

LA SOCIEDAD CIVIL INTERNACIONAL Y EL MULTILATERALISMO INCLUSIVO EN LA COP26 DE GLASGOW

Teresa Fajardo del Castillo*

Resumen

La Conferencia de las Partes de la Convención Marco sobre el Cambio Climático, del Protocolo de Kioto y del Acuerdo de París, reunida en Glasgow en 2021, ha supuesto la consagración del papel de la sociedad civil internacional como actor no estatal, llamado a participar en el multilateralismo inclusivo, que es tanto un objetivo –el de intervenir en los procesos de negociación de las normas internacionales y en el diseño de políticas globales–, como un instrumento para la defensa de los intereses propios de los distintos actores no estatales que la conforman. En esta nueva versión 2.0 mejorada del multilateralismo, la sociedad civil internacional desarrolla una labor para la defensa del Estado de derecho ambiental, en la que interacciona a la vez que compite con los Estados y las organizaciones internacionales, para llevar a cabo las distintas funciones de la gobernanza medioambiental, como son la toma de conciencia sobre el cambio climático, la propuesta de soluciones para luchar contra él, la participación en los procedimientos normativos y la promoción del cumplimiento de las normas de lucha contra el cambio climático y las distintas formas de «rendición de cuentas» por su incumplimiento.

Palabras clave

Sociedad civil internacional, COP26, cambio climático, multilateralismo inclusivo, Estado de derecho ambiental.

* Profesora titular del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Granada, fajardo@ugr.es, perfil de ResearchGate disponible en: <https://www.researchgate.net/profile/Teresa-Fajardo> Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de Investigación PID2020-117379GB-I00, *La biodiversidad, el clima y la salud pública global: Interacciones y desafíos para el Derecho Internacional* (BIOCLIHEALTH), dirigido por la profesora Mar Campins Eritja, de la Universidad de Barcelona.

Abstract

The Conference of the Parties to the Framework Convention on Climate Change, the Kyoto Protocol and the Paris Agreement, held in Glasgow in 2021, has consecrated the role of international civil society as a non-state actor called upon to participate in the inclusive multilateralism that is both an objective –that of intervening in the negotiation processes of international rules and in the design of global policies– and an instrument for the defence of the interests of the different non-state actors that make it up. In this new and improved version 2.0 of multilateralism, international civil society is working to uphold the environmental rule of law, interacting as well as competing with states and international organisations to carry out the various functions of environmental governance, such as raising awareness of climate change, proposing solutions to combat it, participating in regulatory procedures, and promoting compliance with climate change rules and various forms of «accountability» for non-compliance.

Keywords

International Civil Society, COP26, climate change, inclusive multilateralism, environmental rule of law.

SUMARIO: I. Introducción. II. Las funciones que desempeña la sociedad civil internacional en la lucha contra el cambio climático. 1. La función normativa de la sociedad civil internacional. 2. La sociedad civil internacional y la promoción y el control del cumplimiento del Derecho internacional del cambio climático. 3. De la responsabilidad internacional a la responsabilidad política que exige la sociedad civil internacional. III. La sociedad civil internacional en las conferencias de las naciones unidas: de Estocolmo a Glasgow. IV. Conclusiones. V. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Cuando las profesoras Rosa M.^a Fernández Egea y Andrea Macía Morillo – Organizadoras de las Jornadas del Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, sobre «El Derecho en la encrucijada: los retos y oportunidades que plantea el cambio climático»– me propusieron el tema que voy a desarrollar en este estudio, lo consideré un desafío y una oportunidad para salir de la zona de confort de mis líneas de investigación sobre cambio climático. Su invitación me ha permitido reflexionar sobre la sociedad civil internacional desde un enfoque multidisciplinar y evaluar su papel en los procesos normativos, relativos a la lucha contra el cambio climático. En ellos, la sociedad civil internacional ha alcanzado una relevancia especial, porque el papel difuso que se le ha asignado a este actor internacional en las disciplinas de las relaciones internacio-

nales (1) y del Derecho internacional se ha transformado en algo más complejo, hasta llegar a ser un elemento clave del denominado multilateralismo inclusivo promovido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU o Naciones Unidas, en adelante). Así, la sociedad civil internacional, considerada como un actor no estatal, pero también como una categoría que engloba todos los demás actores no estatales y que también puede considerarse como un movimiento social o un espacio para la «modern collective political agency» (2), en el que se expresan sus diversas reivindicaciones. Y desde esta aproximación, la sociedad civil internacional ha pasado a formar parte de los procesos de negociación internacionales donde se diseñan las políticas globales y los instrumentos normativos en aquellos sectores, como el de la lucha contra el cambio climático, que tienen una dimensión transnacional e intergeneracional (3) y que, en última instancia, conforman la estructura de solidaridad de la sociedad internacional (4).

Es necesario destacar que el concepto de multilateralismo inclusivo forma parte de la nueva visión presentada en el Informe del secretario general de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, *Nuestra Agenda Común*, y que fue elaborado a petición de la Asamblea General, con motivo del 75 Aniversario de la ONU (5). En *Nuestra Agenda Común* se hace una revisión del multilateralismo

(1) Considera COLÁS que «the idea of “civil society” has been all-pervasive in the social sciences over the past two decades. Partly a response to the role of collective agency in toppling dictatorial regimes, partly a reflection of the retreat from the language of class or revolution among the left, the portmanteau concept of civil society has been invoked in a wide range of contexts, generally with reference to that arena of our social and political lives that stands outside the control of the state», COLÁS, A., *International Civil Society*, Polity, 2002, p. 9.

(2) En este sentido, es necesario recordar la definición de sociedad civil internacional que ofrece ALEJANDRO COLÁS cuando destaca que: «The term “civil society” is initially adopted to describe that social domain where modern collective political agency takes shape. From this premise, I go on to argue that the social movements operating within civil society have displayed international characteristics from their inception, thus warranting the introduction of the term “international civil society” as a category capable of explaining the dynamics and consequences of collective social and political agency at an international level». En este sentido, este autor añade que el concepto de sociedad civil internacional «can serve, on the one hand, as an analytical tool for the study of international political agency and its impact upon international realtions; and, on the other hand, as a normatively charged category, capable of recovering the past history of internationalist political activity and illuminating its future potential», véase COLÁS, A., *op. cit.*, p. 2.

(3) Véase MACHANI, A., «Global Challenges Require a New Approach to Sovereignty», *World Politics Review*, 15 de febrero de 2022.

(4) A diferencia de la sociedad internacional constituida por los Estados, la sociedad civil invoca la solidaridad. La tercera estructura de la sociedad internacional –la estructura de solidaridad– que siempre que se ha caracterizado como inacabada y en proceso de formación, frente a las estructuras de coexistencia y de cooperación de los Estados, muestra en el caso de la lucha contra el cambio climático que es la insolidaridad de los Estados lo que ha llevado a que, en los más de 30 años de lucha, no se hayan alcanzado los resultados necesarios.

(5) Así en el Anexo de este Informe, en el que se describe el Proceso de Consultas que llevó a la adopción de *Nuestra Agenda Común*, el secretario general, Antonio Guterres, afirma que «1. En la declaración sobre la conmemoración del 75.º aniversario de las Naciones Unidas (resolución 75/1 de la Asamblea General), los Estados Miembros me encargaron que presentara un informe antes de que finalizara el septuagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General con recomendaciones para promover nuestra agenda común y responder a los desafíos actuales y futuros. En consecuencia, además de recabar la participación de todo el sistema de las Naciones Unidas, puse en marcha un proceso de reflexión con cuatro grupos de interlocutores muy diversos, a saber: los Estados Miembros, prominentes intelectuales, la juventud y la sociedad civil. La reflexión se basó a su vez en un proceso global que se prolongó durante todo el año del aniversario y consistió en escuchar a la gente, mediante

eficaz –entendido como la acción internacional concertada de los sujetos estatales en el seno de las Naciones Unidas (6)– para llegar a una nueva versión 2.0 mejorada, en la que es necesario que el multilateralismo esté, además, interconectado y sea inclusivo, tanto en cuanto a sus métodos como a sus interlocutores. Así, el Secretario General ha señalado que: «El contexto de la acción colectiva ha evolucionado en los últimos 75 años: cuando se redactó la Carta de las Naciones Unidas, el multilateralismo consistía en la cooperación entre un pequeño número de Estados, mientras que hoy son muchos más los Estados y las instancias no estatales que abordan asuntos mundiales por medio de sistemas abiertos, participativos, transparentes y basados en la colaboración de homólogos que procuran resolver los problemas aprovechando las capacidades y opiniones de todas las instancias competentes, en lugar de guiarse únicamente por mandatos o instituciones. Se trata de una forma de multilateralismo más interconectada, más inclusiva y más eficaz para abordar los retos del siglo XXI. En nuestros esfuerzos por mejorar la gobernanza de los bienes comunes y públicos globales y gestionar los riesgos debemos tener siempre en cuenta esta complejidad y tratar de incorporar explícitamente esos nuevos enfoques cuando haya grandes probabilidades de que sirvan para mejorar los resultados» (7).

En esta nueva versión 2.0 del multilateralismo, el papel de las Naciones Unidas y de sus Estados miembros sigue siendo central, aunque se suman otros interlocutores de los que se espera que compartan la responsabilidad de la acción colectiva. En este sentido se afirma que: «Para que el multilateralismo sea más inclusivo [...] [t]ambién debe incluir, aparte de los Estados, a un amplio abanico de interlocutores, que podrían ser, además de las organizaciones intergubernamentales, los parlamentos, las autoridades subnacionales (ciudades y Gobiernos locales y regionales), la sociedad civil, las organizaciones confesionales, las universidades, investigadores y especialistas, los sindicatos, los sectores privado e industrial y los movimientos locales y populares, como los dirigidos por mujeres y jóvenes. De este modo se reconoce que los Estados siguen siendo fundamentales para que podamos afrontar colectivamente los desafíos globales y tienen una singular responsabilidad dentro del sistema multilateral, pero también que las soluciones dependen cada vez más del sector privado y de las instancias no estatales, que deben participar en las deliberaciones y rendir cuentas de sus compromisos» (8).

una encuesta electrónica a la que respondieron más de 1,5 millones de personas de los 193 Estados Miembros y en sondeos realizados por empresas especializadas en 70 países. Estas consultas revelaron que la cooperación internacional contaba con un apoyo considerable de la opinión pública y que también había un claro deseo de que el multilateralismo fuera más interconectado, inclusivo y eficaz en el futuro», *Nuestra Agenda Común*, Informe del Secretario General, p. 84.

