

INSTRUMENTALIZACIÓN DEL PARADIGMA NORMATIVO ASCENDENTE DEL ACUERDO DE PARÍS POR EL LIBRO DE REGLAS

Cristiane Derani¹

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) |

Adrielle Betina Inácio Oliveira²

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) |

RESUMEN

La investigación aborda la instrumentalización del paradigma ascendente en el régimen internacional del cambio climático, las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDNs) del Acuerdo de París. Ese no se presenta detalles del procedimiento CNDs, esos huecos han sido cubiertas por el Libro de Reglas de París. En ese sentido, el presente estudio se orientó por la siguiente pregunta: ¿cómo aborda el Libro de Reglas de París el paradigma ascendente, es decir, instrumentaliza el art. 4:2 del Acuerdo de París? Como objetivo general se definió evidenciar el paradigma normativo. Para lograr el objetivo general, se definieron los siguientes objetivos específicos: contextualizar el régimen de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, y dilucidar la instrumentación del art. 4:2 del Acuerdo por el Libro de Reglas de París. Se trata de una investigación teórica, cuyo problema fue abordado de forma cualitativa y tiene como objetivo describir el fenómeno jurídico mediante procedimientos técnicos de revisión bibliográfica con interpretación sistemática. Se considera que, al ser un instrumento, las CNDs dependen de los tres elementos esenciales del Acuerdo. Con la autodeterminación que guía las contribuciones, se puede concluir que los procedimientos de mitigación de los gases de efecto invernadero son procesos de decisión política, no técnicos o debidos a la necesidad de contener la temperatura global, y que es un instrumento aún en construcción.

Palabras clave: contribuciones determinadas a nivel nacional; CMNUCC; Libro de Reglas de París; mitigación de gases de efecto invernadero; cambio climático.

*THE GUIDANCE OF BOTTOM-UP PARADIGM OF PARIS
AGREEMENT BY PARIS RULEBOOK*

ABSTRACT

This article discusses the guidance of bottom-up paradigm of The International Climate Change Regime, nationally determined contributions (NDCs) of the Paris Agreement. This does not present details of the procedure of the NDCs, these gaps were filled by the Paris Rules Book. It was therefore questioned how does the Paris Rule Book address the bottom-up paradigm, that is to say how does it provides guidance on Article 4:2 of the Paris Agreement? It was defined as a general objective to highlight the normative paradigm. In order to achieve the main objective, the following specific objectives were defined: we've contextualized the UNFCCC regime; and to clarify the guidance of Article 4:2 of the Agreement by the Paris Rules Book. It is a theoretical research, whose problem was approached in a qualitative way and aims to describe the legal phenomenon by technical procedures of bibliographic review with systematic interpretation. We have concluded that, in general, the NDCs depend of the key elements the Paris's Agreement. At last auto determination is the bone of NDCs, for this reason the further guidance relating to greenhouse gas mitigation seems to us a political decision-making processes, is not about scientific evidence or due to the need to contain global temperature, but rather an instrument under construction.

Keywords: *climate change; greenhouse gases mitigation; nationally determined contributions; The Paris Rulebook; UNFCCC.*

INTRODUCCIÓN

Los Estados Parte del Acuerdo de París se comprometen a presentar sus contribuciones determinadas a nivel nacional, progresivas y sucesivas. Las mencionadas características configuran el llamado enfoque ascendente, que caracteriza la innovación en el régimen internacional de cambio climático de las Naciones Unidas. La Decisión1/COP21, documento que acompaña al Acuerdo, determinó que debían elaborarse orientaciones adicionales sobre las características, la contabilidad y la información necesaria de las contribuciones determinadas a nivel nacional, que son los objetivos de reducción de emisiones autodeterminados, es decir, las medidas de mitigación nacionales, expresadas en el art. 4 del Acuerdo.

Las directrices se recogen en la decisión, y sus anexos, de la COP 24 celebrada en Katowice (Polonia). El documento tiene por objeto proporcionar orientación para la aplicación del Acuerdo de París, para mejorar la claridad, la transparencia y la comprensión de las contribuciones determinadas a nivel nacional (CNDs) de las Partes, así como los procedimientos para diseñar el “balance mundial” y el “mecanismo de cumplimiento”.

De las intenciones de Contribuciones Determinadas Nacionalmente enviadas por 180 países y presentadas en la Conferencia de Lima, COP20, en 2014, ya se desprendía que el impacto agregado de éstas para los primeros cinco o diez años después de 2020 no sería suficiente para poner al planeta en la senda de la reducción de emisiones, lo que provocaría un calentamiento por encima del límite establecido en el Acuerdo (THORGEIRSSON, 2017). De ese modo, los debates en torno al “Libro de Reglas” giraron en función de cómo agregar el enfoque ascendente con la necesidad de una mayor rigidez para el cumplimiento de las contribuciones presentadas por las Partes.

Así, a partir de esas consideraciones, se formuló el siguiente problema de investigación: ¿cómo aborda el Libro de Reglas de París el paradigma ascendente, es decir, instrumentaliza el artículo 4 del Acuerdo de París? Para contestar a la pregunta, el objetivo general de esta investigación se definió como destacar el paradigma normativo ascendente del Acuerdo de París y su delimitación por el Libro de Reglas. Para lograr el objetivo general, se definieron los siguientes objetivos específicos: contextualizar el régimen internacional del cambio climático; y dilucidar la instrumentación del artículo 4 del Acuerdo en el Acuerdo de París y en el Libro de Reglas de París.

La relevancia científica y social de esa delimitación es la esencialidad de entender la instrumentalización de las contribuciones determinadas a nivel nacional, ya que de ellas depende la consecución del objetivo de contención de la temperatura global. Se trata de una investigación teórica, cuyo problema fue abordado cualitativamente y tiene como objetivo describir el fenómeno jurídico mediante procedimientos técnicos de revisión bibliográfica con interpretación sistemática.

El texto se dividió en compatibilidad con los objetivos específicos. Así, al principio, se pretendía presentar la evolución del régimen internacional del cambio climático para contextualizar la innovación del paradigma ascendente. A continuación, se presentan los conceptos generales del Acuerdo de París, prestando atención a los aspectos relevantes para la comprensión del punto posterior. Finalmente, el último tema presenta la instrumentalización, a través del Libro de Reglas de París, de la mayor innovación del actual acuerdo internacional sobre el cambio climático: el paradigma normativo ascendente.

1 EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO

El término “régimen” se ha definido en Relaciones Internacionales como “un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de decisión implícitos o explícitos en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en un ámbito determinado de las Relaciones Internacionales”, según Yamin y Depledge (2004, p. 17). Los autores complementan la definición, indicando que el término también se refiere a las instituciones y los instrumentos de procedimiento establecidos para supervisar su aplicación, desarrollo y ejecución.

La creación de un régimen internacional sobre el cambio climático puede entenderse como la respuesta ofrecida por los Estados a uno de los retos más importantes de nuestro tiempo: el cambio climático. Para Bodansky (2016, p. 3) el Acuerdo de París “representa la culminación de la tercera fase del Régimen de Cambio Climático de las Naciones Unidas”, compuesto por cuatro fases. La primera comienza en 1990 con la creación de una Agenda de Cambio Climático. La segunda fase se caracteriza por la formación de la estructura básica del régimen climático, entre 1991 y 1994, con la entrada en vigor de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (del inglés *United Nations Framework Convention on Climate Change*-UNFCCC).

Por su parte, la tercera fase fue la reglamentaria, destinada a las negociaciones, elaboración y puesta en marcha del Protocolo de Kioto, que obligaba a los países industrializados a reducir sus emisiones de dióxido de carbono (CO₂) y otros cinco gases de efecto invernadero. El periodo se extiende desde 1995, cuando el Mandato de Berlín inició las negociaciones, hasta la entrada en vigor del Protocolo de Kioto en 2004; esa fase incluye también la adopción de los Acuerdos de Marrakech de 2001, que establecen normas detalladas sobre el funcionamiento del Protocolo.

