

# **LA TRANSPARENCIA Y EL CONTROL INTERNACIONAL EN EL ACUERDO DE PARÍS DE 2015: ¿UN *SELF CONTAINED REGIME*?**

## ***TRANSPARENCY AND INTERNATIONAL CONTROL IN THE 2015 PARIS AGREEMENT: A SELF CONTAINED REGIME?***

**JAUME FERRER LLORET\***

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. BREVE REPASO DE LAS OBLIGACIONES JURÍDICAS QUE INCLUYE EL ACUERDO DE PARÍS. III. LA TRANSPARENCIA EN LA APLICACIÓN Y EL CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO DE PARÍS. IV. EL CONTROL INTERNACIONAL DE LA APLICACIÓN Y EL CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO DE PARÍS. V. ¿Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS? VI. ¿ES DE APLICACIÓN EL DERECHO DE LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL? VII. CONSIDERACIONES FINALES.

RESUMEN: Con los arts. 13, 14 y 15 del Acuerdo de París de 2015 y las Decisiones de la Conferencia de las Partes (CP/RA) que los desarrollan, se establece una compleja estructura institucional y procedimental con el fin de garantizar la transparencia y el control internacional en la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones de este tratado internacional. En este sentido, en el art. 13 se regula el denominado marco de transparencia reforzado, que se debe hacer efectivo en primer lugar a través de un examen técnico por expertos, y a continuación mediante un examen facilitador y multilateral de los progresos en el seno de la CP/RA. En el art. 14 se prevé la elaboración del llamado balance mundial, dirigido a determinar el cumplimiento conjunto del Acuerdo de París por todas las Partes. Y en el art. 15 se establece un mecanismo para facilitar la aplicación y promover el cumplimiento de este tratado internacional. Falta por comprobar si ante la urgencia que presenta la respuesta ante el cambio climático, el funcionamiento de toda esta estructura institucional y procedimental permitirá que se alcancen los objetivos previstos en el art. 2 del Acuerdo de París. A fecha de hoy y como valoración provisional, cabe mantener una buena dosis de escepticismo al respecto.

---

Fecha de recepción del trabajo: 29 de septiembre de 2019. Fecha de aceptación de la versión final: 22 de noviembre de 2019.

\* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Alicante ([jaume.ferrer@ua.es](mailto:jaume.ferrer@ua.es)). El presente trabajo se enmarca en el proyecto de investigación coordinado, concedido por el Ministerio de Economía y Competitividad, “La Unión Europea ante los Estados fracasados de su vecindario: retos y respuestas desde el Derecho Internacional (II)” (DER2015-63498-C2-2-P [MINECO/FEDER]), del que es investigador principal el autor del presente trabajo; y en las actividades de la Cátedra Jean Monnet “European Neighbourhood Policy: EU Values and Global Challenges” (599477-EPP-1-2018-ES-EPPJMO-CHAIR), de la que es titular quien suscribe este artículo. El autor agradece las observaciones que los dos evaluadores llevaron a cabo sobre este trabajo.

*ABSTRACT: With the arts. 13, 14 and 15 of the Paris Agreement of 2015 and the Decisions of the Conference of the Parties (CMA) which develop them, a complex institutional and procedural structure is established in order to ensure transparency and international control in the application and compliance with the provisions of this international treaty. In this sense, in art. 13 the so-called enhanced transparency framework is regulated, which must be made effective first through a technical expert review, and then through a facilitative and multilateral review of progress within the CMA. Art. 14 provides for the so-called global stocktake, aimed at assessing the compliance of all parties of the Paris Agreement. And in art. 15 a mechanism is established to facilitate the implementation and promote compliance with this international treaty. It remains to be seen if, given the urgency of the response to climate change, the working of this entire institutional and procedural structure will allow the goals set forth in art. 2 of the Paris Agreement to be met. As of today and as a provisional assessment, we can have a healthy dose of skepticism in this regard.*

**PALABRAS CLAVE:** Acuerdo de París de 2015; transparencia; control internacional; solución de controversias; responsabilidad internacional; *self contained regime*.

**KEYWORDS:** Paris Agreement 2015; transparency; international control; dispute resolution; international responsibility; *self contained regime*.

## I. INTRODUCCIÓN

El 4 de noviembre de 2016 entró en vigor el Acuerdo de París, hecho en París el 12 de diciembre de 2015<sup>1</sup>, al ser ratificado por Estados que representan globalmente por lo menos un 55% del total de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (GEI), según se prevé en su art. 21. A fecha de hoy, un total de 186 Estados y Organizaciones Internacionales –OI-- de “integración económica” –la única que hasta ahora lo ha ratificado ha sido la Unión Europea--, son Partes en este tratado internacional, y otros 9 Estados lo han firmado<sup>2</sup>.

No se puede negar, por tanto, que este tratado internacional, negociado y adoptado por consenso a través de sucesivas Conferencias de las Partes (CP) en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992<sup>3</sup> (Convención Marco), ha sido aceptado como norma jurídicamente vinculante por un número muy elevado de Estados y una OI, la Unión Europea (UE), entre los que se encuentran los principales responsables de emisiones de GEI. La excepción más importante la constituye la Federación de Rusia, Estado que como se acaba de citar lo ha firmado –el 22 de abril de 2016–, pero hasta la fecha no lo ha ratificado. No obstante, la clara vocación de universalidad que presenta esta normativa convencional se enfrenta a la oposición que ha manifestado el actual Presidente estadounidense --concretada en un

---

<sup>1</sup> BOE n. 28, de 2 de febrero de 2017.

<sup>2</sup> Los 9 Estados que han firmado el Acuerdo de París pero no lo han ratificado son: Angola, Eritrea, Irán, Iraq, Kirguistán, Federación de Rusia, Sudán del Sur, Turquía y Yemen. Como se puede consultar en [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=en). Todas las direcciones de internet que se citan en este trabajo han sido consultadas por última vez el 15 de septiembre de 2019.

<sup>3</sup> BOE n. 27, de 1 de febrero de 1994.

primer momento a través de una declaración de 1 de junio de 2017-- , para quien el Acuerdo de París no es una norma jurídicamente vinculante y advierte que Estados Unidos, el segundo emisor de GEI –con alrededor de un 15% de las emisiones-- por detrás de China –un 30%--<sup>4</sup>, no lo va a cumplir<sup>5</sup>.

El Acuerdo de París dedica tres preceptos, los arts. 13, 14 y 15, a la transparencia y el control internacional –en el sentido más amplio de esta última noción, como a continuación se expondrá– de la aplicación y el cumplimiento de las obligaciones que se regulan en este tratado internacional<sup>6</sup>. Como se comprobará en los epígrafes III y IV, con estos tres preceptos y las Decisiones de la CP<sup>7</sup> en calidad de reunión de las Partes en

---

<sup>4</sup> Estos datos y los que se van a citar a lo largo de este trabajo relativos a las emisiones de GEI, pueden ser consultados en el sitio web Climate Watch del World Resources Institute: <http://cait.wri.org/>.

<sup>5</sup> Si bien a fecha de hoy Estados Unidos es parte en el Acuerdo de París, ya que manifestó su consentimiento por obligarse por este tratado el 3 de septiembre de 2016. Dado que en el art. 28 del Acuerdo de París se prevé que la retirada de este tratado sólo puede hacerse efectiva a los tres años de su vigencia y surtirá efecto transcurrido como mínimo un año después a contar desde la fecha en la que se notifique la retirada al depositario del tratado, la notificación realizada el 4 de Agosto de 2017 por el Departamento de Estado a las Naciones Unidas no tendrá efecto hasta el 4 de noviembre de 2020. Conviene añadir que para el Gobierno de Obama el Acuerdo de París se debía considerar como un acuerdo ejecutivo –*executive agreement*--, dado que no impone obligaciones específicas de reducción de GEI ni obligaciones financieras, con el objetivo declarado de poder evitar así la necesaria aprobación por parte del Senado de Estados Unidos, bastando su ratificación por el Presidente del Estado norteamericano: véanse para una valoración de la postura que mantiene la administración estadounidense liderada por el Presidente Trump y de sus consecuencias obviamente negativas para la consecución de los objetivos que persigue el Acuerdo de París: FAJARDO DEL CASTILLO, T., “El Acuerdo de París sobre el cambio climático: sus aportaciones al desarrollo progresivo del Derecho Internacional y las consecuencias de la retirada de los Estados Unidos”, *REDI*, vol. 70, 2018, 23-51, pp. 33-35 y 39-40; PAVONE, I.R., “The Paris Agreement and the Trump Administration: Road to nowhere?”, *Journal of International Studies*, n. 11, 2018, pp. 34-49, pp. 37 y ss.; SALINAS ALCEGA, S., “El Acuerdo de París de diciembre de 2015: la sustitución del multilateralismo por la multipolaridad en la cooperación climática internacional”, *REDI*, vol. 70, 2018, pp. 53-76, p. 67 y nota a pie 34.

<sup>6</sup> Por lo que se refiere a los acuerdos internacionales sobre medio ambiente, es frecuente que se distinga entre la aplicación del acuerdo, referida a las medidas que debe adoptar el Estado de conformidad con su ordenamiento interno, ya sean legislativas, administrativas o de otro tipo, para poner en práctica las obligaciones previstas en dicho acuerdo, teniendo en cuenta que muchas de sus disposiciones son *non self-executing*; y su cumplimiento, consistente en la adecuación de la conducta del Estado a dichas obligaciones; es decir, se trata de determinar si el Estado respeta las obligaciones convencionales internacionales que ha asumido. Aunque como es obvio se trata de dos nociones estrechamente vinculadas, porque como se ha dicho, “la aplicación, por lo tanto, establece la relación entre los sistemas legales nacionales y las obligaciones internacionales y el objetivo de establecer este vínculo es el de obtener el cumplimiento del tratado internacional en materia ambiental y contribuir a su eficacia”: BORRÁS PENTINAT, S., *El control internacional de los tratados multilaterales de protección del medio ambiente: ¿Apariencias o realidades?*, Valencia, 2013, pp. 156-161 y 203-213, cita en p. 207; más recientemente, véase MURASE, S., *Quinto informe sobre la protección de la atmósfera*, A/CN.4/711, de 16 de enero de 2018, pp. 6 y ss., que se puede consultar en <http://legal.un.org/docs/?symbol=A/CN.4/711>.

<sup>7</sup> Se debe destacar la importancia que presenta la Decisión 1/CP.21, con la que la Conferencia de las Partes aprueba el Acuerdo de París, ya que incluye un total de 139 párrafos con los que en muchos casos el propio legislador de este tratado internacional lleva a cabo una interpretación auténtica de lo dispuesto en el Acuerdo de París: FCCC/CP/2015/10/Add.1, de 29 de enero de 2016; se puede consultar en <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/10a01s.pdf>.

el Acuerdo de París –CP/RA<sup>8</sup>-- que los desarrollan<sup>9</sup>, se diseña una compleja arquitectura institucional y procedimental con la que se pretende, en última instancia, hacer efectiva la cooperación internacional entre todos los Estados del mundo –y la UE-- en la lucha contra el cambio climático. A pesar de que tal cooperación está basada principalmente en obligaciones de carácter adjetivo o procedimental, según se contemplan en el Acuerdo de París (II). En este sentido, el análisis de los en buena medida intrincados mecanismos de transparencia y de control incluidos en el Acuerdo de París, también permitirá valorar la idoneidad de la aplicación en este sector de normas dedicado a la protección del medio ambiente, tanto de los medios tradicionales de solución de controversias (V), como de las normas que regulan la responsabilidad internacional del Estado (VI). Este trabajo concluye con una valoración general de las características que presenta esta estructura convencional centrada en la lucha contra el cambio climático; características que incluso permiten la discusión sobre la aplicación del concepto de *self-contained regime* (VII).

---

<sup>8</sup> Según las abreviaturas utilizadas en la documentación oficial de esta última aprobada en su primer período de sesiones celebrado en tres partes, de conformidad con el art. 14.6 del Acuerdo de París conjuntamente con la CP en la Convención Marco: en Marrakech en noviembre de 2016, en Bonn en diciembre de 2017, y en diciembre de 2018 en la ciudad polaca de Katowice. En esta última parte se adoptaron las Decisiones más importantes que desarrollan un buen número de las disposiciones del Acuerdo de París y que serán citadas a continuación: véase FCCC/PA/CMA/2018/1, p. 2. Toda la documentación aprobada en este primer período de sesiones de la CP/RA que será citada a continuación, puede ser consultada en <https://unfccc.int/documents?f%5B0%5D=category%3AOfficial%20documents&f%5B1%5D=conferenc%3A4202>. Para un resumen de lo acordado en Katowice, véase BORRÁS PENTINAT, S., “Perspectiva del Derecho Internacional del Medio Ambiente (primer semestre 2019)”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. X, 2019, pp. 1-27, pp. 4-14.

<sup>9</sup> Aunque en los tratados sobre cambio climático no está previsto expresamente y con carácter general que las Decisiones de la CP sean jurídicamente vinculantes, en la práctica han asumido una enorme importancia, entre otras razones porque a través de las mismas se ha construido un conjunto de procedimientos de supervisión y control de las obligaciones que vinculan a las Partes en tales tratados: CARDESA SALZMANN, A., *El control internacional de la aplicación de los acuerdos ambientales universales*, Madrid, 2011, pp. 26-32. Se debe destacar, en esta dirección, que en algunas disposiciones del Acuerdo de París se prevé su desarrollo a través de las Decisiones de la CP/RA, por lo que se puede considerar que tales decisiones son jurídicamente vinculantes para las Partes, ya que así lo establece el propio Acuerdo de París. Por ejemplo, en el caso del art. 4.9 se prevé que las contribuciones determinadas a nivel nacional –CDN-- se deberán presentar según decida la CP/RA; o como se comprobará más adelante, en el art. 13.11 se prevé que las Partes se someterán a un examen técnico por expertos, de conformidad con la Decisión 1/CP.21, con lo que el Acuerdo de París está dotando de fuerza jurídica vinculante a los apartados de esta Decisión que regulan el examen técnico por expertos: BODANSKY, D.; BRUNNÉE, J., y RAJAMANI, L., *International Climate Change Law*, Oxford, 2017, pp. 90-91; BODLE, R. y OBERTHÜR, S., “Legal Form of the Paris Agreement and Nature of Its Obligations”, en KLEIN, D. et al. (eds.), *The Paris Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary*, Oxford, 2017, pp. 91-103, pp. 92-93; MARTÍNEZ PÉREZ, E.J., “La estructura institucional del Acuerdo de París”, en BORRÁS PENTINAT, S. y VILLAVICENCIO CALZADILLA, P. (eds.), *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, Navarra, 2018, pp. 259-274, pp. 270-273, en las que, entre otras cuestiones, se plantea la relevancia de las Decisiones de la CP/RA como un acuerdo ulterior o una práctica ulterior según el art. 31.3 del CVDT, en particular teniendo en cuenta que su adopción se lleva a cabo por consenso. Sobre esta última cuestión, véase la monografía de BUGA, I., *Modification of Treaties by Subsequent Practice*, Oxford, 2018, pp. 338-347. con ejemplos referidos a tratados internacionales sobre medio ambiente.

## **II. BREVE REPASO DE LAS OBLIGACIONES JURÍDICAS QUE INCLUYE EL ACUERDO DE PARÍS DE 2015**

No cabe duda de que el Acuerdo de París de 2015 encaja en la definición de tratado internacional que se recoge en el art. 2.1 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, de 23 de mayo de 1969 (CVDT)<sup>10</sup>, así como en el art. 2.1 de su homóloga de 1986, todavía no en vigor<sup>11</sup>. Además del autoreconocimiento de su condición como tratado en la primera frase de su Preámbulo, entre otras en el texto adoptado en la capital francesa se incluyen disposiciones relativas a su entrada en vigor (art. 21); a su depósito que corresponde al Secretario General de la ONU (art. 26); a la prohibición de formular reservas a este tratado internacional (art. 27); a su denuncia (art. 28), y a las versiones auténticas del mismo en los seis idiomas oficiales de la ONU (art. 29). Todo ello confirma la voluntad de los Estados y OI participantes en la CP de adoptar un acuerdo internacional al que se le aplica la CVDT y en su caso el DI consuetudinario en este ámbito<sup>12</sup>.

Como tratado internacional que es, el Acuerdo de París recoge una serie de preceptos que establecen obligaciones jurídicamente vinculantes para sus Estados y OI Partes, que en terminología anglosajona cabe calificar de “hard law”, en contraposición al “soft law” sin duda también presente en este tratado internacional, como a continuación se insistirá<sup>13</sup>. La redacción de tales preceptos, en los que se incluye la forma verbal “deberá/n”, demuestra bien a las claras que los Estados que adoptaron este convenio tenían la intención de establecer su carácter jurídicamente vinculante. Si bien, como consecuencia de la aplicación de la técnica del consenso para su negociación y adopción<sup>14</sup>, y con el

---

<sup>10</sup> BOE, n. 142, de 13 de junio de 1980.

<sup>11</sup> La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, de 21 de marzo de 1986. En este sentido, se debe tener en cuenta que la UE es parte en el Acuerdo de París, dado que de conformidad con el art. 4.2e) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea el medio ambiente es un ámbito de competencia compartida entre la UE y sus Estados miembros.

<sup>12</sup> BODANSKY, D.; BRUNNÉE, J., y RAJAMANI, L., *International Climate...*, op. cit., pp. 210-212.; BODLE, R. y OBERTHÜR, S., “Legal Form...”, loc. cit., pp. 91-94; RODRIGO HERNÁNDEZ, A.J., “El Acuerdo de París sobre el cambio climático: un nuevo tipo de tratado de protección de intereses generales”, en BORRÁS PENTINAT, S. y VILLAVICENCIO CALZADILLA, P. (eds.), *El Acuerdo...*, op. cit., pp. 69-98, pp. 74-76; con anterioridad de este mismo autor, RODRIGO HERNÁNDEZ, A., “El Acuerdo de París sobre el cambio climático: entre la importancia simbólica y la debilidad sustantiva”, en MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., y MARTÍNEZ PÉREZ, E. (dirs.), *Retos para la acción exterior de la Unión Europea*, Valencia, 2017, pp. 409-431, pp. 411-412.

<sup>13</sup> Incluso cabría añadir una tercera categoría, la de las disposiciones que no recogen ningún contenido normativo –non-law–, al ser meramente descriptivas o discursivas, como así ocurre en el caso por ejemplo de parte del contenido del art. 7, apartados 1 y 2: véase la clasificación que ofrecen BODANSKY, D.; BRUNNÉE, J., y RAJAMANI, L., *International Climate...*, op. cit., pp. 213-214 y 251-257; BODLE, R. y OBERTHÜR, S., “Legal Form...”, loc. cit., pp. 97-102; RODRIGO HERNÁNDEZ, A.J., “El Acuerdo de París sobre el cambio climático: un nuevo tipo de tratado...”, loc. cit., pp. 92-96; con anterioridad de este último autor, RODRIGO HERNÁNDEZ, A., “El Acuerdo de París sobre el cambio climático: entre la importancia simbólica...”, loc. cit., pp. 415-418.

<sup>14</sup> Para una valoración de la aplicación de la técnica del consenso para la adopción de decisiones en la CP, véanse, BODANSKY, D.; BRUNNÉE, J., y RAJAMANI, L., *International Climate...*, op. cit., pp. 75-82; VIHMA, A., “Climate of Consensus: Managing Decision Making in the UN Climate Change Negotiations”, *Review of European Community & International Environmental Law*, 2014, pp. 1-11.

objetivo de conseguir su aceptación por todos los Estados del mundo a pesar de que se mantenían posturas claramente enfrentadas<sup>15</sup>, tales obligaciones en su gran mayoría presentan un carácter adjetivo o procedimental. Así ocurre, en primer lugar, por lo que se refiere a la regulación de las denominadas contribuciones determinadas a nivel nacional –CDN–, con las que las partes deben comunicar las medidas que van a adoptar, de conformidad con los art. 4, 7, 9, 10, 11 y 13, para conseguir que el aumento de la temperatura media mundial se mantenga muy por debajo de 2 °C y se limite ese aumento a 1,5 °C con respecto a niveles preindustriales (art. 2)<sup>16</sup>. En el Acuerdo de París no se regula, ni cuantitativa ni cualitativamente, cuál debe ser el contenido de las CDN, por lo que cada Parte disfruta de una gran discrecionalidad a la hora de concretar dichas medidas<sup>17</sup>. Como principal límite a esta discrecionalidad, a las sucesivas CDN se les aplica el denominado *principio de progresión*, aunque formulado de manera un tanto indeterminada, y diferenciándose a tal efecto entre países desarrollados y países en vías de desarrollo<sup>18</sup>. Distinción esta última de fundamental importancia para la aplicación de

<sup>15</sup> Para la historia legislativa de este tratado en la que se evidencia la disparidad de posturas que defendían los distintos grupos de Estados que participaron en su negociación durante nada menos que 10 años en las sucesivas CP, véase BULMER, J.; DOELLE, M., y KLEIN, D., “Negotiating History of the Paris Agreement”, en KLEIN, D. et al. (eds.), *The Paris... op. cit.*, pp. 50-73; CAMPINS ERITJA, M., “De Kioto a París: ¿Evolución o involución de las negociaciones internacionales sobre el cambio climático?”, *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 61/2015, pp. 1-10; GODÍNEZ ROSALES, R., “La ruta de Kioto a París: el proceso de negociación del nuevo acuerdo”, en BORRÁS PENTINAT, S. y VILLAVICENCIO CALZADILLA, P., *El Acuerdo de París... op. cit.*, pp. 53-68; PIGRAU SOLÉ, A., “La CoP de París”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VI, 2015, pp. 1-10; SALINAS ALCEGA, S., *El cambio climático: entre cooperación y conflicto. Propuestas desde el Derecho Internacional*, Navarra, 2014, pp. 129 y ss.

<sup>16</sup> Para lograr este objetivo en el art. 4.1 se prevé que las partes alcancen el punto máximo de emisiones de GEI “lo antes posible” y a partir de entonces las reduzcan rápidamente, para poder alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros en la segunda mitad del siglo XXI, sin más concreción que este último espacio temporal que abarca nada menos que 50 años.

<sup>17</sup> En el Acuerdo de París se sigue, por tanto, aunque con algunas excepciones como se comprobará a continuación relativas a obligaciones de naturaleza adjetiva o procedimental (por ejemplo, art. 13.7 y 9), un “bottom-up approach” –“de abajo hacia arriba”–, que por lo que se refiere a la mitigación permite a cada Parte que concrete el contenido de las obligaciones de reducción de GEI. A diferencia de lo dispuesto en el Protocolo de Kioto (*BOE* n. 33, de 8 de febrero de 2005) –y en su Enmienda de Doha adoptada el 8 de diciembre de 2012, que extiende su aplicación durante el período 2013 a 2020, aunque a fecha de hoy todavía no está en vigor–, en el que se sigue la opción del “top-down approach” –de arriba hacia abajo–, estableciéndose objetivos concretos y cuantificados de reducción de GEI a cargo de las Partes: BODANSKY, D.; BRUNNÉE, J., y RAJAMANI, L., *International Climate... op. cit.*, pp. 22-26; FERNÁNDEZ EGEEA, R.M., “Los nuevos objetivos y compromisos climáticos del Acuerdo de París”, en BORRÁS PENTINAT, S. y VILLAVICENCIO CALZADILLA, P. (eds.), *El Acuerdo de París... op. cit.*, pp. 99–123, pp. 108-118.