(6) Véase BARBÉ UZUEL, E., «Multilateralismo: Adaptación a un mundo con potencias emergentes», *REDI*, vol. LXII, 2010, n.º 2, pp. 21-49. GONZÁLEZ ALONSO L. N. (dir.), GARRIDO MUÑOZ, A. (coord.) *La Unión Europea y el multilateralismo eficaz: ¿Un compromiso consistente con Naciones Unidas?* Iustel, 2011. Véanse igualmente los tempranos estudios sobre el multilateralismo de COX, R. W., «An Alternative Approach to Multilateralism for the Twenty-First Century», *Global Governance*, vol. 103, 1997, p. 3; KEOHANE, R. O., que lo ha abordado en «Multilateralism: An Agenda for Research», *Int'l J.*, vol. 45, 1989-1990, p. 731.

(7) *Nuestra Agenda Común*, Informe del Secretario General, p. 68.

(8) *Ibidem*.

Y, ciertamente, esta variedad de interlocutores ha empezado a estar presente en las conferencias internacionales que abordan los grandes retos del siglo XXI que se caracterizan, como ya apuntábamos, por ser transnacionales e intergeneracionales, y entre los que se encuentra, sin duda, el cambio climático. Y para el cambio climático, el multilateralismo inclusivo ha sido objeto de una adaptación que muestra la importancia de que todos los grupos que se engloban en este concepto de «sociedad civil internacional» contribuyan a aportar soluciones en los procesos negociadores y que, además, asuman un compromiso de intervenir en la aplicación y cumplimiento en el plano nacional. En este sentido, en un trabajo previo con la profesora Mar Campins, hemos considerado que el multilateralismo inclusivo, «en un sentido ideal [es] un proceso de negociación abierto y transparente en el que los Estados Parte de la Convención Marco sobre el Cambio Climático, el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París alcanzaban un acuerdo, con la participación de los distintos representantes de la sociedad civil internacional que habrían defendido un interés general pero también los suyos propios», los de los pueblos indígenas, los de las organizaciones no gubernamentales (ONG, en adelante), los de asociaciones empresariales e industriales, los de las organizaciones sindicales, sin olvidar a las mujeres y a los jóvenes, atendiendo a su dimensión intergeneracional (9).

Además, la Secretaria Ejecutiva del Acuerdo de París, Patricia Espinosa, se ha referido al multilateralismo inclusivo en distintos momentos claves de las conferencias que llevaron a la Vigésimo Sexta Conferencia de las Partes de la Convención Marco sobre el Cambio Climático (COP26), celebrada en Glasgow, entre los días 31 de octubre y 13 de noviembre de 2021. Al multilateralismo inclusivo se ha referido, además, en contextos diversos de los que cabe inducir que este concepto permite formular soluciones con un enfoque *bottom-up*, que se ha convertido en el rasgo más característico del régimen sobre el cambio climático. En este enfoque *bottom-up* se prevén contribuciones que no solo provienen de los Estados, sino de todos los destinatarios de las normas que dichos Estados deberán incorporar en sus ordenamientos jurídicos internos –administraciones públicas, ciudadanos, ONG, empresas, etc.–. De ahí la trascendencia de dar entrada en todas las fases de negociación –y en las posteriores de aplicación– a todos los componentes de la sociedad civil internacional, –y ya no solo a las ONG especializadas en la protección del medio ambiente–. Junto a ellas, se sitúan ahora las organizaciones empresariales que reúnen a los protagonistas necesarios para el cambio –ya no en el papel de proveedoras de una responsabilidad social corporativa entendida como filantropía (10)– sino como canalizadoras de las estrategias que transformen el modelo de producción actual.

Pero aun quedan muchas cosas por demostrar. En especial, es necesario destacar que la sociedad civil internacional puede contribuir a alcanzar los mejores resultados posibles del multilateralismo inclusivo en la lucha contra el cambio climático, pero se suscitan dudas, porque en el pasado se ha hablado de multila-

(9) Véase FAJARDO DEL CASTILLO, T. y CAMPINS ERITJA, M., «La COP26 de Glasgow sobre el Cambio Climático: ¿Truco o Trato?», *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, vol. XII, n.º 2, diciembre 2021, pp. 1-32.

(10) Véase IDOWU, S. O., «Introduction», en S. O. IDOWU, *Current Global Practices of Corporate Social Responsibility In the Era of Sustainable Development Goals*, Springer, 2021, p. xvii.

teralismo eficaz cuando la ONU no era eficaz. Del mismo modo, ahora, se habla de multilateralismo inclusivo cuando las fórmulas actuales del multilateralismo no son inclusivas y es necesario cambiarlas para hacer partícipes de los procedimientos normativos a todos los Estados y a todos los actores no estatales, cuya cooperación es una condición *sine qua non* para el éxito de tratados internacionales, como el Acuerdo de París sobre el cambio climático. Sin que ello signifique renunciar a la reivindicación colectiva internacional de la sociedad civil. Precisamente, la COP26 de Glasgow ha servido tanto como foro de reivindicación y protesta de la sociedad civil internacional, como de reafirmación de la sociedad de Estados, organizada en torno al modelo de capitalismo global. Este modelo del capitalismo global sigue siendo considerado como el canon civilizatorio, si bien desde la sociedad civil internacional se reivindica que es necesario cambiarlo para conseguir un nuevo canon de civilización ecológica (11). Desde las distintas posiciones reivindicativas, se defiende la civilización ecológica como única vía para un cambio transformador; sin embargo, el hecho de que China sea la máxima defensora de la civilización ecológica hace temer que se trate de un cambio solo en la apariencia y en el discurso, mientras que, en el fondo, permitiría que todo siga siendo igual en el modelo económico internacional.

En este entorno negociador de la COP26 de Glasgow, la reivindicación y la crítica realizadas por la sociedad civil internacional han sido transmitidas de manera diversa –constructiva, disruptiva, divulgativa, comunicadora de expectativas y de conocimiento, fundada en intereses y en valores– y han sido, en cualquier caso, imprescindibles. Y ello ha sido posible gracias a los más de 30 000 observadores de la sociedad civil que se acreditaron en la Zona Azul del recinto habilitado por el Gobierno anfitrión para la COP26 –mientras que otros miles de activistas decidieron manifestarse fuera de este espacio porque asumieron una posición de confrontación con los Estados parte y con sus representantes–. Fueron estos miembros de la sociedad civil internacional los que denunciaron que un foro global puede servir para el *greenwashing* de la inacción y de los acuerdos pobres en objetivos.

Además, considero, siguiendo a Alejandro Colás, que la sociedad civil también puede definirse como «un espacio de relaciones de poder enfrentadas en el que los intereses en pugna se desarrollan a través de modos de acción/representación colectiva análogos pero desiguales. [...] En resumen, desde esta perspectiva, la sociedad civil internacional representa un ámbito de actividad política internacional que, aunque es distinto del sistema de Estados, está en constante interacción con éste» (12). Así, los representantes de la sociedad civil de la Zona Azul se dirigían a los Estados parte de la COP26 para ser escuchados y aportar soluciones que contribuyesen a la elaboración y desarrollo de políticas globales y de normas internacionales para combatir el cambio climático. La otra sociedad civil internacional –la situada fuera de la Zona Azul– estaba allí no para asistir y complementar a los Estados sino para afirmarse a sí misma como una gobernanza civil diferenciada, con unas funciones de reivindicación que no examinaré en este estudio porque exceden sus límites –ya que se desarrollan primordialmente en un espacio ajeno al del Derecho internacional y requeriría situar el foco de análisis en las ONG prota-

(11) Como el que se ha propuesto en la COP15 de Kumming sobre la Convención Marco sobre la Diversidad Biológica.

(12) COLÁS, A., *op. cit.*, 2002, p. 23.

gonistas como Extinction Rebellion (13) o en los líderes como Greta Thunberg y su movimiento social de alcance planetario de los Viernes por el futuro (14)–.

Aun está por examinar por la doctrina la intervención de la sociedad civil internacional en las fases posteriores de aplicación y cumplimiento de las propuestas, tanto a nivel internacional como interno de los resultados de las COP. Será en ese momento cuando se verá su fortaleza o su debilidad, su vulnerabilidad ante la manipulación por los Gobiernos o por otros actores, como ya habría sido el caso en otros sectores del Derecho internacional, como en el de los derechos humanos (15). Esa misión de la sociedad civil internacional en el post-COP26, de llevar a cabo las funciones de promoción y control del cumplimiento de lo acordado, la analizaré también en las siguientes secciones.

II. LAS FUNCIONES QUE DESEMPEÑA LA SOCIEDAD CIVIL INTERNACIONAL EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

Son múltiples las funciones que desempeña la sociedad civil internacional en el escenario global de la acción y la reivindicación internacional, por lo que en este estudio solo vamos a centrarnos en aquellas funciones en relación con el Derecho internacional y, en concreto, con el Derecho internacional del medio ambiente y con su subsistema relativo a la lucha contra el cambio climático. No abordaremos, entonces, por ejemplo, el particular ejemplo de simbiosis de la sociedad civil internacional con el PNUMA, gracias al escarapate para sus reivindicaciones que es la web *Climate Action*.

En esta sección, así como en la dedicada a su intervención en las Conferencias de las Partes de las convenciones sobre el cambio climático, examinaré cómo la

(13) Esta distinción la presenta YOUNG, cuando dice que «In thinking about ways in which the activities of nonstate actors may influence the character of the global order, it is helpful to differentiate among types of actors in terms of their contributions to addressing needs for governance. Many nonstate actors (e.g., Greenpeace, the Natural Resources Defense Council, WWF) work primarily within the institutional nexus of international society (Wapner 1996). They seek to influence the actions states take as members of intergovernmental arrangements or the policies individual states adopt that have international consequences. But there are other nonstate actors that are assuming roles in responding to needs for governance in their own right rather than seeking to influence the behavior of states», YOUNG, O. R., *Grand Challenges of Planetary Governance. Global Order in Turbulent Times*, Edward Elgar Publishers, 2021, p. 141.