La cuarta y última fase está en marcha desde 2005 a se refiere a la preocupación sobre qué hacer después del año 2012, cuando terminó el primer periodo de compromiso del Protocolo. Los hitos de esa fase incluyen el Plan de Acción de Bali de 2007; el Acuerdo de Copenhague de 2009; la Plataforma de Durban de 2011, que inició una nueva ronda de negociaciones para abordar el periodo a partir de 2020; la Enmienda de Doha de 2012, que amplió el Protocolo de Kioto hasta 2020; y el Acuerdo de París de 2015, que aborda el periodo posterior a 2020 (BODANSKY; BRUNNÉE; RAJAMANI, 2017).

En un sentido diferente, Juste Ruiz clasifica el Régimen Internacional de Cambio Climático por los documentos multilaterales más significativos. Sostiene que el régimen actual consiste en una estructura tridimensional, una arquitectura desarrollada en fases sucesivas y marcada por los siguientes documentos jurídicos: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992, el Protocolo de Kioto de 1997 y el Acuerdo de París de 2015. Dado que ese modelo es inusual, ya que los protocolos suelen complementar la convención marco, en el régimen del cambio climático, el Acuerdo de París no encaja como un segundo protocolo de la Convención de 1992 ni como una nueva convención marco (JUSTE RUIZ, 2018).

En términos más generales, para Mayer (2018), el régimen de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el más evidente; sin embargo, hay una serie de acuerdos internacionales sobre el clima en vigor simultáneamente con el régimen constituido en 1994. Por lo tanto, dependiendo del concepto de régimen que se adopte, esas normas se incluirían en el régimen climático.

El derecho internacional del cambio climático tiene como fuente tanto la costumbre internacional, donde una práctica general es aceptada como jurídica y como ley, como las normas generales del derecho internacional, por ejemplo, el principio de no causar daños a otro Estado (MAYER,

2018). Además, los convenios internacionales que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados, normas que fijan objetivos colectivos, compromisos nacionales y disposiciones procedimentales e institucionales, especialmente el Régimen de la Convención Marco y otros acuerdos que impregnan el tema del cambio climático, aunque sea de forma indirecta, como el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono (1987), el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques (1973), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992), etc.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (en adelante, la Convención o CMNUCC) tiene su origen en las negociaciones del Comité Intergubernamental de Negociación para una Convención Marco sobre el Cambio Climático convocadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990³. Las negociaciones en el Comité dieron como resultado el texto del Convenio adoptado el 9 de mayo de 1992⁴, que entró en vigor en 1994. El Convenio establece un marco general – por lo que los negociadores ya tenían claro que se necesitarían instrumentos posteriores⁵ – y define un objetivo “último” y algunos principios de cooperación, y describe “vagos compromisos nacionales” para promover la mitigación, la adaptación y establecer instituciones que puedan facilitar las negociaciones adicionales (MAYER, 2018, p. 34).

Las instituciones del Régimen son fundamentales para el desarrollo y mantenimiento de los debates multilaterales. La Conferencia de las Partes (COP) es una asamblea de representantes de todas las partes que se reúnen en sesiones anuales para tomar decisiones sobre la aplicación y, si es necesario, sobre las enmiendas o protocolos del Convenio (art. 7). El Secretariado informa a la COP (art. 8) y dos órganos especializados para llevar a cabo negociaciones multilaterales entre sesiones: el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico y el Órgano Subsidiario de Ejecución (arts. 9 y 10) (MAYER, 2018). Esa estructura fue respaldada por el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París. Por lo tanto, cada año, paralelamente a la Convención de las Partes, se celebra también la reunión de las Partes de Kioto y, desde 2015, la reunión de las Partes de París.

3 El tema, el cambio climático, surge en la escena política internacional en 1988, cuando en la Asamblea General de la ONU, el Gobierno de Malta propuso que la conservación del clima formara parte del patrimonio común de la humanidad, abordó el tema por primera vez y adoptó la Resolución 43/53.

4 En junio de ese mismo año tuvo lugar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, (Río-92, Eco-92, o Cumbre de la Tierra), cuando se adoptó y abrió a la asignatura.

5 Inspirado en la experiencia del Protocolo de Montreal (1987) que complementa el Convenio de Viena de 1985 sobre la protección de la capa de ozono.

El artículo 2 de la CMNUCC define el “objetivo último” del régimen internacional del cambio climático. Establece que los Estados (Partes) deben tomar medidas para lograr “la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático”, lo que debe producirse en un plazo que “permita a los ecosistemas adaptarse de forma natural”, con el fin de garantizar la producción de alimentos y la consecución del “desarrollo económico” de forma sostenible (BRASIL, 1998).

Se establece un estándar de calidad ambiental, un umbral ambiental, y las Partes deben garantizar que no se supere. En otras palabras, se permite que las actividades que causan interferencias con el sistema climático continúen hasta cierto punto, lo que difiere, por ejemplo, de los Acuerdos Ambientales Multilaterales que establecen límites que implican prohibiciones absolutas de actividades específicas, como la prohibición de verter residuos radiactivos en el mar o la moratoria de matar ballenas (YAMIN; DEPLEDGE, 2004).

El objetivo de la Convención tiene un énfasis preventivo, ya que establece que se deben respetar los límites ecológicos de la Tierra expresando que la estabilización de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera debe producirse “en un tiempo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático” (BRASIL, 1998). Ese objetivo se aplica al Protocolo de Kioto y al Acuerdo de París, tal característica se justifica por el imperativo de la propia Convención al establecer que “todo instrumento conexo” debe compartir el objetivo último establecido en el art. 2, que se recoge en el preámbulo de los documentos posteriores.

El objetivo último de la CMNUCC tiene un carácter programático de mitigación del cambio climático. Por lo tanto, con la consecución de la estabilización de las concentraciones atmosféricas de GEI a un nivel seguro, queda obsoleta, pero no se prevé su finalización tras su consecución, en cualquier caso, la consecución del objetivo final sigue siendo una perspectiva lejana.

Además, el objetivo final de la Convención debe alcanzarse de manera oportuna previendo las amenazas de los efectos del cambio climático para la sociedad. La Convención no ofrece una definición de qué nivel de riesgo se considera “peligroso”, lo que refleja la dificultad de alcanzar un consenso entre los Estados, que tienen diferentes expectativas de cooperación internacional en materia de cambio climático.

Además, los esfuerzos de adaptación se mencionan varias veces en la Convención y pueden considerarse una forma complementaria de reducir el riesgo de interferencia antropogénica en el sistema climático. Sin embargo, como afirma Mayer (2018, p. 36), “lo que constituiría una interferencia antropogénica peligrosa en el sistema climático está lejos de estar claro”.

La primera decisión adoptada por la COP en su primera sesión fue el establecimiento del Mandato de Berlín para la negociación de un instrumento jurídico, que condujo a la adopción del Protocolo de Kioto en la COP3 de diciembre de 1997. El acuerdo declaró que no introduciría obligaciones para los países en desarrollo, una de las mayores y más significativas diferencias entre éste y el Acuerdo de París. La principal obligación establecida por el Protocolo es la reducción de las emisiones antropógenas totales. Oliveira (2017, p. 158) sostiene que el Protocolo presenta características de *hard law*, porque

En el texto del Protocolo existen normas y delimitaciones claras, por lo que ese objetivo puede ser fácilmente, si fuera el caso, exigido por un tribunal internacional o un arbitraje internacional, sin que se genere ninguna duda sobre el resultado de una eventual reclamación, ya que sus contornos estarían bien delineados por la obligación.

Los compromisos cuantificados de limitación y reducción de emisiones estaban destinados a los países desarrollados, enumerados en el Anexo I, son obligaciones de resultado. Los porcentajes se definieron sobre la base de las emisiones del año 1990, por lo que los Estados, enumerados en el anexo B, no deberían superarlos durante el periodo de compromiso comprendido entre 2008 y 2012 (MAYER, 2018).

El anexo A enumera seis gases de efecto invernadero: dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O), hidrofluorocarbonos (HFCs), perfluorocarbonos (PFCs) y hexafluoruro de azufre (SF₆). También contiene sectores y categorías de fuentes relevantes de emisiones de esos gases.

El Protocolo también creó tres “mecanismos de flexibilidad” para facilitar el cumplimiento de los compromisos cuantificados de limitación y reducción de emisiones, permitiendo la cooperación entre países desarrollados y en desarrollo, o por parte de un grupo de países desarrollados. Son los siguientes: Aplicación conjunta, mecanismo de desarrollo limpio (MDL) y comercio de derechos de emisión (YAMIN; DEPLEDGE, 2004).

