

# LA NATURALEZA JURIDICA DE LAS DECISIONES ADOPTADAS POR LA CONFERENCIA DE LAS PARTES EN EL PROTOCOLO DE KIOTO.

**Enrique J. Martínez Pérez\***

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO: ¿UNA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL?. III. LA COMPETENCIA NORMATIVA DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES. IV.-CONSIDERACIONES FINALES.

## I. INTRODUCCIÓN

Como es bien sabido, la lucha contra el cambio climático exige una respuesta global, eficaz, urgente y contundente. La sociedad internacional, consciente de ello<sup>1</sup>, ha impulsado la creación de un marco jurídico original caracterizado por el desarrollo de mecanismos innovadores alejados de los instrumentos jurídicos clásicos del Derecho internacional. Así, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, de 9 de mayo de 1992<sup>2</sup>, y el instrumento jurídico posterior que desarrolla sus disposiciones, el Protocolo de Kioto, de 10 de diciembre de 1997<sup>3</sup>, representan un nuevo modelo de acuerdo multilateral ambiental cuya principal peculiaridad radica en la implantación de estructuras institucionales flexibles que sirven de foro para el diálogo continuo entre los Estados partes. En su seno se especifican, por una parte, las normas básicas previamente acordadas y, por otra, se llevan a cabo las adaptaciones necesarias a la luz de las nuevas evidencias científico-tecnológicas y situaciones políticas, sin

---

\* Profesor Ayudante Doctor de Derecho Internacional Público de la Universidad de Valladolid. Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación SEJ 2004-08099/JURI financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología y los fondos FEDER de la Unión Europea.

© Enrique Martínez Pérez. Todos los derechos reservados.

<sup>1</sup> Si bien, como nos recuerda el profesor A. Herrero de la Fuente, «es preciso llamar la atención de la sociedad internacional sobre la necesidad de tomar más medidas y de que éstas sean más expeditivas que las hasta ahora adoptadas para tratar así de poner fin a situaciones que, de perdurar, -y de ser cierto lo que los científicos nos anuncian- se convertirían a no muy largo plazo en un peligro para la supervivencia de la humanidad»; en “Medio ambiente y seguridad: algunas reflexiones a raíz de la Segunda Cumbre de la Tierra”, en *Anuario de Derecho Internacional*, vol. 8, 1997, p. 566.

<sup>2</sup> BOE núm. 27, de 1 de febrero de 1994.

<sup>3</sup> BOE núm. 33, de 8 de febrero de 2005. Fue adoptado en el curso de la tercera reunión de la Conferencia de las Partes celebrada en Japón en diciembre de 1997 (decisión 1/CP.3, doc. FCCC/CP/1997/7/Add.1). Se encuentra en vigor desde el 16 de febrero de 2005.

necesidad de seguir el procedimiento tradicional, largo y engorroso que supone la revisión de los tratados internacionales<sup>4</sup>.

Dichos tratados, enmarcados dentro de la categoría de los “convenios-marco”<sup>5</sup>, se caracterizan principalmente por implantar un *processus normatif continu*<sup>6</sup>, en la medida en que los compromisos acordados inicialmente, de naturaleza esencialmente programática, deben ser desarrollados para darles un contenido concreto, normalmente mediante protocolos<sup>7</sup>. Lo cierto es, sin embargo, que, en muchos casos, ésta no va ser más que una segunda etapa del proceso de concreción normativa, lo que nos permitiría hablar a su vez de “protocolos-marco”, dotados igualmente de estructuras permanentes de cooperación adecuadas para llevar a cabo un proceso de negociación permanente<sup>8</sup>. Cuando se trata de buscar soluciones a problemas ambientales globales y urgentes este método de regulación resulta muy adecuado para atraer a un gran número de países de gran diversidad socio-política y económica<sup>9</sup>. Y es que, aunque los compromisos iniciales son muy limitados, pues se difiere la adopción de obligaciones específicas controvertidas a otro momento posterior<sup>10</sup>, y los Estados no están obligados a participar

---

<sup>4</sup> Cfr. HANDL, G., “Environmental security and global change: The challenge to international law”, en *Environmental protection and International Law*, LANG, W, NEUHOLD, H. y ZEMANEK, K. (eds.), Graham and Trotman/Nijhoff, Londres, 1991, p.61.