(14) Esta figura tan destacada a nivel internacional ha evitado encasillarse en posiciones políticas, sin embargo, no puedo evitar asociarla con un enfoque neogramsciano.

(15) Así, WOLFSTELLER considera que «National Human Rights Institutions (NHRIs) are inherently paradoxical organizations: They are established and funded through the state yet are expected to function as independent institutions monitoring, preventing and regulating rights abuses, mostly by actors associated with the state (Brodie 2015: 1217). The tension arising from their positionality between government and civil society, and the inherent tendency to create political opposition through their work, renders NHRIs particularly vulnerable to manipulation by the government (Mertus 2009: 3). In light of that structural vulnerability, scholars have noted that “[w]hat is surprising is that many of them have functioned, nonetheless” (Rosenblum 2012: 322). But what is an effective, a “functioning,” NHRI?» WOLFSTELLER, R., «The Unrealized Potential of National Human Rights Institutions in Business and Human Rights Regulation: Conditions for Effective Engagement and Proposal for Reform», *Human Rights Review*, 2021, p. 4.

sociedad civil internacional ha podido influir en los procesos normativos y en la gobernanza del clima, contribuyendo al pluralismo jurídico, pero también a una fragmentación derivada de la especialización de la acción. Para ello, será necesario examinar el papel de la sociedad civil internacional en la formación del Derecho internacional del medio ambiente y, en particular, en la lucha contra el cambio climático a través no solo de la adopción de normas internacionales sino también de políticas globales.

En el actual momento de crisis de los procesos de creación de normas internacionales, se ha abierto una nueva ventana de oportunidad para reformular el papel de los actores no gubernamentales en los procedimientos normativos internacionales y de adopción de políticas globales. Ello, sin embargo, no nos puede llevar a discutir el papel central del Estado en el procedimiento de formación de normas internacionales porque «a pesar de las múltiples actividades de las ONG, [...], incluso en los ámbitos en los que las ONG han tenido mayor impacto, los Estados controlan la agenda y el acceso a los ámbitos de elaboración de normas» (16).

1. LA FUNCIÓN NORMATIVA DE LA SOCIEDAD CIVIL INTERNACIONAL

La función normativa de la sociedad civil internacional es posible, porque el sistema jurídico internacional de nuestro tiempo se ha abierto a la intervención y a la influencia de múltiples actores, que desempeñan diferentes papeles en los procesos de elaboración de normas internacionales y en las fases posteriores de promoción y control de su cumplimiento. De este modo, como señalaran Kiss y Shelton, en la actualidad, «el desarrollo puramente interestatal de las normas es probablemente inexistente en la mayoría de los campos del Derecho Internacional» (17). Esto es particularmente significativo en el caso del Derecho internacional del medio ambiente, en el que la presencia de una amplísima representación de la sociedad civil internacional en sus procesos de negociación multilateral se ha convertido en uno de sus rasgos distintivos desde sus orígenes, desde las primeras conferencias de la ONU y desde la celebración de los primeros tratados medioambientales, como la Convención de Ramsar sobre los humedales de importancia internacional o la Convención sobre el Patrimonio Común de la Humanidad, cuando sería un actor estatal, como es la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), la que llevaría a cabo la labor de concienciación de los Estados sobre los problemas ambientales y que además de la *advocacy*, prepararía los proyectos de textos que luego serían adoptados como convenios. Esta contribución de la UICN luego se repetiría en la preparación de la Conferencia de Río de Janeiro de 1992 y en las convenciones marco que en ella se adoptaron.

(16) PETERS, A., FÖRSTER, T., KOEHLIN, L., “Towards non-state actors as effective, legitimate, and accountable standard setters”; en A. PETERS, T. FÖRSTER y L. KOEHLIN (eds.), *Non-State Actors as Standard Setters*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, Chapter 18, p. 494.

(17) KISS, A. y SHELTON, D., *Guide to International Environmental Law*. Leiden, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 2007, p. 9.

Sin embargo, el lugar central que ocupa el Estado (18) en los procesos de formación de normas internacionales no ha permitido que los actores no gubernamentales que conforman la sociedad civil internacional puedan negociar los tratados, pero sí que se sitúen en los márgenes de los procedimientos de formación de normas, incluidos los consuetudinarios, a pesar de las diferentes posiciones existentes al respecto en la academia (19). No obstante, cabe afirmar que la sociedad civil puede dar forma e inspirar el contexto del que nacen los instrumentos de *soft law*, que a la larga inspiran la acción normativa de los Estados, y un buen ejemplo de ello es el Pacto de Glasgow inspirado en las ambiciones de la sociedad civil representada en la COP26, aunque sin estar a su altura.

Además, como señalan Kiss y Sheldon, la sociedad civil internacional tiene un interés directo en cualquier procedimiento normativo que se adopte, con independencia de su intensidad normativa, ya sea el caso del Acuerdo de Copenhague o del Acuerdo de París. Ello también es aplicable al otro gran foro de la sociedad civil internacional, que se celebró en octubre de 2021, como es el de la COP15 de Kuming de la Convención Marco sobre la Diversidad Biológica, donde se ha afirmado que: «La sociedad civil puede movilizar la participación de la población en la elaboración de políticas y la gobernanza, incluso a través de los medios de comunicación, o de grupos de interés como ONG, organizaciones comunitarias o asociaciones de pueblos indígenas. El mundo académico aporta conocimientos científicos como base para la elaboración de políticas y la toma de decisiones informadas» (20).

(18) A lo que hay que añadir, como dicen CLARKE, FRIEDMAN y HOCHSTETLER que «State sovereignty sets the limits of global international society». Véase CLARKE, A., FRIEDMAN, E. J. y HOCHSTETLER, K., «The sovereign limits of global civil society: a comparison of NGO participation in UN world conferences on the environment, human rights and women», *World Politics*, vol. 51, p. 35.

(19) En la academia, existen posiciones dispares respecto a lo que la sociedad civil puede llegar a conseguir en los procesos de formación de normas consuetudinarias. Hay autores como Hobe que consideran que «con respecto al sistema de fuentes centrado en el Estado, tal como se establece en el artículo 38 del Estatuto de la CIJ parece, por lo tanto, más apropiado caracterizar las numerosas actividades relevantes de generación de normas de los actores no estatales como una contribución a una *opinio iuris* internacional». Sin embargo, esta postura no es compartida por otra parte de la doctrina, que considera que solo los Estados pueden dar lugar al elemento espiritual de la costumbre. Ello no puede ser obstáculo para que la sociedad civil desempeñe un papel en los márgenes de los procesos normativos, en los que su intervención va más allá de la constatación de hechos. HOBE, S., «The Role of Non-State Actors, in Particular of NGOs, in Non-Contractual Law-Making and the Development of Customary International Law», en WOLFRUM, R. y VOLKER R. (eds.), *Developments of International Law in Treaty Making*. Heidelberg: Springer, 2005, p. 328.

(20) Este papel se le había atribuido a la sociedad civil ya en un instrumento de *soft law* adoptado por la Secretaría de la Convención Marco sobre Diversidad Biológica en 2019, en sus Directrices voluntarias para el diseño y la aplicación efectiva de enfoques basados en los ecosistemas para la adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres e información complementaria, en el que se señala que: «The CBD Conference of the Parties, at its thirteenth meeting, requested the preparation of voluntary guidelines for the design and effective implementation of ecosystem-based approaches to climate change adaptation and disaster risk reduction. These voluntary guidelines were adopted by the Conference of the Parties at its fourteenth meeting. Although nature-based solutions to climate change have gained significant attention in recent years, and are increasingly being integrated into national plans and strategies, there remain a number of gaps and challenges». Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2019), «Voluntary guidelines for the design and effective implementation of ecosystem-based approaches to climate change adaptation and disaster risk reduction and supplementary information», *Technical Series n.º 93*, p. 37.

Además, la participación de la sociedad civil internacional puede ser decisiva para la eficacia del Derecho, porque como señalara Chinkin, «las actividades de los individuos y las empresas son cruciales para la creación de expectativas en cuanto a la observancia de los instrumentos reguladores» (21). A este respecto, no puede menospreciarse la influencia de los sectores económicos de los Estados Unidos en la adopción del instrumento no vinculante del Acuerdo de Copenhague, menospreciando el marco de negociación sobre el cambio climático de Naciones Unidas.

A pesar de este y otros ejemplos desafortunados, es necesario reconocer, por su especial importancia, la influencia de la sociedad civil internacional en la adopción de instrumentos de *soft law*. Así, desde un enfoque ambicioso, Anne Peters, situándose en el marco de la reflexión sobre el constitucionalismo global, sostiene que: «en una perspectiva constitucional, la legalización blanda es loable en la medida en que permite que una serie de actores no estatales intervengan y actúen como colegisladores. Además, puede allanar el camino hacia compromisos duros incluso en el plano del derecho constitucional internacional» (22). Así, Kiss y Sheldon han considerado que «la aparición de los códigos de conducta y otras normas no vinculantes refleja, en parte, el deseo de incorporar [a los actores no estatales] al proceso de elaboración del derecho» (23).

Como transmisoras de expectativas normativas y mediadoras entre los individuos y los Estados, Peters *et al.* consideran que las ONG, una vez admitidas en las instituciones internacionales, gozan de una expectativa legítima de que sus aspiraciones de participación conlleven dos componentes fundamentales: intervenciones orales y presentaciones escritas –que se han convertido en sus principales formas de expresión y transmisión de expectativas normativas en las COP sobre el cambio climático como analizaré en la siguiente sección–. Así, «en el actual sistema jurídico internacional, la voz de las ONG es, por tanto, el equivalente funcional al poder formal de elaboración de leyes que poseen otros actores (los sujetos jurídicos internacionales)» (24). Peters *et al.* han afirmado además que: «los efectos de las aportaciones de los actores no estatales a la elaboración de leyes formales son difíciles de determinar, porque los principales canales de influencia de los actores no estatales son informales. Apenas puede medirse hasta qué punto el cabildeo de las ONG y las empresas transnacionales en los procesos formales de elaboración de leyes internacionales influyó en las actitudes y las votaciones de los Gobiernos y, por tanto, en el resultado final. En particular, las ONG han tenido probablemente más éxito a la hora de establecer la agenda que de influir realmente en los resultados concretos, es decir, en el lenguaje y el contenido definitivos de las normas concretas. Por lo tanto, probablemente desempeñen su papel más importante durante la primera fase del establecimiento de normas» (25).

