de vinculación temporal, es evidente que él no lo considera simplemente como un objeto observable, algo real o un hecho. Más bien, es una forma de percepción y comprensión, o lo que él llama un "esquema de contingencia". Reúne y empata evento y la pérdida, y por lo tanto permite a las personas en primer lugar identificar algo en la realidad. Sin embargo, debido a que tanto los eventos y las pérdidas son contingencias temporales en lugar de los hechos, algo que podría ocurrir en el futuro, esta forma de percepción y comprensión hace posible que las personas difieren en la forma de ver e interpretar las cosas. (Strydom, 2008:66)<sup>2</sup>

De esta manera, pese a que el artículo establece el imperativo de actuar cuando se trate de una amenaza grave, las predicciones y modelos han sido cuestionados e incluso atacados como ideología en múltiples ocasiones, principalmente al Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC), el órgano

científico encargado de la evaluación científica del fenómeno. El principio de precaución podría funcionar en virtud de evitar el peligro del cambio climático, al tomar medidas *a priori*. Sin embargo, el nivel de precaución y la forma en la que se puede proceder frente a un riesgo depende de la percepción particular de un individuo o en este caso, de un grupo particular frente al fenómeno.

Así, la Convención Marco ha operado durante los últimos 20 años en un esquema preventivo *a priori*. Durante este proceso, la valoración del riesgo de las naciones ha provocado una serie de disputas y conflictos en las negociaciones internacionales lo que ha provocado la ineficacia del esquema preventivo de la Convención y por lo tanto, de la mitigación efectiva del cambio climático.

### **Conflictos en las negociaciones *a priori***

¿Por qué llamar disputas y conflictos a lo que bien podrían llamarse simplemente “tareas pendientes con respecto a la mitigación del cambio climático”? Robbins define el conflicto como: “el proceso que se inicia cuando una parte percibe que otra la ha afectado

<sup>2</sup> Traducción del autor de esta investigación

de manera negativa, o está a punto de afectar de manera negativa, algunos de sus intereses.” (Robbins, 1994: 461)

La Convención Marco tiene principios con miras a garantizar la equidad y justicia en torno a las negociaciones climáticas a través del Principio de Responsabilidades comunes pero diferenciadas y el Principio Contaminador-Pagador (PCP). Sin embargo desde la formulación del Protocolo de Kioto, como instrumento vinculante entre las Partes, estos principios han sido la causa de múltiples disputas, lo que ha llevado al estancamiento de las negociaciones y a la falta de ambición en la mitigación del cambio climático.

A partir del Principio de Responsabilidades Comunes pero diferenciadas, en la que se toma en cuenta las capacidades económicas y tecnológicas de las naciones industrializadas para tomar el liderazgo de la mitigación del cambio climático y sobre todo de su responsabilidad histórica por las emisiones de gases de efecto invernadero, surgen los conceptos de deuda ecológica y justicia climática.

La deuda ecológica surge como producto de la interpretación de la responsabilidad histórica de las naciones desarrolladas. Debe entenderse como:

La “deuda ecológica” entonces hace referencia a la responsabilidad que tienen los países industrializados del Norte, sus instituciones, la élite económica y sus corporaciones por la apropiación gradual y el control de los recursos naturales, así como por la destrucción del planeta causada por sus patrones de consumo y producción, afectando la sustentabilidad local y futuro de la humanidad. Esta deuda tiene como base el actual modelo de producción industrial, la producción exhaustiva de residuos así como la emisión de GEI, el capitalismo y el libre mercado.(Lucatello, 2011: 172)

Así, el concepto de deuda climática se ancla en la responsabilidad histórica de las naciones industrializadas, pero supera el hecho de las emisiones históricas para determinar que la verdadera deuda que tienen estos países con respecto a los países en vías de desarrollo tiene que ver principalmente con cómo los países ricos han ejercido históricamente el capitalismo,

colonialismo, imperialismo y consumismo que dan como resultado un planeta que ha agotado sus recursos naturales, en el que el clima está cambiando en consecuencia. Esto brinda un sentido de injusticia para las naciones en vías de desarrollo que no tienen responsabilidad histórica pero aún así tienen que sufrir las consecuencias (que además serán peores en estos países). De esta manera surge no sólo un concepto, sino un sentimiento de agravio histórico. De esta manera, la deuda histórica implica por un lado la responsabilidad de enfrentar el problema, pero también de reparación o resarcimiento de los daños con base en el Principio Contaminador Pagador. Sin embargo, estos daños superan el nivel material, se trata de la compensación por la historia, por el modelo civilizatorio, por daños morales, etc.