<sup>18</sup> Previsto en concreto en los arts. 3 (“Los esfuerzos de todas las Partes *representarán* una progresión a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta la necesidad de apoyar a las Partes que son países en desarrollo para lograr la aplicación efectiva del presente Acuerdo” –cursiva añadida–); 4.3 (también se utiliza la expresión “representará una progresión”), y 4.11 (“Las partes *podrán* ajustar en cualquier momento su contribución determinada a nivel nacional que esté vigente con *miras a aumentar su nivel de ambición*, de conformidad con la orientación que imparta la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo” –cursivas añadidas–). A la vista de la redacción de estos preceptos, cabe “sostener que la progresión en la revisión de las CDN es más algo deseable que una verdadera obligación jurídicamente vinculante”: FERNÁNDEZ EGEEA, R.M., “Los nuevos objetivos...”, *loc. cit.*, pp. 116-117.

muchas de las disposiciones de este tratado internacional, incluidas las que regulan la transparencia y el control internacional, como se comprobará en las siguientes páginas<sup>19</sup>.

Pero sí se establecen las siguientes *obligaciones relativas a las CDN*: la obligación de “preparar, comunicar y mantener” las sucesivas CDN ante la CP/RA (art. 4.2); la obligación de proporcionar toda la información que sea necesaria a los efectos de la claridad, la transparencia y la comprensión cuando se presente una CDN (art. 4.8)<sup>20</sup>; la obligación de presentar las CDN cada cinco años (art. 4.9)<sup>21</sup>; la obligación de inscribir las CDN en un registro público del que se encargará la Secretaría (art. 4.12)<sup>22</sup>; la obligación de “rendir cuentas” de sus CDN, de conformidad con las orientaciones que apruebe la CP (art. 4.13); y la obligación, al aplicar el Acuerdo de París, de “tomar en consideración” las preocupaciones de los países en desarrollo cuyas economías se vean

---

<sup>19</sup> En el Acuerdo de París no se incluye un listado de países desarrollados, ni tampoco de los países en desarrollo, a pesar de que es una distinción que cobra una enorme importancia a los efectos de la aplicación y el cumplimiento de este tratado internacional, ya que en muchas de sus disposiciones esta distinción tiene como consecuencia un diferente alcance por lo que a su contenido obligacional se refiere. Ahora bien, se debe tener en cuenta que se trata de un tratado internacional adoptado por la CP para “mejorar” la Convención Marco y que esta última sí que incluye como Anexo I un listado de países desarrollados miembros de la OCDE, además de los Estados que en 1992 se consideró que estaban en proceso de transición a una economía de mercado (Federación de Rusia, Polonia, Bulgaria...); mientras que en el Anexo II se incluye sólo a los primeros (si bien, en 2001 se excluyó a Turquía de esta lista). En este sentido, se puede considerar que a los efectos de la aplicación del Acuerdo de París se incluyen dentro de la categoría de países en desarrollo todos los Estados que no figuran en la relación de países desarrollados en los Anexos de la Convención Marco de 1992. Por tanto, la noción de países en desarrollo engloba Estados como China, Corea del Sur, Arabia Saudí, Qatar, Brasil, Sudáfrica... Además, como a continuación se comprobará, dentro de la noción de países en desarrollo, el Acuerdo de París distingue varios subgrupos de países en desarrollo, uno de carácter más genérico, formado por los países en desarrollo “particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático” (art. 9.4); y otros dos más específicos, los países menos adelantados (PMA) y los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID), que en ambos casos formarían parte del subgrupo de carácter más genérico que se acaba de citar (arts. 9.9 y 11.1). Aunque tampoco se detalla la lista de Estados que pertenecen a uno u otro subgrupo. Como es obvio, este resultado un tanto ambiguo y confuso, es el resultado de la falta de acuerdo entre todos los grupos de Estados que participaron en la negociación y adopción del Acuerdo de París. Más en particular, sobre los PEID véase PIGRAU SOLÉ, A., “Calentamiento global, elevación del nivel del mar y pequeños estados insulares y archipelágicos: un test de justicia climática”, en OANTA, G.A. (coord.), *El Derecho del Mar y las personas y grupos vulnerables*, Madrid, 2018, pp. 235-281, pp. 255-259 sobre la formación de este grupo de Estados, con un total de 57 países y territorios.

<sup>20</sup> En los párrafos 12 a 40 de la Decisión 1/CP.21 con la que se aprueba el Acuerdo de París, la CP establece con algo más de detalle la información que debe ser suministrada por cada Parte al comunicar su CDN. Lo dispuesto en esta última Decisión ha sido completado de forma bastante minuciosa por lo que se refiere a las orientaciones adicionales sobre la información que debe ser presentada por las Partes en sus CDN, mediante la Decisión 4/CMA.1 adoptada por la CP/RA en la tercera parte de su primer período de sesiones: FCCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1, pp. 7 y ss.

<sup>21</sup> En el párr. 22 de la citada Decisión 1/CP.21 se “invita” a las Partes a que comuniquen sus primeras CDN a más tardar en el momento en que presenten sus respectivos instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación del Acuerdo de París, y en el párr. 25 “decide” que las Partes “deberán” presentar a la Secretaría sus CDN previstas en el art. 4 como mínimo entre 9 y 12 meses antes de que se celebre el período de sesiones “pertinente” de la CP/RA. También se prevé que las Partes puedan optar entre 2025 ó 2030 a la hora de decidir el año de referencia para cumplir lo previsto en su CDN: párr. 23 y 24; en ambos casos se pide que presenten una nueva CDN en 2020 a más tardar y después cada cinco años.

<sup>22</sup> Tal registro ha sido objeto de la Decisión 5/CMA.1, con la que la CP/RA establece las modalidades y procedimientos para su funcionamiento y utilización: FCCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1, pp. 15 y ss.

más afectadas por el cambio climático (art. 4.15). También con relación al art. 4 y como se volverá a explicar en el siguiente epígrafe (III.1), en el art. 13.7 se establece la obligación de proporcionar periódicamente información sobre: a) el inventario nacional de las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros de GEI, y b) la información que sea necesaria para hacer un seguimiento de los progresos alcanzados en la aplicación y el cumplimiento de la CDN.

En otras disposiciones del Acuerdo de París, a pesar de que se utiliza la forma verbal “deberá/n”, en ocasiones la fuerza obligatoria del precepto se ve desdibujada por el resto de la redacción que la acompaña. Así ocurre, por ejemplo, por lo que se refiere más específicamente a la adaptación, en el art. 7.9, cuya redacción así lo evidencia: “cada parte deberá, *cuando sea el caso*, emprender procesos de planificación y de la adaptación y adoptar medidas...” (cursiva añadida).

Asimismo, cabe apreciar que aunque de entrada la disposición se redacta de forma imperativa, no se concreta en absoluto su alcance, por lo que resulta imposible determinar su incumplimiento. Como ocurre en el art. 9.1, en el que se establece que los países desarrollados “deberán” proporcionar recursos financieros a los países en vías de desarrollo, pero no se determina ni la cantidad, ni cómo se debe repartir entre aquellos, ni la fecha en la que se debe hacer efectiva...<sup>23</sup>. De nuevo, se acompañan obligaciones de naturaleza adjetiva o procedimental en el sentido de que los países desarrollados están obligados a comunicar bienalmente la información relativa a los recursos financieros que proporcionan a los Estados en vías de desarrollo (art. 9.5, 6 y 7), tanto ex ante (9.5, información sobre los “niveles proyectados de recursos financieros públicos que se suministrarán a las Partes que son países en desarrollo, cuando se conozcan”), como ex post (9.7, información sobre el apoyo que se haya prestado); aunque con algunas cautelas dirigidas a flexibilizar el alcance de esta obligación (en el art. 9.5 se habla de información “indicativa”)<sup>24</sup>. Obligación de suministrar información que se reitera en el art. 13.9, como se volverá a insistir en el epígrafe III. En definitiva, “the Paris COP has therefore not resolved the complex bundle of climate finance issues. Instead of addressing disagreements, the parties chose to either adopt ambiguous language and/or establish processes to negotiate these contentious issues further. In other words, they made procedural rather than substantive decisions”<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Si bien, en el párrafo 53 de la Decisión 1/CP.21 con la que se aprueba el Acuerdo de París, se prevé que antes de 2025 la CP “establecerá un nuevo objetivo colectivo cuantificado que será como mínimo de 100.000 millones de dólares anuales, teniendo en cuenta las necesidades y prioridades de los países en desarrollo”. Y en la Decisión 14/CMA.1, la CP/RA decide que en su tercer período de sesiones a celebrar en noviembre de 2020, iniciará “deliberaciones sobre el establecimiento de un nuevo objetivo colectivo cuantificado, a partir de un nivel mínimo anual de 100.000 millones de dólares de los Estados Unidos,...”: FCCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, p. 4. Hasta la fecha, la financiación para enfrentar al cambio climático y adaptarse a sus impactos en beneficio de los países en desarrollo, no alcanza ni mucho menos la mencionada cifra de 100.000 millones de dólares anuales: véase PIGRAU SOLÉ, A., “Calentamiento global...”, *loc. cit.*, pp. 264 y ss.

<sup>24</sup> En la Decisión 12/CMA.1 se determina de forma bastante detallada –hasta 15 apartados– la información que las Partes que son países desarrollados deben comunicar de conformidad con el art. 9.5: FCCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1, pp. 36 y ss.

<sup>25</sup> YAMINEVA, Y., “Climate Finance in the Paris Outcome: Why Do Today What You Can Put Off Till Tomorrow”, *Review of European Community & International Environmental Law*, n. 25, 2016, pp. 174-

En esta misma dirección, en el art. 10.2 se establece la obligación de las Partes de “fortalecer su acción cooperativa en el desarrollo y la transferencia de tecnología”, pero sin que en absoluto se concrete el alcance de esta obligación<sup>26</sup>. Obligación que además se incardina en un desiderátum más general que se recoge en el art. 11 relativo al “fomento de la capacidad” por parte de los países desarrollados a favor de los países en desarrollo, redactado con la forma verbal “debería”, lo que impide que se pueda considerar una obligación jurídicamente vinculante. Otra vez se acompaña este desiderátum de la obligación —esta vez con el “deberán”— de informar periódicamente sobre las actividades o medidas de fomento de la capacidad a cargo de los países desarrollados (arts. 11.4, y 13.9)<sup>27</sup>.

*Muchas de las disposiciones de este tratado internacional se pueden calificar de jurídicamente no vinculantes*, en terminología anglosajona “soft law”, o “Derecho en agraz” si se utiliza una expresión en español, aunque su distinción con las normas de “hard law” no siempre sea del todo nítida<sup>28</sup>. Se trata de enunciados en los que se suele usar el tiempo verbal “debería/n”, lo que denota con toda claridad que los redactores de

---

185, p. 184; para quien “The main Achievement of the Paris meeting is that it solidifies a coherent transparency framework for actions and support”: *ibíd.* Veáanse también GALVAO FERREIRA, P., “Climate Finance and Transparency in the Paris Agreement”, *Centre for International Governance Innovation Papers*, n. 195, 2018, pp. 1--11. Se debe destacar que al ratificar el Acuerdo de París, Polonia ha formulado una declaración relativa al art. 9 en la que deja bien claro que no forma parte de los Estados que se relacionan en el Anexo II de la Convención Marco de 1992, ya que se le incluyó en el Anexo I como Estado que “está en proceso de transición a una economía de mercado”; por lo que da a entender que no se considera como un país desarrollado a los efectos de cumplir la obligación prevista en el art. 9.1.: se puede consultar en [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=en).

<sup>26</sup> Mientras que en el art. 10.6 se hace uso de la forma pronominal impersonal “se”, con relación al apoyo que “se prestará” también de carácter financiero, a las Partes que son países en desarrollo para fortalecer la acción cooperativa en el desarrollo y la transferencia de tecnología. Por tanto, no se concreta qué partes están obligadas, ni en qué medida y plazos temporales, a suministrar financiación a los países en desarrollo en el ámbito del desarrollo y la transferencia de tecnología. En la Decisión 15/CMA.1, relativa al Marco tecnológico contemplado en el art. 10.4 del Acuerdo de París, la CP/RA tampoco ha concretado el contenido del apoyo financiero que debe ser prestado a los países en desarrollo; ni siquiera se atreve a mencionar a los países desarrollados como responsables de prestar dicho apoyo: FCCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, pp. 5 y ss. Se hace uso de esta misma redacción en los apartados 14 y 15 del art. 13, en el que se prevé que “se prestará” apoyo a los países en desarrollo para la aplicación del art. 13.

<sup>27</sup> Muy indeterminada resulta, asimismo, la obligación —“deberán”— de cooperar en la adopción de medidas dirigidas a mejorar la educación, la formación, la sensibilización y la participación del público y el acceso público a la información sobre el cambio climático, que se recoge en el art. 12. En la Decisión 17/CMA.1, la CP/RA decide que la labor relacionada con la aplicación del citado art. 12 también se denominará “Acción para el Empoderamiento Climático” y a lo largo de 14 párrafos trata de concretar las medidas que las Partes han de adoptar en este ámbito: FCCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, pp. 17 y ss.

<sup>28</sup> Véanse GUTIÉRREZ ESPADA, C., “La contribución del Derecho internacional del medio ambiente al desarrollo del Derecho internacional contemporáneo”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. XIV, 1998, pp. 113-200, pp. 128-131; y más recientemente, NAVA ESCUDERO, C., “El Acuerdo de París: predominio del *soft law* en el régimen climático”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 147, 2016, pp. 99-135, pp. 105 y ss. Con carácter general y en la doctrina más reciente, véanse THIRLWAY, H., *The sources of International Law*, 2ª ed., Oxford, 2019, pp. 186-194; TREVES, T., “The Expansion of International Law. General Course on Public International Law (2015)”, *R. des C.*, n. 398, 2019, pp. 9-398, pp. 280-293.

tales enunciados tenían la intención de no asumir compromisos jurídicamente vinculantes<sup>29</sup>. Además, como se acaba de comprobar, en ocasiones cuando se utiliza el tiempo verbal “deberá/n” se acompaña de expresiones que relativizan el contenido obligatorio del precepto y garantizan un amplísimo margen de actuación en favor de los Estados (por ejemplo, art. 7.9 --“cuando sea el caso”--; art. 7.11 --“según el caso”--; art. 4.3 --“la CDN sucesiva de cada Parte representará una progresión... y reflejará la mayor ambición posible de dicha Parte...”...). Con carácter general, con estas disposiciones de “soft law” las Partes en este Tratado optan por incluir propuestas de actuación o de adopción de medidas, que en un futuro deberán ser negociadas y decididas en la CP. Tales disposiciones se constituyen como la base sobre la que la CP desarrollará la negociación dirigida a concretar las medidas y actuaciones que deberán protagonizar las Partes. Son preceptos en los que se establece un desiderátum o aspiración a alcanzar, o como mucho se indican los principios generales sobre los que debe basarse la actuación de las Partes, con un contenido muy indeterminado y que desde luego no permite deducir la existencia de obligaciones jurídicamente vinculantes para las Partes. En otros términos, si se planteara una controversia relativa a la interpretación y aplicación de este tratado internacional, de conformidad con la redacción de buena parte de los arts. del Acuerdo París, un tribunal internacional no podría decidir si se han vulnerado o no tales arts., ya que en los mismos no se concretan las obligaciones jurídicas que corresponde cumplir a las Partes.

En esta dirección, y sin ánimo exhaustivo, en el art. 4.4 se prevé que los países desarrollados “deberían” seguir encabezando los esfuerzos de mitigación; en el art. 5.1 se establece que las Partes “deberían” adoptar medidas para conservar y aumentar, “según corresponda”, los sumideros y depósitos de GEI, incluidos los bosques; en el art. 6.1 se prevé que “algunas Partes podrán optar por cooperar voluntariamente en la aplicación de sus contribuciones determinadas a nivel nacional...”; casi todos los apartados del art. 7 – salvo los ya citados 7.9, 7.11 y 7.12, y con las salvedades indicadas--, dedicado a la adaptación, están redactados desde una perspectiva en la que se deja en manos de las Partes las medidas a adoptar, a través del frecuente uso del “debería/n” –arts. 7.5, 7.7, 7.10--<sup>30</sup>; en el art. 8, en el que se contempla el denominado Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relaciones con las Repercusiones del Cambio Climático, también se hace uso del “deberían” en su apartado 3 a la hora de prever las

---

<sup>29</sup> Desde luego, durante las negociaciones que condujeron a la adopción del Acuerdo de París, los Estados eran muy conscientes de la importancia que presentaba, a la hora de redactar una disposición de este tratado, la distinción entre los tiempos verbales “deberán” y “deberían”, desde el punto de vista de la obligatoriedad del contenido de tal disposición. Por ejemplo, a última hora y a causa de la presión de Estados Unidos, en el art. 4.4 se sustituyó el “deberán” por el “deberían”, quedando redactado del siguiente modo en su versión definitiva: “Las Partes que son países desarrollados deberían seguir encabezando los esfuerzos, adoptando metas absolutas de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía”: BODANSKY, D.; BRUNNÉE, J., y RAJAMANI, L., *International Climate...*, *op. cit.*, pp. 223-224.

<sup>30</sup> De nuevo, las obligaciones jurídicamente vinculantes que recoge el art. 7 del Acuerdo de París son de carácter adjetivo o procedimental; en concreto, en el art. 7.12 se establece la obligación de inscribir las comunicaciones sobre la adaptación en un registro público gestionado por la Secretaría; y en el art. 7.14 se preceptúa que el balance mundial del art. 14 deberá incluir información sobre las medidas de adaptación: véase con relación a la regulación de la adaptación en el Acuerdo de París, GILES CARNERO, R., “Mecanismos de adaptación”, en BORRÁS PENTINAT, S. y VILLAVICENCIO CALZADILLA, P. (Eds.), *El Acuerdo de París...*, *op. cit.*, 149-167.

medidas que corresponden a los Estados en el marco de dicho Mecanismo; asimismo, se hace uso del “debería” en el art. 11 dedicado al fomento de la capacidad en favor de los países en desarrollo, mediante la financiación y la transferencia de tecnología; también en el ya citado art. 9, relativo a la financiación, se incluye este mismo tiempo verbal en varias ocasiones, como así ocurre en el apartado 3, el que se puede leer que los países desarrollados “deberían seguir encabezando los esfuerzos dirigidos a movilizar financiación para el clima”, y que esa movilización de financiación para el clima “debería representar una progresión con respecto a los esfuerzos anteriores”...

En definitiva, el Acuerdo de París constituye un desarrollo convencional de la Convención Marco de 1992, con un contenido obligacional que recuerda al de este último tratado. En efecto, 23 años después los Estados presentes en la COP 21 han decidido adoptar una nueva Convención marco, con la que se intenta actualizar y desarrollar los principios generales<sup>31</sup> y se asume la rudimentaria estructura institucional acordados en 1992<sup>32</sup>, concretando eso sí el objetivo general a alcanzar –que el aumento de la temperatura mundial se mantenga “muy por debajo” de los 2° C y en la medida de lo posible que no supere los 1,5° C con respecto a niveles preindustriales— y algunas obligaciones de carácter adjetivo o procedimental. En suma, con el Acuerdo de París se regulan un conjunto de principios u orientaciones muy generales, calificables en su mayoría de *soft law*, se establecen algunas obligaciones de carácter adjetivo o procedimental, se acuerda una estructura institucional muy básica o elemental y se prevén procedimientos que permitan la negociación continuada con el objetivo de dar una respuesta a los desacuerdos que el Acuerdo de París no ha sido capaz de resolver. Como se ha dicho, el Acuerdo de París diseña un sistema convencional que necesariamente se tiene que desarrollar en el futuro<sup>33</sup>. De hecho, como ya se ha citado, el mismo día de su Aprobación, la CP adoptó la Decisión 1/CP.21, con la que los propios legisladores de este tratado internacional ofrecen una interpretación auténtica de buena parte de sus disposiciones, a lo largo de los 139 párrafos de los que consta esta Decisión. Se puede

---

<sup>31</sup> Buen ejemplo de ello, es la nueva formulación del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas que se recoge en el art. 2.2, evidente ejercicio de funambulismo jurídico dirigido a contentar o al menos a no suscitar la oposición de ninguno de los grupos de Estados que participaron en la CP 21, con el siguiente tenor literal: “el presente Acuerdo se aplicará de modo que refleje la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales”: véase LÓPEZ-JACOISTE, E., “Acción por el clima: ¡siempre nos quedará París!”, en FERNÁNDEZ LIESA, C.R. y MANERO SALVADOR, A., *Análisis y comentarios de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas*, Navarra, 2017, pp. 359-385, pp. 375-378; GILES CARNERO, R., “La dimensión del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados en el Acuerdo de París en materia de cambio climático”, en JUSTE RUIZ, J.; BOU FRANCH, V., y PEREIRA COUTINHO, F., *Desarrollo sostenible y Derecho internacional*, Valencia, 2018, pp. 97-109; RAJAMANI, L., “Guiding Principles and General Obligation (Article 2.2 and Article 3)”, en KLEIN, D. et al. (eds.), *The Paris..., op. cit.*, pp. 131-140, pp. 131-136; RODRIGO HERNÁNDEZ, A.J., “El Acuerdo de París sobre el cambio climático: un nuevo tipo de tratado...”, *loc. cit.*, pp. 84-90.

<sup>32</sup> A su vez, el Acuerdo de París se apoya en la estructura institucional de la Convención Marco de 1992: la Conferencia de las Partes que se reúne anualmente y la Secretaría permanente –con sede en Bonn–, así como el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico, y el Órgano Subsidiario de Ejecución. Órganos todos ellos que cumplen también sus respectivas funciones en el marco del Acuerdo de París, según está previsto en sus arts. 16, 17 y 18.

<sup>33</sup> SALINAS ALCEGA, S., “El Acuerdo de París...”, *loc. cit.*, p. 62.

mantener, por tanto, que *el Acuerdo de París no deja ser un convenio marco* que completa y trata de poner al día a la Convención Marco de 1992, como así se reconoce en su art. 2.1, en el que se afirma que “el presente Acuerdo, al mejorar la aplicación de la Convención, incluido el logro de su objetivo...”. Con los matices que se quiera encaja, pues, en la categoría de convenios-marco, que “son tratados internacionales que enuncian los principios generales que guiarán la cooperación de los Estados partes en el tema de que se trate”<sup>34</sup>, con el objetivo de crear regímenes ambientales dinámicos<sup>35</sup>.

### III. LA TRASPARENCIA EN LA APLICACIÓN Y EL CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO DE PARÍS

Con carácter general, como se señalaba hace dos décadas, los regímenes convencionales dedicados a la protección del medio ambiente, suelen ir acompañados de una estructura institucional permanente, con la que se pretende asegurar su control y vigilancia constante<sup>36</sup>. Si bien, como se ha advertido más recientemente, el enfoque o modelo que los Estados han decidido poner en práctica en el ámbito del DI dedicado al cambio climático “... has reflected the ‘managerial’ rather than the ‘enforcement’ model –that is, it has tried to encourage and facilitate national action through transparency, peer pressure, and capacity building, rather than to force states to act through legal prescriptions and sanctions”<sup>37</sup>.

