

EL RÉGIMEN DE CUMPLIMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PARÍS

THE COMPLIANCE AND IMPLEMENTATION REGIME OF THE PARIS AGREEMENT

*Eduardo Silva Besa**

RESUMEN: La insuficiencia de las actuales Contribuciones Nacionalmente Determinadas –promesas individuales de los países sobre sus acciones climáticas– para alcanzar los objetivos de largo plazo del Acuerdo de París, genera una interrogante sobre la efectividad del Tratado para hacer frente al desafío global del cambio climático. Ante este escenario, adquieren una importancia crítica los mecanismos diseñados para la rendición de cuenta y la facilitación del cumplimiento del Tratado, a pesar de que la mayor parte de las disposiciones del Acuerdo de París tienen una naturaleza de derecho blando y carecen de fuerza vinculante. Los arreglos institucionales y procedimientos establecidos para este régimen climático fueron construidos sobre la base de la experiencia de los mecanismos de cumplimiento de otros Acuerdos Multilaterales sobre Medioambiente (AMUMA). Estos mecanismos de facilitación del cumplimiento se caracterizan por adoptar un esquema denominado en la doctrina como gerencial, que privilegia un modelo no punitivo o sancionatorio, y que busca promover la cooperación con la Parte en las situaciones de incumplimiento, el cual, en la mayoría de los casos, se debe más a la falta de capacidades o recursos que a razones de alcance legal.

PALABRAS CLAVES: Acuerdo de París, derecho blando, mecanismos, cumplimientos.

*Abogado. Diplomático del Ministerio de RR.EE. y delegado de Chile en las negociaciones internacionales sobre cambio climático. Miembro del Comité de Cumplimiento del Protocolo de Kioto de Naciones Unidas. Miembro del Grupo de Trabajo de Cambio Climático del Grupo de Observación de la Tierra (GEO). Correo electrónico: edosilvabesa@hotmail.com

ABSTRACT: The inadequacy of the current Nationally Determined Contributions –individual pledges by countries regarding their climate actions– to achieve the long-term goals of the Paris Agreement raises questions about the effectiveness of the treaty in addressing the global challenge of climate change. Given this scenario, the mechanisms designed for accountability and facilitating compliance with the treaty acquire critical importance, despite the fact that most of the provisions of the Paris Agreement have a nature of soft law and lack binding force. The institutional arrangements and procedures established for this climate regime were built on the experience of the compliance mechanisms of other Multilateral Environmental Agreements (MEA).

This governance is characterized by adopting a scheme known in the doctrine as managerial, which favors a non-punitive or sanctioning model and which seeks to promote cooperation with the Party in situations of non-compliance, which in most cases is due more to lack of capacities or resources than to circumstances of legal nature.

KEYWORDS: Paris Agreement, soft law, compliance, mechanisms.

INTRODUCCIÓN

La Secretaría de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) elaboró un informe de síntesis, cuya última actualización es de octubre de 2021, el cual comprende una recopilación de la información de las ciento sesenta y cinco Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC por sus siglas en inglés), que representan a las ciento noventa y dos partes del Acuerdo de París¹. Las contribuciones determinadas en el ámbito nacional constituyen el principal instrumento establecido en el Acuerdo para cumplir sus objetivos de largo plazo y contienen información sobre las metas, políticas y medidas adoptadas por los Estados para reducir las emisiones nacionales y sobre la adaptación al impacto del cambio climático.

El citado informe confirma que la suma de todas las metas de las NDC es insuficiente para lograr el objetivo previsto en el artículo 2 del Acuerdo de París, esto es, mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2.º C. En efecto, el valor agregado de las metas de mitigación contenidas en las NDC conllevaría un aumento considerable de alrededor del 16 % de las emi-

¹ Nationally determined contributions under the Paris Agreement. Synthesis report by the secretariat. FCCC/PA/CMA/2022/4. Oct 26, 2022. UNFCCC. Secretariat. Véase <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs/ndc-synthesis-report/ndc-synthesis-report#Mitigation-including-co-benefits>

siones mundiales de gases de efecto invernadero (GEI) en 2030 en comparación con 2010. Lo anterior, además, en el poco probable escenario de que todos los países cumplan en integridad con los compromisos asumidos en sus contribuciones.

Este resultado fue complementado por las últimas conclusiones del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés), que advierte que el incremento de las emisiones globales puede conducir a un aumento de la temperatura de unos 2,7.° C a fines de siglo, a menos que se introduzcan cambios significativos en el corto plazo. El IPCC ha calculado que para lograr mantener la temperatura media mundial bajo los 2.° C se requiere una reducción de las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) del 25 % en 2030. Asimismo, el Panel estimó que sería necesario llegar a una disminución de un 45 % en 2030 para limitar el calentamiento a 1,5.° C, meta aspiracional señalada en el artículo 2.1 a) del Acuerdo².

Frente a este panorama que muestra una considerable distancia entre las metas comprometidas por las partes y los objetivos de largo plazo del Acuerdo de París, surge la interrogante sobre cuáles son los instrumentos y mecanismos que contempla el Acuerdo para favorecer y promover su ejecución y que permitirán alinear las NDC con las recomendaciones del mundo científico.

Existe un consenso en torno a que uno de los elementos críticos para la implementación es la eficiencia de los sistemas y de la arquitectura contemplada en el Tratado para facilitar la ejecución de las obligaciones de las partes y que está diseñada para comprender y comparar de mejor forma las acciones que están desarrollando los países en la implementación de sus NDC. Todo lo anterior bajo la prevención de que, en último término, es la voluntad de los Estados y no la eficiencia de los mecanismos de cumplimiento lo determinante para garantizar la concreción de los fines del Acuerdo de París.

Uno de los objetivos del inicio de las negociaciones sobre un nuevo acuerdo referido al régimen climático, en el marco del mandato de la Plataforma de Durban³, fue avanzar hacia un convenio de carácter universal que comprendiera al mayor número posible de países de la comunidad internacional, en particular a los grandes emisores del mundo en desarrollo (China e India, entre otros). Se buscaba superar la visión binaria plasmada en el Protocolo de Kioto (PK), que estableció metas cuantificadas y obligatorias para los países desarrollados y compromisos voluntarios para los Estados en vías de desarrollo.

² Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5.° C. Unidad de Apoyo Técnico del Grupo de Trabajo I. 2019. IPCC. Véase www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/SR15_Summary_Volume_spanish.pdf

³ Decision 1/CP.17. FCCC/CP/2011/9/Add.1. Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action. December 2011. UNFCCC.

El régimen adoptado bajo el PK demostró ser insuficiente para enfrentar este desafío global, en gran medida debido a que los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero resultaron ser muy bajos y no contemplaron escenarios económicos que condujeron a menores emisiones que no estuvieron asociadas a los esfuerzos de mitigación de los países contratantes⁴.

Sumado a lo anterior, la cobertura de las emisiones globales del PK fue inadecuada, ya que comprometió solo a un número limitado de Estados, que comprendían en su conjunto un cuarto de las emisiones mundiales al momento en que el protocolo entró en vigor. En la práctica, aunque los países signatarios del PK cumplieron con las metas comprometidas, los reportes científicos posteriores a su implementación demostraron que los resultados alcanzados fueron insuficientes para detener el crecimiento de las emisiones globales de GEI.