Por el otro lado, el Principio Contaminador-Pagador no tiene por qué ser interpretado con respecto al pasado, sino a una situación presente. Así, lo que se considera justo es interpretado desde dos perspectivas: Las naciones en vías de desarrollo consideran justo que se desarrollen económicamente como lo

hicieron en el pasado los países desarrollados, sin adquirir responsabilidades con respecto a la mitigación del cambio climático. Por el otro lado, las naciones industrializadas argumentan que con base en el Principio Contaminador-Pagador, la situación presente obliga a estas naciones a adquirir compromisos y responsabilidades iguales. Ambos puntos de vista pueden ser considerados como “justos” dando como consecuencia un choque continuo entre ambas perspectivas y el estancamiento de posiciones en las negociaciones climáticas internacionales.

De esta manera, en 2011 se creó la Plataforma de Acción de Durban, que tiene como propósito aumentar el nivel de ambición entre las Partes. De acuerdo con los dos principios rectores, las partes más importantes para proporcionar liderazgo en la reducción de emisiones y medidas de mitigación serían los países industrializados, y más importante, los países más grandes de emisiones, como los Estados Unidos. Se ha demostrado históricamente en todas las negociaciones que los EE.UU. no van a comprometerse con el Protocolo de



Kioto o el nivel de ambición necesario. Esto ha sido interpretado, como actos de mala fe y falta de equidad, además de un despliegue de poder hegemónico.

Sin embargo, los países en el Anexo II (o países “No Anexo I) de la CMNUCC<sup>3</sup> y el Protocolo de Kioto pueden utilizar el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas en su beneficio para oponerse al PCP sobre la base de que están en su justo derecho de desarrollarse. China, Brasil e India, entre otros países en desarrollo continuamente “se esconden” detrás del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas para retrasar cualquier compromiso sobre la reducción de emisiones.

Los principios rectores de la CMNUCC, que se establecieron para garantizar el esquema precautorio, la mitigación y la equidad entre las partes resultan más problemáticos que resolutorios. Dependiendo de la interpretación que se les quiera dar, pueden servir para justificar la inacción tanto del lado de las naciones industrializadas (como EE.UU,

la UE, Canadá, Japón, Rusia, Australia y otros) como de los países en vías de desarrollo. Han pasado 20 años desde la firma de la Convención, y en las negociaciones se siguen enfrentando a los mismos problemas y al mismo estancamiento. Así, estos principios han dado raíz a una serie de enfrentamientos y conflictos, se han ido adhiriendo otros aspectos políticos, ideológicos e incluso religiosos a los ya estancados conflictos en las negociaciones, haciendo su resolución cada vez más complicada.

La transición de negociaciones bajo un esquema de prevención a uno basado en los daños y en seguridad se podría decir que comenzó en 2009, durante la Conferencia de las Partes en Copenhague (COP 15) donde se plantearon los acuerdos de Copenhague. Uno de los puntos más importantes del acuerdo fue que se estableció un límite de permisividad de aumento de la temperatura global del planeta en 2°C. De esta manera, se establece el riesgo que las Partes están dispuestas a aceptar de las consecuencias inevitables del cambio climático. Sin embargo, mientras que 2°C pueden resultar aceptables para algunas de las partes (países

<sup>3</sup> Que incluyen al G-77 + China, la alianza de islas AOSIS, el grupo de países africanos, Latinoamérica y los países menos desarrollados del mundo.

industrializados en su gran mayoría), este aumento de la temperatura implica consecuencias importantes para otros países, como los pertenecientes al grupo de negociaciones de la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS en inglés). Para estos países, el aumento del nivel del mar con 2°C implica una amenaza no sólo para sus condiciones sociales, sino para sus condiciones de existencia. El aumento del nivel del mar comienza a sumergir sus países en el océano sin posibilidad de mitigación alguna.

Sin embargo, durante las negociaciones en Bangkok a inicios de septiembre de 2012, la organización Climate Action Tracker publicó un reporte en el que indica que debido a la falta de ambición en las medidas de mitigación mundiales del cambio climático, mantener el aumento de 2°C de la temperatura es “técnicamente posible” aunque el mundo se dirige rápidamente a un aumento de la temperatura global de 3°C. (Vieweg, Hare *et al*, 2012: 3)