Este diagnóstico es de aplicación al Acuerdo de París de 2015. Como se va a comprobar a continuación, la estructura institucional y procedimental que se regula en el Acuerdo de París permite con carácter general hablar del diseño de una “gobernanza *soft*”, ya que los mecanismos de transparencia y control se caracterizan principalmente por una enorme complejidad y un gran flexibilidad en su aplicación, a buen seguro con el objetivo de que este acuerdo internacional pudiera ser adoptado por consenso, sin suscitar la oposición de ningún Estado. Aun así, como ya se ha señalado, la administración del Presidente Trump ha manifestado su oposición a la aplicación de las disposiciones del Acuerdo de París dedicadas a supervisar el cumplimiento por las Partes de las obligaciones que este tratado les impone, con el objetivo de justificar su retirada de este régimen convencional, al

<sup>34</sup> GUTIÉRREZ ESPADA, C., *loc. cit.*, p. 171. En esta misma dirección, veáse DE LASSUS ST-GENIÈS, G., “L’accord de Paris sur le climat: quelques éléments de décryptage”, *Revue Québécoise de Droit International*, vol. 28, 2015, pp. 27-51, p. 34: “... on peut considérer l’*Accord de Paris* comme une sorte de nouvelle convention-cadre, qui énonce les fondements du régime du climat post-2020 sans en préciser tous les détails”.

<sup>35</sup> BORRÁS PENTINAT, S., *El control internacional...*, *op. cit.*, p. 85 y pp. 85-98 sobre la caracterización de los regímenes ambientales convencionales.

<sup>36</sup> GUTIÉRREZ ESPADA, C., *loc. cit.*, p. 191.

<sup>37</sup> BODANSKY, D.; BRUNNÉE, J., y RAJAMANI, L., *International Climate...*, *op. cit.*, p. 26. En la doctrina española, sobre el “managerial approach”, véanse BORRÁS PENTINAT, S., *El control internacional...*, *op. cit.*, pp. 193-196; RODRIGO HERNÁNDEZ, A., “Nuevas técnicas jurídicas para la aplicación de los tratados internacionales de medio ambiente”, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2001, pp. 155-243, pp. 174-176.

considerar inaceptable que las políticas medioambientales internas de su país puedan verse sometidas a algún tipo de escrutinio internacional<sup>38</sup>.

Como se va a estudiar en este epígrafe, el Acuerdo de París dedica dos de sus artículos a regular mecanismos de transparencia, con los que se quiere recopilar, sistematizar, hacer pública, y objeto de examen técnico y de debate político en el seno de la CP/RA, toda la información relativa a las medidas que están adoptando las Partes para alcanzar el objetivo previsto en el ya citado art. 2. Ya sea tal mecanismo de carácter individual, regulado en el art. 13, el denominado “marco de transparencia reforzado”; ya sea de naturaleza colectiva, el llamado “balance mundial”, previsto en el art. 14. Como se comprobará a continuación, en el marco del prolijo y en alguna medida ambiguo desarrollo normativo llevado a cabo de estos dos preceptos mediante Decisiones adoptadas por consenso por la CP/RA<sup>39</sup>, al menos en parte estos dos mecanismos de transparencia también asumen funciones propias de un mecanismo de control internacional dirigido a vigilar la aplicación y el cumplimiento de las obligaciones que han asumido las Partes en el Acuerdo de París.

Además, en el art. 15 se establece “un mecanismo para facilitar la aplicación y promover el cumplimiento” de las disposiciones del Acuerdo de París, que de entrada podría calificarse como un mecanismo de control internacional<sup>40</sup>. Si bien, como a continuación se comprobará, las Partes que forman la CP/RA se han puesto de acuerdo para evitar calificar de mecanismo de control internacional al previsto en dicho art. 15. Aunque las actividades que se prevé desarrollar con esta normativa a buen seguro pueden

---

<sup>38</sup> FAJARDO DEL CASTILLO, T., *loc. cit.*, pp. 41-43.

<sup>39</sup> La técnica del consenso también se aplica para la adopción de decisiones por la CP/RA. En efecto, en el art. 7.3 de la Convención Marco se prevé que la CP adoptará por consenso las reglas de procedimiento; pero transcurridos más de 25 años, la CP todavía no ha adoptado sus reglas de procedimiento, por lo que en la práctica sigue aplicando la técnica del consenso para la adopción de Decisiones. De conformidad con el art. 14.5 del Acuerdo de París, el reglamento de la CP se aplicará con relación al Acuerdo de París, a menos que la CP/RA decida por consenso otra cosa; decisión esta última que hasta la fecha no se ha producido.

<sup>40</sup> Sobre el derecho comparado en este ámbito, en particular con relación a los mecanismos para el examen del cumplimiento establecidos en el Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, de 22 de marzo de 1985 –BOE n. 275, de 16 de noviembre de 1988— y en el Protocolo de Kioto, véase el esfuerzo de conceptualización y sistematización realizado en su momento por RODRIGO HERNÁNDEZ, A., “Nuevas técnicas...”, *loc. cit.*, pp. 192-210, pp. 192-193, en las que ofrece la siguiente definición de los mecanismos para el examen del cumplimiento: “son mecanismos que están integrados por instituciones y procedimientos que tienen por objeto examinar y solucionar cuestiones relativas al cumplimiento de los tratados internacionales de medio ambiente mediante la identificación de las causas del posible incumplimiento, la determinación de las posibles soluciones y el asesoramiento sobre la asistencia que debe prestarse para facilitar el cumplimiento”; e identifica sus rasgos básicos del siguiente modo: “son mecanismos de cooperación para facilitar el cumplimiento; tienen un carácter no confrontacional; intentan evitar la complejidad; transparencia; carácter cuasijudicial; y suelen reservar la adopción de decisiones a la Conferencia de las Partes”: p. 194. Con posterioridad, véanse los análisis de BORRÁS PENTINAT, S., *El control internacional...*, *op. cit.*, pp. 99 y ss., para quien el control internacional ambiental cumple cuatro funciones distintas: la prevención del incumplimiento, la verificación del cumplimiento, la promoción del cumplimiento y la prevención de controversias: pp. 113 y ss.; y CARDESA SALZMANN, A., *El control...*, *op. cit.*, pp. 41 y ss.

incardinarse, al menos en alguna medida, dentro de la noción, en sentido amplio, de control internacional<sup>41</sup>, como también se demostrará en el epígrafe IV.

Por tanto, según se pondrá de manifiesto a continuación, con el Acuerdo de París se diseña una compleja arquitectura institucional y procedimental dedicada a la transparencia y el control internacional de esta norma convencional, en la que las relaciones de coordinación y de complementariedad entre los mecanismos de transparencia de los arts. 13 y 14, y el mecanismo para facilitar la aplicación y promover el cumplimiento del art. 15, no han sido del todo bien perfiladas, ni se presentan a priori del todo garantizadas, ni mucho menos. Como se volverá a insistir en el epígrafe VII, no parece que con este diseño un tanto intrincado se asegure precisamente la transparencia y el control internacional de la aplicación y el cumplimiento del Acuerdo de París.

### **1. La creación de un marco de transparencia reforzado**

El art. 13 del Acuerdo de París regula el denominado marco de transparencia reforzado. Según se prevé en su párr. 5, su propósito es dar “una visión clara” de las medidas adoptadas por todas las Partes para hacer frente al cambio climático, de conformidad con el ya citado objetivo establecido en el art. 2: que el aumento de la temperatura mundial se mantenga “muy por debajo” de 2 °C y además tratar de limitar ese aumento a 1,5 °C, siempre con respecto a los niveles preindustriales. Esa “visión clara” se conseguirá con este marco de transparencia reforzado, “entre otras cosas aumentado la claridad y *facilitando el seguimiento* de los progresos realizados” (cursiva añadida) respecto de las CDN contempladas en el art. 4 y de las medidas de adaptación previstas en el art. 7, lo que a su vez servirá como base para elaborar el balance mundial que se prevé en el art. 14. Debe ser destacada la ambigüedad o incluso cierta contradicción que presenta esta redacción, con la que se pretende “facilitar” “el seguimiento” de los progresos realizados en relación con las CDN y las medidas de adaptación: ya que la actividad de seguimiento no deja de suponer un cierto escrutinio sobre la aplicación y el cumplimiento por la Parte de las disposiciones del Acuerdo de París correspondientes, por mucho que la redacción se dulcifique con la referencia siempre positiva a que dicho seguimiento se llevará a cabo sobre “los progresos realizados” (art. 13.5).

Mientras que en el art. 13.6, de nuevo con el empleo de términos que denotan un enfoque positivo –“apoyo”--, se establece como objetivo “dar una visión clara del apoyo prestado o recibido” por las Partes, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 4 (CDN), 7 (medidas de adaptación), 9 (financiación), 10 (desarrollo y transferencia de tecnología) y 11 (fomento de la capacidad de los países en desarrollo). Pero aún con las muchas excepciones, cautelas y condiciones que se contemplan en el art. 13 y las Decisiones de la CP y de la CP/RA que lo interpretan y desarrollan, de las que se dará cuenta a

---

<sup>41</sup> Con carácter general y en sentido amplio, se puede definir el control internacional como “aquel instituto jurídico cuya finalidad es garantizar la aplicación y el cumplimiento del Derecho internacional a través de diferentes mecanismos basados en un procedimiento, normalmente complejo, que trata de prevenir, comprobar y promover el acomodo efectivo de la conducta de los sujetos internacionales, esencialmente Estados, a cánones predeterminados de valoración jurídica”: BORRÁS PENTINAT, S., *El control internacional...*, op. cit., p. 673.

continuación, el establecimiento de este marco de transparencia reforzado conlleva, en alguna medida, la puesta en práctica de un mecanismo control de la aplicación y el cumplimiento de las obligaciones jurídicas asumidas por las Partes en el Acuerdo de París<sup>42</sup>.

En efecto, en el art. 13 se insiste en que con carácter general este marco de transparencia reforzado, aunque de entrada es de aplicación a todas las Partes en el Acuerdo de París, al mismo tiempo estará dotado de flexibilidad “para tener en cuenta las diferentes capacidades de las Partes y basado en la experiencia colectiva” (art. 13.1). Y algo más en particular, *se aplicará con flexibilidad a los países en desarrollo*, de nuevo teniendo en cuenta sus capacidades (art. 13.2). Tanto es así, que en la Decisión 1/CP.21 con la que se aprueba el Acuerdo de París, la CP interpreta esta última disposición en el sentido de que para los países en desarrollo el examen previsto en el art. 13 podría ser optativo<sup>43</sup>. Además –art. 13.3–, se deberán tener en cuenta las circunstancias especiales de los países menos adelantados (PMA) y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID), hasta el punto de que en la citada Decisión 1/CP.21, la CP mantiene que estos dos grupos de Estados podrán presentar la información cuyo suministro prevé este precepto a su discreción<sup>44</sup>.

Así se ha regulado en la Decisión 18/CMA.1, con la que la CP/RA ha aprobado las “Modalidades, procedimientos y directrices para el marco de transparencia para las medidas y el apoyo a que se hace referencia en el artículo 13 del Acuerdo de París”: las Partes que son países en desarrollo podrán discrecionalmente acogerse a dicha flexibilidad a la hora de decidir no suministrar, en todo o en parte, la información que se prevé en el art. 13, sin que la decisión que adopte la Parte a este respecto pueda ser objeto de examen técnico por los equipos de expertos<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Véase a este respecto el esfuerzo de sistematización que BORRÁS PENTINAT, S., *El control internacional...*, *op. cit.*, pp. 467—493, lleva a cabo sobre la información ambiental, principalmente mediante el cumplimiento de la obligación de presentar informes por los Estados partes sobre el cumplimiento de sus obligaciones convencionales, como mecanismo de control en los tratados multilaterales de protección del medio ambiente; como señala esta autora, “la información ambiental es en sí misma un mecanismo de control pero también constituye la base fundamental para los demás mecanismos de control”: p. 467. En este sentido, como se comprobará a continuación, toda la información resultado de la aplicación del art. 13 del Acuerdo de París, a su vez deberá ser tenida en cuenta en la aplicación primero del art. 14 y después del art. 15.

<sup>43</sup> Párrafo 89.

<sup>44</sup> Párrafo 90. Como posteriormente la CP/RA ha confirmado mediante su Decisión 18/CMA.1, párrafo 4: “Decide también que las Partes que son PMA y los PEID podrán presentar la información a que se hace referencia en el artículo 13, párrafos 7, 8, 9 y 10, del Acuerdo de París a su discreción”: FCCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, pp. 20 y ss.

<sup>45</sup> Véanse los párrs. 4 a 6 de la Decisión 18/CMA.1. Si bien, con la condición de que “esas Partes deberán indicar claramente la disposición para la que necesitan flexibilidad, precisar de forma concisa cuáles son sus limitaciones en materia de capacidad, teniendo en cuenta que algunas limitaciones pueden afectar a varias disposiciones, y proporcionar una estimación, establecida por ellas mismas, del plazo en que introducirán mejoras relacionadas con esas limitaciones”. A lo largo del Anexo a esta Decisión, en varias ocasiones se prevé dicha flexibilidad en favor de los países en desarrollo en ámbitos más o menos concretos. Por ejemplo, en el párr. 48 se prevé que la información sobre la emisión de GEI sea la relativa a un total de siete gases (CO<sub>2</sub>, metano –CH<sub>4</sub>–, óxido nitroso –N<sub>2</sub>O–, fluorocarburos –HFC–, perfluorocarburos –PFC–, hexafluoruro de azufre –SF<sub>6</sub>– y trifluoruro de nitrógeno –NF<sub>3</sub>–); no obstante, los países en desarrollo

También con carácter general, se debe destacar que este marco de transferencia reforzado “*se aplicará de manera facilitadora, no intrusiva y no punitiva, respetando la soberanía nacional, y evitará imponer una carga indebida a las Partes*” (art. 13.3, cursiva añadida). Se trata, por tanto, de un mecanismo de supervisión que se configura de forma muy relativamente fiscalizadora, y que se basa esencialmente en la cooperación que se obtenga de las Partes. En este sentido, las Partes se comprometen, aunque con un buen número de excepciones, cautelas y condiciones como a continuación se comprobará, a suministrar toda la información que les concierne relativa a las medidas que están adoptando, de conformidad con el Acuerdo de París, para hacer frente al cambio climático, con la finalidad de que sea objeto primero de *examen técnico por un equipo de expertos*, y después por las propias Partes a través del denominado *examen facilitador y multilateral*.

Además, aunque de entrada este marco de transparencia reforzado se presenta con vocación de incluir la información de todas las medidas adoptadas por las Partes de conformidad con los disposiciones del Acuerdo de París, sin embargo el alcance de la obligación de suministrar información se delimita en dos apartados del art. 13. Por un lado, en el art. 13.7 se prevé que las Partes –por tanto, todas las Partes-- “deberán” proporcionar periódicamente información sobre: a) el inventario nacional de las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros de GEI, y b) la información que sea necesaria para hacer un seguimiento de los progresos alcanzados en la aplicación y el cumplimiento de la CDN. Por otro, en el art. 13.9 se establece que los países desarrollados “deberán” suministrar la información relativa a la aplicación y el cumplimiento de los arts. 9 –financiación--, 10 –transferencia de tecnología-- y 11 –fomento de la capacidad--.

Mientras que el suministro de información relativa a la aplicación y el cumplimiento de otras disposiciones del Acuerdo de París y/o por otras Partes, se deja a la discrecionalidad de las Partes a través del uso de tiempo verbal “deberían”. Así ocurre respecto del art. 7 relativo a las medidas de adaptación, con relación a todas las Partes (art. 13.8); de la aplicación y el cumplimiento de los arts. 9, 10 y 11 por otras Partes que proporcionen apoyo distintas de los países desarrollados (art. 13.9)<sup>46</sup>; y en el supuesto de la información que los países en desarrollo se decidan a suministrar sobre el apoyo “requerido y recibido” de conformidad con los arts. 9 –financiación--, 10 –transferencia de tecnología-- y 11 –fomento de la capacidad-- (art. 13.10)<sup>47</sup>.

---

que, a la luz de sus capacidades, necesiten flexibilidad a este respecto, podrán suministrar información sólo sobre los primeros tres gases. Por mencionar otro ejemplo, en el párrafo 47 se prevé que cada Parte debe proporcionar una serie temporal anual coherente a partir de 1990, pero los países en desarrollo que a la luz de sus capacidades necesiten flexibilidad respecto de esta disposición, podrán proporcionar datos que abarquen como mínimo el período o año de referencia para su CDN en virtud del art. 4 del Acuerdo de París, así como una serie temporal anual coherente al menos a partir de 2020.

<sup>46</sup> Se debe entender que se trata de los países en desarrollo que no forman parte del subgrupo de países particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático –entre estos últimos se encuentran los PMA y los PEID--; entre otros, China, Corea del Sur, Brasil, Arabia Saudí, Qatar...

<sup>47</sup> Se debe añadir que en el párr. 84 de la Decisión 1/CP.21 se acuerda la creación de la “Iniciativa de Fomento de la Capacidad para la Transparencia” con el fin de mejorar la capacidad institucional y técnica, tanto antes como después de 2020; con el objetivo de ayudar a los países en desarrollo que así lo soliciten a cumplir oportunamente los requisitos reforzados de transparencia que se definen en el artículo 13 del

Toda esta información deberá ser incluida en el denominado *informe bienal de transparencia*, que cada dos años deberán presentar todas las Partes, el primero de ellos como muy tarde antes del 31 de diciembre de 2024, según se prevé en la citada Decisión 18/CMA.1<sup>48</sup>. En esta Decisión se detallan pormenorizadamente la metodología, el formato y el contenido que deben cumplir los informes bienales de transparencia, en cumplimiento de los arts. 13.7 y 13.9. Desde luego, a la vista de toda la información que se requiere, las autoridades de las Partes van a tener que esforzarse para cumplir lo exigido en la citada Decisión 18/CMA.1<sup>49</sup>. A la espera de su aplicación en la práctica, como valoración provisional se puede estar de acuerdo en que, por lo que se refiere al nivel de información que se demanda a las Partes, “the Paris Agreement sets the foundations for the most robust, balanced and effective transparency framework to date”<sup>50</sup>.

Toda esta información que la Partes están obligados a suministrar de conformidad con los arts. 13.7 y 13.9<sup>51</sup>, en primer lugar se someterá a un *examen técnico por expertos* (art. 13.11). Por tanto, el Acuerdo de París establece la obligación de que toda la información sea objeto de una evaluación de carácter técnico por un equipo formado por expertos sobre el cambio climático.

Además de este examen técnico por expertos, también se prevé, en segundo lugar, que cada Parte debe participar en un *examen facilitador y multilateral de los progresos* que

---

Acuerdo. La financiación de esta Iniciativa se remite al Fondo para el Medio Ambiente Mundial, entre otras vías a través de contribuciones voluntarias de apoyo a las Partes que son países en desarrollo: párr. 86.

<sup>48</sup> Párr. 3.

<sup>49</sup> Así, se detalla el contenido, metodología y sistemas de medición a aplicar para elaborar el informe del inventario nacional de las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros de GEI, y se ofrecen orientaciones para la presentación de tales informes, en las que se concreta, por ejemplo, los gases sobre los que cada Parte deberá proporcionar información: véanse los párrs. 47 a 56 del Anexo de la citada Decisión 18/CMA.1. También se detalla la información que debe ser presentada y que se considera necesaria para hacer un seguimiento de los progresos alcanzados en la aplicación y el cumplimiento de las CDN previstas en el art. 4 del Acuerdo de París: párrs. 59 a 103. Y en los párrs. 119 a 129 se regula de manera muy prolija –en particular por lo que se refiere a la aplicación del art. 9, relativo a la financiación– la información que los países desarrollados están obligados a suministrar –“deberán”– sobre el apoyo en forma de financiación, desarrollo y transferencia de tecnología, y fomento de la capacidad, en aplicación de los arts. 9 a 11 del Acuerdo de París.

<sup>50</sup> DAGNET, Y., y LEVIN, K., “Transparency (Article 13)”, en KLEIN, D. et al. (eds.), *The Paris...*, *op. cit.*, pp. 301-318, p. 305.

<sup>51</sup> A sensu contrario el comité de expertos no tendrá competencia para llevar a cabo el examen técnico de otras informaciones que los Estados partes puedan suministrar, pero sin que estén obligadas a ello, como por ejemplo se contempla en el art. 13.8 con relación a las medidas de adaptación. Lo que evidencia que si en el Acuerdo de París se usa el tiempo verbal “debería/n”, es con la intención de no establecer una obligación jurídica para las Partes. En esta misma dirección, en el párrafo 104 del citado Anexo de la Decisión 18/CMA.1 también se usa el tiempo verbal “debería” con relación a la información relativa a labor de adaptación prevista en el art. 7 del Acuerdo de París, con lo que se confirma lo dispuesto en el art. 13.8, en el sentido de que las Partes no están obligadas a suministrar tal información, sin perjuicio de que en los párrs. 104 a 117 del citado Anexo se regule con bastante detalle la información que sobre la labor de adaptación “deberían” suministrar las Partes. De igual modo, en aplicación del art. 13.10, en los párrs. 130 a 145 se detalla la información que los países en desarrollo “deberían” proporcionar sobre el apoyo, en forma de financiación, desarrollo y transferencia de tecnología, y fomento de la capacidad, requerido y recibido en virtud de los arts. 9 a 11.

haya alcanzado: por un lado con relación a lo dispuesto en el art. 9 –financiación–; y por otro “en la aplicación y el cumplimiento” –y aquí los términos son claros a la hora de indicar que se trata de un procedimiento de control– de su respectiva CDN (art. 13.11).

Se trata, en definitiva, de dos actividades de información y, en alguna medida, de control, que se presentan como complementarias y relacionadas entre sí, como a continuación se comprobará: *el examen técnico* que llevan a cabo un equipo de expertos; y *el examen facilitador y multilateral*, de naturaleza evidentemente política si se atiende al órgano encargado de ponerlo en práctica, la propia CP/RA. Conviene dedicar un subepígrafe a cada uno de ellos.

#### A) EL EXAMEN TÉCNICO POR EXPERTOS

*El examen técnico por expertos* se contempla con relación a dos grandes bloques. Por una parte “consistirá en la consideración del apoyo prestado por la Parte interesada, según corresponda”; debe entenderse que se está refiriendo al apoyo que deben prestar los países desarrollados con arreglo a lo dispuesto en los citados arts. 9, 10 y 11, así como el que en su caso decidan prestar otras Partes. Por otra, “consistirá en la consideración... de la aplicación y el cumplimiento” de la CDN por la Parte (art. 13.12). Aunque se use la expresión “consideración”, la labor del comité de expertos no puede sino consistir en determinar si las Partes en el Acuerdo de París están aplicando y cumpliendo o no las obligaciones que han asumido al ratificar este convenio, en particular en el marco de su art. 4. Conviene recordar a este respecto, que este precepto ofrece una gran discrecionalidad para que cada Parte concrete el contenido de su CDN; pero una vez presentadas, las Partes “deberán rendir cuentas” de sus CDN (art. 4.13)<sup>52</sup>; por tanto, están obligadas a dar información de forma minuciosa<sup>53</sup> de todas las medidas que han puesto en práctica para hacer efectivos los objetivos previstos en sus respectivas CDN<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> No parece que de conformidad con el tenor literal de las disposiciones del Acuerdo de París, las Partes asuman la obligación de cumplir con el contenido sustantivo de las CDN que han presentado, a modo de obligación de resultado. Así, en el art. 3 se prevé que en sus CDN las Partes “habrán de realizar y comunicar los esfuerzos ambiciosos... con miras a alcanzar el propósito” incluido en el art. 2. Asimismo, en el art. 4.2, segunda frase, se establece que “las partes procurarán adoptar medidas de mitigación internas, con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones”. También la ambigua redacción del art. 4.3 confirma que, en el marco de los difíciles equilibrios entre los distintos grupos de Estados a los que fue necesario recurrir para poder adoptar por consenso este texto convencional, los negociadores del Acuerdo de París acordaron que las Partes tan sólo asumían una obligación de comportamiento con relación al contenido sustantivo de sus respectivas CDN: véase TAHURA ZAMAN, S., “Exploring de Legal Nature of Nationally Determined Contributions (NDCs) under International Law”, *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 26, 2015, pp. 98-126, pp. 105 y ss. Como se podrá comprobar a continuación, en las Decisiones de la CP/RA que desarrollan lo dispuesto en los arts. 13, 14 y 15, tampoco se considera que el contenido sustantivo de las CDN constituya una obligación jurídico internacional de resultado para cada una de las Partes en el Acuerdo de París. Sin perjuicio, por supuesto, de que las partes estén sometidas a la obligación general de no frustrar el objeto y fin del tratado aunque todavía no esté en vigor (art. 18 del CVDT), y de que deban cumplirlo de buena fe (art. 26); de aplicación en ambos casos con relación al objetivo principal del Acuerdo de París previsto en su citado art. 2.