Además, algunos autores estiman que la naturaleza vinculante de las metas establecidas en el PK puede haber llevado a una menor participación. El carácter mandatorio de las metas cuantificadas, sumado a un mecanismo de cumplimiento de alcance sancionatorio (al menos en una de sus ramas), habrían sido factores que contribuyeron a la no ratificación del PK por parte de Estados Unidos y a la marginación de Japón del Segundo Periodo de Compromiso acordado en la Enmienda de Doha⁵.

Por lo tanto, ampliar la cobertura fue una prioridad. Considerando este objetivo, se plantearon dos interrogantes. Por una parte, si este nuevo instrumento, aplicable sobre una base más global, también sería un tratado. Y, por otra parte, si era aconsejable establecer límites vinculantes para las reducciones de emisiones y mantener un mecanismo de cumplimiento de carácter punitivo siguiendo el modelo del PK⁶.

Aunque hubo propuestas de establecer el nuevo régimen climático a través de una Decisión de la Conferencia de las Partes (COP) de la CMNUCC, la opinión mayoritaria decantó hacia la negociación de un tratado de carácter vinculante bajo los principios y normas del Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados.

Asimismo, en forma progresiva, se llegó a la conclusión de que se debía adoptar un enfoque flexible, basado en la colaboración y el fomento de la confianza mutua, para lograr objetivos colectivos que permitieran lograr un acuerdo de alcance global y limitar de forma efectiva el incremento de la temperatura. La incorporación del mundo de desarrollo en este esfuerzo mundial y el in-

⁴ MOREL (2014), p. 4.

⁵ Enmienda de Doha al Protocolo de Kioto. 2012. Naciones Unidas. La enmienda entró en vigor el 31 de diciembre de 2020. Véase https://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/kp_doha_amendment_spanish.pdf

⁶ BODANSKY (2016), p. 7.

volucramiento de todos los países desarrollados (sin exclusiones), quienes estaban llamados a ejercer un liderazgo, solo sería posible si se adoptaba un enfoque distinto al del PK.

A diferencia del Protocolo de Kioto, el sistema establecido por el Acuerdo de París permite que cada parte determine de manera individual su contribución a los objetivos de largo plazo. De esta forma, en lugar de que se establecieran metas cuantificadas y obligatorias de reducción de emisiones, se acordó que el objetivo de limitar el aumento de la temperatura global sería alcanzado a través del esfuerzo agregado de promesas voluntarias de cada una de las partes del Acuerdo.

I. EL PREDOMINIO DEL *SOFT LAW* EN EL ACUERDO DE PARÍS Y LAS IMPLICANCIAS RESPECTO A SU RÉGIMEN DE PROMOCIÓN DE CUMPLIMIENTO

El Acuerdo de París es un tratado bajo la definición de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que crea obligaciones vinculantes desde el punto jurídico para sus partes y cuyo cumplimiento no tiene un carácter voluntario.

Para que se considere tratado, un instrumento internacional debe cumplir, entre otros, con el criterio de que sea vinculante, lo que ocurre cuando las partes contratantes se han comprometido a crear derechos y obligaciones jurídicas. Es relevante que los Estados acepten y asuman que una norma representa una obligación, y que su cumplimiento es requerido y no de carácter opcional⁷. Cada una de estas condiciones se observan en el Acuerdo de París.

En el ámbito del derecho internacional, la naturaleza vinculante de una disposición legal no está asociada a los instrumentos creados para su ejecución. La observancia no es una condición necesaria para que un instrumento o norma sea obligatoria desde el punto de vista legal⁸. Un tratado es obligatorio y debe cumplirse de buena fe por su propia naturaleza, no porque exista un mecanismo de cumplimiento disponible para tratar los problemas de ejecución. Una norma internacional no es vinculante porque se hace cumplir, se hace cumplir porque ya es obligatoria⁹.

Según señala la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas:

⁷ NAVA (2016), p. 6.

⁸ *Ibid.*

⁹ GOETEYN (2011), p. 9.

“En general los efectos de los tratados dependen de la aplicación de los siguientes principios del derecho internacional general y de las consecuencias que proceda inferir de ellos: a) el principio del consentimiento (*ex consensu advenit vinculum*), según el cual la obligación convencional tiene su fundamento inmediato en el consentimiento de las Partes, el cual genera una obligación jurídica; b) el principio *pacta sunt servanda*, bajo el cual se considera que un tratado es un instrumento que contiene estipulaciones vinculantes, que deben ser cumplidas de buena fe; c) el principio de la unidad y continuidad del Estado; d) el principio de la primacía del derecho internacional sobre el derecho interno; y e) el principio *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, en virtud del cual un tratado produce efectos únicamente entre las Partes que lo celebran y no crea obligaciones para un tercer Estado sin su voluntad”¹⁰.

Si bien la Convención de Viena proclama que los tratados generan obligaciones jurídicas, esto no significa que cada disposición de un convenio conlleva la creación de un compromiso vinculante para las partes contratantes. El Acuerdo de París es un ejemplo de un instrumento en que no todas sus disposiciones producen obligaciones legales. En efecto, se trata de un convenio internacional compuesto por una combinación de preceptos de naturaleza obligatoria, por lo general de carácter procedimental, y de un elevado número de cláusulas con un alcance más bien aspiracional o en que el sujeto obligado es indeterminado o colectivo. Expresado en términos doctrinarios, es un convenio que comprende elementos de derecho duro (*hard law*) y expresiones de derecho blando (*soft law*).

En términos generales, los tratados internacionales generan normas legales que son catalogadas como derecho duro. Se trata de reglas de naturaleza vinculante cuya observancia no es optativa, enunciadas con un lenguaje que permite precisar tanto el contenido de la obligación como el sujeto obligado y en el que el incumplimiento genera la responsabilidad del Estado.

Sin embargo, un instrumento jurídico puede incorporar algunos preceptos o declaraciones que carezcan de obligatoriedad, lo cual no altera su condición de tratado conforme al derecho internacional. Estos enunciados se caracterizan por tener un lenguaje más bien vago o impreciso, que hace referencia a ciertos principios generales o metas aspiracionales y en el que existe un sujeto indeterminado o colectivo. Este tipo de disposiciones son denominadas en la doctrina como derecho blando o flexible.

En el ámbito de la teoría de las fuentes del derecho internacional existen escuelas o modelos que adoptan posiciones disímiles sobre la validez de la distinción doctrinaria entre normas de derecho duro y de derecho blando. Como

¹⁰ *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, vol. 1, 1959, Naciones Unidas.

plantea Cesar Nava Escudero¹¹, haciendo referencia a Anne Peters e Isabella Pagotto¹², por un lado, se encuentra una visión clásica o tradicional que sostiene que no es adecuado atribuir el carácter de norma a preceptos o declaraciones que carecen de una normatividad vinculante, debido a que el propósito intrínseco del derecho internacional es crear reglas de naturaleza obligatoria. Por otra parte, existen autores que han elaborado un modelo denominado de gradación normativa, según el cual el derecho internacional está compuesto por diversos tipos de reglas ubicadas en distintos grados o niveles, cuyos efectos legales son más o menos rigurosos. Para sus proponentes, en el derecho internacional se produce un proceso continuo de evolución en el que interactúan preceptos de naturaleza blanda o flexible y normas de carácter duro o vinculante.