### **Esquema de seguridad: Negociaciones *a posteriori***

Bajo este nuevo esquema de las negociaciones, en lugar de la prevención y la evaluación del riesgo, aparece un paradigma basado en seguridad y adaptación *a posteriori*. Seguridad, al igual que la justicia o la deuda climática es un término problemático por las interpretaciones opuestas que puede tener. En primer lugar, desde una perspectiva realista, se interpreta el concepto de seguridad derivado del poder. De esta manera la seguridad es el ejercicio del poder por una o varias potencias hegemónicas. La soberanía se impone para garantizar los intereses del Estado. La segunda interpretación de este concepto es de la escuela idealista, donde la "seguridad es interpretada como consecuencia de la paz: una paz duradera proporcionaría seguridad para todos"(Buzan, 1991:2)<sup>4</sup> Sin embargo, a través del discurso, la seguridad se convierte en un término ambiguo. Asegurar los intereses nacionales podría significar una perfecta excusa para participar en actividades hostiles afirmando al mismo tiempo la búsqueda de la paz, o el compromiso con el desarrollo sustentable.

<sup>4</sup> Traducción del autor de esta investigación

La seguridad se une al concepto de adaptación cuando las consecuencias del cambio climático ponen en riesgo la capacidad de resiliencia de los países más afectados, de gobernabilidad y de acceso a un desarrollo sustentable que puede significar no desde una perspectiva óptima, sino de supervivencia.

La naturaleza misma del fenómeno del cambio climático, al involucrar los sistemas físicos, biológicos y sociales vuelve la situación muy compleja. Se trata de un problema sin fronteras donde la cooperación internacional no sólo es deseable, sino absolutamente necesaria para poder enfrentarla:

No sólo el agua dulce, sino también los océanos, la atmósfera y el medio ambiente en general, no conocen fronteras. Por otra parte, un número creciente de fenómenos medioambientales trascienden las fronteras nacionales y se puede entender y combatir sólo a nivel internacional: la desertificación, la reducción de la herencia genética del mundo, el agotamiento de la capa de ozono y el calentamiento global. Este catálogo se alarga a medida que aumentamos

nuestra comprensión de la biosfera. También es necesario tener en cuenta la interdependencia de los diferentes sectores del medio ambiente. Tales interrelaciones necesariamente tienen consecuencias internacionales reflejadas en las disposiciones de los instrumentos internacionales. (UNITAR, 2012: 9)<sup>5</sup>

El cambio climático conlleva consecuencias que van desde lo local, lo regional y lo global. De esta manera, resultan igualmente importantes las acciones nacionales que las acciones internacionales. Sin embargo, para actuar a nivel nacional en gran medida requiere del apoyo internacional en cuestión de mitigación, adaptación y transferencia de tecnología. De esta manera existe una tensa dialéctica entre el nivel de acción nacional y el nivel internacional que desembocan en conflictos en las negociaciones internacionales.

Después de 20 años de negociaciones insuficientes y una notable falta de cooperación entre las naciones firmantes del CMNUCC, las consecuencias del cambio climático no sólo aumentan y se

---

<sup>5</sup> Traducción del autor de esta investigación.



suman, sino que interactúan entre ellas en formas complejas e inciertas. Esta situación provoca una serie de nuevas dinámicas de conflicto que involucran la mitigación, los daños y pérdidas de las naciones afectadas, y las nueva geopolítica que conllevan los cambios en los sistemas físicos de la Tierra.

De esta manera, las primeras consecuencias del cambio climático son ya inminentes. La transición de las negociaciones *a priori* hacia las negociaciones *a posteriori* lo hará sobre la base de la mutación de conflictos en políticas ambientales a políticas en conflictos ambientales. Estos puntos de conflicto se encuentran íntimamente vinculados, y cada uno es causa del siguiente. Así, iremos analizando los puntos más vulnerables de conflicto a las que la Convención Marco deberá adaptarse.

### **Conflictos en las negociaciones *a posteriori***

Los conflictos durante esta segunda fase dejan las mesas de negociaciones para volverse conflictos en el mundo debido al cambio climático que se conjunta con los conflictos heredados de la fase de

negociaciones *a priori*. A continuación analizaremos los puntos más importantes de conflicto en esta segunda fase de negociaciones.

### **Mitigación.**

La mitigación *a posteriori* significa ya no sobre la base de la precaución del fenómeno, sino de la minimización del daño, *a posteriori*, es decir como contramedida para evitar las consecuencias más graves del cambio climático y evitar que la temperatura continúe escalando hacia las consecuencias más catastróficas.