<sup>53</sup> FCCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1, pp. 8 y ss. en las que se concreta de forma pormenorizada el alcance de la información que las Partes deben suministrar a los efectos de cumplir con lo dispuesto en el art. 13.4.

<sup>54</sup> Muy en resumen, los principales emisores de GEI han asumido los siguientes compromisos en sus CDN: China se compromete a alcanzar su nivel máximo de emisiones de GEI en 2030 y después de esa fecha no

En el Anexo de la citada Decisión 18/CMA.1 se regula con bastante detalle el examen técnico por expertos que se prevé en el Acuerdo de París. *En cuanto a su alcance*, este examen consiste en: a) “un examen de la coherencia de la información presentada por la Parte interesada” de conformidad con lo dispuesto en los apartados 7 y 9 del art. 13 del Acuerdo de París; como ya se ha citado, en el apartado 7 se prevé la presentación de un informe sobre el inventario nacional de las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros de GEI, y de la información necesaria para hacer un seguimiento de los progresos alcanzados en la aplicación y el cumplimiento de la CDN<sup>55</sup>; mientras que en el apartado 9 se prevé el suministro de información relativa al apoyo en forma de financiación, transferencia de tecnología y fomento de la capacidad prestado por los países desarrollados; según la Decisión 18/CMA.1, en el caso de los países en desarrollo el apoyo que presten en estos tres ámbitos también podrá ser objeto del examen técnico por expertos, “si así lo solicita la Parte interesada”<sup>56</sup>; b) la “consideración” de la aplicación y el cumplimiento por la Parte de su CDN de conformidad con el art. 4 del Acuerdo de París; c) la “consideración” del apoyo prestado por la Parte, “según corresponda”; d) la identificación de los ámbitos en que la Parte podría mejorar en la aplicación del artículo 13 del Acuerdo de París; y e) en el supuesto de los países en desarrollo que lo requieran a la luz de sus capacidades, asistencia para identificar las necesidades de fomento de la capacidad<sup>57</sup>.

No obstante esta en principio amplia competencia *rationae materiae* que se atribuye a los equipos de expertos para que pongan en práctica este procedimiento de examen técnico, se ve inmediatamente condicionada y limitada de forma muy drástica. Con carácter general, como ya se ha señalado, según el art. 13.3 del Acuerdo de París, el examen se aplicará “*de manera facilitadora, no intrusiva y no punitiva, respetando la soberanía nacional, y evitará imponer una carga indebida a las Partes*”<sup>58</sup>. Se trata de un conjunto de conceptos jurídicos muy indeterminados, cuya aplicación en la práctica puede resultar extremadamente complicada. A la vista de los términos empleados, el equipo de expertos se puede enfrentar con obstáculos de mucha envergadura a la hora de hacer efectivo su examen técnico sobre una Parte, cuyas autoridades podrán esgrimir nociones de tan difícil concreción, como que la actividad de examen se lleve a cabo de “manera facilitadora” o

---

podrá seguir aumentando sus emisiones, y a que alrededor de un 20% de su consumo energético tendrá su origen en energías renovables... Estados Unidos promete que en 2025 reducirá sus emisiones de GEI entre un 26% y un 28% y hará todo lo posible para alcanzar esta última cifra, tomando como referencia los niveles de emisión de GEI de 2005. La UE asegura que en 2030 reducirá sus emisiones de GEI un 40%, teniendo como referencia los niveles de emisión de 1990. La Federación de Rusia se compromete a reducir sus emisiones entre un 25% y un 30% en 2030, tomando como referencia niveles de 1990; además, se plantea asumir como objetivo a largo plazo reducir las emisiones entre un 70% y un 75% en 2030, pero “...subject to the maximum possible account of absorbing capacity of forests”. Otros Estados con mucha población, pero con un índice de emisiones per cápita muy bajo, como la India, no ha asumido ningún compromiso cuantificable... Todos estos datos pueden ser consultados en el Registro de las CDN responsabilidad de la Secretaría de la Convención Marco actuando como Secretaría del Acuerdo de París, en <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/Pages/Home.aspx>.

<sup>55</sup> Como se reitera en el párr. 150 del Anexo de la citada Decisión 18/CMA.1.

<sup>56</sup> Párr. 150, apartado c) del Anexo de la citada Decisión 18/CMA.1.

<sup>57</sup> Párr. 146 del Anexo de la citada Decisión 18/CMA.1.

<sup>58</sup> Reproducido en el párr. 148 del Anexo de la citada Decisión 18/CMA.1 (cursiva añadida).

“respetando la soberanía nacional”. Desde luego, el desarrollo del examen técnico por expertos dependerá en gran medida de la cooperación que las autoridades estatales –o en su caso las de la UE-- estén dispuestas a prestar, a la hora de someterse a este procedimiento dirigido a determinar si las Partes están aplicando y cumpliendo las obligaciones que han asumido al ratificar el Acuerdo de París.

Además, en la Decisión 18/CMA.1 se incluye un *listado de actuaciones que expresamente quedan prohibidas para los equipos de expertos* encargados de los exámenes técnicos. En primer lugar, no podrán emitir juicios políticos<sup>59</sup>. De nuevo, habrá que valorar con relación al examen relativo a una Parte, qué se debe entender por tales juicios, en un ámbito, como el referido a la lucha contra el cambio climático, que presenta múltiples implicaciones económicas, industriales, laborales, sociales...

En segundo lugar, no podrán “examinar la adecuación o idoneidad” de la CDN presentada de conformidad con el art. 4 del Acuerdo de París, ni de la descripción de la CDN, ni de los indicadores necesarios para hacer un seguimiento de los progresos alcanzados en la aplicación y cumplimiento de la CDN<sup>60</sup>, tal y como se prevé en la propia Decisión 18/CMA.1 a los efectos de la obligación de las Partes de presentar información relativa a la aplicación del Acuerdo de París en virtud del art. 13.2<sup>61</sup>. Con lo que se está reduciendo muy considerablemente el alcance del examen técnico por los equipos de expertos, en un ámbito tan fundamental para la consecución de los objetivos previstos en el art. 2 del Acuerdo de París, como es el relativo a la efectiva aplicación y cumplimiento de las CDN.

En tercer y cuarto lugar, tampoco podrán examinar ni la “idoneidad” de las medidas nacionales adoptadas por las Parte interesada, ni la “idoneidad” del apoyo prestado por la Parte interesada<sup>62</sup>. Se debe destacar la amplitud con la que se redactan estos dos ámbitos excluidos del examen técnico por expertos, que incluyen de entrada nada menos que todas las “medidas nacionales” decididas por la Parte y todo el “apoyo” protagonizado por la Parte. Por tanto, con esta exclusión se garantiza a las Partes una amplísima discrecionalidad en la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo de París, o que al menos no sea fiscalizado a través del examen técnico por un equipo de expertos.

Por último y en quinto lugar, los equipos de expertos no podrán examinar la decisión de las Partes que sean países en desarrollo de acogerse a la flexibilidad prevista en el art. 13.2, según es interpretada y regulada en el párr. 6 de la Decisión 18/CMA.1, ni más en concreto si esa Parte “posee la capacidad de aplicar esa disposición específica sin flexibilidad”<sup>63</sup>. Con lo que de nuevo se ofrece un amplísimo margen discrecionalidad a los países en desarrollo en la aplicación del art. 13 del Acuerdo de París, que pueden decidir si, en todo o en parte, no se ven sometidos al escrutinio que podría efectuar el equipo de expertos a través del examen técnico. Conviene insistir en que según la

---

<sup>59</sup> Párr. 149, a)

<sup>60</sup> Párr. 149, b)

<sup>61</sup> Párrs. 64 y 65 a 79.

<sup>62</sup> Párr. 149, c) y d), respectivamente.

<sup>63</sup> Párr. 149 e).

Convención Marco el grupo de los países desarrollados está formado por un reducido número de Estados, entre los que no se encuentran el primer responsable de emisiones de GEI, China, ni otros de los Estados más poblados del mundo –India, Indonesia, Brasil, México...-- , ni tampoco algunos Estados situados en los primeros lugares del orden de prelación por lo que se refiere al listado de emisiones per cápita, en particular algunos Estados del Golfo<sup>64</sup>.

Se debe destacar también, que se permite a las Partes que *clasifiquen como confidencial la información* facilitada a los equipos de expertos durante el examen técnico. Con la única condición de que “deberían” –nótese de nuevo el tiempo verbal usado— aportar argumentos que justifiquen la confidencialidad de dicha información. En este supuesto, la información no podrá ser hecha pública e incluso el equipo de expertos respetará la confidencialidad una vez finalizado el examen técnico<sup>65</sup>. Por tanto, las Partes –todas ellas— otra vez disponen de un amplio margen de discrecionalidad a la hora de decidir si clasifican como confidencial la información facilitada a los equipos de expertos durante el examen técnico.

Por tanto, con la Decisión 18/CMA.1 se diseña un examen técnico muy condicionado por las amplias exclusiones *rationae materiae* y *rationae personae* que se han previsto en esta Decisión, a buen seguro con el objetivo de alcanzar un consenso en el que participen todas las Partes que forman la CP/RA. Pero con un alto coste por lo que se refiere a la aplicación del principio de seguridad jurídica en el desarrollo de este procedimiento de examen técnico y, en última instancia, de su propia efectividad, muy supeditada a la cooperación que las autoridades de la Parte estén dispuestas a mantener durante la puesta en práctica de todo este procedimiento de examen, que como se acaba de comprobar presenta múltiples singularidades, en su gran mayoría deferentes con la soberanía estatal.

Si bien, merece una valoración positiva que, por lo que se refiere a *la composición de los equipos de expertos*, sus integrantes participen en el examen técnico como expertos a título personal<sup>66</sup>. Deben ser designados por las Partes y en su caso por las OI, para ingresar en la lista de expertos en la Convención Marco; y deben completar el programa de capacitación elaborado por el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico para poder formar parte de un equipo encargado de un examen técnico<sup>67</sup>. Corresponde a la Secretaría formar los equipos de expertos, cumpliendo una serie de condiciones<sup>68</sup>. Dentro de la composición de los equipos de expertos, cobra protagonismo

---

<sup>64</sup> Según los datos que ofrece el Banco Mundial, ese orden de prelación está encabezado por Qatar, con 43,9 toneladas al año por habitante; seguido por otros países del Golfo, como Kuwait, con 25,8; Bahrein, con 23,5; Emiratos Árabes Unidos, con 22,9; Arabia Saudí, con 19,4...: <https://datos.bancomundial.org/indicador/EN.ATM.CO2E.PC>.

<sup>65</sup> Párr. 164.

<sup>66</sup> Párr. 167.

<sup>67</sup> Párrs. 172 y 173 del Anexo de la citada Decisión

<sup>68</sup> En primer lugar, con carácter general deben ser de reconocida competencia en las esferas que se hayan de examinar. Algo más en concreto, sus capacidades y competencias colectivas deben corresponderse con la información que se haya de examinar, y los equipos deben incluir expertos en cada uno de los sectores más importantes del inventario de GEI, la mitigación y el apoyo, los enfoques cooperativos y los resultados de transferencia internacional previstos en el art. 6 del Acuerdo de París y el sector UTS (cambio de uso de

la figura del *examinador principal*. En todo equipo de expertos deben incluirse dos examinadores principales, uno procedente de un país desarrollado y otro de un país en desarrollo<sup>69</sup>. En la medida de lo posible, se deben seleccionar examinadores principales que hayan participado en los exámenes llevados a cabo en el marco de la Convención o del art. 13 del Acuerdo de París<sup>70</sup>. Con carácter general, se les encomienda supervisar la labor del equipo de expertos y actuar como coexaminadores principales<sup>71</sup>. Para ello, deberán garantizar que los exámenes técnicos cumplen las modalidades, procedimientos y directrices que se incluyen en la Decisión 18/CMA.1, y asimismo la calidad y objetividad de los exámenes técnicos y su continuidad y su coherencia entre los exámenes de las distintas Partes y el respeto de los plazos establecidos<sup>72</sup>. Se trata, por ende, de una figura se suma importancia para el buen desarrollo del examen técnico por expertos<sup>73</sup>.

Por lo que se refiere a las *modalidades* a través de las que puede materializarse el examen técnico por expertos, se ha diseñado un sistema de geometría variable, con el que se prevén las siguientes. En primer lugar, a través de un *examen centralizado*, que será llevado a cabo por el equipo de expertos en un único lugar centralizado y en el que un mismo equipo puede examinar a varias Partes<sup>74</sup>. El examen centralizado se prevé, de forma alternativa junto con el examen documental, como regla general respecto de los informes bienales de transparencia que no sean objeto de un examen en el país ni de un examen simplificado<sup>75</sup>. Más en particular, se permite que los PMA y los PEID opten por participar como grupo en un mismo examen centralizado, en el que un único equipo de expertos examinará los informes bienales de transparencia presentados por estos dos grupos de Estados<sup>76</sup>. Asimismo, los países en desarrollo que, en aplicación del art. 13.2 del Acuerdo de París, aleguen, a la luz de sus capacidades, flexibilidad para evitar que sean objeto de examen en el país, podrán someterse a un examen centralizado, si bien “se las alienta a que se sometan a un examen en el país”<sup>77</sup>.

---

la tierra y silvicultura). Al menos un miembro del equipo “debería” dominar el idioma de la Parte que sea objeto de examen, “en la medida de lo posible”. Además, debe procurarse un equilibrio numérico entre los expertos procedentes de países desarrollados y los procedentes de países en desarrollo. También se debe velar, “en la medida de lo posible”, por que haya un equilibrio geográfico y de género. Más en particular, en el supuesto del examen centralizado –del que a continuación se dará cuenta-- en grupo sobre los PMA y los PEID, debe hacerse todo lo posible para incluir en los equipos a expertos procedentes de estos dos grupos de Estados. Asimismo, se establece la condición de que un mismo equipo de expertos no puede llevar a cabo dos exámenes consecutivos de la información presentada por una misma Parte (párrs. 175 a 179 del Anexo de la citada Decisión).

<sup>69</sup> Párr. 181.

<sup>70</sup> Párr. 180.

<sup>71</sup> Párr. 183.

<sup>72</sup> Párr. 184. Más en concreto, les corresponde también comunicar la información necesaria al equipo de expertos, coordinar el envío de preguntas a la Parte interesada...: párr. 185.

<sup>73</sup> En esta dirección, también está prevista la coordinación de la labor de los examinadores principales a través de la celebración de una reunión anual, en la que deberán estudiar la mejora de la calidad, la eficiencia y la coherencia de los exámenes técnicos por expertos, y de la que deberán formular conclusiones: párr. 186.

<sup>74</sup> Párr. 152.

<sup>75</sup> Párr. 156.

<sup>76</sup> Párr. 157.

<sup>77</sup> Párr. 159.

En segundo lugar, se prevé la posibilidad de que se realice un *examen documental* por los miembros del equipo de expertos llevado a cabo desde sus respectivos países<sup>78</sup>. Como ya se ha señalado se prevé, de forma alternativa junto con el examen centralizado, como regla general respecto de los informes bienales de transparencia que no sean objeto de un examen en el país ni de un examen simplificado<sup>79</sup>. Pero según lo decidido en la CP/RA no se debería –nótese el tiempo verbal usado– llevar a cabo más de un examen documental cada cinco años en los dos siguientes supuestos: para el primer informe bienal de transparencia presentado tras la comunicación o actualización de la CDN, o para un informe bienal de transparencia que contenga información sobre el cumplimiento de la CDN de conformidad con el art. 4<sup>80</sup>.

En tercer lugar, se regula el *examen en el país*, que como su nombre indica se llevará a cabo en el territorio de la Parte sometida a examen, y que se programará, planificará y realizará con el consentimiento de la Parte y contando con su estrecha colaboración<sup>81</sup>. Debe someterse a un examen en el país la Parte que presente: a) su primer informe bienal de transparencia; b) al menos dos informes bienales de transparencia en un período de diez años, si uno de ellos es el informe bienal de transparencia que contiene información sobre el cumplimiento de la CDN; c) un informe bienal de transparencia si su presentación se hace a recomendación incluida en el examen técnico por expertos del anterior informe bienal de transparencia presentado por la Parte interesada; d) un informe bienal de transparencia, si así lo solicita la propia Parte<sup>82</sup>.

Por último, cabe el denominado *examen simplificado* del informe del inventario nacional presentado por la Parte, consistente tan sólo en una evaluación inicial por parte de la Secretaría para comprobar si el informe está completo y se ajusta a las modalidades, procedimientos y directrices regulados en la Decisión 18/CMA.1<sup>83</sup>. Sólo se contempla su aplicación respecto del informe del inventario nacional presentado por una Parte en un año en el que no se deba presentar un informe bienal de transparencia. En este supuesto, el seguimiento de las conclusiones del examen simplificado se incluirá en el examen técnico por expertos que se lleve a cabo al año siguiente<sup>84</sup>.

En cuanto al *procedimiento aplicable en el caso de los exámenes en el país, centralizados y documentales*<sup>85</sup>, se puede resumir del siguiente modo. Después de que la Parte

---

<sup>78</sup> Párr. 154.

<sup>79</sup> Párr. 156.

<sup>80</sup> Párr. 160.

<sup>81</sup> Párr. 153.

<sup>82</sup> Párr. 158.

<sup>83</sup> Párr. 155.

<sup>84</sup> Párr. 161.

<sup>85</sup> Por lo que se refiere a los exámenes simplificados, el procedimiento consta de las siguientes fases: en un plazo de 6 semanas a contar desde que la Parte interesada haya presentado la información prevista en el párr. 150 del Anexo de la citada Decisión 18/CMA/1, la Secretaría preparará un proyecto de evaluación inicial, que remitirá a la Parte interesada para que en un plazo de cuatro semanas pueda formular observaciones. Desde que reciba estas últimas, la Secretaría dispondrá de un plazo de cuatro semanas para publicar la evaluación inicial definitiva en el sitio web de la Convención Marco: párr. 163.

interesada presente la información prevista en los apartados 7 y 9 del art. 13<sup>86</sup>, la Secretaría convendrá con la Parte interesada las fechas de la semana en la que se llevará a cabo el examen técnico por expertos, con al menos 14 semanas de antelación<sup>87</sup>. En la Decisión 18/CMA.1 no se aclara que sucede si la Secretaría y la Parte interesada no se ponen de acuerdo sobre tales fechas, supuesto este que no constituye desde luego una hipótesis de laboratorio y que en la práctica puede dilatar el desarrollo del examen técnico por expertos. Aunque en la misma Decisión se incluye la obligación de cooperar a cargo de cualquier Parte interesada tanto con el equipo de expertos, como con la Secretaría, en el desarrollo de todo el procedimiento<sup>88</sup>.

Una vez convenida dicha fecha, la Secretaría formará el equipo de expertos encargado del examen técnico con una antelación mínima de 10 semanas a la realización del examen. El equipo de expertos debe comunicar cualquier pregunta preliminar a la Parte interesada con al menos cuatro semanas de antelación al examen y podrá solicitarle información adicional antes o durante la semana en la que se lleve a cabo el examen. La Parte interesada “deberá hacer cuanto esté en su poder” para facilitar la información solicitada en un plazo de dos semanas desde que le fue solicitada. En el supuesto de los países en desarrollo que necesiten flexibilidad respecto de la aplicación de esta disposición, se les “alienta” para que faciliten la información solicitada en un plazo de tres semanas<sup>89</sup>.

Al término de la semana en la que se lleve a cabo el examen, el equipo de expertos debe preparar un borrador de los ámbitos susceptibles de mejora, en el que se incluyan, con carácter provisional, *recomendaciones*, respecto de las disposiciones del Acuerdo de París en las que figure el término “deberá/n”, y/o *invitaciones*, con relación a otras disposiciones en las que no se use este término, que será remitido a la Parte interesada. A continuación, en un plazo de dos meses, el equipo de expertos debe elaborar un proyecto de informe del examen técnico, que remitirá a la Parte interesada para que esta formule observaciones en el plazo de un mes desde que lo reciba<sup>90</sup>. A su vez, desde que reciba estas últimas, el equipo de expertos dispondrá de un mes para elaborar la versión definitiva del informe del examen<sup>91</sup>.

Una vez elaborada la versión definitiva, *el informe del examen se publicará en el sitio web de la Convención Marco*<sup>92</sup>. Así concluye el examen técnico por expertos. Por consiguiente, como ya se ha señalado la eficacia de todo este en buena medida enrevesado procedimiento de supervisión, se supedita a la cooperación que demuestren las autoridades de la Parte interesada a la hora de poner en práctica las recomendaciones y las invitaciones del equipo de expertos, con carácter general de conformidad con el

---

<sup>86</sup> Según se precisa su contenido en el párr. 150 del Anexo de la citada Decisión 18/CMA/1.

<sup>87</sup> Párr. 162.

<sup>88</sup> Y más en particular se prevé que la Parte interesada “hará cuanto esté en su poder para responder a todas las preguntas y aportar aclaraciones y observaciones adicionales en relación con el informe del examen técnico por expertos en un plazo razonable”: párr. 165.

<sup>89</sup> Párr. 162, apartado c).

<sup>90</sup> De nuevo a los países en desarrollo que necesiten flexibilidad, se les amplía el plazo para contestar hasta los tres meses: párr. 162, apartado f).

<sup>91</sup> Párr. 162, apartado g).

<sup>92</sup> Párr. 188.

principio de la buena fe que preside el cumplimiento de las obligaciones internacionales y más en concreto las que se derivan en este caso del Acuerdo de París de 2015. Bajo la presión o al menos cierta influencia proveniente de la sociedad civil internacional –en bastantes ocasiones canalizada a través de las organizaciones no gubernamentales<sup>93</sup>-- que, en su caso, se pueda derivar gracias a la publicidad que se aplica a toda la información – con la excepción de confidencialidad que ya se ha señalado-- y a todas las actuaciones que se desarrollen a lo largo del examen técnico por expertos. Esa presión o al menos cierta influencia también puede proceder del ámbito político o intergubernamental y más en concreto de los órganos con esta composición creados en virtud del Acuerdo de París; con ese fin principal se ha diseñado el llamado *examen facilitador y multilateral de los progresos alcanzados*, en buena medida a modo de complemento del examen técnico por expertos.