<sup>5</sup> Según A. KISS puede ser definido como un «instrument conventionnel qui énonce les principes devant servir de fondement à la coopération entre les Etats parties dans un domaine déterminé, tout en leur laissant le soin de définir, par des accords séparés, les modalités et les détails de la coopération, en prévoyant, s'il y a lieu, une ou des institutions adéquates à cet effet»; en “Les traités-cadres: Une technique juridique caractéristique du Droit international de l'environnement”, en *Annuaire Français de Droit International*, vol. 39, 1993, p. 793.

<sup>6</sup> Vid. CARON, D.D. , “La protection de la couche d’ozone stratosphérique et la structure de l’activité normative internationale en matière d’environnement”, en *Annuaire Français de Droit International*, vol. 36, 1990, p. 723.

<sup>7</sup> Vid. GUTIÉRREZ ESPADA, C., “La contribución del Derecho internacional del medio ambiente al desarrollo del derecho internacional contemporáneo”, en *Anuario de Derecho Internacional*, vol. 14, 1998, p. 173.

<sup>8</sup> Vid. KISS, A., “Les traités-cadres...”, *cit.*, p. 797.

<sup>9</sup> Además permiten adaptar los compromisos asumidos a las diversas exigencias y necesidades estatales, lo que, sin lugar a dudas, hace incrementar el número de los países participantes, sobre todo, países en desarrollo. Pero no todo son ventajas como ya han advertido L. Susskind y C. Ozawa: en primer lugar, muchos países, a sabiendas de que los compromisos iniciales del convenio-marco son muy débiles, suelen firmar la Convención sólo por motivos políticos, es decir, como un gesto simbólico hacia la opinión pública de su compromiso con la mejora del medio ambiente. Y, en segundo lugar, el deseo de acumular el mayor número de participantes puede provocar la adopción de compromisos muy limitados que, en realidad, no obligan a casi nada; en “Negotiating more effective international environmental agreements”, en *The international politics of the environment: Actors, interests, and institutions*, HURRELL, A. y KINGSBURY, B. (eds.), Clarendon Press, Oxford, 1992, pp. 146-149).

<sup>10</sup> En este sentido, M. KOSKENNIEMI considera que un convenio-marco «establish structures of cooperation [...] between the parties but defer decision on positive prohibitions (and permissions) to the future»; en “Peaceful settlement of environmental disputes”, en *Nordic Journal of International Law*, vol. 61, 1991, p. 74.

en su desarrollo normativo<sup>11</sup>, se consigue al menos implicar a las Partes en un marco institucional cuyo proceso de toma de decisiones es bastante flexible, sencillo y ágil<sup>12</sup>.

Así pues, los actuales acuerdos multilaterales ambientales han creado órganos de participación plenaria, denominados habitualmente “Conferencia de las Partes” (en adelante, CP), encargados de adoptar las decisiones necesarias para promover y supervisar la aplicación eficaz de sus disposiciones y dotados de la potestad de aprobar protocolos específicos que desarrollarán su contenido. De este modo, los derechos y obligaciones derivados de ellos estarán sometidos a un proceso continuo de revisión que exigirá una adaptación periódica de los compromisos asumidos por cada Estado parte, afectando rápidamente también a la actividad de los operadores económicos situados en esos países. Este proceso es aún más complejo cuando se han contraído obligaciones conjuntas en el seno de organizaciones regionales de integración económica (como es el caso de la Comunidad Europea) y donde no está totalmente determinada cuál es la participación de sus miembros, ni tan siquiera el proceso a seguir para implantar dichas decisiones<sup>13</sup>.

Como veremos enseguida, el sistema orgánico que instauran estos acuerdos ambientales no difiere demasiado de las estructuras institucionales de las Organizaciones internacionales clásicas, aunque, por supuesto, existen pequeñas diferencias. Ciertamente, desde la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, que precisamente subrayó la necesidad de evitar la creación de nuevas Organizaciones intergubernamentales ambientales<sup>14</sup>, se ha producido una proliferación de estos arreglos institucionales autónomos en detrimento de las Organizaciones clásicas. Para algunos autores esto se debe a criterios económicos y burocráticos, toda vez que se ahorrarían parte de los costes que soportan por el funcionamiento de su aparato administrativo<sup>15</sup>. Además, como el órgano supremo de su aparato institucional (CP) se reúne en diferentes lugares, se da respuesta a las demandas de los países en desarrollo, que llevaban tiempo quejándose del monopolio de los países desarrollados a la hora de fijar las sedes de las Organizaciones internacionales. Se trata,

---

<sup>11</sup> Vid. FITZMAURICE, M., “International Environmental Law as a special field”, en *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 25, 1994, p. 193.