En este caso, la mitigación, la adaptación y la resiliencia quedan íntimamente relacionados. La adaptación no sustituye la mitigación. Se trata de acciones entrelazadas, donde la falta de una conlleva el probable fracaso de la segunda:

La necesidad de adaptación es clara. Las mediciones de los cambios observados en el clima en los últimos años apoyan el creciente cuerpo de investigación proyectar cambios futuros en el clima. El mundo ya se ha comprometido a alrededor de 1,5 ° C de calentamiento, según el resultado de las emisiones de

gases de efecto invernadero anteriores, así como las perspectivas de reducción de las emisiones globales rápidos y radicales son bajos. Por lo tanto, la adaptación será crucial. Sin embargo, la mitigación es también esencial. Las emisiones siguen aumentando, y la mitigación de la CMNUCC promesas hasta ahora corresponden más o menos a un 3 ° C vía. Existe una preocupación creciente de que las tendencias actuales conducirán a 4 ° C o más. Sin mitigación más grave, urgente, existe un grave riesgo de un cambio climático extremo o catastrófico. Una vez determinados los puntos de inflexión en el sistema climático se han cruzado, los daños y los costos pueden ser demasiado grandes para superar a través de la adaptación. (SEI, 2012:1)

Evidentemente, así como lo hemos estado analizando, los principios de responsabilidades comunes pero diferenciadas con respecto a la mitigación vienen arrastrándose a lo largo de los 20 años de existencia de la Convención Marco. Los países desarrollados y los países en vías de desarrollo continúan atrincherados en su negación a una iniciativa de mitigación

efectiva sobre la base de lo que cada bloque considera justo. Así, como hemos visto, Rusia, Canadá y Japón han rechazado explícitamente su participación en un segundo periodo del Protocolo. Por lo tanto, en la perspectiva más positiva en la que para 2015 se llegue a un pacto y se implemente para 2020, significa al menos 8 años más antes de que la mitigación comience, lo que significa ocho años más de aumento de emisiones de gases de efecto invernadero, y consecuencias más agudas del cambio climático; por lo tanto tenemos una situación cada vez más compleja a la cuál adaptarse. Además, como se ilustró con la cita anterior, mientras más tiempo pase sin mitigarse el cambio climático, más compleja será la tarea de adaptación. Incluso el Banco Mundial (2012) llega a advertir en el reporte *Turn down the Heat*, que ni siquiera hay una certeza de que sea posible la adaptación a un mundo que alcanza el aumento de 4 grados centígrados en la temperatura global. (Banco Mundial, 2012: XVIII)

Por esta misma situación, una medida que se ha propuesto como método adicional de mitigación es la

geoingeniería. Pero diversas instituciones, incluyendo al IPCC han rechazado esta idea debido a la gran cantidad de incertidumbres que rodea implementar una medida de este tipo, y las repercusiones que puede tener dado que se trata de una medida que afecta globalmente. Así, la implementación de geoingeniería, podría implicar otra serie de conflictos a raíz del Principio de Precaución, del Principio Contaminador-Pagador, y sobre la base de responsabilidad y compensación de daños y pérdidas.

### **Daños y pérdidas**

Al comenzar las consecuencias del cambio climático, ya hay naciones que están siendo afectadas, en las que el nivel del mar ha aumentado de forma considerable, las sequías o las inundaciones se han agudizado, y los efectos de efecto más lento han comenzado.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> De acuerdo a los informes Global Climate Risk Index 2013 y 2014 de Germanwatch, en 2012, los países más afectados fueron Haití, Filipinas y Pakistán. (Kreft y Eckstein, 2013:4). En 2011 fueron Tailandia, Camboya, Pakistán, El Salvador y Filipinas. En el periodo 1999-2011, los países más afectados fueron Honduras, Nicaragua y Myanmar sumando 2.5 trillones de dólares en daños y pérdidas (Harmeling y Eckstein, 2012:2-4)

Con base en las negociaciones de Cancún, y de la Plataforma de acción reforzada de Durban, se creó el programa de daños y pérdidas para tratar con las nuevas problemáticas climáticas. La discusión sobre los daños y pérdidas deberá enfrentar distintas situaciones complejas, vulnerables a disputa: la atribución de fenómenos al cambio climático, la responsabilidad de los mismos y la compensación por los daños y pérdidas. Existen una serie de cuestiones problemáticas a la hora de enfrentar este tema que deben esclarecerse para evitar mayores conflictos posteriormente.