La incorporación en el Acuerdo de París de numerosos preceptos de naturaleza enunciativa y sin efectos vinculantes no es algo novedoso en el ámbito del derecho internacional del medioambiente y, en particular, en materia de régimen internacional del cambio climático¹³.

Según Gregory Shaffer y Mark Pollack,¹⁴ algunas de las razones que explican la preferencia por este tipo de disposiciones en los convenios internacionales sobre protección ambiental son:

- i) los menores costos en cesión de soberanía para los Estados en áreas consideradas como sensibles;
- ii) favorecen mayores niveles de participación y esquemas más profundos de cooperación;
- iii) son más flexibles para enfrentar desafíos con alto nivel de incertidumbre y
- iv) permiten alcanzar soluciones de consenso cuando existen intereses diversos o contrapuestos.

En el Acuerdo de París el carácter obligatorio de una disposición está determinado, en la mayoría de los casos, por la elección del verbo y del sujeto de la obligación. Algunas obligaciones procedimentales se aplican a cada parte en forma individual¹⁵, a un conjunto específico¹⁶ (*i.e.* países desarrollados) o a todas las partes en forma colectiva¹⁷. En algunos casos las cláusulas del Acuerdo no identifican al sujeto obligado¹⁸.

¹¹ NAVA (2016), p. 9.

¹² PETERS y PAGOTTO (2006), p. 11.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ SHAFFER & POLLACK (2010), p. 706.

¹⁵ Artículos 4.2, 4.3, 4.9, 4.17 y 7.9 del Acuerdo de París.

¹⁶ Artículo 9.5 del Acuerdo de París.

¹⁷ Artículos 4.8, 4.19 and 11.3 del Acuerdo de París.

¹⁸ Artículo 4.5 del Acuerdo de París.

Entre las obligaciones de procedimiento de carácter individual de mayor relevancia vinculadas a la Contribución Nacionalmente Determinada (NDC), se encuentran las siguientes:

- Preparar, comunicar y mantener las sucesivas NDC (artículo 4, párrafo 3).
- Al comunicar sus NDC, proporcionar la información necesaria para su claridad, transparencia y comprensión (artículo 4, párrafo 8).
- Comunicar en forma periódica las NDC cada cinco años, las que deben representar una progresión respecto a la NDC actual y buscando reflejar la mayor ambición posible (artículo 4, párrafo 3).
- Rendir cuenta de su NDC, asegurando promover la integridad ambiental, la transparencia y evitar el doble cómputo (artículo 4, párrafo 13).

A lo anterior se añaden otros compromisos procedimentales relacionados con la entrega de reportes bienales e inventarios nacionales de GEI bajo el denominado Marco Reforzado de Transparencia dispuesto en el artículo 13 del Acuerdo y la obligación de los países desarrollados de proporcionar informes sobre los recursos financieros entregados a los Estados en desarrollo (artículo 9 párrafo 5).

Fuera de este limitado número de obligaciones adjetivas y de procedimiento, una parte importante de las disposiciones sustantivas relativas a la mitigación se formulan como recomendaciones o expectativas en lugar de obligaciones legales. Las secciones que abordan la adaptación y los medios de implementación, también imponen escasas obligaciones legales y se expresan más como recomendaciones, expectativas o entendimientos. Esto conlleva que, en términos jurídicos, el Acuerdo de París regule obligaciones de carácter procesal y no se ocupe de establecer compromisos sustantivos o materiales cuyo incumplimiento pudiera dar lugar a la responsabilidad internacional del Estado.

El predominio del derecho blando en las disposiciones del Acuerdo de París tiene implicancias en lo que respecta a los mecanismos y procedimientos que fueron creados para facilitar su ejecución. Considerando que el acuerdo está inspirado en fomentar un esfuerzo colaborativo, sustentando en la transparencia y la confianza mutua, y que se adopta una aproximación *bottom up*, en que cada parte determina en forma autónoma sus compromisos de acción climática, los mecanismos establecidos para promover el cumplimiento es un reflejo de este mismo enfoque. Un acuerdo con escasas obligaciones vinculantes, la mayor parte de ellas de procedimiento, no podía considerar mecanismos de control de ejecución que tuvieran una naturaleza punitiva o contenciosa.

Junto al anterior, el ámbito de competencia del mecanismo de facilitación de cumplimiento quedó circunscrito, de manera predominante, al control facilitativo de la ejecución de las disposiciones de carácter vinculante del Acuerdo, las cuales tienen una naturaleza adjetiva y no material o sustantiva.

Como plantea Jaume Ferrer Lloret¹⁹:

“considerando la falta de consenso para la inclusión de obligaciones sustantivas, las partes diseñaron, 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”.

II. LOS MECANISMOS DE CUMPLIMIENTO EN LOS ACUERDOS MULTILATERALES SOBRE EL MEDIOAMBIENTE (AMUMA)

Los arreglos establecidos en el Acuerdo de París para promover su ejecución capturan elementos y experiencias de múltiples regímenes de facilitación y promoción del cumplimiento en el ámbito de los Acuerdos Multilaterales sobre el Medioambiente (AMUMA). En este sentido, resulta aconsejable conocer, en términos generales, cual ha sido la evolución, los instrumentos y los procedimientos que han sido adoptados sobre mecanismos de cumplimiento en los acuerdos que forman parte del régimen internacional ambiental y su influencia en la arquitectura legal creada bajo el Acuerdo de París.

Los mecanismos de cumplimiento en los AMUMA han reemplazado de manera progresiva a los procedimientos clásicos de resolución de disputas, ya que han demostrado ser más efectivos para promover la ejecución de las obligaciones ambientales en el derecho internacional. Se trata de instrumentos que están orientados más a la prevención de controversias que a la solución de las mismas.

En tratados multilaterales como los AMUMA, donde los niveles de reciprocidad son menores, la efectividad de los mecanismos de cumplimiento es más alta que los instrumentos tradicionales de solución de disputas. En otros ámbitos, como el de las relaciones comerciales donde las situaciones de reciprocidad son más elevadas, la resolución de conflictos se usa más como procedimiento de ejecución.

En términos conceptuales los mecanismos de cumplimiento se pueden describir como un conjunto de procedimientos que se inician cuando un Estado contratante presenta dificultades para cumplir una estipulación de un tratado. Estos procedimientos y arreglos institucionales comprenden, en la mayoría de los casos, la recopilación y consideración de la información proporcionada, la

¹⁹ FERRER (2019), p. 46.

identificación de las causas y el grado de incumplimiento, y la adopción de decisiones o medidas por parte de la COP, MOP o un comité específico creado por el tratado para estos efectos.