<sup>12</sup> Al respecto, GEHRING, T., “International Environmental Regimes: Dynamic sectorial legal systems”, en *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 1, 1990, pp. 35-56; WERKSMAN, J., “The Conference of Parties to environmental treaties”, en *Greening International Institutions*, WERKSMAN, J.(ed.), Londres, Earthscan, 1996, pp. 55-68.

<sup>13</sup> Vid. LAVRANOS, N., “Multilateral Environmental Agreements: Who makes the binding decisions?”, en *European Environmental Law Review*, vol. 11, 2002, pp. 48-50.

<sup>14</sup> Agenda 21, cáp. 38. 1.

<sup>15</sup> Hay otros autores que no están del todo conforme con este punto de vista. Es el caso de J.D.Werksman cuando afirma que el «cross-cutting character of recent environmental treaties, including the Convention, will necessarily benefit from drawing upon the work and expertise of existing organisations»; en “Procedural and Institutional Aspects of the Emerging Climate Change Regime: Do Improvised Procedures Lead to Impoverished Rules?”, en *Concluding workshop for the project to enhance policy-making capacity under the framework convention on climate change and the kyoto protocol*, Londres 17-18 marzo 1999, FIELD, p. 28.

a su vez, de un sistema más flexible y democrático, pues involucra sólo a los países parte en el tratado; esto no ocurriría, como se ha propuesto, si se utilizase la estructura institucional ya existente en una Organización, pudiendo entonces existir Miembros que no fueran parte en el acuerdo ambiental correspondiente<sup>16</sup>.

Aunque, aparentemente, este marco institucional puede ofrecer importantes ventajas, los instrumentos jurídicos que los han creado son tremendamente imprecisos a la hora de fijar el alcance de las competencias de sus órganos, su naturaleza jurídica y los efectos jurídicos de sus decisiones, provocando entre los Estados partes cierta inseguridad jurídica al desconocerse con exactitud la extensión de los compromisos adquiridos. Por todo ello hemos considerado conveniente analizar la condición jurídica de los actos emanados de la Conferencia de las Partes que desarrollan y ponen en funcionamiento todo el régimen del cambio climático. Como paso previo nos hemos preguntado si esta estructura institucional puede ser catalogada como una Organización internacional. Y es que, si respondemos afirmativamente a este interrogante, se nos facilitaría mucho las cosas a la hora de llevar a cabo nuestro estudio, pues sería de aplicación el derecho propio de las Organizaciones internacionales, pudiéndose, si fuera necesario, recurrir a teorías elaboradas en torno a ellas, como la doctrina de las “competencias implícitas”, de aplicación para el tema que nos ocupa. Sin embargo la realidad es otra, pues no existe ni mucho menos unanimidad entre la doctrina, y menos aún entre los Estados, sobre la condición jurídica de la CP.

## **II. LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO: ¿UNA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL?**

Aunque las Organizaciones internacionales presentan una variedad de formas amplísima, existe cierto consenso en la doctrina acerca de las características mínimas que deben poseer para ser consideradas como tales: su carácter interestatal, su establecimiento a través de acuerdos internacionales, una estructura institucional permanente y estar dotada de personalidad jurídica propia. De todos estos elementos, los dos primeros se pueden aplicar sin discusión al sistema orgánico establecido por la Convención del Cambio Climático y por el Protocolo de Kioto. Más discutibles son los dos siguientes.

La estructura institucional de las Organizaciones internacionales es muy diversa, si bien debe estar dotada de órganos permanentes que garanticen cierta estabilidad para alcanzar los objetivos que se persiguen. Aunque no requieren una estructura determinada, hay autores, como H.G. Schermers y N.M. Blokker, que defienden la necesidad de la existencia de al menos un órgano capaz de elaborar una voluntad

---

<sup>16</sup> Vid. CHURCHILL, R. y ULFSTEIN, G, “Autonomous institutional arrangements in multilateral environmental agreements: A little-noticed phenomenon in international law”, en *American Journal of International Law*, vol. 94, 2000, p. 630; ALVAREZ, J., *International Organizations as Law-makers*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p.320.