Estos momentos, en los que los procesos de creación de normas internacionales se encuentran en una situación de letargo debido a la falta de apoyo de los

(21) CHINKIN, C. M., «The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law», *International and Comparative Law Quarterly*, 38, 1989, p. 858.

(22) PETERS, A., «Global Constitutionalism in a Nutshell», en K. DICKE *et al.* (dirs.) *Weltinnenrecht. Liber Amicorum Jost Delbrück*, Berlin: Duncker & Humblot, 2005, p. 546.

(23) KISS, A. y SHELTON, D., *op. cit.*, p. 9.

(24) Véase PETERS *et al.*, *op. cit.*, p. 494.

(25) PETERS, A. *et al.*, *op. cit.*, p. 498.

Estados, han llevado a que nos preguntemos si la sociedad civil y los demás actores no gubernamentales pueden hacer algo al respecto. Su intervención en los procedimientos normativos ha sido ya objeto de examen y de crítica tanto para excluirla o como para justificarla ante la ausencia de los Estados. Como Morth habría advertido «la interdependencia entre los miembros de la sociedad internacional y la sociedad civil global ha llevado a una creciente demanda de gobernanza sin gobierno, con un nuevo modo de regulación, el *soft law*» (26). Por ello, puede afirmarse como primera impresión, que el modo de intervenir en los procesos de creación de normas internacionales que se reserva a la sociedad civil es el *soft law*, el derecho indicativo o no-derecho, que constituye la antesala de los procesos normativos y que también se convierte en un instrumento de interpretación necesario de los compromisos internacionales. Por ello, la mayoría de las normas que surgen de la sociedad civil en un sentido amplio, «no son en sí mismas jurídicamente vinculantes, aunque pueden serlo desde el punto de vista de la sociedad. No son ejecutables por los mecanismos legales ordinarios, especialmente por los tribunales. En la concepción binaria, que distingue claramente el derecho del no derecho, las normas no estatales (excepto los tratados y convenios interestatales) deben contarse como no derecho. En la visión continuista, que acepta que puede haber una zona gris entre el derecho y el no derecho, las normas no estatales se sitúan en su mayoría en el extremo “blando” o menos parecido al derecho de la escala de intensidad normativa» (27). No puede olvidarse, sin embargo, como también señalan Peters *et al.*, que: «las normas no estatales cumplen importantes funciones normativas, que pueden ser cartografiadas según su relación con el *hard law*. En primer lugar, las normas no estatales cumplen una función prelegislativa. A menudo se adoptan con vistas a la elaboración y preparación del futuro Derecho internacional. Las normas proporcionan orientación normativa, crean confianza mutua y conciertan las actitudes sociales y políticas. Tanto dentro de los Estados como, sobre todo, en la escena internacional, la experimentación del sector privado en el desarrollo y la aplicación de las normas puede crear la base de un consenso social (transnacional), que es la base sobre la que se puede construir una regulación más adecuada. Las normas no estatales son, por lo tanto, los marcadores de la ley dura posterior [...]. El establecimiento de normas no estatales podría caracterizarse, por tanto, como una formación de normas “de abajo arriba”, en contraposición a la legislación “de arriba abajo” [...] [Y] En situaciones en las que no se dispone de normas vinculantes o en las que, por otras razones, son inoportunas, las normas no estatales pueden sustituir a la legislación y cumplir así una función parajurídica» (28).

Por último, no puede dejar de apuntarse que, en los procesos de formación de normas internacionales y de *soft law*, los actores no estatales han sido los grandes defensores del imperativo científico que debe guiar la acción internacional que finalmente los Estados lleven a cabo y que no puede subordinarse a intereses económicos que frustren la consecución de los intereses comunes.

(26) MÖRTH, U. (ed.), *Soft Law in Governance and Regulation – An Interdisciplinary Analysis*, Cheltenham: Edward Elgar, 2004.

(27) PETERS, A. *et al.*, *op. cit.*, p. 500.

(28) PETERS, A. *et al.*, *op. cit.*, p. 501.

2. LA SOCIEDAD CIVIL INTERNACIONAL Y LA PROMOCIÓN Y EL CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO

A la sociedad civil internacional se le ha atribuido también la función de garantizar la rendición de cuentas o *accountability* de la aplicación y cumplimiento de las normas internacionales, de las políticas globales y de los instrumentos de *soft law*, llevando a cabo esta función sin sustituir a los Estados o a las organizaciones internacionales, complementándolos en su labor. La importancia de su función de control se aprecia mejor si se tiene en cuenta el carácter general de las obligaciones que se incorporan en las convenciones marco—como la Convención Marco sobre el Cambio Climático o en el Acuerdo de París— y que los representantes de la sociedad civil internacional han contribuido a concretar a través de metas, estándares e indicadores, que sin llegar a imponerse a través de las vías convencionales tradicionales, han servido para sumar al control del cumplimiento a todos los diversos grupos de la sociedad civil que deben respetar las normas en última instancia. Del mismo modo, han ayudado a la adopción de calendarios de aplicación y a su seguimiento. En este sentido, desde un momento muy temprano en el *Informe Brundtland* se propuso que: «Las organizaciones no gubernamentales y los grupos comunitarios pueden proporcionar a menudo una alternativa eficiente y efectiva a los órganos públicos en la ejecución de programas y proyectos. Más aun, pueden llegar a veces a agrupaciones que los órganos públicos no pueden abordar. Los órganos de asistencia bilateral y multilateral para el desarrollo deberían remitirse a las organizaciones no gubernamentales para ejecutar sus programas y proyectos. A nivel nacional, los Gobiernos, las fundaciones y la industria deberían ampliar también su cooperación con las organizaciones no gubernamentales en la planificación, vigilancia y evaluación, así como en la ejecución de los proyectos cuando pueden proporcionar la capacidad con eficacia en función de los costos. Con este fin, los Gobiernos deberían establecer o fortalecer los procedimientos de consulta oficial y una participación más importante de las organizaciones no gubernamentales en todas las organizaciones intergubernamentales pertinentes» (29).

Además, las obligaciones de carácter general de las convenciones marco también requieren de la formulación de políticas globales como queda claro en el caso de las obligaciones de mitigación y de adaptación necesarias para luchar contra el cambio climático. En el desarrollo y en el posterior control sobre las políticas globales formuladas para luchar contra el cambio climático, la sociedad civil internacional tiene atribuida, a su vez, la misión de contribuir a la aplicación y a la evaluación de los resultados obtenidos con ellas (30).

(29) *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, incorporado como anexo en la Nota del Secretario General a la Asamblea General de las Naciones Unidas en su cuadragésimo segundo período de sesiones, *Doc. A/42/427*, de 4 agosto 1987, pp. 360-361.

(30) Si bien caben distintos enfoques, como señalara P. NEWELL, que considera que en lo que se refiere «accountability in global climate politics», «The point of departure is that accountability is constituted by two key elements: answerability and enforceability (Schedler *et al.* 1999; Newell and Wheeler, 2006). The chapter shows that while civil society actors have proven adept at demanding answerability from pivotal actors in the global governance of climate change, enforceability has been weak», p. 225.

Así, se espera de la sociedad civil que contribuya aportando soluciones a nivel internacional, nacional y local para conseguir los objetivos de reversión del cambio climático y de transición hacia una economía descarbonizada con las que subsanar los problemas de falta de aplicación o de aplicación deficiente, tanto de las normas internacionales como de las políticas globales por parte de los Estados. Ya en los años previos a la celebración de la COP26, las evaluaciones de las contribuciones voluntarias nacionales que son clave para la consecución de los objetivos del Acuerdo de París han mostrado cómo los Estados no han alcanzado los objetivos iniciales y no han presentado nuevos compromisos. En la denuncia de este incumplimiento, han coincidido en Glasgow los dos frentes de la sociedad civil internacional.

3. DE LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL A LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA QUE EXIGE LA SOCIEDAD CIVIL INTERNACIONAL

Durante la negociación del Acuerdo de París, la responsabilidad internacional de los Estados por su huella de carbono quedó fuera del texto del tratado. Los países en vías de desarrollo habían intentado en vano que se reconociera su responsabilidad desde que con la Revolución Industrial se iniciara la subida de las temperaturas y los cambios en el planeta que nos llevarían a la situación actual. Sin embargo, la exigencia de los países desarrollados y de la Unión Europea, de que la responsabilidad quedara al margen del tratado, no supuso que los países en vías de desarrollo renunciaran a sus exigencias. En las declaraciones que acompañan a su prestación del consentimiento para obligarse por el Acuerdo de París, manifestaron claramente que no renunciaban a exigirla en el futuro. En el caso de esta reivindicación, la sociedad civil se ha alineado con los países menos desarrollados para sostener, en el marco de las COP sobre el cambio climático, que los daños ambientales que estos han sufrido derivados del cambio climático deben ser restaurados o indemnizados por los Estados desarrollados que más contribuyeron a su causación. Así en la COP26, su apoyo ha sido especialmente visible en cuanto a la exigencia de que el mecanismo de *Loss and damage* fuese financiado por los países desarrollados, al menos *ex gratia* (31).

En un registro distinto, la sociedad civil se ha dirigido a los Estados parte y a sus dirigentes políticos para exigir otro tipo de responsabilidad. El denominado proceso de «*name and shaming*» ha hecho que los líderes de los más diversos Estados, finalmente, fuesen conscientes de que su inacción internacional puede tener un impacto en los procesos electorales en los que deben ser reelegidos. Este papel ha sido el que ha reivindicado *Extinction Rebellion*, porque la acción política que se diseña a cuatro años vista no es la adecuada para luchar contra el cambio climático, como hemos podido comprobar en las últimas décadas.