## B) EL EXAMEN FACILITADOR Y MULTILATERAL DE LOS PROGRESOS ALCANZADOS

En efecto, este examen está previsto en el art. 13.11 del Acuerdo de París, en relación con lo dispuesto en el art. 9, y respecto de la aplicación y el cumplimiento de las CDN. En la Decisión 18/CMA.1 se especifica que *la información sobre la que se aplica este examen incluye*: a) el informe sobre el inventario nacional de las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros de GEI; b) la información relativa a la aplicación y el cumplimiento de la CDN; c) la información relativa al apoyo en forma de financiación, transferencia de tecnología y fomento de la capacidad prestado por los países desarrollados a los países en desarrollo; d) la proporcionada por estos últimos a este mismo respecto –tanto la que han prestado como la que han requerido o recibido-- si potestativamente así lo han decidido; e) *el informe del examen técnico por el equipo de expertos*; y f) toda información adicional que la parte interesada decida facilitar para llevar a cabo este examen<sup>94</sup>.

Se prevé que el examen facilitador y multilateral de los progresos alcanzados se celebre tan pronto como sea posible después de la publicación del informe del examen técnico por expertos de la Parte interesada. No se establecen plazos concretos al respecto. Si bien, si el informe del examen técnico no está disponible transcurridos 12 meses desde que se presentó el informe bienal de transparencia, o si la Parte no presenta dicho informe en el plazo establecido, en estos dos supuestos se atribuye competencia a la Secretaría para que adopte “las disposiciones pertinentes” [sic] para que la Parte participe lo antes posible en este examen facilitador y multilateral<sup>95</sup>. Está por ver qué “disposiciones pertinentes”

---

<sup>93</sup> Con carácter general, sobre la participación de las organizaciones no gubernamentales en los procedimientos de control del cumplimiento de los tratados internacionales sobre medio ambiente, véanse BORRÁS PENTINAT, S., *El control internacional...*, op. cit., pp. 390-409; CARDESA SALZMANN, A., *El control internacional...*, op. cit., pp. 203-230.

<sup>94</sup> Párr. 190.

<sup>95</sup> Párr. 197. Si el informe del examen técnico por expertos no está disponible 12 meses después de que la Parte interesada haya presentado el informe bienal de transparencia, “la Secretaría adoptará las disposiciones pertinentes para que la Parte participe lo antes posible en un examen facilitador y multilateral de los progresos alcanzados”. Esta misma previsión se hace si la Parte no presenta el informe bienal de

adoptaría la Secretaría si, por ejemplo, Estados Unidos o cualquier otro Estado se negará a presentar el informe bienal o a participar en el examen técnico por expertos.

*El procedimiento* a través del que se desarrolla este examen consta de dos fases. *Una primera fase de preguntas y respuestas por escrito*, en la que cualquier Parte podrá presentar preguntas por escrito a la Parte interesada, a través de una plataforma en línea, con una antelación mínima de dos meses a la sesión del grupo de trabajo; preguntas que deberán ser contestadas por esta última a más tardar un mes antes de la sesión del grupo de trabajo<sup>96</sup>. Las preguntas y las respuestas serán publicadas por la Secretaría en el sitio web de la Convención Marco antes de la fase de la sesión del grupo de trabajo<sup>97</sup>.

*La segunda fase se desarrolla a través de la sesión del grupo de trabajo*, que tendrá lugar durante los períodos de sesiones del Órgano Subsidiario de Ejecución (OSE), órgano de composición abierta en el que pueden participar todas las Partes en el Acuerdo de París<sup>98</sup>, y se organiza del siguiente modo. En primer lugar, la Parte interesada hará una presentación. A continuación, se celebrará una sesión de debate, en la que podrán participar todas las Partes y formular preguntas a la Parte interesada. Debe ser destacado que los observadores inscritos podrán asistir en calidad de tales a las sesiones del grupo de trabajo, con lo que se está permitiendo la participación en las mismas de las ONGs. La Parte interesada podrá o bien contestar durante el debate, o bien contestar por escrito a través de la plataforma en línea en un plazo de 30 días desde que se celebra la sesión del grupo de trabajo<sup>99</sup>.

Este examen también *concluye con la publicación por la Secretaría en el sitio web de la Convención* de: a) las preguntas y respuestas formuladas; b) una copia de la presentación de la Parte interesada; c) una grabación de la sesión del grupo de trabajo; d) un resumen del procedimiento seguido en este examen, y e) así como toda información adicional que en su caso se haya generado a través de la plataforma en línea<sup>100</sup>. Por tanto, de nuevo la eficacia de este procedimiento se basa en la cooperación que demuestren las autoridades de la Parte interesada, sometidas, en su caso, a la presión o al menos cierta influencia del resto de Partes en el Acuerdo de París. Presión o al menos cierta influencia que puede cobrar más intensidad gracias a la publicidad que se aplica a todo el procedimiento de examen y el papel fiscalizador que pueden asumir las ONGs que participen como

---

transparencia en los plazos previstos, una vez transcurridos 12 meses desde la finalización de tales plazos: párrs. 197 y 198.

<sup>96</sup> Párr. 192. Si bien, los países en desarrollo podrán contestar con una antelación mínima de dos semanas antes de la sesión del grupo de trabajo.

<sup>97</sup> Párr. 192, d).

<sup>98</sup> Conviene recordar que según el art. 10 de la Convención Marco, el OSE está encargado de ayudar a la CP en la evaluación y el examen del cumplimiento efectivo de la Convención. Es un órgano abierto a la participación de todas las Partes, y compuesto por representantes de los Gobiernos que sean expertos en el cambio climático. De conformidad con el art. 18 del Acuerdo de París, este órgano actuará con la misma denominación y las mismas funciones en el marco de este último tratado internacional, aplicándose, *mutatis mutandis*, las disposiciones de la Convención Marco sobre este órgano.

<sup>99</sup> Párr. 193. Más en particular, se prevé que los PMA y los PEID puedan optar por participar como grupo en la sesión del grupo de trabajo.

<sup>100</sup> Párr. 199. Corresponde a la Secretaría establecer la plataforma en línea: párr. 195.

observadores en las sesiones del grupo de trabajo. Siempre, claro está, que en su conjunto las Partes en el Acuerdo de París se preocupen de forma recíproca de la aplicación y cumplimiento de este tratado internacional por todas ellas y en especial por las Partes que son las principales protagonistas en la emisión de GEI (China, Estados Unidos, UE...), algo que ahora mismo plantea bastantes dudas<sup>101</sup>.

## **2. El balance mundial**

El *balance mundial* se contempla en el art. 14.1 del Acuerdo de París. Según se establece en este precepto, corresponde a la CP/RA elaborar periódicamente un informe con el que se determine el cumplimiento conjunto del Acuerdo de París por todas las Partes —el “avance colectivo”—, a los efectos de establecer si se están alcanzando sus objetivos a largo plazo. Por tales deben entenderse los recogidos en el ya citado art. 2, principalmente mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C y tratar de limitar ese aumento a 1,5 °C con respeto a niveles preindustriales. Con este fin, la CP/RA, “de manera global y facilitadora”, debe examinar la mitigación, la adaptación y los medios de aplicación y el apoyo, y hacerlo “a la luz de la equidad y de la mejor información científica disponible”.

Con este balance mundial se pretende ofrecer información a las Partes para que actualicen y mejoren, aunque “del modo que determinen a nivel nacional”, la aplicación que están llevando a cabo del Acuerdo de París, y, con carácter aún más general, para que aumenten la cooperación internacional sobre el cambio climático (art. 14.3). La CP/RA hará su primer balance mundial en 2023 y a partir de esa fecha se repetirá cada lustro, salvo que se decida otra periodicidad (art. 14.2).

Con la Decisión 19/CMA.1 la CP/RA desarrolla de forma bastante detallada, pero al mismo tiempo un tanto ambigua, el balance mundial que contempla el citado art. 14. En efecto, se trata de una Decisión con nada menos que 38 párrafos, con los que se propone llegar a un resultado de muy difícil consecución, a saber: reunir toda la información disponible sobre la aplicación y el cumplimiento del Acuerdo de París, para lo que como es obvio se necesita recopilar la información relativa a cada una de las Partes, y en especial la referida a los principales emisores de GEI; y por esta vía poder determinar si se están cumpliendo o no los objetivos previstos en el citado art. 2; pero sin entrar a valorar las actuaciones o medidas concretas que cada una de las Partes está poniendo en práctica con ese fin. Así planteado, se trata de un resultado cuya consecución va a requerir de mucha habilidad diplomática, porque parece evidente que si en el balance mundial se llega a la conclusión de que no se están alcanzando los objetivos previstos en el art. 2, es debido obviamente a que las Partes no están haciendo sus deberes, sobre todo, como ya

---

<sup>101</sup> Tal y como ha sido regulado el examen facilitador y multilateral, presenta algunas similitudes con el examen periódico universal que se viene aplicando desde 2006 en el seno del Consejo de Derechos Humanos, con resultados muy poco satisfactorios desde la perspectiva del objetivo para el que fue creado, la promoción y la protección de los derechos humanos. Entre otros motivos, dada la postura reacia que por lo general mantienen los Gobiernos de los Estados a la hora de denunciarse entre sí por la violación de los derechos humanos: VILLÁN DURÁN, C., y FALEH PÉREZ, C., *El sistema universal de protección de los derechos humanos. Su aplicación en España*, Madrid, 2017, pp. 251-258.

se ha insistido, las Partes principales responsables de las emisiones de GEI<sup>102</sup>. Por mucho que se cuide la redacción de las disposiciones que lo regulan<sup>103</sup>, no parece factible que en el balance mundial se pueda disimular esta realidad; es decir, la visión del bosque no impedirá ver a los árboles que lo forman, sobre todo los más grandes<sup>104</sup>.

En este sentido, el pilar sobre el que debe sustentarse el balance mundial es la denominada *evaluación técnica*, con la que se debe “determinar” –nótese el verbo utilizado– el *avance colectivo* en el cumplimiento del Acuerdo de París<sup>105</sup>. La evaluación técnica se llevará a cabo primero mediante la recopilación y preparación de toda la información disponible relativa al cumplimiento del Acuerdo de París<sup>106</sup>. Y a continuación mediante el diálogo técnico que se desarrollará en un grupo de contacto conjunto establecido por el Órgano Subsidiario de Información y el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico<sup>107</sup>. El grupo de contacto conjunto contará con dos cofacilitadores –uno de un país en desarrollo y el otro de un país desarrollado–, encargados de dirigir el diálogo y de preparar un *informe de síntesis fáctico*, con la asistencia de la Secretaría<sup>108</sup>. Con carácter general, el diálogo técnico será abierto, inclusivo, transparente y facilitador<sup>109</sup>. Se debe destacar que en el marco de la evaluación técnica, se prevé que se mantenga el diálogo entre las Partes y los expertos del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre

---

<sup>102</sup> FRIEDRICH, J., “Global Stocktake (Article 14)”, en KLEIN, D. et al. (eds.), *The Paris... op. cit.*, pp. 319-337, pp. 329-330, advierte que la penúltima expresión que cierra el art. 14.1 (“a la luz de la equidad”), se podría interpretar en el sentido de concretar y distribuir la responsabilidad del cumplimiento o del incumplimiento de los objetivos previstos en el art. 2 entre las Partes en el Acuerdo de París; si bien, como se acaba de comprobar, ante la falta de consenso en la CP/RA se opta por tratar de diluir tal responsabilidad, con la expresa prohibición de que en el balance mundial se determine la responsabilidad individual de cada Parte. Por tanto, “each party could assess whether its own contribution to the solution is fair or whether equity demands that it should become more ambitious”: p. 330.

<sup>103</sup> Véase a este respecto como ejemplo de ingeniería diplomática, la redacción del párr. 14 de la citada Decisión 19/CMA.1 con el siguiente tenor literal: “... los productos del balance mundial deberían tener por objeto hacer balance de la aplicación del Acuerdo de París para determinar el avance colectivo, evitando centrarse individualmente en las Partes, e incluir un examen del avance colectivo que no determine las políticas de manera prescriptiva y que las Partes puedan utilizar como orientación para actualizar y mejorar, del modo que determinen a nivel nacional, sus medidas y su apoyo de conformidad con las disposiciones pertinentes del Acuerdo de París, así como para aumentar la cooperación internacional en la acción relacionada con el clima”.

<sup>104</sup> Véase, VIÑUALES, J., “The Paris Climate Agreement: An Initial Examination (Part III of III)”, en <https://www.ejiltalk.org/the-paris-climate-agreement-an-initial-examination-part-iii-of-iii/>.

<sup>105</sup> Párr. 3b) de la citada Decisión 19/CMA.1.

<sup>106</sup> En los párrs. 19 a 25 se organiza la recopilación y preparación de la información, encargándose a la Secretaría que prepare, bajo la orientación de los cofacilitadores, diversos informes de síntesis, entre otros el relativo al “efecto global de las contribuciones determinadas a nivel nacional”: párr. 23c). Y en los párrs. 35 a 38 se relacionan las fuentes de información para el balance mundial, entre otras la información proporcionada por las Partes de conformidad con el art. 13 del Acuerdo de París y también otras disposiciones de este convenio, así como los informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, como a continuación se insistirá.

<sup>107</sup> Se trata de dos órganos subsidiarios de la CP/RA de carácter intergubernamental y de composición abierta, en los que pueden participar todas las Partes: véanse arts. 9 y 10 de la Convención Marco, por remisión del art. 18 del Acuerdo de París.

<sup>108</sup> Párrs. 4 y ss. de la citada Decisión 19/CMA.1.

<sup>109</sup> Párr. 30.

el Cambio Climático<sup>110</sup>, y que se menciona expresamente a los informes más recientes de este último como una de las fuentes que pueden constituir aportaciones al balance mundial<sup>111</sup>.

Además, el balance mundial constará también del llamado *examen de los productos*, dedicado al análisis de las consecuencias que entrañen las conclusiones de la evaluación técnica con la finalidad de alcanzar “el resultado del balance mundial”, a su vez con el objetivo último de ofrecer información a las Partes para que “actualicen y mejoren, del modo que determinen a nivel nacional, sus medidas y su apoyo de conformidad con las disposiciones pertinentes” del Acuerdo de París y aumenten la cooperación internacional sobre el cambio climático (art. 14.3)<sup>112</sup>. Con esta denominación un tanto comercial se prevé la celebración de eventos de alto nivel, en los que se presentarán las conclusiones de la evaluación técnica y se someterán a debate las mismas, presididos por un comité de alto nivel integrado por las Presidencias de las CP/RA y por los Presidentes del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico, y del OSE<sup>113</sup>. En estos eventos se deberán identificar las oportunidades y dificultades que existen para el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París, y recomendar medidas para superarlas; se deberán “resumir los principales mensajes políticos”, incluidas las mencionadas recomendaciones; y todo ello deberá reseñarse en una decisión para su examen y aprobación, e incluso *adoptarse una declaración por la CP/RA*<sup>114</sup>. Con este último resultado concluye el balance mundial previsto en el art. 14 del Acuerdo de París.

Por tanto, de forma complementaria al marco de transparencia previsto en el art. 13, con el balance mundial se pretende ofrecer un escaparate con vocación universal con el que públicamente se determine si la aplicación y el cumplimiento del Acuerdo de París por las Partes está consiguiendo o no los objetivos para los que se adoptó este tratado, recogidos en su art. 2. Las Partes en esta normativa convencional, en especial como se ha reiterado los principales emisores de GEI, se verán expuestas así de forma recíproca al escrutinio del resto de las Partes y de los órganos de las OI con competencia en este ámbito, así como más en general de la sociedad civil internacional, en su caso encauzada a través de las ONG y puesta en aviso por los medios de comunicación. Todo ello con el objetivo de facilitar la cooperación en la adopción de medidas para hacer frente al cambio climático.

En los próximos años se podrá comprobar si la aplicación de estos dos preceptos, los arts. 13 y 14 del Acuerdo de París, garantiza efectivamente la cooperación internacional en la lucha contra el cambio climático; o si por el contrario, a pesar del diseño de toda la alambicada estructura institucional y procedimental prevista y desarrollada a partir de estas dos disposiciones, la acción –o más bien la omisión-- de las Partes en el marco de esta arquitectura convencional no permite alcanzar los objetivos previstos en el tantas veces citado art. 2. Para prevenir y en alguna medida tratar de corregir este segundo

---

<sup>110</sup> Párr. 29.

<sup>111</sup> Párr. 37b). Como ya estaba previsto en la citada Decisión 1/CP.21, párr. 99.

<sup>112</sup> Párr. 3c) de la citada Decisión 19/CMA.1.

<sup>113</sup> Párr. 33.

<sup>114</sup> Párr. 34.

supuesto, en el Acuerdo de París se ha redactado el art. 15, con el que de forma claramente complementaria a los arts. 13 y 14, se establece un *mecanismo para facilitar la aplicación y promover el cumplimiento* de este tratado internacional, objeto de análisis en el siguiente epígrafe.

#### IV. EL CONTROL INTERNACIONAL DE LA APLICACIÓN Y EL CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO DE PARÍS

Debe destacarse que por lo que se refiere al art. 15 del Acuerdo de París, la CP 21 se decantó por la opción menos constrictiva para los Estados Partes de todas las que llegaron a plantearse. Entre otras, se rechazó la propuesta con la que nada menos que se defendía la creación de un tribunal internacional de justicia climática, con competencia eso sí sólo sobre los países desarrollados, que llegó a ser plasmada por escrito en la Documentación hecha pública en la CP 21 y que como era de esperar finalmente fue rechazada<sup>115</sup>. Como se ha señalado, a la hora de adoptar el Acuerdo de París en la CP los Estados han considerado que “if the obligations are general and rather ‘soft’ in nature, and determined unilaterally (where much of the interpretation and implementation is at the discretion of the parties themselves) a strong compliance system may not be appropriate”<sup>116</sup>.

La redacción de este precepto es bastante escueta. Según esta disposición, el mecanismo para facilitar la aplicación y promover el cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo de París, consistirá en un *Comité formado por expertos* “y de carácter facilitador, que funcionará de manera transparente, no contenciosa y no punitiva”. Y se añade que el Comité deberá prestar “especial atención a las respectivas circunstancias y capacidades nacionales de las Partes”. De nuevo, corresponde a la CP/RA establecer las modalidades y procedimientos con los que deberá funcionar este Comité, como así ha hecho mediante la Decisión 20/CMA.1 y su Anexo, en la que se remite al séptimo periodo de sesiones a celebrar en 2024 para llevar a cabo el primer examen de dichas modalidades y procedimientos<sup>117</sup>.

Por lo que se refiere a su *composición*, el Comité estará formado por 12 miembros de reconocida competencia, elegidos por la CP/RA, teniendo en cuenta el principio de la

---

<sup>115</sup> Más en concreto, la propuesta estaba dirigida a crear un tribunal con competencia sobre los Estados incluidos en los Anexos I y II de la Convención Marco, con el siguiente tenor literal: “Establishes the International Climate Justice Tribunal in order to oversee, control and sanction the fulfilment of and compliance with the obligations of Annex I and Annex II Parties under this agreement and the Convention”: se puede consultar en el Documento de Negociación [https://unfccc.int/files/bodies/awg/application/pdf/negotiating\\_text\\_12022015@2200.pdf](https://unfccc.int/files/bodies/awg/application/pdf/negotiating_text_12022015@2200.pdf), p. 80. En la doctrina, véanse SALINAS ALCEGA, S., *loc. cit.*, pp. 74-75 y nota a pie 45; y del mismo autor, “Los compromisos de mitigación de la Unión Europea en el contexto del Acuerdo de París”, en MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., y MARTÍNEZ PÉREZ, E. (dirs.), *Retos...*, *op. cit.*, pp. 433-455, p. 450 y nota a pie 23; VOIGT, Ch., “The Compliance and Implementation Mechanism of the Paris Agreement”, *Review of European Community and International Environmental Law*, n. 25, 2016, pp. 161-173, pp. 162-164

<sup>116</sup> DAGNET, Y., y NORTHROP, E., “Facilitating Implementation and Promoting Compliance (Article 15)”, en KLEIN, D. et al. (eds.), *The Paris...*, *op. cit.*, pp. 338-351, p. 339.

<sup>117</sup> Párr. 2 de la Decisión 20/CMA.1. Se puede consultar en el citado documento FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, pp. 67 y ss.

representación geográfica equitativa, por lo que se elegirán 2 miembros de cada uno de los cinco grupos regionales de Naciones Unidas<sup>118</sup>, y 1 miembro de los PEID y otro de los PMA, teniendo en cuenta el objetivo del equilibrio de género<sup>119</sup>, por un período de tres años, pudiendo como máximo acumular dos mandatos consecutivos<sup>120</sup>. Los 12 miembros y sus suplentes actuarán como expertos a título personal, con lo que se asegura el carácter técnico y no político de este órgano<sup>121</sup>. El Comité elegirá a dos Copresidentes teniendo en cuenta también el principio de la representación geográfica equitativa<sup>122</sup>; y se reunirá al menos dos veces al año a partir de 2020, coincidiendo con los períodos de sesiones de los órganos subsidiarios al servicio del Acuerdo de París<sup>123</sup>.

Se debe añadir que *se establece el consenso como regla general para la adopción de decisiones* en el seno del Comité, y de no poder alcanzarse el consenso se prevé la adopción de la decisión por una mayoría de tres cuartas partes de los miembros presentes y votantes. Si se tiene en cuenta que el quorum mínimo para poder adoptar decisiones es de 10 miembros<sup>124</sup>, tanto la aplicación del consenso como el recurso a esta mayoría muy cualificada, puede dificultar en la práctica la adopción de decisiones por el Comité: en aras de su adopción, puede ocurrir que estas presenten muy poco contenido sustantivo.

En cuanto a la *naturaleza y funciones del Comité*, en su Decisión 20/CMA.1 la CP/RA, después de reproducir lo dispuesto en el citado art. 15, con relación al carácter facilitador y a que su funcionamiento debe ser transparente, no contencioso y no punitivo, añade lo siguiente: además de procurar evitar la duplicación de esfuerzos en su funcionamiento, el Comité “deberá abstenerse de funcionar como un mecanismo de control o de solución de diferencias y de imponer multas o sanciones, y deberá respetar la soberanía nacional”<sup>125</sup>. Está bastante claro que al Comité no se le atribuyen funciones de solución de controversias, cuestión está contemplada en el art. 24 del Acuerdo de París, como se dará cuenta en el epígrafe V. También resulta evidente que no tiene competencias para imponer multas o sanciones, porque no se ha previsto tal competencia ni en el Acuerdo de París ni en las Decisiones de la CP/RA; en este sentido, esta última exclusión de posibles funciones por parte del Comité resulta del todo innecesaria. Pero como a continuación se comprobará, no obstante todas estas cautelas, al Comité se le asignan

---

<sup>118</sup> Cabe recordar que los cinco grupos regionales de las Naciones Unidas a los que se remite la CP son los siguientes: Grupo de los Estados de África; Grupo de los Estados de Asia y el Pacífico; Grupo de los Estados de Europa occidental y otros; Grupo de los Estados de América y el Caribe; Grupo de los Estados de Europa Oriental: <https://www.un.org/es/hq/dgacm/regionalgrps.shtml>. Esta división de grupos regionales, hecha en plena guerra fría, por lo general se considera que ha quedado desfasada y obsoleta. Si bien, se debe insistir en que por lo que respecta al Comité previsto en el art. 15 del Acuerdo de París, sus miembros actúan como expertos y no representan los intereses de ningún Gobierno.

<sup>119</sup> Esta composición del Comité ya estaba prevista en el párr. 102 de la citada Decisión 1/CP.21, con la que se adopta el Acuerdo de París.

<sup>120</sup> Párrs. 5 a 10 del Anexo de la citada Decisión.