jurídica propia<sup>17</sup>. Lo cierto es que el marco jurídico institucional del cambio climático se asemeja, en principio, al de cualquier Organización internacional, pues posee un órgano supremo y asambleario compuesto por todas las Partes y con capacidad decisoria (Conferencia de las Partes), un órgano institucional permanente con carácter administrativo (Secretaría) y unos órganos consultivos (Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico, Órgano Subsidiario de Ejecución). Esta estructura se reproduce también en el Protocolo de Kioto, si bien se ha completado con la creación de un conjunto de órganos encargados de vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de él<sup>18</sup>. Por todo ello, algunos autores, entre los que merece citarse a los profesores R.R. Churchill y G. Ulfstein por ser los pioneros en estudiar este nuevo fenómeno, han afirmado que estos nuevos instrumentos de cooperación, denominados arreglos institucionales autónomos (*autonomous institutional arrangements*), que se encargan de desarrollar y controlar los compromisos asumidos por las Partes, pueden ser asimilados a las Organizaciones intergubernamentales, aunque no presenten los rasgos tradicionales de ellas<sup>19</sup>. En este mismo sentido, otros especialistas en el Derecho internacional del medio ambiente, como es el caso de P.W. Birnie y A.E. Boyle<sup>20</sup>, nos dicen que estas estructuras institucionales gozan de competencias muy similares a las de las Organizaciones internacionales, por lo que si no queremos llegar a conclusiones erróneas no podemos, en realidad, más que hablar esencialmente de una distinción de grado<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> SCHERMERS, H., y BLOKKER, N., *International institutional law: unity within diversity*, 4ª ed., Nijhoff, La Haya, 2003, pp. 34-36.

<sup>18</sup> Decisión 24/CP.7 (*Procedimientos y mecanismos relativos al cumplimiento previstos en el Protocolo de Kioto*), doc. FCCC/CP/2001/13/Add.3, de 21 de enero de 2002. Sobre dicho procedimiento véase, entre otros, BRUNNÉE, J., “The Kyoto Protocol : testing ground for compliance theories?”, en *Zeitschrift für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 63, 2003, pp. 255-280; CAMPINS ERITJA, M., FERNÁNDEZ PONS, X. y HUICI SANCHO, L., “Compliance Mechanisms in the Framework Convention on Climate Change and the Kyoto Protocol”, en *Revue Générale de Droit*, vol. 34, 2004, pp. 51-105; JACQUEMONT, F., “The Kyoto Compliance Regime, the European Bubble : some Legal Consequences”, en *Climate Change Policy*, BOTHE, M. y REHBINDER, E. (ed.), Eleven, Utrecht, 2005, pp. 351-406; SAURA ESTAPÀ, J., *El cumplimiento del Protocolo de Kioto sobre cambio climático*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 2003; SCHRAM STOKKE, O., HOVI, J., y ULFSTEIN, G. (eds.), *Implementing the climate regime : international compliance*, Earthscan, Londres, 2005; YAMIN, F. y DEPLEDGE, J., *The international climate change regime : a guide to rules, institutions and procedures*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, pp. 386-397.

<sup>19</sup> Vid. CHURCHILL, R. y ULFSTEIN, G., “Autonomous institutional arrangements...”, *cit.*, p. 658. En este mismo sentido R. Lefeber considera que «The conference of parties established by multilateral agreements resemble more and more plenary organs of international organizations; and multilateral environment agreements more and more resemble constitutions of international organizations that permit plenary organs to adopt binding decisions by consensus, or by majority vote if no consensus can be achieved»; en “Creative legal engineering”, en *Leiden Journal of International Law*, vol. 13, 2000, p.2.

<sup>20</sup> BIRNIE, P.W. y BOYLE, A.E., *International Law and the Environment*, 2ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2002, p.35.

<sup>21</sup> Asimismo, P. Sands dice de ellas que «have international legal status, rules of procedure and membership, and have enumerated powers relating to decision-making and dispute settlement and, occasionally, enforcement powers»; en *Principles of International Environmental Law*, 2ª ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 109.