Por un lado tenemos que los daños y pérdidas son de corto y largo plazo. En corto plazo tenemos los fenómenos meteorológicos extremos, como inundaciones, huracanes, tornados y demás. Por el otro están las consecuencias a largo plazo, como desertificación, cambios en los patrones del clima que afecten la agricultura, las pescaderías, procesos industriales, la disponibilidad de agua, etc. La atribución del cambio climático a fenómenos extremos ha sido problemática a nivel científico. Sin



embargo, para considerar una pérdida como efecto directo del cambio climático resultará aún más problemático. El Fondo Verde creado durante la COP 16, que aún no está en operación, está dirigido a la implementación de medidas de mitigación y adaptación, no para tratar con los daños y pérdidas. Así, se ha pensado en un seguro para la compensación del daño denominado “International Climate Risk Insurance Facility” y un Mecanismo para enfrentar los daños y pérdidas que permanece en discusiones desde Doha en la COP 18.

Con respecto a la adjudicación de responsabilidades, tomando en cuenta el Principio Contaminador-Pagador, también resultará problemático debido a que si la antropogenia ha resultado muy difícil de aceptar por parte de los gobiernos, reducir a un responsable por un daño en específico será un punto inmediato de conflicto.

Esta situación se relaciona con lo que Ronald H. Coase (2011 [1960]) denomina ‘la naturaleza recíproca del problema’. Coase explica que el enfoque tradicional de Daños y pérdidas descansa solamente en limitar las

acciones que provocan que A dañe a B. Sin embargo, la situación corre en doble sentido, según explica Coase. Limitar el daño implica también un perjuicio para A. Así, se devela la naturaleza recíproca del asunto. La gran pregunta, según Coase es: ¿Debe permitirse que A dañe a B o que B dañe a A? (Coase, 2011: 42). Esta pregunta queda explícita en la continua negativa de los países desarrollados como EU y la UE a tratar el tema de daños y pérdidas a partir de una posible compensación por daños y pérdidas en los países afectados por el cambio climático ya que B (en este caso, los países vulnerables) crea un perjuicio para A (EU, UE y demás) al tener que pagar por dichos daños.

Por otro lado, una compensación general por parte de las naciones industrializadas entonces necesitará de la definición de en qué situaciones debe compensarse, cuánto debe compensarse y hasta qué punto debe compensarse. Si estas situaciones no quedan definidas pronto, serán un punto clave de conflicto. Además, la compensación puede no ser equitativa, ni consecuente con los daños y las pérdidas de un país o zona afectada.



Con el reporte *Special Report on Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*. del IPCC (2011) se toman los primeros pasos para enfrentar la situación de daños y pérdidas debidos a fenómenos meteorológicos extremos, sin embargo no se están tomando en cuenta los efectos a largo plazo para la consideración de daños y pérdidas. Esta situación debe enfrentarse con presteza, dados los rápidos avances del cambio climático, además de la utilización de medidas de mitigación que puedan implicar daños y pérdidas como la geoingeniería, como revisamos anteriormente.

### **Seguridad nacional y regional**

Los fenómenos meteorológicos extremos y los de largo plazo serán un reto para la capacidad de adaptación y de resiliencia de las naciones más pobres, que son las más vulnerables a las consecuencias más catastróficas. Desde este mismo punto, ya se vuelve vulnerable a discusión en qué forma los conflictos pueden ser producto directo del cambio climático como detonante de ingobernabilidad, y hasta qué punto son

sólo contexto de una situación de política nacional inestable:

La pregunta es ¿cómo construimos el conflicto en el cuadro? Un obstáculo importante es que no existe una relación lineal directa entre el cambio climático y los conflictos: en cualquier lugar dado, no sólo se puede predecir que " más cambio climático = más conflicto". La relación entre estos problemas es mucho más compleja, y está influenciada por una amplia gama de factores interrelacionados. Sin embargo, como los defensores de las políticas de cambio climático saben bien, puede ser difícil hacer y explicar la política sobre la base de argumentos muy complejos e inciertos. Siempre existe el riesgo de que la complejidad se convierta en una excusa para la inacción, mientras que los más vulnerables al cambio climático y a los conflictos siguen sufriendo. (Campbell, 2010: 2)<sup>7</sup>

Estos elementos pueden poner en duda la seguridad de las naciones desde ambas perspectivas del concepto de seguridad. Desde la perspectiva de la seguridad como consecuencia de la paz, podemos observar una definición

<sup>7</sup> La traducción es del autor de esta investigación.

integral en el concepto de “gran seguridad (HUGE):

Ésta vincula la seguridad humana (SH), con la seguridad de género (SG) y la seguridad ambiental (SA), que ofrece una perspectiva transdisciplinaria de análisis con traslapes entre estas seguridades particulares (...) El conjunto de estas políticas interrelacionadas se enfoca hacia un mundo descentralizado, participativo, sustentable y diverso, donde existen mecanismos de resolución pacífica de conflictos con la cooperación entre instituciones públicas y privadas, así como la sociedad organizada. (Oswald Spring, 2010: 57)

Así, entre ambas perspectivas la resolución de conflictos dependerá de la correcta implementación de las políticas y estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático en este nuevo esquema de seguridad de las negociaciones.