<sup>121</sup> Con el objetivo de asegurar la naturaleza técnica de este órgano, sólo los miembros del Comité y los funcionarios de la Secretaría estarán presentes durante la elaboración y adopción de sus decisiones: párr. 13 del Anexo de la citada Decisión.

<sup>122</sup> Párr. 11 del Anexo de la citada Decisión.

<sup>123</sup> Párr. 12 del Anexo de la citada Decisión.

<sup>124</sup> Párrs. 15 y 16 del Anexo de la citada Decisión.

<sup>125</sup> Párr. 4 del Anexo de la citada Decisión.

funciones propias, el menos en parte, de un mecanismo de control internacional, cuya actuación debe en efecto respetar la soberanía nacional, si bien con el alcance de esta que viene determinado por las obligaciones jurídico internacionales asumidas por las Partes en el Acuerdo de París.

Además, la actuación del Comité deberá guiarse por los siguientes *principios*. En primer lugar, de forma un tanto enigmática la CP/RA mantiene que “nada cabrá deducirse de la labor del Comité que modifique el carácter jurídico de las disposiciones del Acuerdo de París”<sup>126</sup>. Se puede interpretar que esta cautela va a dirigida a salvaguardar el carácter de *soft law* de muchas de las disposiciones del Acuerdo de París, en las que se incluye el tiempo verbal debería/n, con el objetivo de no establecer obligaciones jurídicamente vinculantes para las Partes, como ya se ha insistido en el epígrafe II. En segundo lugar, en su actuación el Comité debe esforzarse por colaborar y consultar “constructivamente” con la Parte, entre otras cosas invitándola a presentar comunicaciones por escrito y brindándole la oportunidad de formular observaciones<sup>127</sup>. En tercer lugar, el Comité en todas las fases del procedimiento debe prestar especial atención a las respectivas circunstancias y capacidades nacionales de las Partes, en particular por lo que se refiere a los PMA y a los PEID<sup>128</sup>. En cuarto lugar, el Comité “debería” –se debe advertir el tiempo verbal utilizado-- tener en cuenta la labor de otros órganos y en otros foros creados de conformidad con el Acuerdo de París, con el objetivo de evitar duplicaciones en el ejercicio de su mandato; cabe suponer que se está demandando que la labor del Comité sea coherente y en la medida de lo posible no se solape con el todo trabajo desarrollado en el marco de la estructura institucional y procedimental diseñada por los arts. 13 y 14, de la que ya se ha dado cuenta<sup>129</sup>. Por último, de forma un tanto críptica, se establece que el Comité también “debería” –idem— tener en cuenta “las consideraciones relacionadas con las repercusiones de las medidas de respuesta”.

Con todas estas excepciones, cautelas y condiciones, la Decisión 20/CMA.1 regula las siguientes *modalidades de actuación del Comité*. En primer lugar, el Comité puede actuar *a instancia de la propia Parte*, con relación a las cuestiones relativas a la aplicación o el cumplimiento por esta de las disposiciones del Acuerdo de París<sup>130</sup>. No parece nada probable que las Partes principales emisoras de GEI --¿salvo la UE?-- se decidan a solicitar la actuación del Comité para que fiscalice la problemática jurídica que en su caso se plantee con relación a su propia aplicación y cumplimiento del Acuerdo de París. Situación distinta se puede dar en el supuesto de los países en desarrollo, quienes se podrían servir de la labor del Comité como plataforma para reivindicar la aplicación y el cumplimiento en su favor de disposiciones del Acuerdo de París como las relativas a la financiación o a la transferencia de tecnología. Así se explica que en el Anexo de la

---

<sup>126</sup> Párr. 19a) del Anexo de la citada Decisión.

<sup>127</sup> Párr. 19b).

<sup>128</sup> Párr. 19c).

<sup>129</sup> Párr. 19d).

<sup>130</sup> Párr. 20 del Anexo de la citada Decisión, en el que se prevé que la actuación del Comité se lleve a cabo sobre la base de una comunicación escrita de una Parte relativa a su propia labor de aplicación y/o cumplimiento de cualesquiera de las disposiciones del Acuerdo de París; lo que indica con toda claridad que la actuación del Comité debe iniciarse a instancia de la propia Parte.

Decisión 29/CMA.1, se prevea que en este supuesto el Comité realizará un examen preliminar, con el objetivo de “verificar” si la comunicación contiene información suficiente, “en particular sobre si el asunto tiene que ver con la aplicación o el cumplimiento por la propia Parte de una disposición del Acuerdo de París”<sup>131</sup>.

*En segundo lugar, de oficio* el Comité puede iniciar el *examen de cuestiones*, en los siguientes supuestos en los que una Parte: a) no haya comunicado o “mantenido” una CDN; b) no haya presentado un informe o comunicación obligatorios según los arts. 13.7 y 9, ó 9.7; c) no haya participado en el examen facilitador y multilateral de los progresos alcanzados previsto en el art. 13.11, y d) no haya presentado una comunicación obligatoria según el art. 9.5<sup>132</sup>. Por tanto, la actuación de oficio se configura como una especie de sanción ante el incumplimiento por una Parte de algunas de las disposiciones del Acuerdo de París. Más en particular, debe destacarse la importancia que podría presentar la interpretación del Comité sobre lo que debe entenderse por “mantener” una CDN.

Ahora bien, esta actuación de oficio por parte del Comité se ve drásticamente limitada, ya que según la CP/RA el examen de las cuestiones no abarcará el “contenido” de las CDN, las comunicaciones y la información y los informes, que se relacionan precisamente en los cuatro supuestos en los que se prevé dicha actuación de oficio<sup>133</sup>. Por tanto, se cercena de forma muy notable la competencia del Comité para que de oficio pueda entrar a valorar el fondo –“el contenido”-- de la aplicación y el cumplimiento por la Parte de las disposiciones más importantes del Acuerdo de París<sup>134</sup>.

*En tercer lugar, el Comité, con el consentimiento de la Parte interesada*, puede iniciar un *examen facilitador de las cuestiones*, en el supuesto de que se observen discrepancias “importantes y persistentes” entre, por una parte, la información presentada por esa Parte en virtud del art. 13 apartados 7 y 9, y las modalidades, procedimientos y directrices previstos en el art. 13.13<sup>135</sup>. Es decir, se está regulando, como siempre mediante un lenguaje diplomático cargado de conceptos jurídicos muy indeterminados, el supuesto en el que la información que presente la Parte de conformidad con el art. 13.7 y 9 sea objeto de recomendaciones por parte el equipo de expertos responsable del examen técnico, hasta el punto de que sea posible apreciar tales “discrepancias importantes y persistentes” entre la información presentada por la Parte y las recomendaciones adoptadas por el equipo de expertos. Debe entenderse que, como es obvio, las “discrepancias importantes y persistentes” serán relativas a la aplicación y el cumplimiento por la Parte interesada de las obligaciones jurídicas que se recogen en el Acuerdo de París. Por esta vía, la actuación del Comité complementará la llevada a cabo por el equipo de expertos a través del examen técnico. En tal caso, el Comité puede iniciar un examen facilitador de las cuestiones, *pero*

---

<sup>131</sup> Párr. 21 del Anexo de la citada Decisión.

<sup>132</sup> Párr. 22a) del Anexo de la citada Decisión.

<sup>133</sup> Párr. 23.

<sup>134</sup> Véase a este respecto sobre la naturaleza jurídica de las CDN, lo dicho supra en nota a pie 52.

<sup>135</sup> Párr. 22b).

*sólo si cuenta con el consentimiento de la parte interesada*<sup>136</sup>, algo que en la práctica es difícil predecir si se va dar; aunque ahora mismo cabe mantener cierto escepticismo al respecto, sobre todo por lo que se refiere a los Estados principales emisores de GEI -- ¿salvo de nuevo la UE?--.

En los tres tipos de modalidades de examen que se acaban de mencionar, se debe garantizar la aplicación del *principio contradictorio*, por lo que la Parte interesada: a) podrá participar en los debates del Comité, aunque no en la elaboración ni en la adopción de sus decisiones; b) deberá ser consultada por el Comité, si así lo solicita por escrito, durante la reunión en la que se examine el asunto planteado con respecto a esa Parte; c) deberá ser consultada por el Comité si este decide recabar información adicional o invita a representantes de los órganos y arreglos pertinentes creados en el marco del Acuerdo de París, para que participen en las reuniones del Comité; y d) tendrá derecho a que el Comité le remita una copia de su proyecto de conclusiones, proyecto de medidas y proyecto de recomendaciones y el Comité deberá tener en cuenta las observaciones de la Parte interesada al ultimar dichas conclusiones, medidas y recomendaciones<sup>137</sup>.

En cuanto a las *medidas que puede adoptar el Comité*<sup>138</sup> con relación a estas tres modalidades de examen, en la Decisión 20/CMA.1 se contemplan, sin ánimo exhaustivo, las siguientes: a) entablar un diálogo con la Parte, para identificar dificultades, formular recomendaciones, y compartir información, entre otras cuestiones con relación a la financiación, la tecnología y el apoyo al fomento de la capacidad; b) ayudar a la Parte interesada a cooperar con los órganos o arreglos financieros, tecnológicos y de fomento de la capacidad que actúen en el marco del Acuerdo de París, con el fin de identificar posibles dificultades y soluciones; c) formular recomendaciones a la Parte con relación a b) y comunicarlas, con su consentimiento, a los órganos o arreglos correspondientes; d) recomendar la elaboración de un plan de acción y ayudar a la Parte, si lo solicita, a elaborar el plan de acción; y e) emitir “conclusiones de hecho” con relación a los asuntos de aplicación y cumplimiento que se contemplan en el citado párr. 22a), en el que se regula el examen de cuestiones, como sea acaba de explicar<sup>139</sup>.

Se debe advertir que no se prevé que el Comité pueda iniciar alguna de estas tres modalidades de examen a iniciativa de cualquiera de las Partes en el Acuerdo de París

---

<sup>136</sup> Además, en la aplicación de este examen facilitador el Comité deberá tener en cuenta el apoyo en favor de los países en desarrollo previsto en el art. 13.14 y 15, así como las flexibilidades previstas en el art. 13 también en beneficio de los países en desarrollo que lo necesiten a la luz de sus capacidades: párr. 22b).

<sup>137</sup> Párr. 25.

<sup>138</sup> A la hora de adoptar estas medidas, el Comité deberá tener en cuenta la naturaleza jurídica de las disposiciones pertinentes del Acuerdo de París, las observaciones presentadas por la Parte interesada y las circunstancias y capacidades nacionales de la parte interesada, y más en particular las circunstancias especiales de los PEID y de los PMA, “así como las situaciones de fuerza mayor”: párr. 28. Se debe advertir que en DI la fuerza mayor debe entenderse como una causa de exclusión de la ilicitud, que ha sido regulada por la CDI en el art. 23 de su Proyecto de artículos sobre la responsabilidad internacional del Estado por hechos internacionalmente ilícitos aprobado en 2001: *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre su 53º período de sesiones*, A/56/10, texto del art. 23 con los comentarios de la CDI sobre el mismo en pp. 186 y ss.

<sup>139</sup> Párr. 30

distinta a la Parte sobre la que se aplica el examen; es decir, no cabe que las partes se “denuncien” entre sí ante el Comité. Tampoco puede actuar a iniciativa de la CP/RA en ninguna de estas tres modalidades, lo que por otra parte no tendría ninguna virtualidad al menos mientras se mantenga la regla del consenso para la adopción de decisiones en el seno de la CP/RA. Como ya se ha insistido, con relación a estas tres modalidades de examen, *el Comité sólo puede actuar de oficio en el marco del examen de cuestiones, sin contar con el consentimiento de la Parte interesada*. No cabe duda de que se trata, al menos en este último caso, de una actuación propia de un mecanismo de control internacional, dirigida a valorar la aplicación y el cumplimiento de algunas de las disposiciones del Acuerdo de París por una de las Partes en este tratado internacional<sup>140</sup>. En los próximos años se podrá comprobar hasta dónde llega la actuación del Comité en la aplicación de este examen de cuestiones y más en particular cómo se concreta el contenido de las mencionadas “conclusiones de hecho”. Aunque a la vista de la actuación protagonizada durante las últimas décadas por otros mecanismos de control de acuerdos internacionales sobre medio ambiente<sup>141</sup>, cabe esperar una actuación muy prudente por parte del Comité previsto en el art. 15 del Acuerdo de París. Más aun teniendo en cuenta la naturaleza adjetiva o procedimental de las obligaciones que incluye este tratado internacional y todas las excepciones, cautelas y condiciones que limitan dicha actuación, que acaban de ser brevemente comentadas.

---

<sup>140</sup> En este sentido, en los párr. 17 y 18 del Anexo de la citada Decisión se prevé que el propio Comité elaborará su reglamento, que deberá ser aprobado por la CP/RA en su tercer período de sesiones en noviembre de 2020, “basándose en los principios de transparencia y facilitación y el funcionamiento no contencioso y no punitivo, y prestando especial atención a las respectivas circunstancias y capacidades nacionales de las Partes”. Pero hecha esta salvaguarda, a continuación se especifica que entre las cuestiones que deben ser abordadas por dicho reglamento, se encuentran, entre otras, “las etapas procesales”, así como “la argumentación de sus decisiones”. Cuestiones estas dos que confirman que al menos parte de las funciones que corresponde poner en práctica al Comité son propias de un mecanismo de control internacional de las obligaciones jurídicas que las Partes han asumido al ratificar el Acuerdo de París.

<sup>141</sup> Práctica estudiada, en particular la referida al Comité de Aplicación del Protocolo de Montreal al citado Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono (Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, hecho en Montreal el 16 de septiembre de 1987: *BOE* n. 65, de 17 de marzo de 1989) y al Comité de cumplimiento creado en virtud del también ya citado Protocolo de Kioto, acuerdos internacionales que en ambos casos sí establecen obligaciones sustantivas o materiales a cargo de las partes; por BORRÁS PENTINAT, S., *El control internacional...*, *op. cit.*, pp. 541 y ss.; CARDESA SALZMANN, A., *El control internacional...*, *op. cit.*, pp. 231 y ss.; y más recientemente por MURASE, S., *Quinto informe...*, *op. cit.*, pp. 19-24; también para una valoración general de la labor de estos dos Comités, véase SAVASAN, Z., “Legitimacy Questions of Non-Compliance Procedures: Examples from the Kyoto and Montreal Protocols”, en VOIGT, C., *International Judicial Practice on the Environment*, Cambridge, 2019, pp. 364-388. La gran mayoría de las medidas que en la práctica han adoptado los dos Comités que han desarrollado sus funciones en el ámbito de los citados instrumentos convencionales presentan una naturaleza asistencial con el objetivo de ayudar, siempre desde un enfoque cooperativo, a la Parte para que lleve a cabo el cumplimiento de sus obligaciones convencionales. En muy pocos supuestos se han propuesto medidas de carácter en alguna medida sancionador: en concreto, como ejemplos más relevantes, en la aplicación del Protocolo de Montreal a algunos Estados con economías en transición como la Federación de Rusia, con el objetivo de prohibirle la exportación de ciertas sustancias prohibidas en esta normativa, a salvo algunos Estados vecinos; y en la aplicación del Protocolo de Kioto a Grecia, con la finalidad de excluir a este Estado de los mecanismos flexibles contemplados en los arts. 6, 12 y 17 del Protocolo de Kioto.

Además, se contempla una *cuarta modalidad* de examen por parte del Comité. Se trata del *examen de las cuestiones sistémicas*. Esta modalidad la podrá aplicar de oficio el Comité, si aprecia cuestiones que afecten a varias Partes –no se dice cuántas-- en relación con la aplicación y el cumplimiento del Acuerdo de París. En este supuesto el Comité podrá someter tales cuestiones y las recomendaciones que en su caso formule a la consideración de la CP/RA<sup>142</sup>. El Comité también podrá poner en práctica esta cuarta modalidad de examen a solicitud de la CP/RA<sup>143</sup>. En todo caso, a la hora de desarrollar esta modalidad de examen se establece la siguiente condición: el Comité no podrá examinar los asuntos que se planteen con relación a la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo de París con relación a ninguna parte en concreto. Salvaguarda que recuerda y permite poner en relación hasta cierto punto, la aplicación del art. 14 en el que se prevé la elaboración del balance mundial, con la puesta en práctica del examen de cuestiones de carácter sistémico por parte del Comité del art. 15. De nuevo, la aplicación de este último tipo de examen puede resultar una tarea muy ardua, ya que a buen seguro para tratar de tales cuestiones de carácter sistémico el Comité deberá necesariamente entrar a valorar la suma de las actuaciones –u omisiones-- concretas de cada una de las Partes concernidas, por mucho que sobre el papel se deba de evitar este escrutinio individualizado.

En definitiva, como se acaba de comprobar, la efectividad de estas cuatro modalidades de examen, de nuevo se basa fundamentalmente en la cooperación que estén dispuestas a prestar las autoridades de la Parte –o las Partes, en el supuesto del examen de cuestiones de carácter sistémico-- que es objeto del procedimiento de examen<sup>144</sup>. Bajo la presión o al menos cierta influencia que sobre tales autoridades se proyecte desde la sociedad civil internacional y en su caso se despliegue por las otras Partes en el Acuerdo de París. A este último respecto, se prevé que el Comité *informe anualmente a la CP/RA*<sup>145</sup>. Así concluye la labor del Comité respecto de las cuatro modalidades de examen antedichas. No se contempla la posibilidad de que la CP/RA adopte algún tipo de medida como respuesta al informe del Comité<sup>146</sup>.

---

<sup>142</sup> Párr. 32. Resulta llamativa la redacción de este párrafo, que se inicia del siguiente modo: “el Comité *tal vez* detecte la existencia de cuestiones de carácter sistémico...” –cursiva añadida--, que podrá someter a consideración de la CP/RA.

<sup>143</sup> Párr. 33.

<sup>144</sup> Como se ha insistido con carácter general en relación con el control internacional de los tratados multilaterales de protección del medio ambiente, “el carácter cooperativo del procedimiento se refiere a que es un procedimiento que intenta proporcionar soluciones amistosas y constructivas para la aplicación de los tratados sin generar desconfianza entre los Estados Parte. El procedimiento en cuestión permite alcanzar una solución negociada, mediante un diálogo constructivo sobre el cumplimiento de las obligaciones internacionales. El carácter cooperativo permite a los Estados Partes de un tratado y a las instituciones internacionales competentes intervenir, llevando a cabo negociaciones y adoptando medidas para ayudar al Estado que no puede superar sus dificultades, tratando siempre de evitar la confrontación o el recurso a procedimientos contenciosos”: BORRÁS PENTINAT, S., *El control internacional...*, *op. cit.*, p. 533.

<sup>145</sup> Párr. 36.

<sup>146</sup> A diferencia de lo previsto tanto en el art. 8 del citado Protocolo de Montreal, como en el art. 8.6 del Protocolo de Kioto de 1997, en los que se prevé que la CP puede responder a un posible incumplimiento de las disposiciones convencionales de estos dos acuerdos internacionales, con la fórmula general de “las medidas que haya que adoptar respecto de las Partes que no hayan cumplido lo prescrito”, en el primer

## V. ¿Y LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS?

El art. 24 del Acuerdo de París preceptúa que le serán de aplicación las disposiciones del art. 14 de la Convención Marco sobre el arreglo de controversias, “mutatis mutandis”. Con esta disposición se cumple así el mandato incluido en el citado art. 14, párr. 8 de la Convención Marco, según el cual este art. es de aplicación a “todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes, a menos que se disponga otra cosa en el instrumento”.

Dicho art. 14 prevé que las controversias entre las Partes sobre la interpretación o la aplicación de la Convención se solucionen, en primer lugar a través de la *negociación* y mediante cualquier medio pacífico que libremente elijan (14.1). Además, también se regula la posibilidad de que cualquier Estado parte declare que reconoce como obligatorio con relación a cualquier otro Estado que haya presentado la misma declaración, el recurso o bien a la *Corte Internacional de Justicia* (CIJ), o bien al *arbitraje internacional*. En este segundo caso, la Conferencia de las Partes deberá, “en cuanto resulte factible”, acordar el procedimiento arbitral a través de un anexo. Asimismo, y sin perjuicio del posible recurso a la CIJ o al arbitraje internacional, si transcurridos doce meses desde la notificación por uno de los Estados partes la controversia no se soluciona mediante la negociación o cualquier otro medio pacífico, a petición de una de las partes en la controversia se someterá la misma a una *comisión de conciliación* (art. 14.6). También corresponde a la Conferencia de las Partes establecer “procedimientos adicionales relativos a la conciliación en un anexo sobre la conciliación”, “en cuanto resulte factible”.

Hasta la fecha, no se tiene noticia de la aplicación del art. 14 de la Convención Marco de 1992 para la solución de una controversia relativa a la interpretación o aplicación de este tratado internacional. Los Estados no han recurrido en ningún caso a la CIJ o al arbitraje internacional para resolver una controversia relativa a este convenio. Además, hasta ahora no ha resultado “factible” que la Conferencia de las Partes apruebe los anexos sobre arbitraje y sobre conciliación previstos en dicho art. Esto último no resulta en absoluto extraño, si se tiene en cuenta que solamente dos Estados, Países Bajos e Islas Salomón, han presentado la Declaración prevista en el art. 14.2, a los efectos de aceptar el recurso a la CIJ y al arbitraje internacional<sup>147</sup>.

En este mismo sentido, en su momento en el art. 19 del protocolo de Kyoto ya se hizo una remisión al art. 14 de la Convención Marco de 1992, con un tenor literal que será

---

supuesto; y de “adoptar todas las medidas que sean necesarias para la aplicación del presente Protocolo”, en el segundo.

<sup>147</sup> Por lo que se refiere a Países Bajos; las Islas Salomón sólo ha aceptado el recurso obligatorio al arbitraje, “... in accordance with procedures to be adopted by the Conference of the Parties as soon as practicable, in an annex on arbitration”: como se puede consultar en [https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=en). Cabe añadir que, como se puede comprobar en esta misma dirección, en su momento Cuba también presentó una declaración con relación al art. 14, pero en la que únicamente se afirma que cualquier disputa relativa a la interpretación o aplicación de la Convención Marco deberá ser resuelta mediante la negociación a través de canales diplomáticos.

posteriormente reproducido en el 24 del Acuerdo de París. Ningún Estado parte en el Protocolo de Kyoto ha puesto en práctica los medios de solución de controversias previstos en el citado art. 14 para garantizar el cumplimiento de este convenio en el marco de una controversia relativa a su interpretación o aplicación. Más en particular, ningún Estado parte en el Protocolo de Kyoto ha presentado la declaración de la aceptación obligatoria del recurso a la CIJ o al arbitraje internacional según se contempla en el art. 14.2<sup>148</sup>.

En esta dirección, hasta hoy solamente uno de los 185 Estados —más la UE<sup>149</sup>— que son partes en el Acuerdo de París ha hecho uso de la previsión contenida en el citado art. 14.2 de la Convención Marco de 1992, a través de la remisión incluida en el también ya citado art. 24 del Acuerdo de París; se trata de Países Bajos<sup>150</sup>. Todo indica, por tanto, las más que escasas posibilidades que se presentan en la actualidad para que las controversias relativas al cambio climático sean resultas ante una instancia internacional, como la CIJ, el arbitraje internacional o una comisión de conciliación<sup>151</sup>. El hecho de que la CP no haya tenido interés en adoptar los Anexos relativos al arbitraje y a la comisión de conciliación, constituye una prueba concluyente de que las Partes en la normativa convencional relativa al cambio climático no están por la labor de someter las controversias que puedan surgir sobre la interpretación y aplicación de este sector normativo del DI ante tales instancias internacionales. Como se ha señalado con carácter general porque “... both because no one state is particularly affected by another state’s lack of compliance and because states generally seek to avoid adversarial proceedings with one another”<sup>152</sup>.