Otros autores, sin embargo, mantienen que no podemos estar ante una Organización internacional porque, aunque estas estructuras institucionales tienen poderes similares a los que poseen las Organizaciones internacionales, lo cierto es que no existe, en verdad, un auténtico órgano capaz de expresar una voluntad autónoma jurídicamente distinta de la de las Partes contratantes. Así, las decisiones de la CP, donde participan todos los Estados, representan, más bien, la voluntad de las Partes contratantes. Son ellas las que, en las respectivas reuniones de la CP, transforman su voluntad común en decisiones vinculantes. Algún autor, sin embargo, se ha preguntado si, en el caso de que los procedimientos de votación permitiesen la adopción de decisiones por mayoría, y no por consenso, podríamos aseverar que éstas ya no reflejarían la voluntad común de todas las Partes contratantes y, en consecuencia, nos encontraríamos con una decisión que reflejaría la voluntad independiente de la CP<sup>22</sup>. Aunque su respuesta ha sido negativa, lo cierto es que esta posibilidad no se puede siquiera plantear aún en el ámbito del cambio climático ante la ausencia de reglas sobre el sistema de votaciones.

La Convención del Cambio Climático asignó a la CP la tarea de aprobar por consenso su propio reglamento, incluyendo los procedimientos para la adopción de decisiones<sup>23</sup>. Su resultado iba a tener mucha trascendencia, pues, más tarde, el Protocolo de Kioto dispuso que dicho reglamento se aplicara *mutatis mutandis* a no ser que se decidiese otra cosa por consenso<sup>24</sup>. Lo que ha ocurrido es que no ha sido posible aprobar el reglamento al no lograrse el consenso exigido, precisamente, ante las discrepancias en torno al artículo 42 del proyecto relativo a la adopción de decisiones<sup>25</sup>,

---

<sup>22</sup> Vid. LAVRANOS, N., *op.cit.*, p. 47.

<sup>23</sup> Art. 7.3.

<sup>24</sup> Art. 13.5.

<sup>25</sup> El artículo 42 del Proyecto de Reglamento reproduce las dos propuestas presentadas para establecer el sistema de votaciones en los siguientes términos:

“1. Alternativa A

Las Partes harán todo lo posible para llegar a un acuerdo por consenso respecto de todas las cuestiones de fondo. Si se agotan todos los esfuerzos por lograr consenso y no se ha llegado a un acuerdo, la decisión, en última instancia, se tomará por mayoría de dos tercios de las Partes presentes y votantes, salvo:

- a) Que la Convención, las normas financieras mencionadas en el apartado k) del párrafo 2 del artículo 7 de la Convención o el presente reglamento dispongan otra cosa;
- [b) Que se trate de la decisión de aprobar un proyecto de protocolo, lo que deberá adoptarse por [consenso] [mayoría de tres cuartos de las Partes presentes y votantes];
- [c) Que se trate de decisiones relativas a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 4 y los párrafos 1, 3 y 4 del artículo 11 de la Convención, las que deberán adoptarse por consenso.]

1. Alternativa B

Las decisiones sobre cuestiones de fondo deberán adoptarse por consenso, salvo cuando se trate de decisiones sobre cuestiones financieras, las que deberán adoptarse por mayoría de dos tercios.

2. Las decisiones de la Conferencia de las Partes sobre cuestiones de procedimiento se tomarán por mayoría de las Partes presentes y votantes [, salvo cuando se trate de la adopción de una moción o

por lo que ha optado por “aplicar” el proyecto de reglamento con excepción del citado precepto<sup>26</sup>. A su vez, la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto (en adelante, CP/RP) decidió también que se aplicaría, *mutatis mutandis*, este proyecto de reglamento con la excepción del proyecto de artículo 42<sup>27</sup>.

De este modo, y a excepción de las reglas específicas contempladas en el Protocolo para la adopción de ciertas decisiones sobre determinadas materias que luego veremos, no disponemos de reglas que establezcan las modalidades de votación para la toma de decisiones. La situación se complica aún más al no existir normas internacionales consuetudinarias en esta materia, que nos podrían ayudar a colmar esta laguna<sup>28</sup>. No obstante, hay hasta el momento cierto acuerdo en que las decisiones deben tomarse por consenso, lo que supone, como ya ocurrió en el segundo periodo de sesiones de la CP a la hora de aprobar la *Declaración Ministerial de Ginebra*, que un solo país puede impedir la adopción del proyecto de texto presentando alguna objeción formal<sup>29</sup>.