En la doctrina se distinguen dos aproximaciones respecto a los mecanismos de cumplimiento. En primer término, están aquellos autores que son partidarios de un enfoque facilitador y que adhieren a una escuela denominada gerencial²⁰. Desde este enfoque se favorecen las medidas que intentan gestionar los casos de incumplimiento en lugar de aplicar coerción y sanciones, y se contemplan procedimientos que son, por lo general, de naturaleza no conflictiva. En contraposición, están quienes defienden una visión más punitiva o sancionatoria y que dan mayor prioridad a los instrumentos de control de ejecución.

En los AMUMA el enfoque gerencial ha sido el instrumento más utilizado. Sin embargo, la evidencia proporcionada por las secretarías de algunos AMUMA muestra que se alcanzan mejores grados de cumplimiento de los tratados cuando se establecen regímenes que combinan medidas facilitadoras y punitivas, y que tener solo una de las dos disponibles reduce en gran medida el cumplimiento general.

Una característica estándar de todos estos instrumentos es que buscan promover la implementación del Acuerdo de una manera no adversarial. A través de ellos se generan espacios más flexibles que brindan una oportunidad para que las partes participen en la gestión activa del cumplimiento, en lugar de la aplicación de acciones *ex post facto*. El objetivo es fortalecer las obligaciones derivadas de los AMUMA de manera cooperativa y facilitadora y las medidas más estrictas y contradictorias son establecidas solo como una opción residual²¹.

Los medios tradicionales para abordar el incumplimiento (retiro, suspensión, terminación, arbitraje y medios judiciales) no se utilizan de manera habitual. Son de naturaleza legal y de confrontación, y la mayoría de los casos de incumplimiento de los AMUMA se originan en problemas de capacidad o políticos más que legales²².

Las convenciones internacionales sobre ambiente han alcanzado diversos grados de desarrollo institucional para abordar las situaciones de incumplimiento, que van desde la inexistencia de mecanismos (*i.e.* Convenio sobre Diversidad Biológica y Convención sobre Especies Migratorias), instrumentos débiles y parciales (*i.e.* Ramsar) y hasta gobernanzas y procedimientos robustos, permanentes y autónomos (*i.e.* Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) y Protocolo de Cartagena), por citar solo algunos.

²⁰ FOURNIER (2017b), p. 5.

²¹ *Ibid.*

²² GOETEYN (2011), p. 14.

El Protocolo de Montreal fue el primer AMUMA en avanzar desde las formas clásicas de control de cumplimiento al establecer un comité de implementación en 1992²³. Bajo este mecanismo se contempla la adopción de medidas de asistencia y apoyo, advertencias y suspensión, combinando acciones de facilitación y otras de carácter punitivo. La experiencia del Protocolo de Montreal fue seguida por otros acuerdos, como el Convenio de Basilea²⁴, el Protocolo de Cartagena²⁵, el Protocolo de Kioto y el Protocolo de Londres²⁶.

La mayoría de los instrumentos de cumplimiento prevén el derecho de una parte a iniciar un procedimiento respecto a otra. Sin embargo, la experiencia práctica es que los Estados rara vez optan por gatillar estos mecanismos contra otras partes, aunque sea basados en el interés colectivo, puesto que estiman que este comportamiento tiene una naturaleza más adversarial. Por esta razón, muchos AMUMA permiten que actores no estatales inicien procedimientos, entre las que pueden quedar incluidas la secretaría, el mismo comité permanente actuando de oficio o las COP/MOP.

Algunos convenios, como la Convención Alpina²⁷ y la mayoría de los acuerdos ambientales bajo la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) han autorizado a las ONG a presentar comunicaciones relacionadas con el incumplimiento de una de las partes. La Convención de Aarhus es única en el sentido de que también permite a los individuos particulares plantear un caso de incumplimiento de una de las partes respecto a las obligaciones del tratado²⁸.

Los comités permanentes creados para facilitar el cumplimiento pueden estar compuestos por un número restringido de representantes de los Estados contratantes, como es el caso del Protocolo de Montreal, o por expertos independientes, siendo esta última la práctica más frecuente en los AMUMA más recientes. La capacidad de los miembros puede diferir, desde representantes estatales (*i.e.* Protocolo de Montreal y Convenio de Ginebra sobre Contaminación Atmosférica Transfronteriza), una capacidad híbrida (*i.e.* Basilea

²³ Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer. Concluded on Montreal on 16 September 1987. United Nations Treaty Serie. Véase <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201522/volume-1522-i-26369-english.pdf>

²⁴ Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, 1989, 1673 UNTS 57 (Basel Convention).

²⁵ Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity (2000), 2226 UNTS 208.

²⁶ The International Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter (1972), 1046 UNTS 120 (London Convention).

²⁷ Convention on the Protection of the Alps (1991), ILM 31 (Alpine Convention).

²⁸ Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (1998), ILM 38 (Aarhus Convention).

y Protocolo de Londres) y hasta miembros que actúan a título personal en su calidad de expertos (*i.e.* Protocolo de Kioto, de Cartagena y de Aarhus).

La mayoría de los mecanismos de cumplimiento de los AMUMA consideran medidas no punitivas que apuntan a facilitar la asistencia, ya sea técnica o financiera. A menudo, se solicita a la parte que desarrolle un plan de acción o que elabore informes adicionales. En un nivel más severo, algunos mecanismos contemplan medidas de censura, en que el órgano a cargo de la promoción del cumplimiento puede realizar advertencias a través de una constatación de hechos, la publicación en el sitio web de los casos de incumplimiento o emitir una declaración de incumplimiento, entre otras acciones de similar naturaleza.

El nivel más elevado de respuesta frente a un incumplimiento puede llegar a la suspensión de derechos y privilegios, ya sea en prerrogativas procesales (derecho al voto) o en derechos sustantivos, como la cesación del derecho a comerciar en CITES o la interrupción del derecho a usar mecanismos de flexibilidad de mercados de carbono bajo el Protocolo de Kioto. Estas medidas más drásticas constituyen más una excepción que una norma.

III. EL RÉGIMEN DE PROMOCIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO DE PARÍS

El Acuerdo de París no incluye disposiciones de carácter vinculante que obliguen a las partes a cumplir con sus NDC. En cambio, solo las exhorta a adoptar medidas y políticas de mitigación en el ámbito nacional, obligación que ya se encontraba establecida bajo la CMNUCC, las cuales estarán dirigidas a alcanzar los compromisos asumidos en sus NDC. Además, se establecen mandatos de procedimiento que comprenden el deber de informar de forma periódica sobre el progreso en la implementación y el avance hacia los objetivos de estas contribuciones.

Junto a lo anterior, el Acuerdo dispone un sistema en el que las partes tienen una discreción significativa para definir sus esfuerzos de mitigación y adaptación al cambio climático. Con ello se busca, por un lado, alentar una amplia participación y niveles de ambición acordes a sus circunstancias nacionales, mientras que, por otro lado, se pretende alcanzar el objetivo previsto en artículo 2 mediante los esfuerzos agregados de todas las partes.