La finalidad de esos mecanismos es permitir que las Partes cumplan sus compromisos de mitigación realizando, financiando o comprando

reducciones de emisiones generadas en el extranjero, es decir, siguen la lógica del mercado. No fueron instrumentos finalizados en el Protocolo, y fueron causa de inmensos debates en las reuniones de la COP. En resumen, son instrumentos que permiten a un Estado Parte informar en su inventario de las emisiones como resultado de las mitigaciones ocurridas fuera de su territorio. Peixer (2019, p. 104) destaca:

En la práctica, los países industrializados han obtenido cuotas de emisión, que establecieron los límites máximos de sus emisiones anuales de GEI. Los países podrían aumentar sus cuotas a través de la colaboración con otros países, sea en la forma de proyectos de reducción de emisiones, de los cuales créditos de carbono podrían ser comprados, o a través de la compra de partes de cuotas de otros países (si las emisiones reales de otros países fueran inferiores a sus cuotas). Esa colaboración entre proyectos y el comercio de crédito entre los países industrializados fue llamada de Implementación Conjunta. Los proyectos entre países industrializados y en desarrollo fueran organizados en el ámbito de un Mecanismo (MDL). El comercio derecho entre países de partes de las cuotas de emisión fue organizado como el Comercio Internacional de Emisiones.

Abierta a la firma el 16 de marzo de 1998, las incertidumbres de la ratificación por parte de Estados Unidos⁶ fueron confirmados. La no participación del mayor emisor de GEI debilitó enormemente la posibilidad de cumplir el objetivo final de la Convención y la cuantificación de la mitigación prevista en el Protocolo. Aun así, las negociaciones sobre la aplicabilidad del Protocolo continuaron hasta que, en la COP7 de 2001, las Partes firmaron los “Acuerdos de Marrakech”, un conjunto de veintitrés acuerdos que regulaban numerosas modalidades de aplicación del Protocolo y sus mecanismos de flexibilidad. A continuación, se invitó a los Estados a continuar con los procesos de ratificación. En 2005, todas las Partes del Convenio lo habían ratificado, excepto Estados Unidos.

En conjunto, los compromisos individuales incluidos en el Anexo B pretendían lograr una reducción del 5% por debajo de los niveles de 1990 de las emisiones de GEI de los Estados desarrollados. Tras años de inacción y aumento de las emisiones nacionales, Canadá se retiró del Protocolo dos semanas antes de que finalizara el periodo de compromiso para evitar que se constatará su incumplimiento.

⁶ La legislación de los Estados Unidos de América exige que los Acuerdos sean ratificados por el Senado. Así, el presidente de entonces lo firmó, pero el Senado se negó a ratificarlo alegando que sería perjudicial para la economía estadounidense participar en un acuerdo de limitación y/o reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en el que no se exigen compromisos a los países en desarrollo dentro del mismo periodo de cumplimiento, siendo una característica imponente para futuros tratados.

Sin Canadá y los EE. UU, sólo treinta y seis Estados del Anexo B implementaron sus compromisos de limitación y reducción de emisión. La implementación de los compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones fue facilitada por rápidas reducciones de emisiones en las economías en transición durante la década de 1990 y por el desplazamiento progresivo de industrias intensivas en gases de efecto invernadero para las economías emergentes. La crisis económica global de 2009 también tuvo el efecto de reducir las emisiones de GEI en los Estados desarrollados, aunque temporariamente, facilitando el cumplimiento de sus compromisos por varios Estados durante el período 2008-2012 (MAYER, 2018, p. 42).

En dicho escenario, se desplegaron dos vías de debate: en primer lugar, la opción de ampliar el plazo del Protocolo de Kioto, estableciendo un segundo período de compromiso, incluso sin la participación de las economías con altas tasas de emisión (Estados Unidos y Canadá); o, en segundo lugar, abrir una segunda vía de negociación, directamente en el marco de la Convención, con la participación de Estados Unidos, y tratar de convencer a las economías emergentes de que asuman compromisos específicos en materia de mitigación del cambio climático, habida cuenta de sus crecientes emisiones (MAYER, 2018).

Se adoptaron ambas opciones. Las negociaciones siguieron caminos paralelos, y la primera reunión para discutir la enmienda al Protocolo tuvo lugar en 2005. Las negociaciones para una “acción cooperativa a largo plazo” comenzaron con el Plan de Acción de Bali (COP13). Ambas negociaciones deberían terminar en Copenhague, en la COP15 de 2009. Las negociaciones que condujeron al Acuerdo de París comenzaron en 2005, introduciendo la idea de un enfoque más global del régimen climático.

La COP15, en 2009, no cumplió las expectativas. Según Bodansky (2016) dos años resultaron insuficientes para la discusión. Sin embargo, es importante porque ha señalado de forma embrionaria el camino a seguir, reorientando el régimen internacional del cambio climático mediante el establecimiento de contribuciones de reducción a través de un proceso de negociaciones colectivas, utilizando una arquitectura ascendente (*bottom-up*) y reducir la diferencia de trato entre países desarrollados y en desarrollo.

El Acuerdo de Cancún, resultado de las negociaciones de la COP16, incorporó los principales elementos de Copenhague, pero con un enfoque limitado hasta 2020, dejando dudas sobre la modificación del Protocolo de Kioto. El enfoque de la Conferencia de Durban, COP17 en 2011, se decidió, cuando se estableció un Grupo de Trabajo *ad hoc*, que se reunió 15 veces hasta París y presentó un proyecto de negociación en la primera semana de la Conferencia.

El proceso de negociación que condujo a París, organizado por *The Durban Platform for Enhanced Action*, tuvo fuertes compromisos de equilibrio. Los países desarrollados adoptaron un segundo periodo del Protocolo de Kioto en la COP18. En efecto, los países emergentes y en vías de desarrollo acordaron negociar un nuevo instrumento que les imponga obligaciones, con lo que se cumpliría el requisito impuesto por el Senado estadounidense para que Estados Unidos participe en un acuerdo climático. Ese nuevo instrumento jurídico se aplicaría a todas las Partes (BODANSKY, 2016).

Cuando llegó la COP21, los Estados ya estaban familiarizados con el nuevo enfoque. Una vez iniciada la Conferencia, 180 Estados ya habían enviado sus intenciones de contribuciones determinadas a nivel nacional, que fueron invitadas ya en 2014 por la Acción de Lima. De este modo, en diciembre de 2015, el Acuerdo de París fue aprobado por 195 Estados, y actualmente 189 países son firmantes del Acuerdo de las 197 Partes de la Convención Marco (UNFCCC, 2020). Como describe Bodansky (2016, p. 1):

El Acuerdo de París busca una solución Goldilocks que no sea muy fuerte (y, luego, inaceptable para los principales Estados) ni muy débil (y, luego, ineficaz). Para salvaguardar la tomada de decisión nacional, él adopta un enfoque de bajo para cima, en la cual el Acuerdo ‘reflete más de lo que dirige la política nacional’. Pero, para promover una acción más fuerte, las ‘contribuciones determinadas nacionalmente’ de los Estados (o CNDs) son complementadas por normas internacionales para garantizar transparencia y responsabilidad y estimular los Estados a aumentar progresivamente sus esfuerzos.

Así se completa la estructura tridimensional del régimen internacional del cambio climático de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, compuesta por la Convención, el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París.

Esa estructura tridimensional puede plantear problemas de funcionamiento en el futuro, ya que hay tres organismos de ejecución diferentes que, sin embargo, confluyen y actúan en unidad de acto. La Conferencia de las Partes de la Convención (COP) también funciona como Reunión de las Partes del Protocolo de Kioto y como Reunión de las Partes del Acuerdo de París. Todas las partes pueden participar en las reuniones de la COP dedicados a los demás instrumentos del régimen e intervienen en las deliberaciones como observadores, es decir, sin capacidad de voto.