Por otro lado, podemos observar la forma en que los militares han utilizado el término de seguridad para referirse al cambio climático, como lo hace Thomas Fingar, ex presidente del Consejo de Seguridad Nacional del Presidente de Estados Unidos, George W Bush:

Juzgamos que el cambio climático global tendrá implicaciones de gran alcance para los intereses estadounidenses de seguridad nacional en los próximos 20 años... Juzgamos que el impacto más significativo para Estados Unidos será indirecto y el resultado de los efectos del clima en muchos otros países y su potencial de afectar seriamente los intereses de seguridad nacional de Estados Unidos. (Fingar, Thomas citado en Fitzsimmons, 2012)

Como bien establece Campbell (2010) al inicio de esta sección, la cuestión de ligar conflicto con cambio climático puede resultar problemático al no poder separarse con claridad de la inestabilidad política del país. Esta cuestión puede dar raíz a conflictos entre naciones. Esto puede ser por lucha por recursos naturales, refugiados climáticos (que aún no se encuentran incorporados en la definición por parte de la ACNUR), lo que puede provocar migraciones masivas y conflictos en las fronteras de los países o alguna otra situación que detone la ingobernabilidad de un país o la inestabilidad de una región.

**Geopolítica global**

A raíz de las consecuencias del cambio climático, los problemas derivados de adaptación y de conflictos locales, nacionales o regionales, la geopolítica también cambiará.

Uno de los ejemplos de los cambios en la geopolítica mundial más relevante lo encontramos con el caso del Ártico. En septiembre de 2012, el científico de Cambridge, Peter Wadhams, predijo que el Ártico quedará sin hielo durante el verano en un periodo que puede llegar en tal vez 4 años (Wadhams citado en Vidal, 2012). Esto ha abierto la puerta a los intereses de las naciones y las empresas petroleras por el control y explotación del Ártico.

Pese a que igual que la cuestión de los conflictos, la geopolítica del Ártico no tiene porqué ser un juego de poder, es muy probable que así lo sea, como ya lo demuestran algunos cables de Wikileaks<sup>8</sup>, y diversos autores como Scott Borgeson que afirma que: “El calentamiento global ha dado a luz a una nueva lucha por el territorio y los recursos entre los cinco poderes del

Ártico ” (Borgeson, 2008: 1)<sup>9</sup> donde se busca el pronto posicionamiento de los países del círculo ártico por el control del paso y la explotación de recursos.

Primero que nada debemos observar, que la geopolítica del Ártico, pese a ser una de las consecuencias más notables en el presente sobre cambio climático, en realidad es un asunto que se desarrolla fuera de la Convención Marco, pero no fuera de Naciones Unidas, al menos en algunos ámbitos. En general, la política sobre el Ártico se ha desarrollado a través del Consejo del Ártico dónde solo los países geográficamente situados en la zona pertenecen, aunque también el Ártico está sujeto a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS). Sin embargo, como en el caso del Protocolo de Kioto, Estados Unidos no ha ratificado la Convención sobre el Derecho del Mar. Esto lo dejaría sin derecho a cualquier reclamo legal sobre el Ártico. Claro que esto no le impide ejercer su poder hegemónico fuera de cualquier marco legal por otros medios coercitivos. Y esto aplica no sólo para Estados Unidos, sino para cualquier

---

<sup>8</sup> Para revisar las distintas posturas y dinámicas geopolíticas en los cables publicados por Wikileaks, consultar:  
[http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/12\\_05\\_11\\_wikicable\\_artic.pdf](http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/12_05_11_wikicable_artic.pdf)

---

<sup>9</sup> La traducción es del autor de esta investigación.

otra nación con reclamos por la vía legal o no, sobre el Artículo.

Así, ¿el Artículo debe repartirse entre las naciones del círculo polar exclusivamente? Países que no tienen nada que ver geográficamente con el Ártico han expresado y manifestado su interés en la explotación de recursos como lo ha indicado China. ¿Hasta qué punto tiene derecho? ¿Bajo qué condiciones legales se puede establecer esta cuestión? El Consejo del Ártico tendrá que establecer claramente los límites y las responsabilidades de los países sobre esta zona.