Conviene añadir que incluso teniendo en cuenta la mencionada remisión al art. 14 de la Convención Marco de 1992, en el Acuerdo de París no se excluye que las partes en este tratado internacional puedan acudir a cualquier procedimiento de solución de controversias relativas a su interpretación y aplicación, siempre que, como se preceptúa

<sup>148</sup> Como se puede comprobar en [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7-a&chapter=27&clang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-a&chapter=27&clang=en).

<sup>149</sup> Cabe destacar la situación muy particular en la que se encuentra la UE por lo que respecta a la remisión al citado art. 14 de la Convención Marco prevista en el art. 24 del Acuerdo de París, ya que, entre otras cuestiones, como es sabido las OI no pueden participar en un procedimiento contencioso ante la CIJ. Pero no parece que en las negociaciones conducentes a la adopción del Acuerdo de París este haya sido un tema objeto de preocupación en el seno de la CP, muy probablemente porque los negociadores consideraban como una posibilidad bastante remota que una controversia relativa a la aplicación de este tratado internacional llegara a ser planteada ante la Corte de la Haya.

<sup>150</sup> A través de la siguiente Declaración: “The Kingdom of the Netherlands, for the European part of the Netherlands, declares in accordance with Article 14, paragraph 2, of the United Nations Framework Convention on Climate Change in conjunction with Article 24 of the Paris Agreement, that it accepts both means of dispute settlement referred to in that paragraph as compulsory in relation to any Party accepting one or both means of dispute settlement”:  
[https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=en).

<sup>151</sup> Véase con carácter general sobre la aplicación de los medios de solución pacífica de controversias en los tratados internacionales sobre medio ambiente, BORRÁS PENTINAT, S., *El control internacional...*, *op. cit.*, pp. 120-135.

<sup>152</sup> BODANSKY, D.; BRUNNÉE, J., y RAJAMANI, L., *International Climate...*, *op. cit.*, p. 155.

en el propio art. 14.1, sea un “medio pacífico de su elección”. Con carácter general de conformidad como es sabido con el principio estructural de la solución pacífica de las controversias, recogido en el art. 2.3 de la Carta de la ONU y desarrollado, entre otros textos normativos, por la Resolución 2625(XXV). Por ejemplo, mediante el recurso a la CIJ<sup>153</sup> en el supuesto de los Estados que hayan formulado la declaración unilateral de la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte de La Haya en virtud del art. 36.2 de su Estatuto<sup>154</sup>. Pero la práctica a este respecto mantenida hasta la fecha por los Estados Partes en la Convención Marco de 1992 y el Protocolo de Kyoto de 1997, hace muy poco previsible que las Partes en el Acuerdo de París se decidan a acudir ante la CIJ<sup>155</sup> o ante un tribunal arbitral o incluso ante una comisión de conciliación, para resolver las controversias relativas a la interpretación o aplicación del Acuerdo de París. Ahora mismo puede considerarse que tal recurso, por ejemplo con relación a una controversia relativa al no cumplimiento del art. 4.2 en el que se establece la obligación de preparar, comunicar y mantener una CDN por todas las Partes, resulta una hipótesis de laboratorio. Desde luego, a la vista de la práctica seguida con relación a la Convención Marco de 1992 y el Protocolo de Kioto de 1997, y teniendo en cuenta la historia legislativa del Acuerdo de París, se confirma que los Estados, a la hora de diseñar este régimen convencional, prefieren que las cuestiones relativas a la interpretación y aplicación de sus normas se resuelvan a través de una instancia política como es la CP, en el marco de la aplicación de los citados arts. 13, 14 y 15 de este tratado internacional, y no mediante el recurso a medios de solución de controversias basados en la intervención de un tercero, ya sea con capacidad para adoptar una solución de la controversia de carácter vinculante (la CIJ y el arbitraje internacional), ya sea con capacidad solamente para proponerla a las partes en la misma (comisión de conciliación). El desarrollo que ha llevado cabo la CP/RA de los arts. 13, 14 y 15, objeto de estudio en los anteriores epígrafes III y IV, así lo pone de manifiesto<sup>156</sup>.

---

<sup>153</sup> Cabe recordar a este respecto que en el seno de la CIJ en 1993 se creó una Sala Especial de siete miembros para tratar de temas medioambientales, por un período inicial de seis meses. Esta Sala Especial existió hasta 2006. Según se explica en la propia página web de la CIJ, dado que durante trece años ningún Estado recurrió a esta Sala Especial para resolver una controversia relativa al medio ambiente, en 2006 se decidió no renovar su constitución: <https://www.icj-cij.org/en/chambers-and-committees>.

<sup>154</sup> Entre ellos se encuentra España: *BOE* n. 275, de 16 de noviembre de 1990; corr. err. *BOE* n. 285, de 28 de noviembre de 1990. Se debe añadir que de los 66 Estados que a fecha de hoy mantienen en vigor tal declaración de aceptación de la competencia obligatoria de la CIJ, dos de ellos, Rumanía y Eslovaquia, han incluido en sus respectivas declaraciones –de 15 de junio de 2015 y de 11 de mayo de 2004--, una excepción *rationae materiae* según la cual las mismas no son de aplicación a las controversias relativas a la protección del medio ambiente –“any dispute regarding to the protection of the environment” y “with regard to the protection of environment”, de nuevo respectivamente--, dentro de las que sin ninguna duda se pueden clasificar las que versen sobre la normativa internacional dedicada a la lucha contra el cambio climático: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=I-4&chapter=1&clang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=I-4&chapter=1&clang=en).

<sup>155</sup> En este sentido, en 2003 se hacía el siguiente diagnóstico con relación al art. 14 de la Convención Marco, que la práctica posterior desde entonces hasta hoy no ha dejado de confirmar: “... parece que la posibilidad de presentar una cláusula compromisoria de aceptación de la Corte ha sido incluida más como una cuestión formal que esperando su efectividad, como ya ocurrió en el marco de la *Convención de Viena*” (se refiere al Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, de 22 de marzo de 1985 –*BOE* n. 275, de 16 de noviembre de 1988--): GILES CARNERO, R., *La amenaza contra la capa de ozono y el cambio climático: respuesta jurídico-internacional*, Huelva, 2003, p. 258.

<sup>156</sup> Cabe advertir, en este orden de cosas, que en el Acuerdo de París no se incluye ninguna previsión sobre las relaciones que podrían darse entre el funcionamiento del Comité previsto en el art. 15, y el recurso a los

También es cierto, por otra parte, que por lo que se refiere al recurso a los tribunales internacionales para la protección del medio ambiente, cabe la posibilidad de presentar una demanda ante los sistemas regionales de salvaguarda de los derechos humanos establecidos en el marco del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950<sup>157</sup> y la Convención Americana de Derechos Humanos, hecha en San José el 22 de noviembre de 1969, siempre que tal protección se sitúe dentro del ámbito de aplicación material de alguno de los derechos humanos que se recogen en estos dos convenios<sup>158</sup>. Pero el posible recurso al *Tribunal Europeo de Derechos Humanos* (TEDH), en el ámbito regional europeo, o a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y en su caso el posterior reenvío por esta a la *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, por una vulneración del Acuerdo de París que pueda ser subsumida en una violación de alguno de los derechos humanos recogidos en los dos citados convenios, se antoja ahora mismo como de muy excepcional, dado que la práctica totalidad de las obligaciones que recoge el Acuerdo de París presentan una naturaleza adjetiva o procedimental, como ya se ha dado cuenta brevemente en el anterior epígrafe II<sup>159</sup>.

---

procedimientos de solución de controversias del art. 24. Por tanto, a priori el recurso al art. 24 presenta una absoluta independencia con relación a las actuaciones que pueda desarrollar el Comité del art. 15; la aplicación del art. 24 no se supedita o condiciona de ningún modo a la puesta en práctica de los procedimientos de control previstos en el art. 15: véase a este respecto, la valoración que realizaba en 2011 sobre las posibles relaciones entre los procedimientos de solución de controversias y los mecanismos de control en los acuerdos ambientales universales, CARDESA SALZMANN, A., *El control...*, *op. cit.*, pp. 58-61.

<sup>157</sup> BOE n. 243, de 10 de octubre de 1979.

<sup>158</sup> Para el análisis de la jurisprudencia de estos dos tribunales, sobre todo la del TEDH, hasta la fecha más abundante que la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, véanse en la doctrina española más reciente: FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativa a la protección del medio ambiente*, Madrid, 2018; MARTÍNEZ PÉREZ, E.J., *La tutela ambiental en los sistemas regionales de protección de los derechos humanos*, Valencia, 2017.

<sup>159</sup> Incluso si en el Acuerdo de París se establecieran obligaciones de naturaleza sustantiva o material – como así se regulan en el Protocolo de Kioto –, a buen seguro se plantearían obstáculos muy considerables para la admisión de una demanda contra un Estado por los daños causados por la emisión de GEI. Como se insistirá en el siguiente epígrafe VI, entre otros dada la dificultad que presenta atribuir la cuota de responsabilidad tanto histórica como actual a cada Estado por la contaminación atmosférica y las consecuencias perjudiciales que está causando y que va a causar en el futuro el cambio climático. En esta dirección, en 2008 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos decidió no redactar informe alguno ante la petición presentada por la Presidenta de la *Inuit Circumpolar Conference* contra Estados Unidos en nombre de los pueblos Inuit de la región ártica, dado que consideró que la petición no permitía caracterizar los hechos que se planteaban (las consecuencias negativas de las emisiones de GEI para los pueblos Inuit) como constitutivos de una violación de los derechos humanos recogidos en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948; más en concreto, los peticionarios no lograron probar la relación de causalidad entre las emisiones de GEI y las violaciones de sus derechos humanos: CASTILLO DAUDÍ, M. “Cambio climático y derechos humanos: el asunto de los Inuit ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, en GILES CARNERO, R. (coord.), *Cambio climático, energía...*, *op. cit.*, pp. 207-219; MARTÍNEZ PÉREZ, E.J., *La tutela ambiental...*, *op. cit.*, pp. 31-33. Véase más recientemente, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23/17, de 15 de septiembre de 2017, solicitada por la República de Colombia, *medio ambiente y derechos humanos*, párrafo 244, en el que se concreta la respuesta a la opinión consultiva solicitada; según la Corte, un daño significativo transfronterizo medioambiental puede suponer la vulneración de los derechos a la vida y a la integridad física protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Todo ello sin perjuicio de que este sea un ámbito en el que los *tribunales internos* pueden desempeñar un papel relevante, pero no en el plano interestatal, sino en el de la aplicación de las normas internacionales y también nacionales, en primer lugar a los actores privados, en especial las grandes empresas principales responsables de emisiones de GEI. Más en particular, en los últimos años se han presentado un buen número de demandas civiles contra empresas ante tribunales de Estados Unidos y también algunos Estados europeos. Aunque hasta la fecha sin resultados destacables por lo que se refiere a la obtención del cese y/o la reparación de los daños causados por la contaminación de la que son responsables tales empresas<sup>160</sup>. Además, los tribunales internos también pueden asumir un papel importante a la hora de fiscalizar las políticas de lucha contra el cambio climático que estén poniendo en práctica las autoridades nacionales. Se pueden citar a este respecto los casos *Urgenda* y *Leghari*, en los que tribunales de los Países Bajos y de Pakistán decidieron que las autoridades de estos dos Estados, respectivamente, no estaban cumpliendo con sus obligaciones en el ámbito de la protección del medio ambiente contra el cambio climático<sup>161</sup>. Jurisprudencia interna cuyo análisis no puede ser abordado dentro de la extensión que presenta este trabajo.

## **VI. ¿ES DE APLICACIÓN EL DERECHO DE LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL?**

Durante las negociaciones que condujeron a la adopción del Acuerdo de París, sobre todo el grupo de los “países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos

---

<sup>160</sup> Véase a este respecto, IGLESIAS MÁRQUEZ, D., “La litigación climática en contra de los *carbon majors*: apuntes desde la perspectiva de empresas y derechos humanos”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, vol. 37, 2019, 1-37, pp. 14 y ss. y pp. 19 y 23-29, con relación a la demanda presentada ante los tribunales alemanes por un agricultor de la región andina del Perú, Saul Luciano Lliuya, contra la empresa eléctrica alemana RWE, durante los últimos años responsable del 0,45% de las emisiones mundiales de dióxido de carbono, con la que reclama una indemnización de 21000 euros, por considerar que esta empresa es parcialmente responsable del derretimiento del glaciar Palcacocha, lo cual está provocando inundaciones en la localidad de Huaraz –Perú–, donde vive y tiene su explotación agrícola el demandante; la cantidad se justifica teniendo en cuenta la contribución histórica de esta empresa en las emisiones globales de GEI (0,47% del total). En la actualidad, este caso se encuentra ante los tribunales alemanes en fase de pruebas, en la que se deberá demostrar la relación de causalidad entre las emisiones de la empresa alemana y los riesgos de daños medioambientales que sufre el demandante en Perú.

<sup>161</sup> *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*, Sentencia de 24 de junio de 2015; y *Leghari v. Federation of Pakistan*, Sentencia de 4 de septiembre de 2015: véanse BODANSKY, D.; BRUNNÉE, J., y RAJAMANI, L., *International Climate...*, *op. cit.*, pp. 283-290; BORRÁS PENTINAT, S., “La acción popular frente a la omisión de protección climática internacional”, en GILES CARNERO, R. (coord.), *Desafíos de la acción jurídica internacional y europea frente al cambio climático*, Barcelona, 2018, pp. 113-135, pp. 124-128; con anterioridad de la misma autora, BORRÁS PENTINAT, S., “Los litigios climáticos: entre la tutela climática y la fiscalización de las responsabilidades por daños climáticos”, en GILES CARNERO, R. (coord.), *Cambio climático, energía y Derecho internacional: perspectivas de futuro*, Navarra, 2012, pp. 91-104, pp. 97-103; CASSELLA, S., “Responsabilite(s) de l’Etat pour le risque global lie aux changements climatiques”, *Revue Générale de Droit International Public*, t. 123, 2019, pp. 363-389; RUDA GONZÁLEZ, A., “Perspectives de la litigació pel canvi climàtic arran del cas *Urgenda*”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, 2018, pp. 1-43; VILASECA BOIXAREU, I. y SERRA CALVO, J., “Litigación climática y separación de poderes: una aproximación a la cuestión a través de decisiones judiciales de los Estados Unidos”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, 2018, pp. 1-42.

del cambio climático” --a los que se refiere en varias ocasiones este tratado internacional (art. 7.2; 7.6; 9.4; 11.1), pero sin que se incluya una lista con la que se concreten tales Estados<sup>162</sup>--, exigieron a los países desarrollados que asumieran su responsabilidad internacional por los daños que al primer grupo de Estados ya han causado y también por los que van a causar en los próximos años, como consecuencia de sus emisiones de GEI durante los dos últimos siglos. Pero los países desarrollados se negaron a asumir esta reivindicación y por ello no se incluyó ninguna disposición en el Acuerdo de París que pudiera servir de base jurídica para fundamentar una reclamación de responsabilidad internacional con ese alcance.

Es cierto que los países en desarrollo “particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático” consiguieron que se regulara el denominado Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relaciones con las Repercusiones del Cambio Climático (art. 8). Se trata de un mecanismo con el que se prevé financiar tales pérdidas y daños, pero desde un enfoque absolutamente cooperativo<sup>163</sup>, alejado de toda exigencia de responsabilidad internacional. Tanto es así, que en la Decisión de la CP con la que se adopta el Acuerdo de París, se excluye expresamente del ámbito de aplicación de este artículo toda cuestión relativa a la responsabilidad internacional<sup>164</sup>.

Con carácter general, se presentan muchas incertidumbres sobre el DI consuetudinario en vigor en este ámbito. La existencia de una norma en DI que obligue a los Estados principales emisores de GEI durante las últimas décadas a indemnizar por los daños causados y/o que van a causar en los próximos años al resto de Estados, en particular a los PMA y a los PEID, puede ser muy discutida<sup>165</sup>. De plantearse una demanda a este

<sup>162</sup> Grupo este que se debe distinguir del más general o amplio compuesto por los “países en desarrollo” a secas (art. 9.1; art. 10.5; 10.6; 11.4...). En otras ocasiones, como ya se ha insistido, en el Acuerdo de París se distingue entre los “países menos adelantados” (PMA) y “los pequeños Estados insulares en desarrollo” (PEID) (art. 4.6; 9.4, cuyo tenor literal incluye estas dos categorías de Estados dentro de la categoría más general de países en desarrollo “particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático”, ya que las dos mencionadas subespecies de Estados en desarrollo se caracterizan también por tener “limitaciones importantes de capacidad”; 9.9; y 11.1, en el que de forma un tanto confusa se mantiene esta clasificación).

<sup>163</sup> Según el art. 8.4, en el marco de este Mecanismo “se debería actuar de manera cooperativa y facilitativa para mejorar la comprensión, las medidas y el apoyo...”.

<sup>164</sup> Decisión 1/CP.21, p. 51: “Conviene en que el artículo 8 del Acuerdo no implica ni da lugar a ninguna forma de responsabilidad jurídica o indemnización”. En la doctrina, véase SIEGLE, L., “Loss and Damage (Article 8)”, en KLEIN, D. et al. (eds.), *The Paris...*, *op. cit.*, pp. 224-238, p. 230: “The clear statement that parties should take a cooperative and facilitative approach to addressing loss and damage reinforces the idea that adversarial adjudicatory avenues for addressing loss and damage under the Paris Agreement are closed for the time being”; BORRÁS PENTINAT, S., “El mecanismo de pérdidas y daños: el tercer pilar del Acuerdo de París”, en BORRÁS PENTINAT, S. y VILLAVICENCIO CALZADILLA, P. (Eds.), *El Acuerdo de París...*, *op. cit.*, pp. 169-194, para quien “... la exclusión de la posibilidad de responsabilidad y compensación en el ámbito de las pérdidas y daños... probablemente propiciará un aumento de la domesticación de los litigios climáticos”: p. 193.

<sup>165</sup> En este sentido, se debe traer a colación que en 2013 la Comisión de Derecho Internacional (CDI) decidió incluir en su programa de trabajo el tema “Protección de la atmósfera” y nombró Relator Especial al Sr. Shinya Murase. Si bien, la CDI incluyó este tema en su programa de trabajo en el entendimiento de que: “a) la labor sobre el tema se desarrollará de manera que no interfiera con negociaciones políticas relevantes, como las relativas al cambio climático, el agotamiento de la capa de ozono y la contaminación atmosférica

respecto ante un tribunal internacional, no es probable que en la sentencia se concretara tal responsabilidad internacional. Entre otras cuestiones, además de que sea más que dudoso que se haya alcanzado en el DI contemporáneo el *consensus generalis* necesario para afirmar la vigencia de una norma en este sentido que haya podido ser incumplida por los países desarrollados, el Tribunal debería concretar el reparto de esa ahora mismo hipotética responsabilidad internacional entre los Estados principales emisores de GEI y la atribución retroactiva de tal responsabilidad por hechos que tuvieron lugar o se iniciaron hace varias décadas, a modo de Derecho intemporal o mediante la aplicación de las también discutidas nociones de hecho ilícito continuo y hecho ilícito compuesto. Como se ha dicho, en este ámbito normativo “..., the rules on state responsibility offer relatively limited avenues for holding states to account for failures to comply with their obligations, an even more limited options for enforcing compliance”<sup>166</sup>.

Como ya se ha insistido, el Acuerdo de París regula fundamentalmente obligaciones de carácter adjetivo o procedimental, y no se ocupa de establecer obligaciones sustantivas o materiales cuyo incumplimiento pudiera dar lugar a la responsabilidad internacional del Estado –o de la OI, en el supuesto de la UE--. Como es obvio porque no se alcanzó el necesario consenso en la CP para incluir obligaciones de este alcance en el tratado

---

transfronteriza a larga distancia. Sin perjuicio de las cuestiones que se mencionan a continuación, en el tema no se abordarán aspectos como la responsabilidad (liability) de los Estados y sus nacionales, el principio de «quien contamina, paga», el principio de precaución, las responsabilidades comunes pero diferenciadas y la transferencia de fondos y tecnología a los países en desarrollo, incluidos los derechos de propiedad intelectual”: *Informe de la Comisión a la Asamblea General sobre la labor desarrollada en su sexagésimo quinto período de sesiones*, A/CN.4/SER.A/2013/Add.1 (Part.2), p. 84, que puede ser consultado en <http://legal.un.org/ilc/reports/2013/>. Como se reconoce con toda claridad en MURASE, S., *Quinto informe...*, *op. cit.*, p. 11, “cabe recordar que el trabajo de la Comisión sobre este tema tiene por objeto establecer un marco de cooperación para la protección de la atmósfera, no configurar modelos ‘inculpatorios’ en el marco de un régimen de responsabilidad del Estado en Derecho internacional”.

<sup>166</sup> Cf. BODANSKY, D.; BRUNNÉE, J., y RAJAMANI, L., *International Climate...*, *op. cit.*, pp. 44—51 y cita en p. 69; SANDS, Ph., “Climate Change and the Rule of Law: Adjudicating the Future in International Law”, *Journal of Environmental Law*, n. 28, 2016, pp. 19-35, pp. 30 y ss. Recientemente, el Relator Especial nombrado por la CDI sobre “la protección de la atmósfera”, se pronunciaba en esta dirección: “A diferencia de la contaminación atmosférica transfronteriza, en el contexto de la degradación atmosférica global, como el cambio climático, es difícil, si no imposible, identificar qué Estados son responsables de las causas del presunto daño. En el caso de la degradación atmosférica, algunos autores sostienen que hay “responsabilidad colectiva” (de los Estados industriales desarrollados o de los principales Estados emisores), pero ese concepto todavía no está consolidado en el derecho y la práctica internacionales actuales. La noción de “responsabilidades” (en plural) de la expresión “responsabilidades comunes pero diferenciadas” puede referirse a una determinada carga que los Estados desarrollados deben asumir, pero no alude a la responsabilidad (en singular) en el sentido de “responsabilidad del Estado”: *Quinto informe...*, *op. cit.*, pp. 10-11. Con anterioridad, en su sesión de 2006 la CDI aprobó el “Proyecto de principios sobre la asignación de la pérdida en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas”, con el que el órgano codificador intenta establecer los principios que deberían ser aplicados en supuestos en los que esté en juego la indemnización por los daños transfronterizos causados por actividades peligrosas no prohibidas por el DI. A este respecto, la CDI menciona, entre otros ejemplos, los daños transfronterizos causados por accidentes nucleares o por vertidos de buques petroleros, de conformidad con la práctica convencional y el derecho interno en vigor en algunos Estados. No se menciona la posibilidad de que se deban indemnizar los daños transfronterizos causados por el cambio climático: *Informe de la Comisión a la Asamblea General sobre la labor realizada en su quincuagésimo octavo período de sesiones*, A/CN.4/SER.A/2006/Add.1 (Part 2), pp. 62 y ss.

adoptado en la capital francesa. Con todo, a la hora de ratificar el Acuerdo de París, algunos PEID han formulado una declaración con la que pretenden salvaguardar su posición jurídica de cara a posibles futuras reclamaciones de responsabilidad internacional contra los países desarrollados como consecuencia de los daños causados al primer grupo de Estados por el cambio climático<sup>167</sup>. Aunque a fecha de hoy con escasas expectativas de que esa posible responsabilidad internacional llegue a hacerse efectiva. Al menos, el Acuerdo de París no permite sustentar una reclamación internacional con ese alcance.