(31) En la Declaración final de la COP26 se hace un llamamiento a la financiación pública y privada del mecanismo de daños en el que se señala que «40. *Urges* developed country Parties, the operating entities of the Financial Mechanism, United Nations entities and intergovernmental organizations and other bilateral and multilateral institutions, including non-governmental organizations and private sources, to provide enhanced and additional support for activities addressing loss and damage associated with the adverse effects of climate change», COP26, p. 5, ap. 40.

III. LA SOCIEDAD CIVIL INTERNACIONAL EN LAS CONFERENCIAS DE LAS NACIONES UNIDAS: DE ESTOCOLMO A GLASGOW

Cabe ahora apreciar si estas funciones de la sociedad civil internacional han tenido el impacto deseado en las conferencias de las Naciones Unidas para la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático, empezando desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, hasta llegar a las conferencias de las partes de las convenciones climáticas y a la COP26, celebrada en Glasgow en 2021. En la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano participaron más de 1300 ONG, que contribuyeron a la toma de conciencia sobre los problemas ambientales y que reivindicaron muchas otras cuestiones ya entonces: la contaminación de mares y océanos, la amenaza de las armas nucleares y el *apartheid* en Sudáfrica. Desde entonces, la sociedad civil internacional dejó de ser una mera observadora, para intervenir y contribuir con propuestas de distinta naturaleza en las distintas instancias de las negociaciones internacionales celebradas en el seno de la ONU o en las conferencias internacionales promovidas por ella o en las conferencias de las partes de las distintas convenciones a las que daba sostén institucional el PNUMA pero, también, múltiples organizaciones no gubernamentales asociadas a través de partenariados que han ido creciendo y consolidándose en la práctica jurídica e institucional. En aquella primera Conferencia histórica –de la que pronto se celebrará su 50.º aniversario– ya se hizo un reconocimiento en el preámbulo de su *Declaración sobre el Medio Humano* en el que se decía que: «7. Para llegar a esa meta (la defensa y el mejoramiento del medio humano para las generaciones presentes y futuras) será preciso que ciudadanos y comunidades, empresas e instituciones, en todos los planos, acepten las responsabilidades que les incumben y que todos ellos participen equitativamente en la labor común. Hombres de toda condición y organizaciones de diferente índole plasmarán, con la aportación de sus propios valores y la suma de sus actividades, el medio ambiente del futuro» (32).

De igual modo, en sus recomendaciones, la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano, aconsejó a las instituciones de Naciones Unidas, a las que posteriormente se sumó el PNUMA, que contasen con las organizaciones no gubernamentales en cuestiones tan importantes y novedosas entonces como la preparación de planes y programas para reaccionar en caso de desastres (Recomendación 18), la concertación con la FAO para la protección de los recursos fitogenéticos (Recomendación 45), la preparación de planes sobre los aspectos educativos sobre el medio ambiente (Recomendación 95) o el desarrollo del comercio internacional en una perspectiva de medio ambiente (Recomendación 104). Por último, hay que destacar que en la Resolución adoptada en Estocolmo sobre las disposiciones institucionales y financieras se: «18. Invita también a otras organizaciones intergubernamentales y a las organizaciones no gubernamentales interesadas por el medio

(32) *Informe de la Conferencias de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, Estocolmo, del 5 al 16 de junio de 1972, A/CONF.48/14/Rev.1

humano a que presten todo su apoyo y colaboración a las Naciones Unidas con objeto de lograr el mayor grado posible de cooperación y coordinación» (33).

También, desde un momento muy temprano, la sociedad civil internacional, en tanto que actor internacional, ha intentado influir en la sociedad internacional de Estados para promover la lucha contra el cambio climático. Así, es necesario recordar cómo se le dejó alzar su voz ante la Comisión Mundial sobre el Medio ambiente y el Desarrollo, la Comisión Brundtland, en las múltiples audiciones públicas que hicieron posible que los miembros de esta comisión escucharan lo que tenían que decir los representantes de asociaciones y de ONG, como la Cruz Roja Internacional, comunidades y grupos indígenas, sindicatos, organizaciones para el desarrollo y para la protección del medio ambiente, que además tomaron conciencia de la importancia de formar un frente común y llevar a cabo una acción colectiva para la protección del medio ambiente y del cambio climático (34). Son sus alegatos los que dan substancia última a su Informe *Nuestro Futuro en Común*, que también es un alegato por el multilateralismo (35).

Este Informe Brundtland que fue redactado hace 35 años sigue estando hoy plenamente vigente, en cuanto a su diagnóstico de los males del planeta y es de lectura obligada para comprobar cómo sus previsiones sobre el cambio climático serían totalmente acertadas. Su contribución a la Conferencia de Río de Janeiro de 1992 va mucho más allá del concepto de desarrollo sostenible, en la medida en que lo concibe como un objetivo que requiere no solo de la participación de todos, sino también que se tengan en cuenta todas las posibles soluciones que puedan aportar los actores no estatales. De especial importancia es recordar que, ante las dificultades que se vislumbraban para proteger el medio ambiente y las reacciones que podían suscitar las decisiones que deberían adoptarse, en el *Informe Brundtland* se recomendaba que se sumara lo que hoy entendemos por sociedad civil porque: «Como resulta evidente del presente informe, la transición al desarrollo sostenible

(33) *Ibidem*.

(34) Así, un conjunto de agrupaciones declararían ante la Comisión Brundtland que: «Una brecha en las comunicaciones ha mantenido apartados durante demasiado tiempo a los grupos de asistencia en materia de medio ambiente, población y desarrollo, impidiéndonos tomar conciencia de nuestro interés común y darnos cuenta de nuestro poder si nos unimos. Afortunadamente, esa brecha se está acortando, pues ahora sabemos que lo que nos une es mucho más importante que lo que nos divide. Reconocemos que la pobreza, el deterioro del medio ambiente y el crecimiento de la población están inextricablemente relacionados, y que no podemos encarar en forma aislada ninguno de estos problemas fundamentales, si queremos resolverlos. Juntos triunfaremos o fracasaremos. Llegar a una definición de “desarrollo sostenible” comúnmente aceptada sigue siendo un reto que hemos de aceptar todos los que participamos en el proceso del desarrollo». «Haciendo causa común», Organizaciones no gubernamentales con sede en Estados Unidos que se ocupan del desarrollo, medio ambiente y población, Audiencia Pública de la CMMAD, Ottawa, 26-27 de mayo de 1986, Informe Brundtland, p. 61.

(35) En el se dice que «Quizás nuestra tarea más urgente sea la de persuadir a las Naciones de que necesitan volver al multilateralismo. El reto de la reconstrucción después de la Segunda Guerra Mundial fue la verdadera energía motriz que impulsó la creación de nuestro sistema económico internacional de la posguerra. El reto que constituye encontrar unas sendas de desarrollo sostenible debería proporcionar el impulso —y en realidad el imperativo— para proseguir una renovada búsqueda de soluciones multilaterales y llegar a un sistema económico internacional reestructurado de cooperación. Estos retos van allende las divisiones de la soberanía nacional, de las estrategias limitadas para conseguir ganancias económicas y de las separadas disciplinas de la ciencia», *Informe Brundtland*, p. 11.

requerirá un conjunto de opciones públicas de política que son intrínsecamente complejas y políticamente difíciles. Abandonar las políticas de un desarrollo insostenible a nivel nacional e internacional requerirá inmensos esfuerzos para informar al público y conseguir su apoyo. La comunidad científica, los grupos privados y comunitarios y las organizaciones no gubernamentales pueden desempeñar un papel importante en esta tarea» (36).

Posteriormente, con la Conferencia de Río de Janeiro de 1992, llegaría la consagración de la sociedad civil internacional, porque como señalaría Alexandre Kiss «gracias a los preparativos de la Conferencia de Río y a sus avances, ha surgido una “sociedad civil” internacional. [...] En términos jurídicos, el resultado del proceso debería ser el reconocimiento de un lugar para los representantes de esta sociedad civil internacional en los procedimientos que conducen a la elaboración de textos internacionales, pero sobre todo en aquellos que permiten controlar y garantizar mejor la aplicación efectiva de las normas internacionales» (37). Pero, además, con la Declaración de Río sobre el Medio ambiente y el Desarrollo también se consagrarían muchos de los principios que propugnaban derechos políticos y que ya se habían apuntado en la Conferencia de Estocolmo y con los que finalmente se abrirían las puertas no solo de la ONU y de la gobernanza ambiental, sino también las de las administraciones públicas de los Estados, al activismo ambiental y climático. Entre estos principios, es necesario destacar «los principios políticos que han promovido la apertura de los procesos de toma de decisiones a los actores no estatales (Principio 10), empoderando así al ciudadano y a las ONG, (38) a las mujeres (Principio 20), a los jóvenes (Principio 21), a las poblaciones indígenas y otras comunidades locales (Principio 22). Sin su papel no cabe entender los últimos desarrollos de la justicia ambiental por la que se reivindica una mayor protección del medio ambiente *per se* por parte de las autoridades públicas y una protección de las generaciones futuras frente a los desastres a los que el cambio climático puede condenar al planeta» (39).

A partir de la Conferencia de Río de Janeiro de 1992, el multilateralismo en el ámbito de la protección del medio ambiente se asocia a la ONU, a sus conferencias internacionales y a las Conferencias de las Partes en las que, a falta de una organización internacional, se reúnen los Estados parte. Así, multilateralismo ambiental se identifica con el término de gobernanza internacional del medio ambiente y de «Marco Institucional para el desarrollo sostenible», que fue acuñado, posteriormente, en la Cumbre Mundial de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible de

(36) *Informe Brundtland*, p. 359.

(37) KISS, A., «Le droit international à Rio de Janeiro et à côté de Rio», *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 1, 1993, p. 45.

(38) Así, este principio 10 dispone que «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».

(39) FAJARDO DEL CASTILLO, T., «Sobre los 25 Años de la Declaración de Río sobre el Medio ambiente y el Desarrollo», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VIII n.º 1, 2017, –Editorial–, p. 4.