Juste Ruiz (2018) argumenta que la presencia simultánea de Estados

que no son parte ya era un problema durante la coexistencia de las dos unidades operativas anteriores (Conferencia de las Partes de la Convención y Convención de las Partes del Protocolo de Kioto). Por lo tanto, la falta de definición de la relación existente entre los diversos elementos tiende a presentar más dificultades, ya sea por la inevitable superposición de las acciones de las tres reuniones de las Partes, o por la necesidad de consenso para las decisiones, o incluso por el peso diplomático específico de cada país ejercido durante las reuniones de los diferentes instrumentos, incluso sin capacidad de voto formal. Esa última característica se ve agravada por la retirada de Estados Unidos del Acuerdo de París.

2 ACUERDO DE PARÍS: ASPECTOS GENERALES

Considerado como un instrumento internacional muy innovador, el Acuerdo de París (en adelante, AP o Acuerdo) se aleja de los modelos convencionales del Régimen Internacional de Cambio Climático. Bodansky (2016) clasifica ocho aspectos que caracterizan el nuevo paradigma del Régimen al catalizar acciones globales y progresivas para combatir el cambio climático.

En primer lugar, hay que destacar que no se trata de un acuerdo político, sino que las Partes están obligadas a cumplir esas normas. En segundo lugar, la aplicación global es innovadora porque, independientemente del status de desarrollo, la Parte debe presentar contribuciones determinadas a nivel nacional para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, alcanzando el nivel global, ya que, a la entrada en vigor del Acuerdo en 2016, aproximadamente el 95% de las emisiones globales estaban representadas en las contribuciones determinadas a nivel nacional presentadas por los Estados.

El tercer aspecto se refiere a la ausencia de diferenciación, ya que las principales obligaciones son las mismas para todas las Partes. El cuarto establece una arquitectura a largo plazo, pero con una revisión colectiva de evaluación cada cinco años, que es el quinto aspecto. El Acuerdo presenta la expectativa de las Partes de que haya una acción más fuerte con el tiempo para la renovación progresiva de las CNDs (del inglés *nationally determined contributions*). Por lo tanto, la progresividad es el sexto aspecto.

También innova en el seguimiento, utilizando la transparencia de forma mejorada, ya que los inventarios de emisiones estarán en una base de datos pública, sometiendo a las Partes a sus pares y al público en general.

Por último, el octavo aspecto fue la aceptación “universal”, ya que, en el momento de la firma, sólo Nicaragua presentó objeciones.

La nomenclatura forma parte de la estrategia diseñada durante las negociaciones de París para evitar los procedimientos legislativos que minaron el Protocolo de Kioto.

En cuanto a su naturaleza jurídica, aunque hay algunas posiciones contrarias, no hay duda de que la AP es un tratado internacional, como se expresa en la cláusula final, compatible con la Convención de Viena de 1969 (BRASIL, 2009), ya que se refiere a un acuerdo celebrado por escrito entre los Estados y se rige por el derecho internacional, y sigue las normas de los tratados en lo que respecta a la negociación, la adopción, la autenticación del texto y la entrada en vigor, que también incluye la aplicación de las normas de interpretación del tratado arts. 31 y 32 de la Convención de Viena (JUSTE RUIZ, 2018; BODANSKY, 2016; MAYER, 2018; PEIXER, 2019; MINNEROP, 2020; RAJAMANI; BODANSKY, 2019).

Las cuestiones relativas a la naturaleza jurídica sustantiva del Acuerdo tienen su punto de partida en el instrumento por el que fue adoptado: la Decisión 1/CP. 21. Esa Decisión tiene 140 párrafos y la sección III, titulada “Decisiones para dar efecto al Acuerdo”, tiene un innegable valor interpretativo como parte del contexto del tratado y puede incluso tener un efecto vinculante directo (JUSTE RUIZ, 2018), mientras que el relativamente pequeño Acuerdo de París tiene 29 artículos anexos. Siguiendo la prescripción de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, su interpretación incluye el preámbulo y los anexos (art. 31:2).

El AP mantiene una relación con la CMNUCC por tres razones: en primer lugar, porque para ser parte del Acuerdo es necesario ser parte de la Convención (art. 20 AP); en segundo lugar, porque presenta expresamente el objetivo de “reforzar la aplicación de la Convención, incluido su objetivo, pretende reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático”, (art. 2:1 AP); y, en tercer lugar, porque recurre a las instituciones operativas de la Convención, la Conferencia de las Partes, art. 16:1, la Secretaría, art. 17, y el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico y el Órgano Subsidiario de Ejecución, arts. 18 y 19.

Sin embargo, la AP presenta algunas características que le dan cierta autonomía operativa y parece estar llamada a convertirse en el futuro en el principal instrumento para el desarrollo del régimen global de lucha contra el cambio climático (JUSTE RUIZ, 2018). Las disposiciones del instrumento tienen un contenido normativo variable y diluido, en el que los

elementos obligatorios son a veces casi inexistentes (SALINAS ALCEGA, 2018, *apud* JUSTE RUIZ, 2018, p. 40).

Según Juste Ruiz (2018), la AP presenta una configuración jurídica peculiar y embrionaria, ya que combina un contenido formalmente imperativo con un escaso contenido prescriptivo, en el que las obligaciones jurídicas concretas son muy confusas y a menudo incompletas, presentándose la mayoría de las disposiciones de forma diluida y con escaso contenido prescriptivo, por lo que las obligaciones jurídicas concretas son a veces casi inexistentes o al menos imperceptibles, que requiere un mayor desarrollo normativo a través de la acción de la Conferencia de las Partes y sus órganos subsidiarios, hasta el punto de que el Acuerdo se refiere repetidamente a la acción futura de la COP y sus órganos subsidiarios, cuestiones que el Libro de Reglas de París trató de hacer operativas, documento final de la 24ª ronda de negociaciones climáticas del Régimen de la ONU, la COP24 celebrada en diciembre de 2018 en Katowice, Polonia (RAJAMANI; BODANSKY, 2019)⁷.

El Acuerdo se divide en disposiciones sustantivas, que son aspectos fundamentales del acuerdo, y disposiciones de procedimiento, determinaciones que pretenden reforzar la transparencia y promover el cumplimiento. Los elementos sustantivos del Acuerdo son: los principios, que son los mismos que en la Convención (preámbulo del Acuerdo); la mitigación; la adaptación; la asistencia financiera, la transferencia de tecnología y la creación de capacidad (art. 9, 10 y 11, respectivamente); y la participación del público (art. 12). Las disposiciones de procedimiento son: la transparencia (art. 13), el cumplimiento (art. 15) y los daños (art. 8 c/c § 52 Decisión1/COP21).

Los principios que inspiran el AP son los mismos que los prescritos en el art. 3 de la CMNUCC. En el preámbulo se indica expresamente que el AP pretende cumplir el objetivo de la Convención y se guiará por sus principios. Esos son: precaución, desarrollo sostenible, promoción de un sistema económico internacional abierto y responsabilidades comunes pero diferenciadas.

De forma unánime, la doctrina ha destacado que el AP reformuló profundamente el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas

⁷ Rajamani y Bodansky señalar la pertinencia de adoptar el Libro de Reglas en vista del panorama político mundial: "The adoption of the so-called Paris Rulebook represents a significant diplomatic achievement in the current geopolitical context, demonstrating continuing political support for the Paris Agreement despite the headwinds created by President Trump's announced intention to withdraw the United States from the Agreement in 2020, and the equivocation on the Agreement by the newly-elected Brazilian President, Jair Bolsonaro" (RAJAMANI; BODANSKY, 2019, p. 2).

mediante la disposición del art. 2:2: “El presente Acuerdo se aplicará de forma que refleje la equidad y el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas a la luz de las diferentes circunstancias nacionales” (JUSTE RUIZ, 2018, p. 41), enfoque que no escapa a las críticas por considerar que tales cambios consisten en el:

[...] desmantelamiento del tratamiento diferenciado de los países en desarrollo en términos de obligaciones centrales en otros marcos del derecho internacional – como lo fue en los acuerdos comerciales en el ámbito del GATT con el surgimiento de la OMC – haciendo que normas diferenciales desaparecieran de grandes tratados multilaterales al mismo tiempo en que normas contextuales son fortalecidas bajo el argumento de que promuevan más diferenciación. La diferenciación en el Régimen Climático, consagrada pelo Protocolo de Kioto, desaparece de forma desapercibida, acercándolo de la lógica del Sistema Multilateral del Comercio, consagrado con la entrada en vigor de la Organización Mundial del Comercio en 1995, descuidándose de la diferencia elemental entre ellos, pues “la atmósfera es un bien público global, o que no se puede afirmar del comercio internacional” (OLIVEIRA, 2017, p. 240).