Por otro lado, también el Ártico podría estar sujeto a un programa de daños y pérdidas dentro del Consejo del Ártico, o tal vez de la CMNUCC. Shell ha establecido ya precedente de sus intenciones de explotación petrolera en el Océano Ártico. Si esta empresa, o cualquier otra provoca un daño similar al que provocó BP en el Golfo de México, por la zona, no está establecido de qué manera deberán operar estas empresas en cuestiones de seguridad y de contingencias ecológicas. ¿Cómo serán responsables de los daños y pérdidas?

¿A quién debe compensarse? ¿Cuánto debe compensar por los daños y las reparaciones?

Sea como sea, es importante que se refuerce el Consejo del Ártico, o se adhiriera a Naciones Unidas además del UNCLOS, para que se establezcan las reglas pertinentes que enfrenten las nuevas condiciones geopolíticas y comerciales que surgen con el deshielo del Ártico para evitar disputas o un conflicto altamente vulnerable a escalar hacia la violencia.

Pueden existir muchos otros casos en los que el cambio climático exaspere la situación política regional o global. Se ha colocado el énfasis sobre el Ártico dado que es un ejemplo donde el cambio climático es claramente identificable, mientras que en otros casos la problemática a causa del fenómeno ambiental no se puede identificar claramente de la inestabilidad política ya existente en las zonas en conflicto.

### **Conclusiones**

Como hemos podido observar a lo largo de este análisis, el proceso de negociaciones climáticas se encuentra en transición debido a las consecuencias del

cambio climático. Podemos observar el cambio de las negociaciones *a priori* a través de un esquema preventivo basado en el riesgo a un esquema contingente basado en la seguridad. Así, los conflictos heredados de las negociaciones de la primera fase se adhieren a una nueva dimensión de conflictos *a posteriori* que se puede describir como la transformación de “conflictos en políticas ambientales a políticas en conflictos ambientales”.

Dentro de estas nuevas dinámicas de conflicto, encontramos los principales focos de conflicto en las opciones de mitigación y adaptación, incluyendo la geoingeniería, la responsabilidad y compensación por daños y pérdidas, las amenazas a la ingobernabilidad y la inestabilidad nacional, regional y global. En este trabajo se han considerado sólo brevemente estos cuatro focos de conflicto, sin embargo cada una de estas dinámicas puede ser ampliada, con muchas más consideraciones, que por cuestión de espacio no es posible abordar.

El caso del Ártico, como ejemplo icónico, nos muestra cómo es urgente establecer ya las reglas sobre los

derechos de uso de una zona no contemplada antes en la historia de las relaciones internacionales sobre este asunto y muchas otras nuevas condiciones de existencia que conlleva vivir en una era de cambio climático.

No es posible permanecer en la concepción idealista de la política en la que los conflictos siempre encontrarán una resolución pacífica, y que las negociaciones climáticas se resolverán por sí solas con el tiempo. Las consecuencias del cambio climático y los veinte años de conflicto en las negociaciones climáticas nos muestran que es necesario reconocer, no sólo *de facto* sino a nivel formal los conflictos ya existentes en las negociaciones además de las que surgirán en un futuro muy próximo. Para que los conflictos puedan resolverse se necesita de mecanismos preventivos y establecer reglas claras sobre las responsabilidades y derechos de las naciones ya que actualmente los mecanismos estipulados en el artículo 14 de la CMNUCC no son suficientes para tratar con las nuevas realidades<sup>10</sup>. Para esto se necesita una

---

<sup>10</sup> El artículo 14 contempla el “Arreglo de Controversias” estipulando llevar el caso a la Corte Internacional de Justicia, o la creación de una comisión



revisión urgente de los principios rectores de la CMNUCC para observar las situaciones en las que la interpretación de justicia y de responsabilidad sirvan para resolver, no para complicar aún más las difíciles tareas pendientes para adaptarse a un mundo sujeto al cambio climático, además que deben mutar al parejo de la realidad, para poder enfrentar las nuevas dinámicas de conflicto en las negociaciones climáticas internacionales.