2002 (40) y que, luego, el PNUMA ha continuado desarrollando tras la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Río de Janeiro de 2012, hasta desembocar hoy en la idea de multilateralismo inclusivo. Así, cabe afirmar que en la gobernanza mundial del medio ambiente se le da cabida a la sociedad civil internacional de manera formal, después de décadas en las que había participado de manera informal en los intersticios de la compleja estructura institucional del sistema de las Naciones Unidas. Cabe afirmar, por ello, que la sociedad civil internacional desempeña ahora un papel importante en la gobernanza medioambiental entendida en un sentido amplio, como la definiera en su día Vogler distinguiendo que «a un nivel formal es virtualmente un sinónimo de cooperación internacional medioambiental», que abarca tanto «la red de organizaciones internacionales y convenciones medioambientales y los espacios entre ellas» (41) en los que también se mueven los demás actores internacionales. La sociedad civil internacional ocupa ya, por tanto, un lugar en la definición de gobernanza mundial del medio ambiente que inicialmente solo daba cabida a los Estados y Organizaciones internacionales, como únicos sujetos del Derecho internacional, a la que ahora se suman los otros actores internacionales, asociados a múltiples procesos institucionales.

Gracias a este reconocimiento formal de la sociedad civil internacional, se ha contado siempre con ella en el marco de las grandes conferencias de Naciones Unidas y en las posteriores COP, donde se han constituido agrupaciones de ONG a las que oficialmente se ha clasificado en función de su representatividad de los intereses más diversos, a la hora de acordarles el estatuto de observador y así se explica en el caso de las dedicadas a la lucha contra el cambio climático en la web de la COP26 de Glasgow, destacando que: «Las ONG han buscado agruparse de acuerdo a sus afinidades. Al inicio del proceso de la Convención sobre el cambio climático las organizaciones empresariales e industriales y los grupos ecologistas fueron los únicos particularmente activos y establecieron vías de comunicación sistemáticas con la Secretaría y las Partes. [...] Al inicio del Comité Intergubernamental de negociación, hubo dos grandes agrupaciones: la de ONG empresariales e industriales (BINGO) y la de ONG ambientales (ENGO). Desde entonces, otras agrupaciones han sido formadas y obtuvieron su reconocimiento. En primer lugar, en 1995, el grupo de Gobiernos locales y las autoridades municipales (LGMA) en COP 1, luego el grupo de las ONG indígenas (IPO) en COP 7, en 2001, las ONG independientes y de investigación (RINGO), en la COP 9 en 2003, las organizaciones sindicales (TUNGO) antes de la COP 14/CMP 4 en 2008. El grupo de igualdad de género y el grupo de la juventud ONG (YOUNGO) se convirtieron en agrupaciones poco antes de la COP 17/CMP 7 en 2011. Una solicitud para el reconocimiento de las ONG de agricultores y campesinos como una agrupación particular está actualmente bajo revisión. Mientras tanto este grupo opera como tal con carácter provisional. Los puntos focales de estas nueve agrupaciones facilitan el intercam-

(40) Disponible en: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>; véase FAJARDO DEL CASTILLO, T., «La UE y el Multilateralismo eficaz para la protección del medio ambiente», en L. N. GONZÁLEZ ALONSO, (coord.), *La Unión Europea y el Multilateralismo Eficaz*, IUSTEL, Madrid, 2011, pp. 163-194.

(41) Véase VOGLER, J., «The European contribution to global environmental governance», *International Affairs*, vol. 81, n.º 4, 2005, p. 835.

bio de información entre la Secretaría y las organizaciones observadoras admitidas» (42).

Estas agrupaciones han sido las que, como observadoras en el proceso de negociación intergubernamental de las COP vinculadas a la Convención marco sobre el cambio climático, al Protocolo de Kioto y al Acuerdo de París, han puesto de manifiesto no solo su visión de cómo ha de afrontarse la lucha contra el cambio climático y sus efectos, sino que también transmiten su posicionamiento sobre el (in)cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados a nivel internacional y nacional. Ello ha llevado a que la sociedad civil se revele ante la inacción, tanto en su dimensión global como en su dimensión nacional y local, y que se movilice para intentar exigir a los Estados el cumplimiento de sus obligaciones internacionales. En razón de esta movilización, podemos observar, siguiendo a autores como Colás (43) o Mitrani, (44) cómo la sociedad civil global compite con la sociedad internacional de Estados y a la vez la complementa, en la búsqueda de soluciones al problema del cambio climático.

Estos distintos papeles de la sociedad civil internacional han ganado protagonismo desde la adopción del Acuerdo de París sobre el cambio climático. Así, aunque se siga cuestionando la capacidad de la sociedad civil internacional para precipitar los cambios urgentes que se requieren, (45) su apoyo a las propuestas de la Conferencia de París daría como fruto la adopción de este instrumento vinculante. (46) En su resultado final, la sociedad civil internacional tuvo un enorme peso, reconocido por los Estados participantes que prometieron y cumplieron en la siguiente COP con su compromiso de formalizar su participación a través del Proceso de Marrakech con el que se articularía una coalición entre estados y sociedad civil para articular las acciones necesarias con las que avanzar en el cumplimiento del Acuerdo de París y, en especial, con las contribuciones voluntarias determinadas a nivel nacional. Así se destaca que: «La Asociación de Marrakech para la Acción Climática Global apoya la

(42) COP26 de Glasgow, *Agrupaciones de Organizaciones no-gubernamentales ¿Qué son las agrupaciones de Organizaciones no-gubernamentales?*

(43) COLÁS señala que «State and non-state actors vied for influence in the international system, sometimes in unison, other times in competition», COLÁS, A., *op. cit.*, p. 5.

(44) MITRANI apunta que «The moral authority and legitimacy of GCS, under this image, is based upon its claim to give voice to the general public and its interests against power-driven interests of the states, as well as to frame and maintain moral conscience that can be applied across borders and challenge the monopoly of the nation-state and international institutions», MITRANI, M., «Global Civil Society and International Society: Compete or Complete?», *Alternatives: Global, Local, Political* vol. 38, p. 181.

(45) GUNNINGHAM considera que «Far-reaching economic, political and social change is most likely to come from below, from grassroots activism. And as Keohane, Haas and Levy found in their seminal study, *Institutions for the Earth*, “if there is one key variable accounting for policy change, it is the degree of domestic environmentalist pressure in major industrialised democracies”. There is also evidence that disruptive and polarizing non-violent direct action is the best way to achieve such change, and much more tenuous evidence that gaining the active support of a significant but small percentage of the population may be enough to precipitate such change. Nevertheless, persuading governments to engage in radical and rapid climate action, which might well imply far-reaching intervention in the activities of the private sector, and perhaps challenge capitalism itself, is an exceptionally ambitious undertaking». GUNNINGHAM, N., «Can climate activism deliver transformative change? Extinction Rebellion, business and people power», *Journal of Human Rights and the Environment*, vol. 11 Special Issue, December 2020, p. 31.

(46) En este sentido, véase, JACOBS, Michael, «High Pressure for Low Emissions: How Civil Society Created the Paris Climate Agreement», *Juncture*, vol. 22, 2016, pp. 314-323.

aplicación del Acuerdo de París permitiendo la colaboración entre Gobiernos y ciudades, regiones, empresas e inversores para actuar contra el cambio climático. La misión de la Asociación de Marrakech es reforzar la colaboración entre los Gobiernos y las principales partes interesadas para reducir las emisiones y aumentar la resiliencia frente a los impactos climáticos» (47).

Ya en la COP26 de Glasgow, mi experiencia personal como observadora de la Universidad de Barcelona, junto con la profesora Mar Campins, ha cambiado mi visión sobre la sociedad civil internacional por muy diversas razones. Transitar por las avenidas del multilateralismo inclusivo de la Zona Azul con miles de observadores procedentes del tercer sector de las ONG medioambientales, de los grupos empresariales, como Hitachi, comprometidos con las energías renovables y la producción sostenible, con representantes de los entes subestatales (48), como el presidente de la Comunidad Autónoma andaluza, con representantes sindicales y jóvenes de asociaciones de todo del mundo e igualmente con representantes del mundo académico, ha confirmado mi visión esperanzada en el futuro, pero también algunos de mis peores temores respecto a la desigualdad que menoscaba el carácter inclusivo de todos los

(47) Así en su web se añade que «Fue lanzada en noviembre de 2016 en la COP 22, y sus acciones se guían por los objetivos a largo plazo del Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030. Actualmente, la Alianza de Marrakech se centra en las acciones climáticas de aquí a finales de 2020 para apoyar el éxito y la superación de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional y los Planes Nacionales de Adaptación. Hay cuatro objetivos para 2019-2020:

- Reforzar la interacción entre las Partes y las partes interesadas que no son Partes, y promover la integración de la acción en todos los niveles de gobierno y sectores, con el fin de catalizar acciones concretas en cuestiones de gran impacto.

- Ampliar la participación en la Alianza de Marrakech de las partes interesadas no pertenecientes a las Partes de todas las regiones y sectores, especialmente de los países en desarrollo, para lograr una representación más equilibrada, promover la inclusión y aprovechar las redes e iniciativas que pueden multiplicar y catalizar la acción.

- Seguimiento y garantía de la continuidad y la coherencia de la acción entre los principales hitos, asegurando que las actividades de compromiso y los hitos se basen unos en otros.