Sin embargo, en lo que se refiere a la asistencia financiera, la transferencia de tecnología y la creación de capacidades, mantuvieron la formulación binaria del principio, que recae esencialmente en los países en desarrollo, excepto en las medidas de creación de capacidades que los Estados desarrollados deben cooperar para que las Partes en desarrollo presenten informes periódicos (JUSTE RUIZ, 2018).

En cuanto a la transferencia de tecnología, el párrafo 5 hace hincapié en la necesidad de “acelerar, fomentar y permitir la innovación para contribuir a una respuesta mundial eficaz a largo plazo al cambio climático y promover el crecimiento económico y el desarrollo sostenible”, lo que parece ser una creencia de las Partes de que los efectos del cambio climático pueden mitigarse o incluso resolverse a largo plazo a través de la tecnología. Las especulaciones podrían confirmarse por el hecho de que las Partes no ratificaron el Informe Especial del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) sobre el calentamiento global de 1,5°C durante la COP24.

Por el contrario, la no ratificación de ese informe puede demostrar la esperanza en las otras disposiciones sustantivas del AP: mitigación, adaptación y participación pública. La mitigación puede subdividirse en secuestro de carbono y reducción de emisiones, respectivamente arts. 5 y 6. El Secuestro de Gases de Efecto Invernadero es la reducción de los gases existentes en la atmósfera, es decir, que ya han sido emitidos, y se produce mediante sumideros naturales (bosques tropicales, arrecifes de coral) o

mediante tecnología de “captura y almacenamiento subterráneo” (sumideros de carbono). El secuestro de gases o la reducción de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera se contempla expresamente en el art. 5, y también se menciona en el Preámbulo.

El art. 6 aborda la reducción de emisiones, mientras que el AP aporta un enfoque de cooperación y responsabilidad a las Partes bajo el enfoque de su soberanía de decisión, no presenta reglas de “mecanismos flexibles” como el Protocolo de Kioto, sino una propuesta de cooperación descentralizada, voluntaria y multilateral. Rubiales (2018) señala que eso parece indicar una amplia red de mercados de carbono, reafirmando el mercado de emisiones, pero no sólo un mecanismo de mercado. El enfoque se ha ampliado para que los Estados puedan acceder a procedimientos de mitigación baratos en cualquier territorio.

Otro dispositivo elemental del AP es la adaptación, intrínsecamente vinculada a la mitigación. Juste Ruiz (2018) sostiene que, al igual que las medidas de mitigación, en materia de adaptación el Acuerdo es blando y mantiene la dicotomía entre Estados. Los que creen que es un problema de interés general, y que por tanto las decisiones deben ser multilaterales. Y otros que creen que es un problema local, por lo que cada país debe resolverlo adecuadamente con políticas internas. La cuestión se resolvió en el art. 7:2 del AP que definió que el enfoque de adaptación será global, pero no se operacionalizó en este.

Es la primera vez en el Régimen que un instrumento aborda mecanismos con objetivo de adaptación. Carnero (2018, p. 150) señala que: “La acción internacional de adaptación ha sido, en primer lugar, una demanda de los Estados más vulnerables y menos desarrollados, que ha exigido a los desarrollados una intensa y eficaz cooperación en esa materia”. El término había sido citado por la Convención anteriormente en el sentido de asistencia a los Estados vulnerables, ahora, “adaptación significa, en primer lugar, asumir los costes del cambio climático en curso, teniendo en cuenta las diferentes situaciones de vulnerabilidad y adaptabilidad de cada Estado” (CARNERO, 2018, p. 150).

De ese modo, el control de la adaptación está en manos de los países, siguiendo la lógica ascendente (*bottom up*), y de forma cooperativa, las Partes podrán presentar formulaciones o mejoras de los planes nacionales de adaptación, mediante el intercambio de información, el fortalecimiento de los acuerdos institucionales, el refuerzo de los conocimientos científicos y la prestación de asistencia.

Juste Ruiz (2018) llama la atención sobre la intención de ese cambio operativo que permite una mayor flexibilidad en las actuaciones, basada en la acción a largo plazo, en la que se reformularán las aportaciones *sub specie aeternitatis*:

El cambio estratégico operacional formulado en el Acuerdo de Paris parece tener como objetivo principal permitir a las Partes una mayor flexibilidad temporal y material en sus acciones, con la esperanza velada de que, mientras eso, los avances científicos y tecnológicos puedan encontrar soluciones que eviten la necesidad de recoger a medidas más drásticas para mitigar las emisiones (JUSTE RUIZ, 2018, p. 35).

Sin embargo, si no se adoptan medidas de mitigación efectivas, las CNDs serán ineficaces para intentar contener el aumento de la temperatura global, que llevaría a toda la humanidad a un colapso a finales del siglo XXI. Sin embargo, cabe preguntarse si la población mundial es consciente de esos riesgos.

El art. 12 establece el deber de cooperación para las medidas de promoción educativa, formación, sensibilización y participación ciudadana. Ese punto refleja la amplia participación de diferentes actores en las negociaciones de París. La Conferencia de París contó con más de 19.000 participantes gubernamentales (entre ellos 150 jefes de Estado), más de 6.000 representantes de ONGs y empresas, entre ellos muchos directores generales, y unos 2.800 miembros de la prensa (BODANSKY, 2016).

La disposición de que la información sobre las medidas de mitigación de los Estados sea de acceso público sedimenta la modalidad de “Eficacia” que pretende el Acuerdo, eficacia basada en la transparencia (como con los inventarios de emisiones) para la presión de los pares, la población en general (organizada o no) y la diplomacia y/o comercial.

Desde el punto de vista del procedimiento, el Acuerdo pretende “reforzar los compromisos diluidos asumidos en él, mediante mecanismos de procedimiento que tienen por objeto reforzar la transparencia, promover el cumplimiento y abordar las pérdidas y los daños relacionados con los efectos del cambio climático” (JUSTE RUIZ, 2018, p. 48).

El art. 15 del AP establece un Comité de Cumplimiento de carácter facilitador, compuesto por expertos, sin carácter sancionador ni contencioso, subordinado a la COP, con el fin de “facilitar la aplicación y promover el cumplimiento”. En ese mismo sentido, sin carácter judicial o punitivo, el art. 8 aborda cuestiones sobre Pérdidas y Daños, lo que lleva al error por la nomenclatura de la doctrina de la responsabilidad civil. Lo que pretende el

artículo es el reconocimiento de los efectos nocivos del cambio climático.

Y, por último, está el mecanismo de “Transparencia Reforzada”, presente en el art. 13 de la AP, que establece un “marco de transparencia reforzado”, elemento indispensable para el nuevo enfoque ascendente, en el que las Partes presentan sus contribuciones determinadas a nivel nacional, no teniendo ninguna obligación de resultado con esas. El marco de transparencia busca configurar un sistema único aplicable a todas las Partes, aunque mantiene elementos diferenciadores aplicables en particular a los países en desarrollo que lo necesiten (SARIEGO, 2018). El Acuerdo no estableció el procedimiento, sólo determinó que dependería de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de París. La adaptación se aplica modestamente, recomendando que las Partes presenten/informen de su trabajo de adaptación (CARNERO, 2018).

Además, en materia de mitigación, la mejora de la transparencia es un elemento vinculante para las Partes, ya que deben presentar un informe sobre el inventario nacional de emisiones antropógenas por fuentes antropógenas y de absorción por sumideros de gases de efecto invernadero, así como la información necesaria para evaluar y controlar los progresos (JUSTE RUIZ, 2018).

Dada la importancia de la “Transparencia Reforzada” para las contribuciones determinadas a nivel nacional, ese es el tema de la sección más larga del Reglamento diseñada para “desarrollar modalidades, procedimientos y directrices ‘comunes’ para la estructura” que determina los criterios (RAJAMANI, BODANSKY, 2019, p. 11).