Los procedimientos e instrumentos creados en el Acuerdo de París para promover su implementación y favorecer el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Tratado, incluidas las NDC, se sustentan en un sólido y comprensivo sistema de transparencia, verificación y comparabilidad de la información proporcionada por las partes. Se considera que este mecanismo cons-

tituye el marco de transparencia más sólido, equilibrado y eficaz creado hasta la fecha en un AMUMA²⁹.

El Acuerdo de París diseña una compleja arquitectura institucional y procedimental dedicada a la transparencia y fomento de la ejecución³⁰, en la que interactúan y se complementan el Marco Reforzado de Transparencia (MRT por sus siglas en inglés) del artículo 13, el Balance Mundial (GST por sus siglas en inglés) contemplado en el artículo 14 y el Comité para Facilitar la Aplicación y Promover el Cumplimiento (PAICC por sus siglas en inglés) del artículo 15. La interrelación de estos instrumentos es considerada como un proceso continuo que promueve la facilitación del cumplimiento del tratado³¹.

El MRT se hace efectivo a través de obligaciones de procedimiento consistentes, en primer término, en proporcionar un reporte bienal, que incluye un inventario nacional de GEI y, en segundo lugar, someterse a un examen técnico por expertos y a un examen facilitador y multilateral de los progresos alcanzados en la implementación de las NDC. A su vez, el GST está dirigido a determinar el cumplimiento colectivo del Acuerdo de París. El Comité para Facilitar la Aplicación y Promover el Cumplimiento es un órgano permanente, compuesto por expertos que actúan en su capacidad personal y técnica, diseñado para mejorar la eficacia del Acuerdo y su buen funcionamiento, y para aumentar la confianza entre las partes.

El denominado *Libro de reglas de París* adoptado por la Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las partes del Acuerdo de París (CMA) en su primera sesión en 2018 permitió especificar las modalidades, procedimientos y guías para el funcionamiento de los tres instrumentos previstos en los citados artículos 13, 14 y 15 del Tratado.

El propósito de estos mecanismos es facilitar la detección de dificultades en el desempeño e implementación de las NDC, permitiendo activar instrumentos y procedimientos que buscan colaborar con la parte y brindar asistencia para superar dichas deficiencias, las cuales en la mayoría de los casos son causadas por falta de capacidades o recursos. Asimismo, a través de altos niveles de transparencia se busca abrir un espacio a los actores no estatales, nacionales e internacionales, quienes pueden movilizarse y hacer más evidente los costos reputacionales que presenta para un Estado no lograr su NDC.

La transparencia está relacionada con la rendición de cuentas y, por lo tanto, constituye una condición necesaria para la legitimidad internacional del comportamiento estatal. Además, se estima que la transparencia es un primer paso para alcanzar esta confianza mutua y un incentivo importante para el cumplimiento³².

²⁹ KLEIN (2017), p. 91.

³⁰ FERRER (2019), p. 4.

³¹ VOIGT (2020), p. 3.

³² GOETEYN (2011), p. 4.

De esta forma los instrumentos de cumplimiento del Acuerdo de París adoptan un modelo gerencial, en virtud del cual se intenta alentar y facilitar la acción nacional a través de la transparencia, la presión de los pares y el desarrollo de capacidades, en lugar de obligar a los Estados a actuar a través de prescripciones y sanciones legales.

Marco Reforzado de Transparencia (MRT)

Como lo plantea Christina Voigt:

“el MRT cumple cuatro funciones: i) comprender la contribución individual de cada Parte para alcanzar el objetivo colectivo de temperatura previsto en el tratado; ii) brindar una oportunidad para el intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo; iii) crear presión de pares para facilitar la mejora del desempeño individual; y iv) permitir que la sociedad civil participe en la toma de decisiones para contribuir en la implementación y el logro del Acuerdo. Este procedimiento se debe aplicar de manera facilitadora, no intrusiva y no punitiva, respetando la soberanía nacional y evitando imponer una carga indebida”.

Se establece que las partes deberán proporcionar un reporte bienal de transparencia, el primero de ellos a más tardar el 31 de diciembre de 2024³³. Este reporte incluye el inventario nacional de las emisiones y absorciones de GEI y la información que sea necesaria para hacer un seguimiento de los progresos alcanzados en la aplicación y el cumplimiento de la NDC. Además, se estipula que los países desarrollados tendrán que suministrar la información relativa a la aplicación y el cumplimiento de las obligaciones de financiamiento, transferencia de tecnología y fomento de capacidades.

Sobre la base de la información entregada en el mencionado reporte, los Estados participarán en un examen individual realizado por un grupo técnico de expertos y en un examen facilitador y multilateral con intervención de las partes del Acuerdo.

El examen del grupo de expertos está orientado a lograr una mayor comprensión y comparabilidad de las acciones desarrolladas por los Estados para implementar sus NDC, pero con un énfasis en el cumplimiento de los parámetros, guías y reglas de reporte que aseguren transparencia, consistencia, precisión, amplitud y salvaguarda de la integridad ambiental.

³³ Decision 18/CMA.1. Modalities, procedures and guidelines for the transparency framework for action and support referred to in Article 13 of the Paris Agreement. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2. 18/CMA.1.FCCC/CP/ 2011/9/Add.1. December 2019. UNFCCC. <https://unfccc.int/documents/193408>

Sin embargo, los expertos están sujetos a una serie de condiciones para desarrollaron su labor. Una de las más relevantes es que no están facultados para examinar la adecuación o idoneidad de las NDC o de las medidas nacionales adoptadas para avanzar en su implementación. Tampoco pueden cuestionar la decisión de una parte de utilizar las opciones de flexibilidad previstas en *Libro de reglas de París* o emitir juicios de valor sobre el apoyo prestado por una parte respecto a obligaciones de financiamiento, transferencias de tecnología y fomento de capacidades señaladas en el tratado. Sumado lo anterior, deben abstenerse de emitir opiniones de carácter político.

El examen facilitador y multilateral está estructurado en dos etapas. La primera consiste en un procedimiento de preguntas y respuestas que se deben remitir por escrito. La segunda etapa consiste en una reunión de un grupo de trabajo, abierta a todas las partes, que se desarrolla en el marco de las sesiones de los órganos subsidiarios de la CMNUCC, que también sirven al Acuerdo de París.

El balance mundial (GST por sus siglas en inglés)

El GST consiste en un ejercicio de evaluación del progreso colectivo de las partes hacia el logro de los objetivos de largo plazo del Acuerdo de París. El GST se encuentra previsto en el artículo 14 y las modalidades, procedimientos y guías para su funcionamiento fueron acordadas en la COP24, dentro del mencionado *Libro de reglas de París*³⁴.

Este proceso se centra en analizar el avance en las principales áreas de acción climática, esto es, mitigación, adaptación y los medios de implementación y apoyo, incluida la financiación, todo ello considerando la equidad y la mejor información científica disponible. Durante su desarrollo se deben, además, tomar en cuenta las consecuencias sociales y económicas de las medidas de respuesta adoptadas para enfrentar el cambio climático y los esfuerzos para abordar las pérdidas y daños.