- Hacer un seguimiento de los avances, los impactos y los resultados para identificar las mejores prácticas y las lecciones aprendidas, proporcionar pruebas para ayudar a las Partes en su transición y acelerar la aplicación del Acuerdo de París a través de herramientas como el portal de la Zona de Actores No Estatales para la Acción Climática (NAZCA) y el Anuario de la Acción Climática Global.», disponible en: https://www.c40knowledgehub.org/s/article/Marrakech-Partnership-for-Global-Climatic-Action?language=en_US

(48) Este estudio no puede abordar la paradiplomacia de los entes subestatales, que con tanta brillantez ha analizado siempre Noé Cornago, cuando ha señalado que «la paradiplomacia puede ser definida como la participación de los Gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes o ad hoc con entidades públicas o privadas extranjeras, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales». Además “cada ente subestatal se proyecta a través de diversas formas realizando una *diplomacia a escala* sin interferir con la política exterior del estado nacional que integra», CORNAGO PRIETO, N., «Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación», en KEATING, M., ALDECOA LUZÁRRAGA, F., (coords.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, 2001, pp. 55-78. Este autor también ha considerado entre sus posibles manifestaciones «the extension of international agreements through diverse soft-law mechanisms, limited participation in international treaty-making processes [...], intensive participation in multilateral negotiation schemes on a geographical or functional basis»; CORNAGO PRIETO, N., «On the Normalization of Sub-State Diplomacy», *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 5, 2010, pp. 11-36. CORNAGO PRIETO, N., «Paradiplomacy-Protodiplomacy», en MARTEL (ed), *The Blackwell-Wiley Encyclopedia of Diplomacy*, Blackwell-Wiley, London, 2017.

procesos de representación (49). Las diferencias que existen entre los Estados del norte y del sur, también existen entre los representantes de la sociedad civil internacional (50). El multilateralismo solo será inclusivo si se reivindica como tal y, para ello, se prevén las vías políticas y jurídicas para que los representantes de la sociedad civil internacional puedan defender, abiertamente, sin restricciones, coacciones o amenazas, tanto sus valores como sus intereses propios, aunque ello solo esté al alcance de los que, como requisito previo, disfrutan del *rule of law*, el Estado de derecho ambiental y de los derechos humanos relativos al medio ambiente (51). Y, a pesar de ello, es necesario afirmar que la representación de la sociedad civil en la COP26 ha sido el verdadero motor de las negociaciones de los Estados participantes que, si no se hubiesen visto expuestos a su control, habrían bajado aun más el listón de sus compromisos. Tampoco puede minusvalorarse su capacidad de informar las agendas del futuro (52), como ha ocurrido en el caso de la COP26 gracias precisamente a la adopción del enfoque de *bottom-up*, demandado por los Estados parte pero que también ha beneficiado a la sociedad civil internacional porque le ha permitido poner el foco de atención en la solución de los problemas que los Estados no ven: la pérdida del patrimonio común de la humanidad que, como en el caso de la cultura y el conocimiento tradicional de los pueblos y comunidades indígenas, desaparecen tragados por las aguas, o la pérdida de oportunidades de compartir el conocimiento científico porque no existen las redes de conectividad necesarias en los países sin infraestructuras y la necesidad de profundizar en la cohesión social que subsane los costes de la trans-

(49) En este sentido, ya habían señalado BERNAUER y BETZOLD que «Non-governmental organizations play an increasingly important role in the formation and implementation of environmental policies and institutions. The growing involvement of non-state actors in environmental governance is generally welcomed for two reasons: civil society presumably helps governments reach more effective and democratic agreements by providing information and legitimacy. Yet, there are reasons to doubt civil society's capacity to fulfill these two functions. Many non-governmental organizations themselves lack democratic legitimacy; and weak international agreements are often the result not of lack of information, but of lack of political will», BERNAUER, T. y BETZOLD, C., «Civil Society in Global Environmental Governance», *Journal of Environment & Development*, 2012, p. 62.

(50) Véase sobre esta cuestión REID, H., AMPOMAH, G., OLAZÁBAL PRERA, M. I., RABBANI, G. y ZVIGADZA, S., *Southern voices on climate policy choices: analysis of and lessons learned from civil society advocacy on climate change*. *International Institute for Environment and Development*, Londres, 2012.

(51) Los derechos humanos relativos al medio ambiente y el derecho humano a un medio ambiente sano, seguro, sin riesgos serán el objeto de investigaciones futuras.

(52) Cabe recordar a Habermas, como hacían NIEHAUS y DAVIES, señalando cómo este habría argumentado que «most of the time, when the public sphere is “at rest”, civil society has relatively little influence on the political (national) system and that authority lies with the political system. However, in times of mobilization –“critical moments of an accelerated history”– the balance between the political system and civil society shifts. Despite a lesser degree of organization, a weaker capacity of action, structural disadvantages, and little influence on the media, civil society actors can reverse normal communication processes in the political system and shift the entire system's mode of problem-solving. The periphery –intellectuals, concerned citizens, professionals, and also school children– is more sensitive when it comes to detecting new problems such as climate change and the loss of biodiversity. The periphery holds a “crisis consciousness” that is “activated” once it perceives a social problem, which then leads to a shift of power relations by forcing civil society agendas into newspapers, universities, clubs, and so on. The more the public controversies escalate, the stronger the authority of civil actors becomes. The issue then becomes so pressing that formal action is driven by the general public. By pressing the issue onto the formal agenda, decision-makers need formally to consider and address it.», NIEHAUS, M. y DAVIES, K., «Voices for the voiceless: climate protection from the streets to the courts», *Journal of Human Rights and the Environment*, vol. 12, n.º 2, September 2021, p. 234.

formación de nuestro sistema económico, que serán especialmente dolorosos para los más débiles.

El otro aspecto fundamental que se ha consolidado en la COP26 es que son los distintos actores no gubernamentales los responsables últimos del cumplimiento de los objetivos que se adoptan por los Estados parte en el Pacto de Glasgow, que no deja de ser una agenda no vinculante, pero con los objetivos necesarios para conseguir la transformación del modelo económico. Para alcanzar dichos objetivos se requiere la adhesión no solo de los Estados sino también de todos los actores no estatales. Es en la fase de aplicación y cumplimiento de los compromisos internacionales cuando la sociedad civil internacional está llamada a formar parte del cambio que lleve a la descarbonización de la economía y a la que ya se ha dado en llamar la transición hacia una civilización ecológica (53). A esta premisa respondían las campañas previas a la COP26 de Glasgow lanzadas por los denominados «Campeones» de la Conferencia. Así, las campañas globales *Race to Zero*, *Race to Resilience* y la Alianza Financiera de Glasgow para la Red Cero (GFANZ), tenían como destinatarios últimos a los actores no estatales (54). En razón de esta premisa y para mantener el compromiso de los actores no estatales con vistas a la COP27, los «Campeones» lanzaron la Agenda de Avances de Glasgow.

IV. CONCLUSIONES

En una era de protestas globales (55), la sociedad civil internacional ha alcanzado su mayor capacidad de influencia en la lucha contra el cambio climático a través de su participación en los engranajes del multilateralismo inclusivo, que es

(53) En este caso en el marco de las declaraciones adoptadas en la primera fase de la COP15 de la Convención Marco sobre la diversidad biológica en las que se intenta «15. Enable the full and effective participation of indigenous peoples and local communities, women, youth, civil society, local governments and authorities, academia, the business and financial sectors, and other relevant stakeholders, and encourage them to make voluntary commitments in the context of the Sharm El Sheikh to Kunming Action Agenda for Nature and People, and to continue to build the momentum for the implementation of the post 2020 global biodiversity framework». Véase Kunming Declaration, Declaration from the High-Level Segment of the UN Biodiversity Conference 2020 (Part 1) under the theme: «Ecological Civilization: Building a Shared Future for All Life on Earth», CBD/COP/15/5/Add.1, 13 de octubre de 2021, p. 4.

(54) Así, con la campaña *Race to Zero*, se pretendía que los actores no estatales asumieran también el objetivo de «reducir a la mitad las emisiones globales para 2030». En el momento de desarrollarse la COP26 se contabilizó que se habían adherido a esta campaña un total de unos 7800 miembros de unos 110 países, entre los que se encontraban 67 regiones, 1049 ciudades, 5235 empresas, 441 instituciones financieras, 1039 instituciones educativas y 52 instituciones sanitarias. Con la campaña *Race to Resilience*, los actores no estatales debían cumplir con una serie de compromisos básicos con los que hacer frente a los riesgos y a la vulnerabilidad derivados del cambio climático: 1) una promesa de alcanzar las emisiones netas lo antes posible con un objetivo provisional de reducción del CO₂ a la mitad para 2030; 2) un plan de las medidas que adoptarían en el medio y largo plazo; 3) «proceder» a una acción inmediata y significativa coherente con los objetivos a corto y largo plazo especificados; y 4) informar sobre el progreso alcanzado en una plataforma pública con carácter anual. La Alianza Financiera de Glasgow para la Red Cero reuniría en una coalición mundial a las principales instituciones financieras que se han comprometido a acelerar y mantener la descarbonización de la economía mundial y a alcanzar las emisiones netas cero para 2050.

(55) Véase la editorial de WPR, en la que se parte en su análisis de la idea de que «New communication technologies and media platforms are not only raising awareness. They are also enabling

tanto un objetivo de sus reivindicaciones internacionales, como un instrumento para la defensa de sus intereses. Gracias a esta versión 2.0 del multilateralismo – eficaz, inclusivo e interconectado–, la sociedad civil internacional puede participar en el seno de las distintas instancias de las Naciones Unidas y en las COP como la de Glasgow, en la defensa del Estado de derecho ambiental, en general, y en la lucha contra el cambio climático, en especial.

Además, la *advocacy* y la *agency*, características de la sociedad civil, necesitan llevarse a cabo a nivel internacional porque, como ocurre en el caso de los Estados, los actores no estatales que se suman en la sociedad civil necesitan desplegar su acción más allá de sus fronteras, porque la consecución de sus objetivos en el plano interno está condicionada a la consecución de estos mismos objetivos en el plano internacional.

Comparto con Alejandro Colás la idea de que «la sociedad civil internacional debe asociarse no solo con los agentes que operan fuera del control inmediato del Estado, sino también con aquellas fuerzas sociales que han dado forma a la sociedad internacional de los Estados» (56). En este sentido, el poder normativo de la sociedad civil se ha desarrollado gracias a su colaboración estrecha con el Estado en las distintas instancias de la gobernanza ambiental. Desde este punto de vista, su complicidad con las instituciones internacionales y con los Estados ha crecido sin que por ello merme su capacidad de crítica y oposición ante los resultados insuficientes. Es precisamente esta dicotomía –por una parte, la complicidad y la cooperación y, por otra, la crítica y la oposición– la que ha permitido sumar funciones al papel que se le atribuye a la sociedad civil internacional en el multilateralismo inclusivo.