#### Referencias:

- Banco Mundial. 2012. *Turn down the Heat. Why a 4°C Warmer World. Must be Avoided.* [http://climatechange.worldbank.org/sites/default/files/Turn Down the heat Why a 4 degree centigrade warmer world must be avoided.pdf](http://climatechange.worldbank.org/sites/default/files/Turn%20Down%20the%20heat%20Why%20a%204%20degree%20centigrade%20warmer%20world%20must%20be%20avoided.pdf) (Consultado el 12 de noviembre de 2013)
- Borgeson, Scott. 2008. “Arctic Meltdown: The Economic and Security Implications of Global Warming” en *Foreign Affairs*. Edición de marzo-abril de 2008. <http://www.foreignaffairs.com/articles/63222/scott-g-borgerson/arctic-meltdown> Consultado el 18 de septiembre de 2012.
- Buzan, Barry. 1991. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era.* Pearson Education Limited.
- Campbell, Ivan. 2010. *Climate change and conflict: a framework for analysis and action* Saferworld. p. 2. <http://www.saferworld.org.uk/Saferworld%20CC&C%20Working%20Paper.pdf> Consultado el 13 de septiembre de 2012.
- Coase, Ronald H. 2011 *El problema del Costo Social.* Traducción de Ma. Teresa Molina Ruso. <http://www.consultorapz.com/bibliotecaJuridica/Elproblemadelcostesocial.pdf>. Consultado el 18 de noviembre de 2013.
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. 1992. [http://unfccc.int/files/essential\\_backgr](http://unfccc.int/files/essential_backgr)

---

para la resolución de las mismas. Sin embargo, no queda estipulado en qué condiciones o casos se llevaría a cabo y consecuentemente ningún detalle específico sobre lo que puede ser considerado una controversia o un conflicto.



- [ground/background\\_publications\\_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf](http://www.lajia.net/ground/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf)
- Fitzsimmons, Jill. 30 de mayo de 2012. *Military Leaders who say Climate Change is a National Security Threat*. MEDIAMATTERS for America..  
<http://mediamatters.org/blog/2012/05/30/15-military-leaders-who-say-climate-change-is-a/184705>. Consultado el 10 de septiembre de 2012.
  - Harmeling, Sven y Eckstein, David. 2012. “Global Climate Risk Index 2013”. Germanwatch.  
<http://germanwatch.org/es/download/7170.pdf>. Consultado el 20 de noviembre de 2013.
  - IPCC. 2011. *Special Report on Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*. Contribución del Working Group I y II para el IPCC.
  - Kreft, Sönke y Eckstein, David. 2013. “Global Climate Risk Index 2014”. Germanwatch.  
<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/8551.pdf> Consultado el 22 de noviembre de 2013.
  - Lucatello, Simone. 2011. “Las dimensiones de justicia y equidad en el cambio climático: ¿esperando a Godot?” en *Las dimensiones sociales del cambio climático: Un panorama desde México. ¿Cambio social o Crisis ambiental?* Lucatello, Simone y Rodríguez Velázquez, Daniel (Coords.). UNAM. México, p 161-182.
  - Oswald Spring, Úrsula. 2010 “Cambio climático, conflictos sobre recursos y vulnerabilidad social” en *México frente al cambio climático: Retos y oportunidades*. Gian Carlo Delgado, Carlos Gay, Mireya Imaz, María Amparo Martínez (coords.) UNAM, México, p. 57
  - Robbins, Stephen. 1994. *Comportamiento Organizacional*. México: Prentice Hall. Sexta Edición, p. 461
  - Stockholm Environmental Institute. (2012) *Can 1°C of climate change adaptation’ replace ‘1°C of mitigation’? Why economic models can’t solve policy dilemmas. 2012* (p. 1-3). <http://www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/Climate/sei-pb->



2012-adaptation-mitigation.pdf

(Consultado el 15 de noviembre de 2013)

- Strydom, Piet. 2008. *Risk, environment and society*. Open University Press, UK. 2008
- United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), 2012. *Introduction to International Environmental Law*. E-Series on International Environmental Law.
- Vidal, John 2012. “Arctic expert predicts final collapse of sea ice within four years” en *The Guardian*. 17 de septiembre de 2012. <http://www.guardian.co.uk/environment/2012/sep/17/arctic-collapse-sea-ice>  
Consultado el 18 de septiembre de 2012.
- Vieweg, Marion, Hare, Bill, Höhne Niklas, Schaeffer Michiel *et al.* 2012. *Governments still set on 3°C warming track, some progress, but many playing with numbers*. Climate Action Tracker. 3 de septiembre de 2012. Tomado de: [http://climateactiontracker.org/assets/publications/briefing\\_papers/2012-09-04\\_Briefing\\_paper\\_Bangkok.pff.pdf](http://climateactiontracker.org/assets/publications/briefing_papers/2012-09-04_Briefing_paper_Bangkok.pff.pdf).  
12 de septiembre de 2012.
- Wikileaks. 2011. Arctic Cables. Consultado el 15 de septiembre de 2012 en: [http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/12\\_05\\_11\\_wikicables\\_artic.pdf](http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/12_05_11_wikicables_artic.pdf)