Junto con esta evaluación *ex post*, el GST considera también una mirada hacia el futuro, ya que una parte de sus conclusiones y resultados deben estar enfocadas en informar a las partes las acciones que se pueden adoptar para cerrar las brechas de ambición en mitigación, adaptación y medios de implementación que hayan sido detectadas. Se busca proporcionar a las partes elementos que las ayuden a actualizar y mejorar sus acciones y medidas de apoyo, incluidas sus NDC, y de esa forma aumentar la ambición en el largo plazo. En

³⁴ Decision 19/CMA.1. Matters relating to Article 14 of the Paris Agreement and paragraphs 99–101 of decision 1/CP.21. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2. December 2019.

último término, se pretende aumentar la cooperación internacional para hacer frente al cambio climático.

La COP26, que tuvo lugar en Glasgow, Reino Unido, en noviembre de 2021, marcó el comienzo del primer proceso de dos años del GST, el cual finalizará en diciembre de 2023 en el contexto de la COP28 que se realizará en Emiratos Árabes Unidos. Al cierre de este proceso está prevista la celebración de eventos de alto nivel, en los que se presentarán las conclusiones de los Diálogos Técnicos y en que se llevará a cabo un debate que será liderado por las presidencias de la COP27 y COP28 y por los presidentes de los Órganos Subsidiarios de la CMNUCC.

En estos eventos se deberán identificar las oportunidades y dificultades que existen para el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París, recomendar medidas para superarlas y efectuar una síntesis de los principales mensajes políticos, que podrán ser recogidos en una decisión, a la que se podría sumar una declaración³⁵.

*El Comité de Facilitación de la Aplicación
y Promoción del Cumplimiento
(PAICC por sus siglas en inglés)*

Los mecanismos de cumplimiento son estructuras creadas para potenciar la eficacia, el buen funcionamiento y la implementación de la convención internacional que los establece. Bajo estas mismas premisas, el Acuerdo de París contempla la creación de un comité de expertos denominado Comité para la Facilitación de la Aplicación y Promoción del Cumplimiento. Se trata de un instrumento no contencioso, que se encuadra dentro del modelo gerencial de mecanismos de cumplimiento existente en otros AMUMA, pero con especiales características.

El PAICC tiene una función complementaria a los procedimientos del Marco Reforzado de Transparencia y el Balance Mundial, en lo que se entiende como un *continuum* orientado a la promoción del cumplimiento del Tratado.

Durante las negociaciones celebradas en la COP21, los Estados optaron por el mecanismo de cumplimiento menos constrictivo entre las alternativas propuestas³⁶. Se acordó crear un comité que tuviera un carácter facilitador y no correccional, cuyo funcionamiento debe basarse en la transparencia, con especial atención a las respectivas circunstancias y capacidades nacionales de las partes. Cabe mencionar, que se presentaron opciones mucho más contenciosas y punitivas, incluida la idea de crear un “Tribunal Internacional de Justicia Climática” con el fin de supervisar, controlar y sancionar la inobservancia de

³⁵ FERRER (2019), p. 36.

³⁶ *Ibid.*

las obligaciones de las partes del anexo I y del anexo II de la CMNUCC (países desarrollados y economías en transición)³⁷.

En este ámbito, los Estados llegaron a la convicción de que, si en el Acuerdo de París las disposiciones vinculantes de derecho duro iban a ser más bien limitadas y predominarían contenidos generales y aspiracionales propios del derecho blando o flexible, no era apropiado crear un sistema de cumplimiento fuerte y de alcance sancionatorio. Esta consideración quedó plasmada, además, en la norma que dispone que el funcionamiento del Comité no podrá modificar la naturaleza jurídica de las disposiciones del Acuerdo de París.

IV. ESTUDIO DEL COMITÉ DE FACILITACIÓN DE LA APLICACIÓN Y PROMOCIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO DE PARÍS (PAICC)

El Comité de Facilitación de la Aplicación y Promoción del Cumplimiento, en adelante Comité, es un órgano permanente constituido por expertos que actúan en su capacidad personal y no como representantes de los Estados. Su mandato es abordar situaciones relacionadas con el desempeño de las partes, con procedimientos diseñados para entablar un diálogo con el propósito de identificar desafíos, hacer recomendaciones y compartir información.

Las reglas para el funcionamiento del Comité, en aspectos como la composición, ámbito de aplicación, procedimientos y medidas, están estipuladas en el citado Reglamento de París, junto con las disposiciones de las Reglas de Procedimiento adoptadas en la COP27 celebrada en Sharm el-Sheikh, en diciembre de 2022³⁸.

Composición y funciones

El Comité está formado por doce miembros titulares y doce suplentes que posean una reconocida competencia, quienes son elegidos por la Conferencia de las Partes teniendo en cuenta el principio de la representación geográfica equitativa. Se deben seleccionar dos miembros de cada uno de los cinco grupos regionales de Naciones Unidas, un miembro de los Países Menos Adelantados y otro

³⁷ Documento de Negociación. Véase https://unfccc.int/files/bodies/awg/application/pdf/negotiating_text_12022015@2200.pdf

³⁸ Rules of procedure of the committee to facilitate implementation and promote compliance referred to in Article 15, paragraph 2, of the Paris Agreement, 15 Nov 2022. UNFCCC. https://unfccc.int/documents/623624?_gl=1*_sgm55v*_ga*MTIzNzQwMzU3My4xNjU1OTk1NTU3*_ga_7ZZWT14N79*MTY3MTYyMjkxNS4xNTcuMS4xNjcxNjIzNTk5LjAuMC4w

de los Países Estados Insulares, respectivamente. En la elección de sus integrantes se debe tener en cuenta el equilibrio de género.

Se entiende que en la composición del Comité se incluirá una amplia gama de conocimientos científicos, técnicos, socioeconómicos y jurídicos que sean pertinentes. Los miembros sirven en su capacidad individual y experta basada en la competencia reconocida en esos campos. De esta forma se asegura el carácter técnico y no político de este órgano.

El funcionamiento del Comité debe evitar la duplicación de esfuerzos con otros arreglos institucionales del tratado y abstenerse de actuar como un mecanismo de control o solución de diferencias, respetando bajo toda circunstancia la soberanía nacional de las partes. Las cuestiones sobre solución de controversias están reguladas en el artículo 24 del Acuerdo.

Los miembros de este órgano deben agotar todos los esfuerzos para adoptar las decisiones por consenso. Sin embargo, si no se logran superar las divergencias de criterio, la decisión puede ser adoptada por mayoría de votos (tres cuartos de los miembros presentes y votantes). Se trata de mayorías de *quorum* cualificado.

Los procedimientos para el funcionamiento del Comité buscan asegurar una interacción constructiva con la parte, a través de espacios de consulta e intercambio de información de manera escrita y oral. Se busca evitar un esquema adversarial o de carácter contradictorio.

Ámbito de aplicación e iniciación de casos

Conforme a citadas disposiciones y reglas de procedimiento, existen tres modalidades de iniciación para que un asunto llegue a conocimiento del Comité y active su funcionamiento:

- i) Autorreferencia de una parte sobre todas las disposiciones del Acuerdo de París³⁹

En este caso, el procedimiento contempla un examen preliminar que busca evitar que una parte (probablemente un país en desarrollo) utilice la iniciación autorreferida de un caso para reivindicar el cumplimiento a su favor de obligaciones de financiamiento o transferencia tecnológica⁴⁰. Este examen preliminar tiene como propósito verificar *si* la comunicación de la parte contiene información suficiente que asegure que el asunto está relacionado con la aplicación o el cumplimiento por la propia parte de una disposición del Acuerdo. Realizado este proceso previo, el Comité cuenta con la facultad discrecional de dar curso o no a las siguientes etapas del procedimiento.