3 EL PARADIGMA NORMATIVO ASCENDENTE: EL ACUERDO Y EL LIBRO DE REGLAS DE PARÍS

Según Rajamani y Bodansky (2019, p. 5) “El Acuerdo de París está impulsado fundamentalmente por la determinación nacional.” En ese sentido, el modelo de contribuciones determinadas a nivel nacional “institucionaliza un nuevo paradigma normativo” con características innovadoras que catalizan, con el tiempo, una acción cada vez más fuerte para combatir el cambio climático (BODANSKY, 2016).

El Libro contempla tres categorías principales en las que tienen efecto legal para el Acuerdo de París en base a la Doctrina de la Interpretación del Tratado (MINNEROP, 2020). En las tres categorías, el Convenio de las Partes de París cumple una “función normativa interpretativa” distinta en

el régimen de cambio climático posterior a París. Las dos primeras categorías contemplan las decisiones externas al Convenio de París de las Partes, mientras que la tercera se refiere a las decisiones internas del Convenio.

En la primera categoría, el Libro constituía una decisión que definía de forma más estricta una obligación legal existente o que creaba una obligación en virtud de una existente mediante el uso de “un lenguaje obligatorio, junto con un anexo que incluye elementos claros y específicos, sin permitir otras opciones a discreción de las Partes”, por ejemplo. El Libro aportó orientaciones contables que las Partes deben presentar sobre la base de los métodos y directrices existentes establecidos en la Convención “según proceda”, una obligación ya prescrita en el AP, que obliga a las Partes a contabilizar las CNDs, art. 4:13 (MINNEROP, 2020).

En la segunda categoría se encuentran las decisiones que todavía tienen un efecto legal a través de la interpretación de la disposición subyacente del Tratado, pero la sustancia del Acuerdo está limitada por el Libro de Reglas (MINNEROP, 2020), “de modo que no se puede identificar ninguna obligación legal clara”, como en el art. 4:8 del Acuerdo, que expresa que “todas las Partes proporcionarán la información necesaria a efectos de claridad, transparencia y comprensión” (BRASIL, 2017). El Libro combina el lenguaje vinculante con la apertura a la discreción de las partes mediante el uso de “según corresponda”, lo que no excluye el carácter vinculante estipulado por el Acuerdo, pero se reduce su efecto legal. “Si bien el uso de un lenguaje no vinculante debilita el efecto jurídico, el hecho de que el Acuerdo de París se haya adelantado a otras decisiones relevantes (art. 4:8) – como en el Libro de Reglas de París – se refuerza la conclusión de que existe una clara preferencia por la aplicación” (MINNEROP, 2020, p. 30).

La tercera categoría incluye las decisiones nacionales que vinculan al Convenio de las Partes de París o al comité de cumplimiento que se establezca. El texto del Libro de Reglas reforzó el papel de esa Convención “para facilitar la cooperación internacional y supervisar la aplicación del Acuerdo de París para garantizar que los esfuerzos de las Partes sean suficientes para alcanzar el objetivo de temperatura acordado”. Como ejemplo, el Libro de Reglas esbozaba los mecanismos del Acuerdo de París (Inventario Global, Procedimiento de Cumplimiento), pero no imponía obligaciones ni definía las existentes en el texto del Acuerdo (MINNEROP, 2020).

Juste Ruiz (2018, p. 35-37) subraya que el instrumento es “una obra maestra de la flexibilidad jurídica”, ya que combina una estructura obligatoria con “disposiciones específicas con un valor jurídico muy diverso

que va desde la obligatoriedad formal hasta la mera sugerencia de comportamiento”, siendo las contribuciones determinadas a nivel nacional la máxima expresión de la estructura híbrida *soft law/hard law*. El Acuerdo de París combina, como debe ser, los requisitos de claridad y transparencia con la regulación estricta de los plazos de presentación, por lo que la “baja intensidad normativa” de las disposiciones tiende a compensarse con las disposiciones que establecen obligaciones de procedimiento y mecanismos de información, transparencia y claridad, sistemas de verificación y promoción del cumplimiento.

La progresividad de las CNDs también puede entenderse como la limitación progresiva de la discrecionalidad (MINNEROP, 2020). La progresividad se caracteriza porque el instrumento “incorpora elementos de evolución, progresión, ambición y refuerzo que lo distinguen de otros instrumentos convencionales de uso en el sector medioambiental” (JUSTE RUIZ, 2018, p. 37), una característica que se aplica a los mecanismos en su conjunto, especialmente a los esfuerzos de mitigación a través de las contribuciones determinadas a nivel nacional (art. 4:11). El acuerdo establece un escenario evolutivo basado en el principio de no regresión y la exigencia de una ambición creciente para alcanzar los objetivos propuestos, con disposiciones que exigen un esfuerzo continuo de progresión, cuya eficacia colectiva se verificará en una primera revisión global de la aplicación en 2023 (art. 14).

Viñuales (2018) señala que esa progresividad sólo tiene sentido si las cotizaciones declaradas son insuficientes. En la misma línea, Juste Ruiz (2018, p. 38) afirma:

Esa proyección para el futuro, juntamente a la falta de realización de muchas de sus disposiciones, torna el Acuerdo de París un instrumento jurídico embrionario que solo se volverá totalmente operacional a la medida que las reglas y directrices en el contenidas sean desarrolladas.

Tal operatividad de las normas y directrices es objeto del Libro de Reglas, negociado durante tres años, en particular por el Grupo de Trabajo *Ad Hoc*. El documento consta de varias modalidades, procedimientos y directrices que desarrollan las obligaciones del Acuerdo de París y detallan los procedimientos y mecanismos, incluido el proceso de examen por expertos técnicos, el balance global (*global stocktake*) y el mecanismo de implementación y cumplimiento (RAJAMANI, BODANSKY, 2019).

El espíritu del Acuerdo se basa en la transparencia, los procesos de revisión y la progresividad. Son elementos cruciales para su integridad y

lógica. La Decisión1/COP21, el documento que acompaña a la AP, determinó que debían desarrollarse más orientaciones sobre las características, la contabilidad y la información requerida de las contribuciones determinadas a nivel nacional, que son las contribuciones de mitigación autodeterminadas disciplinadas en el art. 4.

En cuanto a la caracterización de las CNDs, se debatió la posibilidad de dotarlos de mayor disciplina, y algunos Estados exigieron cuantificaciones, mientras que otros argumentaron que dicha característica era incompatible con la autodeterminación. Así, se mantuvo sin cambios en el Libro de Reglas, situación que expresa la espera de la primera experiencia de la Evaluación Global, para que se puedan hacer mayores especificaciones post-2024 (RAJAMANI, BODANSKY, 2019).

Por otra parte, en lo que toca a la información que debe acompañar a las contribuciones determinadas a nivel nacional, el Libro de Reglas de París refuerza la ambición del Acuerdo, ya que especifica los elementos de información necesarios para una mayor “claridad, transparencia y comprensión”, además de establecer que las partes proporcionarán la información en el anexo. Pero permite la discreción de las Partes, ya que los elementos deben utilizarse “según corresponda” a sus contribuciones nacionales.

El Anexo I del Libro establece la información específica que las Partes deben proporcionar, junto a sus CNDs, según corresponda, información cuantificable sobre sus puntos de referencia de mitigación (qué acción, en qué área), los plazos de aplicación, los gases cubiertos, los procesos de planificación, los supuestos y los enfoques metodológicos, así como especificar cómo consideran que su contribución es justa y ambiciosa y cómo contribuye al objetivo del régimen (RAJAMANI, BODANSKY, 2019).

Las Partes no están obligadas a presentar la primera actualización de sus CNDs en 2020, según las especificaciones del Anexo I, pero se les anima a hacerlo. En cuanto a la diferenciación, el Libro establece que una Parte puede diferenciar los requisitos de información claros, transparentes y comprensibles porque se ha autodiferenciado su objetivo, no por la categoría de la Parte (desarrollada y en desarrollo). En cuanto a la equidad y la ambición de las contribuciones, el Libro sólo exige a las Partes que den una explicación, no prescribe directrices, y la explicación se determina por sí misma (RAJAMANI, BODANSKY, 2019).