Así las cosas, lo dispuesto en los arts. 13, 14 y 15 del Acuerdo de París y el desarrollo de estos preceptos por la CP/RA, demuestra que las Partes en este tratado internacional han decidido que la cooperación internacional en la lucha contra el cambio climático se desarrolle a través de la puesta en práctica de una normativa sometida a mecanismos y procedimientos de transparencia y, en alguna medida y en sentido muy amplio, control internacional, dejando de lado la posible aplicación las normas del DI sobre la responsabilidad internacional del Estado. Por lo menos a fecha de hoy, que una de las Partes en este convenio presente una reclamación formal de responsabilidad internacional contra otra de las Partes, por ejemplo por no haber presentado su CDN en cumplimiento del art. 4 de este convenio, y le exija el cese y la reparación del hecho ilícito cometido y en su caso aplique contramedidas permitidas por el DI general con este fin, resulta una hipótesis de laboratorio<sup>168</sup>.

## VII. CONSIDERACIONES FINALES

Se debe insistir en la extraordinaria complejidad del entramado institucional y procedimental que los Estados han desarrollado para hacer posible la cooperación internacional en la lucha contra el cambio climático. Entre otras cuestiones, se puede destacar que un mismo Estado, como es el caso de España, puede participar en tres formaciones de la CP: la CP de la Convención Marco de 1992; la CP del Protocolo de Kioto –CP/RP--; y la CP del Acuerdo de París –CP/RA--. En las que se debata y se decida sobre la aplicación de estos tres convenios internacionales, evidentemente relacionados entre sí, pero con un distinto ámbito de aplicación *rationae materiae* y *rationae personae*.

---

<sup>167</sup> Por ejemplo, la presentada por las Islas Cook, una de las más elaboradas, presenta el siguiente tenor literal: “The Government of the Cook Islands declares its understanding that acceptance of the Paris Agreement and its application shall in no way constitute a renunciation of any rights under international law concerning State responsibility for the adverse effects of climate change and that no provision in the Paris Agreement can be interpreted as derogating from principles of general international law or any claims or rights concerning compensation due to the impacts of climate change”: Véanse las Declaraciones formuladas por las Islas Cook, las Islas Marshall, Micronesia, Nauru, Niue, Islas Salomón, Tuvalu y Vanuatu, también secundada por otro Estado archipelágico mucho más grande, como es Filipinas, en [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=en).

<sup>168</sup> Pero cf. HAMILTON, P., “Counter[measur]ing Climate Change: The ILC, Third State Countermeasures and Climate Change”, *McGill International Journal of Sustainable Development and Policy*, n. 4, 2007, pp. 83-132; MALJEAN-DUBOIS, S., “Climate Change Litigation”, *Max Planck Encyclopedia of Procedural Law*, 2019, pp. 1-26.

Se debe añadir, que la aplicación de toda esta normativa convencional se debe gestionar a través de la técnica del consenso, que se debe alcanzar a través de un proceso en el que participan cerca de 200 Estados de todo el mundo, con posturas en ocasiones muy contrapuestas sobre las medidas que deben ser adoptadas para hacer frente al cambio climático<sup>169</sup>.

En este contexto general, como se dice en el preámbulo de la CVDT, los tratados constituyen un importante “medio de desarrollar la cooperación pacífica entre las naciones sean cuales fueren sus regímenes constitucionales y sociales”. El Acuerdo de París de 2015 no deja de ser un ejemplo más a este respecto, en un ámbito muy particular del DI contemporáneo como el dedicado a la protección del medio ambiente y más en concreto a la lucha contra el cambio climático. Por ello, como valoración provisional, debe ser bienvenido que se haya adoptado este texto convencional<sup>170</sup>. En este sentido, se puede calificar de tratado de protección de intereses generales, que se presenta como “un ingenioso producto normativo obtenido en el laboratorio jurídico del DI sobre el cambio climático”<sup>171</sup>. Pero también es cierto que se trata de una normativa convencional que presenta características muy singulares: en resumen, como se ha podido comprobar en los anteriores epígrafes, se trata de “un instrumento convencional que aglutina disposiciones de muy diversa intensidad normativa así como mecanismos acordes para promocionar y controlar su aplicación, omitiendo toda referencia a las sanciones y a la responsabilidad que pudiera derivarse de su incumplimiento”<sup>172</sup>.

En efecto, como se ha señalado el Acuerdo de París se fundamenta en un “managerial approach”<sup>173</sup>. Con esta normativa convencional, en vez de acordar obligaciones jurídicas sustantivas, los Estados han optado por articular y desarrollar una alambicada estructura institucional y procedimental que facilite la negociación diplomática continuada; con el objetivo general de disponer de un cuadro normativo estable que permita la adopción de medidas para hacer frente al cambio climático; andamiaje normativo que se presenta con

---

<sup>169</sup> JUSTE RUIZ, J., “El tercer pilar del régimen internacional para responder al cambio climático: el Acuerdo de París de 2015”, en BORRÁS PENTINAT, S. y VILLAVICENCIO CALZADILLA, P. (eds.), *El Acuerdo de París...*, *op. cit.*, pp. 29-51, pp. 32-33, advierte que la aplicación de la técnica del consenso en estas tres CP puede hacer que en la práctica se diluya la diferencia entre los Estados Partes en cada uno de estos tres tratados y los Estados que sin ser partes asisten a las CP en calidad de observadores; de modo que Estados Unidos puede participar como observador en la CP/RP (CP en el Protocolo de Kioto) y tratar de influir teniendo en cuenta su peso diplomático en el contenido de las decisiones que por consenso se adopten en el seno de esta CP; situación que también se podría dar en el caso de la CP/RA si finalmente Estados Unidos se retira del Acuerdo de París.

<sup>170</sup> Como se ha dicho, “success or failure in combating climate change will depend as much or more on other factors, such as domestic politics and technological change. But the willingness of states to come together and agree on a comprehensive, universal, long-term, and in many ways ambitious agreement bodes well for our chances of limiting dangerous global warming”: BODANSKY, D.; BRUNNÉE, J., y RAJAMANI, L., *International Climate...*, *op. cit.*, p. 250.

<sup>171</sup> RODRIGO HERNÁNDEZ, A.J., “El Acuerdo de París sobre el cambio climático: un nuevo tipo de tratado...”, *loc. cit.*, p. 71. Veáse con carácter general sobre los tratados de protección de intereses generales, RODRIGO HERNÁNDEZ, A.J. y ABEGÓN, M., “El concepto y efectos de los tratados de protección de intereses generales de la comunidad internacional”, *REDI*, vol. 69, 2017, pp. 167-193.

<sup>172</sup> FAJARDO DEL CASTILLO, T., *loc. cit.*, p. 49.

<sup>173</sup> DOELLE, M., “Assessment of Strengths and Weaknesses”, en KLEIN, D. et al. (eds.), *The Paris...*, *op. cit.*, 375-388, p. 376.

una vocación temporal que abarca como mínimo nada menos que las próximas cuatro décadas<sup>174</sup>. Por esta vía, el Acuerdo de París establece sistemas de negociación continuada de muy largo recorrido en los que se pueda hacer efectiva la implicación y la confianza de las Partes en esta normativa convencional<sup>175</sup>. En el marco de este “managerial approach”, lo dispuesto en los arts. 13, 14 y 15 “are at the heart of the process put in place under the Paris Agreement to ensure progression of individual and collective ambition towards the long-term goal”<sup>176</sup>.

En este sentido, las Partes en el Acuerdo de París han optado por adoptar un tratado internacional en el que no se establecen obligaciones sustantivas o de contenido, permitiendo una gran discrecionalidad en el cumplimiento de los objetivos principales de este tratado, por lo que se refiere a la mitigación, la adaptación, la financiación y la transferencia de tecnología. A cambio, han decidido establecer una en buena medida intrincada arquitectura orgánica y procedimental dirigida, en primer lugar, a recopilar, verificar, hacer pública y debatir públicamente la información relativa a la actuación que están llevando a cabo las Partes con el fin de alcanzar tales objetivos, ya sea de forma individual, para lo que han diseñado el mecanismo de transparencia reforzada (art. 13); ya sea de forma colectiva, para lo que han previsto el balance mundial (art. 14). Como ya se ha insistido, se trata de exponer públicamente ante todas las Partes y la sociedad civil internacional en general, la situación en la que se encuentra el cumplimiento y la aplicación de este tratado internacional. En el contexto de los equilibrios y contrapesos que han sido necesarios para alcanzar el consenso al que ha sido posible llegar en las CP en las que se ha negociado y adoptado el Acuerdo de París, se trata de dos disposiciones muy importantes a los efectos de que se alcancen los objetivos previstos en el art. 2 del Acuerdo de París

Asimismo, las Partes han acordado poner en práctica un mecanismo que, como su propio nombre indica, está principalmente dirigido a facilitar la aplicación y promover el cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo de París (art. 15). Mecanismo cuyas características y singularidades lo diferencian en cierta medida de los mecanismos de control que se aplican en otros sectores del ordenamiento internacional, e incluso también de sus antecesores que venían actuando en el marco de otros convenios internacionales sobre medio ambiente, como por ejemplo el Protocolo de Kioto. Como se ha puesto de manifiesto en el epígrafe IV, dada la falta de consenso para la concreción de obligaciones sustantivas o materiales, las Partes han diseñado, con todas las excepciones, cautelas y condiciones que caracterizan su funcionamiento, un mecanismo para facilitar y promover que se alcancen los objetivos contemplados en el Acuerdo de París, y no para castigar o sancionar los incumplimientos de este acuerdo internacional. Se trata de un enfoque basado fundamentalmente en la cooperación con las autoridades de la Parte a la que el Comité aplica una de las cuatro modalidades de examen ya estudiadas. Todo ello, además,

---

<sup>174</sup> En esta dirección, por ejemplo el art. 41 establece como objetivo alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros en *la segunda mitad del siglo*; es decir, a partir de 2050: véase DE LASSUS ST-GENIÈS, G., “L’accord de Paris...”, *loc. cit.*, pp. 48-50.

<sup>175</sup> GILES CARNERO, R., “La dimensión del principio de responsabilidades...”, *loc. cit.*, p. 106.

<sup>176</sup> DOELLE, M., “Assessment...”, *loc. cit.*, p. 383.

en el marco de la flexibilidad de la que pueden disfrutar los países en desarrollo en la aplicación del art. 15 –también de los arts. 13 y 14--. Por todo ello, se ha valorado al mecanismo previsto en el art. 15 como un mecanismo que presenta “commensurable soft compliance features”<sup>177</sup>. Aun con todas estas características y singularidades, como se ha comprobado en el epígrafe IV, en alguna medida el art. 15 regula el control de la aplicación y el cumplimiento de las pocas obligaciones jurídicas que se recogen en el Acuerdo de París. Habrá que esperar a que el Comité del art. 15 entre en funcionamiento y ponga en práctica las distintas modalidades que se prevén, y entre ellas el denominado “examen de cuestiones”, para poder valorar hasta qué punto la aplicación de este precepto permite el desarrollo de un mecanismo efectivo de control de la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo de París. Aunque ahora mismo, a la vista de su regulación por la CP/RA, caben muy pocas expectativas a este último respecto.

En definitiva, como ya se ha reiterado las evidentes limitaciones que presenta el Acuerdo de París son consecuencia de la falta de consenso sobre las obligaciones sustantivas o materiales que idealmente debería recoger un tratado internacional sobre el cambio climático, principalmente las referidas a la concreción de los esfuerzos de mitigación, de adaptación, de financiación y de transferencia de tecnología a cargo de todas las Partes, pero sobre todo de los principales emisores de GEI actuales e históricos (China, Estados Unidos, UE, Federación de Rusia, Japón...), así como de los países con unas emisiones per cápita más elevadas (Qatar, Arabia Saudí...). Ante esta situación y con el evidente objetivo de poder adoptar por consenso un texto convencional con una clara vocación universal que permita la participación de todos los Estados del mundo, las Partes han optado por articular una compleja estructura institucional y procedimental de negociación y cooperación permanentes, con la que se intente llegar a acuerdos sobre tales obligaciones sustantivas o materiales, que a su vez permitan alcanzar el objetivo previsto en el art. 2 del Acuerdo de París. Todo indica que tanto la redacción de los arts. 13, 14 y 15, como su posterior desarrollo por la CP/RA, responden a esta lógica<sup>178</sup>. Falta por comprobar si ante la urgencia que presenta la respuesta ante el cambio climático, la cooperación que las Partes serán capaces de poner en práctica en el seno de esta estructura

---

<sup>177</sup> BODANSKY, D.; BRUNNÉE, J., y RAJAMANI, L., *International Climate...*, *op. cit.*, pp. 70.

<sup>178</sup> Con carácter general, después del análisis del intento de aplicación del mecanismo de cumplimiento obligatorio del Protocolo de Kioto a Canadá, lo que fue alegado por las autoridades canadienses como uno de los motivos de su retirada en 2012 de este tratado internacional, el Ponente de la CDI MURASE, S., *Quinto informe...*, *op. cit.*, p. 24, advierte lo siguiente: “la práctica del grupo de control del cumplimiento indica que, cuando el incumplimiento da lugar a sanciones, las partes pueden mostrarse reacias a comprometerse a adoptar medidas más ambiciosas y, lo que es peor, pueden decidir no adherirse en absoluto al acuerdo. Por esa razón, el carácter de los mecanismos de incumplimiento establecidos para los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente después del Protocolo suele ser para facilitación/promoción”. Cabe recordar también, que Estados Unidos alegó como una de las razones de la no ratificación del Protocolo de Kioto, que dentro de la competencia *rationae personae* del Comité de cumplimiento previsto en este convenio se incluyeran sólo a los países desarrollados que se relacionan en los Anexos de la Convención Marco: KOHLI, A., “Making Sense of Transparency and Review in the Paris Agreement”, *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 26, 2015, 46-67, p. 62. En este sentido, supra ya se ha hecho referencia a la postura que mantiene la administración del Presidente Trump con relación al Acuerdo de París.

institucional y procedimental ofrecerá el resultado buscado. A fecha de hoy cabe mantener una buena dosis de escepticismo<sup>179</sup>.

En una perspectiva más general, se puede sostener que “... international climate change law sits squarely within the fields of international environmental law and public international law more broadly”<sup>180</sup>. En este sentido, también se puede mantener que el Acuerdo de París no deja de ser un tratado internacional, por principio sometido al DI general y algo más en particular a lo dispuesto en el CVDT, tanto por lo que se refiere a las normas primarias de este ordenamiento, como a sus normas secundarias y terciarias que regulan la responsabilidad internacional y la solución de controversias. Entre otras de sus disposiciones, el comentado art. 24 en el que se lleva a cabo una remisión a las disposiciones del art. 14 de la Convención Marco sobre solución de controversias, así lo confirma. Por tanto, según el tenor literal de las disposiciones de este convenio internacional, no se puede excluir que a esta normativa convencional se le apliquen las normas secundarias y terciarias del DI general que se ocupan de la responsabilidad internacional y de la solución de controversias. Es decir, de las disposiciones del Acuerdo de París no se puede deducir que con esta norma convencional se cree un régimen totalmente autónomo de responsabilidad internacional y de solución de controversias, a modo de *self contained regime*, previstos con carácter general en el art. 55 del citado Proyecto de Artículos aprobado por la CDI en 2001, con el título de “Lex specialis”<sup>181</sup>.

No obstante, como se ha comprobado en los anteriores epígrafes II, III y IV, los legisladores de este tratado internacional han decidido, en aras de poder adoptar este

<sup>179</sup> Como señala PIGRAU SOLÉ con relación a la situación de grave riesgo en la que se encuentran los PEID como consecuencia del cambio climático, “... no parece que el ritmo y la intensidad de los compromisos adquiridos por la Comunidad Internacional hasta ahora vayan a ser suficientes para responder a las necesidades urgentes puestas de relieve por la comunidad científica, ni tampoco para impedir un agravamiento, tal vez irreversible, de la situación de los PEID”: PIGRAU SOLÉ, A., “Calentamiento global...”, *loc. cit.*, p. 276. De hecho en el momento de adoptarse el Acuerdo de París, la propia CP advirtió que de conformidad con las CDN previstas presentadas hasta la fecha, no se garantizaba que se iban alcanzar los objetivos establecidos en el art. 2: véase párr. 17 de la citada Decisión 1/CP.21. Como posteriormente ha sido confirmado desde el PNUMA y otros organismos de ámbito nacional: véase la valoración de CAMPINS ERITJA, M. “Entre la urgència a Fiji i la complexitat a Bonn. El lent camí per a la posada en marxa de l’Acord de París”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VIII, 2017, pp. 1-8.

<sup>180</sup> BODANSKY, D.; BRUNNÉE, J., y RAJAMANI, L., *International Climate...*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>181</sup> Con el siguiente tenor literal: “Los presentes artículos no se aplicarán en el caso y en la medida en que las condiciones de existencia de un hecho internacionalmente ilícito, el contenido de la responsabilidad internacional de un Estado o el modo de hacerla efectiva se rijan por normas especiales de Derecho internacional”. Si bien, como señalada el órgano codificador en sus comentarios, este art. abarca “tanto las formas ‘fuertes’ de *lex specialis*, inclusive aquellas a que se hace referencia muchas veces como regímenes completos en sí mismos, como las formas ‘débiles’, tales como determinadas disposiciones de un tratado sobre una sola cuestión, por ejemplo una disposición específica de un tratado que excluya la restitución”: *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre su 53º período de sesiones, A/56/10*, texto del art. 55 y comentarios del órgano codificador en pp. 394 y ss. y cita en p. 397. Por tanto, con este precepto se contemplan tanto la posible existencia de *self contained regime* en su sentido más estricto, a modo de regímenes totalmente autosuficientes, como de regímenes internacionales especiales de alcance muy diverso, en los que se regulan determinadas normas primarias y secundarias de carácter específico o singular con relación a las normas del DI general. En la doctrina, véanse las referencias que se incluyen en las siguientes notas a pie, y con carácter general THIRLWAY, H., *The sources...*, *op. cit.*, pp. 195-222 y pp. 218-219 con relación al DI dedicado a la protección del medio ambiente.

acuerdo internacional por consenso y alcanzar el mayor número de ratificaciones que sea posible, que regule básicamente obligaciones adjetivas o procedimentales. Y que a tales obligaciones se les apliquen los mecanismos y procedimientos de transparencia y control previstos en el propio tratado. Según se ha puesto de manifiesto en los epígrafes V y VI, no parece que a la hora de negociar y adoptar el Acuerdo de París, en el seno de la CP se tuviera la intención de que a esta normativa convencional se le apliquen las normas secundarias y terciarias del DI general que se ocupan de la responsabilidad internacional y de la solución de controversias. Por más que formalmente no se pueda excluir totalmente esta posibilidad de conformidad con el tenor literal de las disposiciones de este convenio internacional<sup>182</sup>, el desarrollo llevado a cabo por la CP/RA de los arts. 13, 14 y 15 del Acuerdo de París así lo corrobora. Por tanto, con la adopción del Acuerdo de París y las Decisiones de la CP/RA que desarrollan sus disposiciones, se ha optado por establecer *un régimen especial de supervisión de la aplicación y el cumplimiento de este convenio*<sup>183</sup>, con sus propios mecanismos y procedimientos de aplicación de normas; con el que se deja de lado, al menos *a priori*, la posible aplicación de las normas sobre la responsabilidad internacional del Estado y el recurso a las instancias de solución de controversias previstas en el citado art. 14 de la Convención Marco. Mecanismos y procedimientos que, como se acaba de insistir, los Estados han considerado más idóneos para tratar de resolver de cara al futuro los desacuerdos sobre los temas que no fue posible consensuar en las CP en las que se negoció este tratado internacional.

En conclusión, con la adopción del Acuerdo de París se hace patente que la espectacular expansión *rationae materiae* que ha conocido el DI contemporáneo posterior a la Segunda Guerra Mundial<sup>184</sup>, en el contexto de la progresiva y creciente sectorialización y regionalización que ha afectado a este ordenamiento jurídico<sup>185</sup>, ha tenido como

---

<sup>182</sup> Es decir, no se puede excluir totalmente la posibilidad de que los Estados partes en el Acuerdo de París hagan uso de las contramedidas contra un Estado parte que incumple las obligaciones jurídicas previstas en este tratado, y exijan el cese y la reparación de tal incumplimiento; aunque, como ya se ha insistido, a fecha de hoy se presente como una hipótesis de laboratorio: véase con carácter general en la doctrina para una crítica de la noción de *self-contained regimes* en su sentido más estricto o excluyente, como de forma “fuerte” de *lex specialis*, según la mencionada distinción que mantiene la CDI, incluso en el supuesto del Derecho de la Unión Europea, a buen seguro el subsistema particular del DI que presenta mayor autonomía, de SIMMA, B., y PULKOWSKI, D., “Of Planets and the Universe: Self-contained Regimes in International Law”, *European Journal of International Law*, vol. 17, pp. 483-529; y con anterioridad del primer autor, SIMMA, B., “Self-Contained Regimes”, *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. XVI, 1985, 111-136; en la doctrina española, véase, entre otros, AZNAR GÓMEZ, M.J., “En torno a la unidad sistémica del Derecho Internacional”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LIX, 2007, pp. 563-594.

<sup>183</sup> Sobre la noción de regímenes internacionales especiales en DI, véase en la doctrina española, CASANOVAS Y LA ROSA, O., “Aproximación a una teoría de los regímenes en Derecho internacional público”, en RODRIGO HERNÁNDEZ, A., y GARCÍA SEGURA, C. (eds.), *Unidad y pluralismo en el Derecho Internacional Público y en la comunidad internacional*, Madrid, 2011, pp. 41-60; y las aportaciones que se contienen en esta misma obra colectiva de PÉREZ GONZÁLEZ, A., “Pluralidad de regímenes, unidad del ordenamiento”, pp. 151-166; REMIRO BROTONS, A., “La noción de regímenes internacionales en el Derecho internacional público”, pp. 167-176; y HUESA VINAIXA, R., “El impacto de los regímenes especiales en las fuentes del Derecho internacional”, pp. 177-191.

<sup>184</sup> Como recientemente ha destacado y desarrollado en su Curso General TREVES, T., “The Expansion of International...”, *loc. cit.*, pp. 40-46 y 50-61.

<sup>185</sup> Véase a este respecto, por todos, el conocido informe del Grupo de estudio de la CDI presidido por KOSKENNIEMI, M., “Fragmentación del Derecho Internacional: dificultades derivadas de la

consecuencia que se regulen a nivel internacional nuevos ámbitos materiales de una gran complejidad, en los que durante décadas persisten los desacuerdos entre los Estados sobre su regulación sustantiva o material, y en los que el ordenamiento jurídico internacional se presenta como una herramienta puesta a su disposición para establecer estructuras permanentes de cooperación con las que se trate de dar solución a los intereses que están en juego, en este caso nada menos que hacer frente a las graves consecuencias que acarrea el cambio climático. Con el Acuerdo de París los Estados han usado esta herramienta con una extraordinaria flexibilidad, para poder alcanzar un acuerdo de mínimos que permitiera la adopción por consenso de este tratado internacional. En los próximos años –y décadas-- se podrá comprobar si con esta normativa convencional se ofrece una respuesta jurídico internacional efectiva ante el cambio climático, sin duda un desafío de una enorme magnitud para toda la humanidad.

---

diversificación y expansión del Derecho Internacional”, en *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 58º período de sesiones*, A/61/10, pp. 441-465.