En Glasgow, la sociedad civil internacional, a través de sus representantes, ha informado sobre múltiples cuestiones que escapan normalmente al interés de los Estados, pero que son una cuestión de supervivencia para ellos –jóvenes, grupos indígenas y comunidades locales–. Estas cuestiones, como todas las relativas al cambio climático, tienen una dimensión transnacional e intergeneracional y requieren una acción urgente –y no aplazada en el tiempo–. Además, si llegaran a abordarse con éxito gracias al apoyo necesario, contribuirían a consolidar la estructura de solidaridad de la sociedad internacional. Así, los representantes de la sociedad civil les han hecho llegar por escrito sus reivindicaciones y las han defendido también oralmente en las negociaciones a puerta abierta de los Estados.

Además, la intervención de la sociedad civil internacional va más allá de las propuestas en los procesos normativos, porque es indispensable para conseguir los objetivos del Acuerdo de París, en la medida en que deben alcanzarse en última instancia en el ámbito nacional. Así, en la COP26 de Glasgow se ha pedido a los actores no estatales que asuman los objetivos de reducción de las emisiones de CO₂, y que contribuyan en el plano operativo a la financiación indispensable para el cumplimiento del Acuerdo de París.

A cambio de esta simbiosis con la sociedad internacional de Estados, la sociedad civil internacional alcanza sus objetivos, tanto en el plano político como en el jurídico, principalmente: visibilidad como actor internacional y, lo que es más interesante de valorar, sustenta la legitimidad de la acción normativa y política de la

movements in different countries to learn from and engage with each other», Editores, «The Age of Global Protest», *World Politics Review*, 6 de diciembre de 2021.

(56) COLÁS, A., *op. cit.*, p. 170.

COP26 a la hora de definir objetivos y prioridades para una política global que promueva el cambio necesario para cumplir con el objetivo de no superar en un 1.5 °C la temperatura del planeta.

Sin embargo, cabe preguntarse, ¿qué papel se asignará a la sociedad civil internacional en la COP27? Seguiremos haciéndonos esta pregunta hasta que lleguen a celebrarse estas reuniones fundamentales para el futuro de la lucha contra el cambio climático en Egipto. Así pues, Egipto será una cita fundamental para la sociedad civil internacional, en la que se pondrá a prueba su capacidad de influencia y de superación ante los graves obstáculos que sufre a nivel nacional en los países, en los que la distinta intensidad de la democracia y del Estado de derecho priva de voz a sus actores sociales.

V. BIBLIOGRAFÍA

- BARBÉ UZUEL, E., «Multilateralismo: Adaptación a un mundo con potencias emergentes», *REDI*, vol. LXII, 2010, n.º 2, pp. 21-49.
- BERNAUER, T. y BETZOLD, C., «Civil Society in Global Environmental Governance», *Journal of Environment & Development*, 2012, pp. 62-66.
- CBD, Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2019). Voluntary guidelines for the design and effective implementation of ecosystem-based approaches to climate change adaptation and disaster risk reduction and supplementary information. *Technical Series N.º 93*, 156 pp.
- CBD, KUNMING DECLARATION, Declaration from the High-Level Segment of the UN Biodiversity Conference 2020 (Part 1) under the theme: «Ecological Civilization: Building a Shared Future for All Life on Earth», CBD/COP/15/5/Add.1, 13 de octubre de 2021.
- CHINKIN, C. M. «The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law», *International and Comparative Law Quarterly* 38, 1989, pp. 850-866.
- CLARKE, A., FRIEDMAN, E. J. y HOCHSTETLER, K., «The sovereign limits of global civil society: a comparison of NGO participation in UN world conferences on the environment, human rights and women», *World Politics*, vol. 51, pp. 1-35.
- COLÁS, A., *International Civil Society*, Polity, 2002.
- COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO, Informe (Brundtland) incorporado en la Nota del Secretario General a la Asamblea General de las Naciones Unidas en su cuadragésimo segundo período de sesiones, *Doc. A/42/427*, de 4 agosto 1987.
- CORNAGO PRIETO, N., «Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación», en Keating, M., Aldecoa Luzárraga, F., (coords.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, 2001, pp. 55-78.
- CORNAGO PRIETO, N., «On the Normalization of Sub-State Diplomacy», *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 5, 2010, pp. 11-36.
- CORNAGO PRIETO, N., «Paradiplomacy-Protodiplomacy», en Martel (ed), *The Blackwell-Wiley Encyclopedia of Diplomacy*, Blackwell-Wiley, London, 2017.
- COX, R. W. «An Alternative Approach to Multilateralism for the Twenty-First Century», *Global Governance*, vol. 103, 1997.

- EZEUDU, MARTIN-JOE (2021), «Exploring the Lessons of the Kimberley Process for Climate Change Action», *Journal of Environmental Law and Policy* 1(2), pp.
- FAJARDO DEL CASTILLO, T. y CAMPINS ERITJA, M., «La COP26 de Glasgow sobre el Cambio Climático: ¿Truco o Trato?», *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, vol. XII, n.º 2, diciembre 2021, pp. 1-32.
- FAJARDO DEL CASTILLO, T., *La diplomacia del clima de la Unión Europea: La acción exterior sobre Cambio Climático y el Pacto Verde Mundial*, Reus, 2021.
- GONZÁLEZ ALONSO L. N. (dir.), GARRIDO MUÑOZ, A. (coord.) *La Unión Europea y el multilateralismo eficaz: ¿Un compromiso consistente con Naciones Unidas?* Iustel, 2011.
- GRUCHALLA-WESIERSKI, T., «A Framework for Understanding “Soft Law”», *McGill Law Journal* 30 (1984-1985), pp. 37-88.
- GUNNINGHAM, N., «Can climate activism deliver transformative change? Extinction Rebellion, business and people power», *Journal of Human Rights and the Environment*, vol. 11 Special Issue, December 2020, pp. 10-31.
- HOBÉ, S., «The Role of Non-State Actors, in particular of NGOs, in Non-Contractual Law-Making and the Development of Customary International Law.» In WOLFRUM, R. and VOLKER, R. (eds.), *Developments of International Law in Treaty Making*, Heidelberg: Springer, 2005.
- IDOWU, S. O., *Current Global Practices of Corporate Social Responsibility In the Era of Sustainable Development Goals*, Springer, 2021.
- JOSELOW, M., «Egypt will host COP27. Expect criticism over fossil fuels, human rights», *The Washington Post*, 26 de noviembre de 2021, disponible en: <https://www.washingtonpost.com/politics/2021/11/16/egypt-will-host-cop27-expect-criticism-over-fossil-fuels-human-rights/>
- KEOHANE, R. O., «Multilateralism: An Agenda for Research», *Int'l J.*, vol. 45, 1989-1990.
- KISS, A. y SHELTON, D., *Guide to International Environmental Law*. Leiden, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 2007.
- MACHANI, A. «Global Challenges Require a New Approach to Sovereignty», *World Politics Review*, 15 de febrero de 2022.
- MICHAELS, E. y KISSAK, «Evaluating the National Acceptability of the EU External Action. Conceptual Framework for the ENGAGE Project», *ENGAGE Working Papers Series* n.º 2, octubre de 2021.
- MITRANI, M., «Global Civil Society and International Society: Compete or Complete?», *Alternatives: Global, Local, Political*, vol. 38, pp. 172-188.
- MÖRTH, ULRICA (ed.), *Soft Law in Governance and Regulation – An Interdisciplinary Analysis*, Cheltenham: Edward Elgar, 2004.
- NEWELL, P., «Civil society and accountability in the global governance of climate change», en AART SCHOLTE, J. (ed.), *Building Global Democracy?: Civil Society and Accountable Global Governance*, Cambridge University Press, 2011.
- NIEHAUS, M. y DAVIES, K., «Voices for the voiceless: climate protection from the streets to the courts», *Journal of Human Rights and the Environment*, vol. 12, n.º 2, September 2021, pp. 228-253
- PETERS, A. «Global Constitutionalism in a Nutshell», en DICKE, K. et al. (dirs.) *Weltinnenrecht. Liber Amicorum Jost Delbrück*, Berlin: Duncker & Humblot, 2005, pp. 535-550.
- PETERS, A., FÖRSTER, T. y KOEHLIN, L., «Towards non-state actors as effective, legitimate, and accountable standard setters», en PETERS, A., FÖRSTER, T. y KOEHLIN, L., (eds.), *Non-State Actors as Standard Setters*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, Chapter 18, pp. 492-562.

- REID, H., AMPOMAH, G., OLAZÁBAL PRERA, M. I., RABBANI, G. y ZVIGADZA, S., *Southern voices on climate policy choices: analysis of and lessons learned from civil society advocacy on climate change*. International Institute for Environment and Development, Londres, 2012.
- SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, Antonio Guterres, *Nuestra Agenda Común*, 2021, disponible en Internet en <https://www.un.org/es/content/common-agenda-report/assets/pdf/informe-nuestra-agenda-comun.pdf>
- TEUBNER, G., «“Global Bukowina”: Legal Pluralism in the World Society». ECn G. Teubner, (ed.), *Global Law without a State*. Wiltshire, UK: Ashgate, 1997.
- TEUBNER, G., «Foreword: Legal Regimes of Global Non-State Actors», en TEUBNER, G. (ed.), *Global Law without a State*. Wiltshire, UK: Ashgate, 1997.
- VOGLER, J., «The European contribution to global environmental governance», *International Affairs*, vol. 81, n.º 4, 2005, pp. 835-850.
- VONA, F., «Job losses and political acceptability of climate policies: why the ‘job-killing’ argument is so persistent and how to overturn it», *Climate Policy*, vol. 19, n.º 4, 2019, pp. 524-532.
- WOLFSTELLER, R., «The Unrealized Potential of National Human Rights Institutions in Business and Human Rights Regulation: Conditions for Effective Engagement and Proposal for Reform», *Human Rights Review*, 2021, pp. 1-26, disponible en: <https://doi.org/10.1007/s12142-021-00639-9>
- YOUNG, O.R., *Grand Challenges of Planetary Governance. Global Order in Turbulent Times*, Edward Elgar Publishers, 2021.