En cuanto a la contabilización de las contribuciones, deber establecido en el art. 4:13, el Libro de Reglas especificó “modestamente” la información que compondría e impulsaría el uso de los métodos y métricas del

IPCC, pero también permite que una Parte utilice metodologías nacionales si su objetivo lo requiere, persiguiendo la idea autodeterminada de las CNDs. Independientemente del método elegido, debe explicarse la elección y las métricas, incluido el mecanismo de Transparencia (RAJAMANI, BODANSKY, 2019).

El marco de “Transparencia reforzada” desempeña un papel central en el Acuerdo, es uno de sus componentes elementales, junto con la “Evaluación global” y el “Mecanismo de implementación y cumplimiento”, y es la parte más larga del Reglamento. En resumen, establecen requisitos de información relativamente estrictos, pero procesos de revisión más modestos, con flexibilidad especificada para los países en desarrollo en función de sus necesidades de capacidad. Esa estructura se desglosa en los siguientes componentes: (i) obligación de informar sobre los inventarios de emisiones, los avances en la aplicación y el alcance de las contribuciones y, en el caso de los países desarrollados, el apoyo prestado a los países en desarrollo; (ii) examen técnico de expertos; (iii) consideración multilateral que facilite los avances, que consiste en una revisión por pares en una especie de mesa de negociación multilateral (RAJAMANI, BODANSKY, 2019).

Las obligaciones de informar sobre los inventarios de emisiones, los avances en la aplicación y el alcance de las contribuciones se cumplen mediante el depósito de los informes en el banco público, gestionado por la Secretaría, obligación establecida en el art. 13:7 de la AP, puesto que el plazo de dos años y puesto que hay una diferenciación para los países menos desarrollados e insulares contemplada en la Decisión 1/COP21, párrafo 90 y siguientes.

Rajamani y Bodansky (2019) señalan que la cuestión fundamental de la duda era si el Libro de Normas exigiría que los inventarios de emisiones adoptaran las directrices del IPCC de 2006 (*2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories*). Se trata del elemento más prescriptivo del Libro de Reglas y se han establecido normas detalladas sobre el análisis de las categorías clave para los inventarios, la coherencia y los recálculos de las series temporales, la evaluación de la incertidumbre, la evaluación de la exhaustividad y la garantía/control de la calidad y, por último, se exige a todas las Partes que utilicen las directrices del IPCC de 2006, pero en la misma lógica de cierta apertura a la discreción explicada y a la autonomía nacional (RAJAMANI, BODANSKY, 2019).

En cuanto al progreso de la aplicación y la consecución de las contribuciones, las Partes han vuelto a privilegiar la autonomía nacional. Se

subraya que los Estados no están obligados a cumplir sus objetivos de las CNDs, pero si las normas de seguimiento de los progresos estuvieran bien estructuradas, habría la posibilidad de generar alguna medida de responsabilidad.

Sin embargo, como el seguimiento de los progresos va de la mano de la obligación de información clara, transparente y comprensible del art. 4:8 de la AP, se aplica aquí la misma interpretación indulgente y la autonomía que se le atribuye. El Libro establece una lista de indicadores ilustrativos que la Parte “puede incluir según convenga”, es decir, el seguimiento de los avances hacia la aplicación y el logro de sus contribuciones nacionales también se determina por sí mismo, ya que la Parte elegirá sus propios indicadores cualitativos y cuantitativos (RAJAMANI, BODANSKY, 2019).

Se observa en relación a los elementos del informe, de la sección de estructura de transparencia mejorada, el Libro de Reglas estableció algunos límites, dio sentido a algunas cuestiones abiertas, pero la autodeterminación es el elemento central de las contribuciones determinadas nacionalmente, por lo tanto, los procedimientos de mitigación de gases de efecto invernadero nos parece un proceso de decisión política, no técnica o por necesidad de la contención de la temperatura global. A partir de esa reflexión, se cuestiona cómo esa autodeterminación impregna la revisión de los expertos técnicos.

Rajamani y Bodansky (2019) afirman que, en ese requisito, los Estados también han optado por preservar su autonomía respecto a las contribuciones determinadas a nivel nacional. El examen de los expertos técnicos puede adoptar la forma de un examen documental, siempre con el consentimiento de la Parte sujeta a examen, y se llevará a cabo en el país a intervalos regulares, por ejemplo, en su primer informe de transparencia bienal y en el informe que contiene información sobre el progreso de las medidas de mitigación nacionales.

El procedimiento (i) considerará la coherencia de la información con las normas de París, la aplicación y el alcance de las contribuciones de la Parte y el apoyo financiero recibido, y (ii) identificará las áreas de mejora para la Parte en el cumplimiento de los compromisos relacionados con la transparencia y ayudará a identificar sus necesidades de creación de capacidad, un elemento aplicable a los países en desarrollo, menos desarrollados e insulares.

La preservación de la soberanía y la no intervención de la política interna se puede ver en las prohibiciones dirigidas a los revisores técnicos.

Los equipos tienen prohibido emitir juicios políticos, analizar la adecuación o suficiencia de las medidas nacionales presentadas, la política interna adoptada y el apoyo financiero recibido.

Una vez realizadas las consideraciones pertinentes sobre el elemento del Marco de Transparencia Reforzada, se pasará al elemento de Evaluación Global. Este elemento de la AP tiene el propósito de evaluar el progreso colectivo para lograr el objetivo del acuerdo y sus contribuciones a largo plazo, un elemento clave para la progresividad propuesta en el acuerdo, ya que permite a las Partes, cada cinco años, ver el progreso, especialmente en la mitigación de las emisiones, que es una de las áreas sustanciales del acuerdo.

El acuerdo preveía la naturaleza, la finalidad, el objetivo, la periodicidad y el resultado del balance global, pero la mecánica estaba sujeta al Reglamento, que especificaba: “sus tres componentes (recopilación de información, evaluación técnica y consideración de los resultados); cómo se llevará a cabo; y, los organismos responsables de hacerlo” (RAJAMANI, BODANSKY, 2019, p. 14-15).

El Libro definió que la información para la preparación de la evaluación global puede provenir de: las Partes del Acuerdo, el IPCC, la Secretaría de la CMNUCC o sus órganos subsidiarios, los Estados que no son parte del Acuerdo y las organizaciones observadoras de la Convención. También definió los tipos de información relevante, que son: el estado de las emisiones de GEI y los esfuerzos de mitigación; el efecto global de las contribuciones nacionales de las Partes y el progreso general de la aplicación; el estado de los esfuerzos de adaptación; los flujos financieros y los esfuerzos relacionados con las pérdidas y los daños (RAJAMANI, BODANSKY, 2019). Ese instituto desempeña un papel fundamental, ya que permite a las partes ver, cada cinco años, si sus medidas nacionales de mitigación son suficientes para cumplir el objetivo general de contención de la temperatura global.

Además, la AP ofrece amplias orientaciones sobre el mecanismo de implementación y cumplimiento, con la Conferencia de las Partes de París para elaborar las modalidades y procedimientos del mecanismo. Las Partes se dividieron entre los que querían limitar el mecanismo al apoyo técnico a las Partes con dificultades de aplicación, y los que consideraban que promovía la responsabilidad del cumplimiento de las contribuciones presentadas.

El Libro de Reglas equilibra las dos posiciones proporcionando una

“capa adicional de responsabilidad”, permitiendo al Comité de Conformidad iniciar procedimientos y emitir conclusiones de hecho en relación con el incumplimiento de las obligaciones de procedimiento, que son vinculantes, es decir, en caso de no presentar las contribuciones nacionales cada cinco años o el informe obligatorio sobre la aplicación y el alcance, así como la participación en el debate multilateral sobre el progreso hacia los objetivos del acuerdo. También puede hacer “consideraciones facilitadoras” respecto a las “incoherencias significativas y persistentes” entre los informes y las normas del marco de transparencia e identificar las incoherencias que son generales para las Partes.

Sin embargo, incluso con ese endurecimiento, el mecanismo ha mantenido la autonomía nacional como cuestión fundamental. Las iniciativas del Comité se limitan a cuestiones de procedimiento y no pueden abordar el “contenido de las contribuciones, comunicaciones, información e informes”. Al considerar las incoherencias entre los informes de una Parte y las normas del art. 13, requiere el consentimiento del Estado en cuestión (RAJAMANI, BODANSKY, 2019).