³⁹ Decisión 20/CMA.1, anexo, párrafo 20.

⁴⁰ FERRER (2019), p. 22.

- ii) Iniciación de oficio y cuasiautomática por parte del Comité en casos de incumplimiento de determinadas disposiciones de carácter vinculante del Acuerdo⁴¹

En la actuación de oficio quedan comprendidos los casos en los que una parte:

- i) no haya comunicado o mantenido una NDC;
- ii) no haya presentado un reporte bienal, incluido el inventario de GEI, o no haya comunicado los informes obligatorios previstos en el artículo 13, párrafo 9 y el artículo 9, párrafo 7;
- iii) no haya participado en el examen facilitador y multilateral y
- iv) cuando un país desarrollado no haya presentado una comunicación obligatoria con indicadores cuantitativos sobre los recursos financieros provistos a los países en desarrollo, según lo establecido en el artículo 9, párrafo 5, del Acuerdo.

En estas situaciones el Comité no tiene discreción para decidir *si* considera o no el caso y el consentimiento de la parte es irrelevante.

- iii) Iniciación discrecional, con el consentimiento de la parte, en casos de inconsistencias significativas y persistentes de la información presentada de conformidad con el artículo 13, párrafo 7 (reporte bienal e inventario) y el artículo 13, párrafo 9 (reporte de los países desarrollados sobre el apoyo financiero, transferencia de tecnología y fomento de capacidades entregado a naciones en desarrollo), sobre la base de las recomendaciones del Informe del Grupo Técnico de Expertos⁴²

La labor del grupo de expertos es revisar la coherencia de la información presentada por la parte y su conformidad con las modalidades, procedimientos y directrices que reglamentan el mecanismo de transparencia, teniendo en cuenta la flexibilidad otorgada a los países en desarrollo en función de sus capacidades y circunstancias nacionales.

En las modalidades y directrices de reporte de carácter mandatorio, el grupo de expertos deberá identificar áreas de mejora, formulando recomendaciones que serán incluidas en su informe final. Estas recomendaciones constituyen un elemento que tendrá en consideración el Comité para evaluar si existe una inconsistencia que pueda ser caracterizada como significativa y persistente.

La regulación de esta materia no define lo que se entiende por significativo y persistente y su interpretación implica un juicio discrecional por parte

⁴¹ Decisión 20/CMA.1, anexo, párrafo 22 a).

⁴² Decisión 20/CMA.1, anexo, apartado 22, letra b).

del Comité. Se estima que la inconsistencia debe cruzar un umbral de *minimis* y dar cuenta de una falla o incapacidad de la parte para responder a los repetidos esfuerzos del equipo de expertos para mejorar su desempeño de reporte⁴³. Asimismo, esta situación debe limitar en forma efectiva el funcionamiento del marco de transparencia con respecto a la parte en cuestión. El concepto de persistencia puede ser entendido como una circunstancia que se ha prolongado en el tiempo, sin haberse solucionado después de varios ciclos del examen de revisión realizado por los expertos.

Uno de los aspectos más novedosos de este procedimiento, es la introducción del consentimiento de la parte como condición necesaria para permitir al Comité brindar colaboración para resolver las deficiencias detectadas en materia de reporte. Durante las negociaciones sobre las guías y procedimientos para reglamentar estos casos, hubo una fuerte resistencia de un número importante de Estados para establecer un vínculo entre los resultados del examen de expertos del MRT y la labor del Comité. Una forma de destrabar estas posiciones contrapuestas, fue otorgar a la parte la facultad discrecional de aceptar o no la ayuda. Algunos países estimaron que esta solución debilitó las capacidades del mecanismo, pero, al mismo tiempo, reconocieron que abrió un espacio para aumentar el costo reputacional de un Estado que se niega a recibir asistencia, a pesar de haberse detectado inconsistencias significativas y persistentes en el cumplimiento de las guías de reporte de transparencia.

El Comité llevará a cabo la consideración de los casos utilizando la información pública que se encuentre disponible a través de los canales establecidos en el Acuerdo de París, que incluye registros públicos de las NDC, el portal en línea de los reportes bienales e inventario nacionales, información proporcionada por la secretaría y el registro en línea de las comunicaciones establecidas en el artículo 9, párrafo 5, del Acuerdo.

Procedimientos y medidas

En los tres tipos de modalidades de iniciación de casos se debe garantizar la aplicación del principio contradictorio. Se contemplan las siguientes disposiciones para salvaguardar la participación de la parte durante las distintas etapas del procedimiento:

- i) podrá participar en los debates del Comité, aunque no en la elaboración ni en la adopción de sus decisiones;
- ii) 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;

⁴³ Decisión 20/CMA.1, anexo , apartado 22, letra b).

- iii) 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
- iv) tendrá derecho a que el Comité le remita una copia de su proyecto de conclusiones.

La decisión 20/CMA.1 en su párrafo 30, señala que las medidas que podrá adoptar el Comité son las siguientes:

“a) Establecer un diálogo con la Parte interesada con el fin de identificar dificultades, formular recomendaciones y compartir información, entre otras cosas con respecto al acceso a la financiación, la tecnología y el apoyo al fomento de la capacidad, según proceda; b) Ayudar a la Parte interesada a cooperar con los correspondientes órganos o arreglos financieros, tecnológicos y de fomento de la capacidad creados en el marco del Acuerdo de París o que estén al servicio de este, a fin de identificar posibles dificultades y soluciones; c) Formular recomendaciones a la Parte interesada con respecto a las dificultades y soluciones a que se alude en el párrafo 30 b) supra y comunicar esas recomendaciones, con el consentimiento de la Parte interesada, a los órganos o arreglos correspondientes, según proceda; d) Recomendar la elaboración de un plan de acción y prestar asistencia a la Parte interesada, si esta lo solicita, para elaborar el plan; e) Emitir conclusiones de hecho en relación con los asuntos de aplicación y cumplimiento a que se hace referencia en el párrafo 22 a) supra”.

Asimismo, la citada decisión dispone que el Comité deberá remitir un informe anual a las Conferencia de las Partes, el cual deberá ser público e incluirá información sobre las decisiones que haya adoptado y los problemas sistémicos que hayan sido identificados.

Casos sistémicos

Otro elemento novedoso en las disposiciones sobre el funcionamiento del Comité, es la capacidad de abordar casos denominados sistémicos, que pueden ser iniciados de oficio o por una solicitud de la Conferencia de las Partes.

Se dispone que el Comité podrá identificar cuestiones de carácter sistémico con respecto a la implementación y cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo de París enfrentadas por una serie de partes y presentar tales cuestiones y, según corresponda, cualquier recomendación a la atención de la CMA para su consideración.

CONCLUSIONES

A pesar de que el Acuerdo de París no ha alcanzado un pleno régimen de implementación de sus disposiciones, ya que existen mecanismos y procedimientos cuya ejecución siguen en una etapa de transición, se han levantado justificadas críticas sobre su efectividad para dar una respuesta urgente y decidida frente al cambio climático.

Como plantea Cesar Nava Escudero, respecto a los factores que explican el predominio de las disposiciones de derecho blando en el Acuerdo de París:

“Lo criticable de estas razones es que no representan en lo absoluto la mejor respuesta que plantea un problema ambiental de características globales para un accionar concreto, rápido y específico de los Estados. Si bien las normas de *soft law* en los tratados sirven para consolidar principios básicos ambientales, guiar o dirigir el comportamiento y conducta de las partes contratantes, y constituirse como un antecedente del derecho duro, también son utilizadas para enmascarar desacuerdos interestatales y la falta de compromisos verdaderos de algunos Estados para enfrentar conjuntamente dilemas de la mayor trascendencia. Conducirse de manera laxa, posponer decisiones, o comportarse de tal o cual manera en la medida en la que otros se comporten sin sentirse obligados a ello, es característico de la norma convencional en el derecho internacional ambiental”.

La relación entre el carácter obligatorio en un tratado o de una disposición y su eficacia es compleja, ya que no existen estudios que hayan podido concluir de forma inequívoca que normas de carácter vinculante favorecen el cumplimiento, ello a pesar de que el público general tiende a pensar que sí lo hace. Aunque, en principio, otorgarle naturaleza vinculante a una disposición constituiría una mayor señal de compromiso, en el ámbito del derecho internacional del medioambiente y, en particular, del régimen climático, la experiencia ha demostrado que la transparencia y los mecanismos facilitadores que fomentan la confianza mutua resultan más efectivos para abordar desafíos de alcance global a nivel multilateral. La obligatoriedad puede ser un arma de doble filo si lleva a los Estados a no participar o a asumir compromisos menos ambiciosos.

Las instituciones internacionales son en gran parte ineficaces, porque la regulación exitosa exige una autoridad central con el poder de coaccionar a las partes que no cumplen, una situación rara en las relaciones internacionales. Los mecanismos de cumplimiento pueden verse como la respuesta de la comunidad internacional a la constatación de que los procedimientos clásicos de solución de controversias y las soluciones legales, como la facultad de adjudicación por parte de terceros o tribunales internacionales, se utilizan de forma

muy limitada y no son una forma eficaz de garantizar el cumplimiento en el contexto de los tratados multilaterales sobre medio ambiente.

Junto con las consideraciones sobre el impacto en el cumplimiento derivado de la naturaleza de derecho duro o blando de las provisiones del Acuerdo de París, en el futuro se deberá evaluar también la idoneidad y efectividad de los mecanismos creados para promover el cumplimiento del tratado. Se ha argumentado que el Acuerdo de París tiene mayores probabilidades de lograr éxito en el proceso de implementación gracias a una comprensiva y compleja arquitectura que fomenta la transparencia y la rendición de cuentas, aumentando la confianza mutua y la cooperación entre las partes. En este sentido, es indesmentible que uno de los principales logros de este convenio internacional es que solidifica un marco de transparencia coherente y comprensivo para facilitar y apoyar la implementación de los compromisos adoptados en el Acuerdo y las respectivas NDC.

BIBLIOGRAFÍA

- ABEYSINGHE, Achala (2015): *Compliance in the 2015 climate agreement* (LDC Papers).
- BINIA, Susan (2017): *Elaborating Article 15 of the Paris Agreement: Facilitating Implementation and Promoting Compliance* (IDDRI Policy Brief).
- BODANSKY, Daniel (2016): "The Legal Character of the Paris Agreement", *RECIEL*, vol. 25, Issue 2: pp. 142-150.
- DANNENMAIER, Eric (2011): "The Role of Non-state Actors in Climate Compliance", *Second UNITAR/Yale Conference on Environmental Governance and Democracy at Yale Law School*.
- FERRER LLORET, Jaume (2019): "La transparencia y el control internacional en el Acuerdo de París de 2015. ¿Un Self Contained Regime?", *REEL*, n.º 38.
- FOURNIER, Louise (2017a): *Compliance Mechanisms under the Kyoto Protocol: Lessons for Paris* (Edinburgh: The University of Edinburgh).
- FOURNIER, Louise (2017b): *Between a Rock and Hard Place: The Choice between Non-Compliance Mechanisms or Compulsory Dispute Settlement under Multilateral Environmental Agreements* (Edinburgh: The University of Edinburgh).
- GOETEYN, Nils (2011): "Compliance Mechanisms in Multilateral Environmental Agreements: An Effective Way to Improve Compliance?", *Chinese Journal of International Law*, vol. 10, Issue 4: pp. 791-826.
- KLEIN, Daniel *et al.* (2017): *The Paris Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary* (Oxford: Oxford University Press).
- MALJEAN-DUBOIS, Sandrine (2021): *The Paris Agreement Compliance Mechanism: Beyond COP26*.

- MOREL, Romain (2014): "Ex Post Evaluation of the Kyoto Protocol: Four Key Lessons for the 2015 Paris Agreement", *Climate Report*, No. 44.
- NACIONES UNIDAS (1959): "Anuario de la Comisión de Derecho Internacional". *Actas resumidas del undécimo período de sesiones 20 de abril a 26 de junio de 1959*, vol. 1.
- NAVA ESCUDERO, Cesar (2016): "El Acuerdo de París. Predominio del Soft Law en el régimen climático", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 49, n.º 147.
- OBERTHÜR, Sebastian (2010): *Holding Countries to Account: The Kyoto Protocol's Compliance System Revisited after Four Years of Experience* (Vrije Universiteit Brussels).
- OBERTHÜR, Sebastian (2018): *The Mechanism to Facilitate Implementation and Promote Compliance with the Paris Agreement: Design Options* (PACT Working Paper).
- PETERS, Anne y PAGOTTO, Isabella (2006): "Soft Law as a New Mode of Governance: A Legal Perspective", *NEWGOV: New Modes of Governance*.
- SHAFFER, Gregory & POLLACK, Mark (2010): "Hard vs. Soft Law: Alternatives, Complements and Antagonists in International Governance", *Minnesota Law Review*, vol. 94: pp. 706-799.
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (2006): *Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements*.
- VAN ASSELT, Harro (2016): *Reviewing Implementation and Compliance under Paris Agreement* (Arizona State University).
- VOIGT, Christina (2016): *The Paris Agreement: What is the standard of conduct for parties?* (QIL Zoom-in).
- VOIGT, Christina (2019): "The Article 15 Committee to Facilitate Implementation and Promote Compliance", *ECRST Policy Brief*.
- VOIGT, Christina (2020): "Accountability in the Paris Agreement: The Interplay between Transparency and Compliance", *Nordic Environmental Law Journal*.
- WILLIAMS O., Guido (2021): "Conceptos de soft law, hard law, better regulation, smart regulation y políticas públicas". *Biblioteca del Congreso Nacional*.