De otro modo, el procedimiento puede ser iniciado por una Parte en relación con sus contribuciones, siguiendo la idea de autodeterminación, con respecto a cualquier disposición del Acuerdo, ya sea de procedimiento (vinculante) o de contenido. En general, el Reglamento dilucidaba el carácter facilitador del mecanismo, enumerando las situaciones en las que se producirían diversas medidas y resultados de un proceso en el Comité, siendo las respuestas enumeradas “respuestas blandas que implican diálogo, asistencia y recomendaciones”. (RAJAMANI, BODANSKY, 2019).

En resumen, la definición de las contribuciones es una decisión de cada Parte, que determina por sí misma la mitigación de sus emisiones y, por tanto, elige cuánto sigue contribuyendo al potencial de calentamiento global. Sin embargo, no se puede despreciar el valor jurídico y diplomático del Libro de Reglas de París, ya que añade requisitos considerables a los tres elementos esenciales del Acuerdo.

CONSIDERACIONES FINALES

En la reunión de 2020, aplazada debido a la pandemia de COVID-19, las Partes debían presentar sus contribuciones determinadas a nivel nacional antes de 2025, señalando que las Partes que ya tienen medidas en vigor antes de 2030 pueden continuar o actualizarlas. Aunque el Acuerdo

contiene plazos para la presentación y renovación de las contribuciones determinadas a nivel nacional, es impreciso en cuanto a los elementos de notificación, aplicabilidad y cuantificación.

Esos huecos en el texto de 2015 debían ser cubiertas por otro documento de creación de directrices, tal y como se expresa en la Decisión1/COP21, quedando la decisión y los anexos adoptados en la Conferencia de las Partes de Katowice de 2018, COP 24, para crear directrices al funcionamiento de las contribuciones determinadas a nivel nacional, documentos denominados Libro de Reglas de París.

El Libro de Reglas de París mantuvo la autodeterminación como elemento rector, las contribuciones determinadas a nivel nacional. Sin embargo, con respecto a los elementos de información de la sección “marco de transparencia reforzado”, estableció algunos límites y dio sentido a algunas cuestiones abiertas. Aunque los Estados Partes puedan elegir otras métricas y modelos, deben explicarse depositando sus informes de inventario en el “marco de transparencia”, sometiéndolos a los pares, a la sociedad civil y a los mecanismos de conformidad.

Por el momento, queda por ver si esos perfeccionamientos del “marco de transparencia perfeccionado”, la “evaluación global” y el “mecanismo de implementación y cumplimiento” serán suficientes para limitar los posibles escenarios catastróficos presentados por el IPCC en el Informe Especial sobre el Calentamiento Global de 1,5°C. Sin embargo, como señala Bodansky (2016), en el mejor de los casos, las contribuciones presentadas por las Partes en 2016 limitarán el aumento de la temperatura a 2,7 °C.

En resumen, las contribuciones determinadas a nivel nacional como innovación del Acuerdo, al ser un instrumento jurídico ascendente, dependen de los tres elementos esenciales del Acuerdo de París: marco de transparencia mejorado, balance global y mecanismo complementario y de conformidad. Dado que la autodeterminación es el principio rector de las CNDs, los procedimientos de mitigación de los gases de efecto invernadero nos parecen un proceso de decisión política, no técnico ni impulsado por la necesidad de contener la temperatura global, y revela que el camino posterior a París está todavía en construcción.

REFERENCIAS

BODANSKY, D. The Paris Climate Change Agreement: a new hope? *American Journal of International Law*, v. 110, n. 2, 288-319, abr. 2016.

BODANSKY, D.; BRUNNÉE, J.; RAJAMANI, L. *International Climate Change Law*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

BRASIL. *Decreto n. 2.652, de 1º de julho de 1998*. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2652.htm. Acesso: 10 de marzo. 2018.

BRASIL. *Decreto n. 7.030, de 14 de dezembro de 2009*. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm. Acesso: 15 de mayo. 2019.

BRASIL. *Decreto n. 9.073, de 5 de junho de 2017*. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9073.htm. Acesso: 10 de mayo. 2018.

CARNERO, R. G. Mecanismos de adaptación. In: VILLAVICENCIO, P.; BORRÀS, S. (Orgs.). *El acuerdo de París sobre el cambio climático: un acuerdo histórico o una oportunidad perdida? Análisis jurídico y perspectivas futuras*. Madrid: Thomson Reuters, 2018.

JUSTE RUIZ, J. El tercer pilar del régimen internacional para responder al cambio climático: el Acuerdo de París de 2015. In: VILLAVICENCIO, P.; BORRÀS, S. (Orgs.). *El acuerdo de París sobre el cambio climático: un acuerdo histórico o una oportunidad perdida? Análisis jurídico y perspectivas futuras*. Madrid: Thomson Reuters, 2018. p. 29-52.

MAYER, B. *The International Law on Climate Change*. New York: Cambridge University Press, 2018.

MINNEROP, P. The legal effect of the 'Paris Rulebook' under the Doctrine of Treaty Interpretation. In: CAMERON, P.; MU, X.; ROEBEN, V. (Eds.).

Global energy in transition: towards rules-based multilateral governance of generation, markets and investment. London: Hart, 2020.

OLIVEIRA, A. S. Regimes internacionais e a interação entre a OMC e os acordos ambientais multilaterais. In: V ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 5., 2010, Florianópolis. *Anais [...]*. São Paulo: Anppas, 2010.

OLIVEIRA, A. S. *Tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento e mudanças climáticas: perspectivas a partir do Acordo de Paris.* Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/158919>. Acesso em: 10 dez. 2019.

PEIXER, J. F. B. *A contribuição nacionalmente determinada do Brasil para cumprimento do Acordo de Paris: metas e perspectivas futuras.* Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019. Disponível: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/199009>. Acesso: 15 de diciembre. 2019

RAJAMANI, L.; BODANSKY, D. The Paris rulebook: balancing international prescriptiveness with national discretion. *International and Comparative Law Quarterly*, v. 68, n. 4, p. 1023-1040, out. 2019.

RUBIALES, I. S. Mecanismos de mitigación. In: VILLAVICENCIO, P.; BORRÀS, S. (Orgs.). *El acuerdo de París sobre el cambio climático: un acuerdo histórico o una oportunidad perdida? Análisis jurídico y perspectivas futuras.* Madrid: Thomson Reuters, 2018. p. 125-147.

SARIEGO, P. M. Mecanismos de cumplimiento del Acuerdo de París. In: VILLAVICENCIO, P.; BORRÀS, S. (Orgs.). *El acuerdo de París sobre el cambio climático: un acuerdo histórico o una oportunidad perdida? Análisis jurídico y perspectivas futuras.* Madrid: Thomson Reuters, 2018. p. 245-258.

THORGEIRSSON, H. Objective (article 2.1). In: KLEIN, D. *et al.* (Eds.). *The Paris Agreement on Climate Change: analysis and commentary.* Oxford: Oxford University Press, 2017. p. 123-130.

UNFCCC – UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON

CLIMATE CHANGE. *Paris Agreement – status of ratification*. Bonn: UNFCCC, 2020. Disponible en: <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/status-of-ratification>. Acceso em: 1 set. 2020

UNFCCC – UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. '*Decision 1/CP.21: Adoption of the Paris Agreement*' (29 January 2016) FCCC/CP/2015/10/Add.1, 21, Annex (here in after '*Paris Agreement*'). Bonn: UNFCCC, 2016.

VIÑUALES, J. E. Epílogo: el acuerdo de París y la transición ecológica. In: VILLAVICENCIO, P.; BORRÀS, S. (Orgs.). *El acuerdo de París sobre el cambio climático: un acuerdo histórico o una oportunidad perdida? Análisis jurídico y perspectivas futuras*. Madrid: Thomson Reuters, 2018. p. 275-280.

YAMIN, F.; DEPLEDGE, J. *The International Climate Change Regime: a guide to rules, institutions and procedures*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

Artículo recibido el: 12/09/2020.

Artículo aceptado el: 30/04/2021.

Cómo citar este artículo (ABNT):

DERANI, C.; OLIVEIRA, A. B. I. Instrumentalización del paradigma normativo ascendente del acuerdo de París por el libro de reglas. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 40, p. 339-367, jan./abr. 2021. Disponible en: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1943>. Acceso: día de mes. año.