Para otros autores, como J. Brunnée, la CP se parece más bien a una conferencia diplomática “*with the important difference that it facilitates continuous processes, and interlocking engagements between technical experts, policy-makers and lawyers*”<sup>30</sup>. Ciertamente, no tiene una sede permanente ni sus reuniones son siempre en el mismo lugar. Sin embargo, no sería correcto asimilar este órgano con las “Reuniones de las

---

propuesta de cerrar o limitar el debate o la lista de oradores, en cuyo caso se exigirá una mayoría de dos tercios de las Partes presentes y votantes].

3. Cuando haya que determinar si un asunto es de procedimiento o de fondo, el Presidente decidirá este punto. Cualquier apelación contra esa decisión será sometida inmediatamente a votación y la decisión del Presidente prevalecerá a menos que sea revocada por la mayoría de las Partes presentes y votantes.

4. En caso de empate en una votación cuyo objeto no sea una elección, se procederá a una segunda votación. Si también se produce empate en ésta, se considerará rechazada la propuesta.

5. A los efectos del presente reglamento, se entenderá que la expresión "Partes presentes y votantes" significa las Partes presentes en la sesión en la que tenga lugar la votación y que voten a favor o en contra. Las Partes que se abstengan de votar serán consideradas no votantes.]"

<sup>26</sup> Doc. FCCC/CP/1995/7, de 24 de mayo de 1995, párr. 10. Las reglas procedimentales que finalmente se aplican son las aprobadas en el segundo periodo de sesiones de la CP de 1996 incluidas en el documento FCCC/CP/1996/2 (*Proyecto de reglamento de la Conferencia de las Partes y sus órganos subsidiarios*), de 22 de mayo de 1996.

<sup>27</sup> Doc. FCCC/KP/CMP/2005/8, de 30 de marzo de 2006, párr. 12.

<sup>28</sup> *Vid.* YAMIN, F. y DEPLEDGE, J., *op. cit.*, p. 442.

<sup>29</sup> Doc. FCCC/CP/1996/15, de 29 de octubre de 1996, anexo IV.

<sup>30</sup> BRUNNÉE, J., “Reweaving the Fabric of International Law?: Patterns of Consent in Environmental Framework Agreements”, en *Developments of International Law in Treaty Making*, WOLFRUM, R., y RÖBEN, V. (ed.), Springer, Berlin, 2005, p.107. En este sentido A.E. Boyle apunta que «in most cases, however, the supervisory body, whether a meeting of the parties or a commission, is in substance no more than a diplomatic conference of States, and the existence of a separate legal personality does not alter the reality than the membership of these institutions is in no sense independent of the States they represent»; en “Saving the world? Implementation and enforcement of international environmental law through international institutions”, en *Journal of Environmental Law*, vol. 3, 1991, p. 235.

Partes” de algunos tratados sobre derechos humanos y control armamentístico<sup>31</sup>, pues las diferencias son muy relevantes. Radican principalmente, desde el punto de vista de su funcionamiento, en que éstas, a diferencia de la CP, no se reúnen periódicamente<sup>32</sup> y no están asistidas por una Secretaría permanente<sup>33</sup>. Desde el punto de vista competencial, porque, como veremos a continuación, la CP puede tomar decisiones que desarrollan normativamente las disposiciones convencionales, mientras que las “Reuniones de las Partes” se limitan sólo a examinar posibles propuestas de enmiendas del tratado. Y, finalmente, en cuanto a la supervisión del tratado, porque las “Reuniones de las Partes” no suelen realizar esta función, como ocurre con la CP, sino que se deja en manos de órganos de control, compuestos por expertos de reconocida competencia, que poseen cierta autonomía respecto a las Partes<sup>34</sup>.

Pero el debate que se ha planteado en torno a esta cuestión no es puramente teórico, sino que tiene consecuencias prácticas. De todas ellas, la más importante tiene que ver con la personalidad jurídica internacional que podría otorgarse a estas estructuras institucionales, pues, al igual que cualquier otra Organización internacional, dispondría, entre otras cosas, de la capacidad de celebrar tratados internacionales. No obstante, como ocurre en muchos de los instrumentos constitutivos de las Organizaciones internacionales<sup>35</sup>, puede ocurrir que los acuerdos internacionales ambientales no incluyan referencias expresas a la personalidad internacional o a la capacidad jurídica. El marco jurídico del cambio climático no es una excepción, por lo que, planteada en su momento la necesidad de conocer una respuesta a esta cuestión para poner en funcionamiento su sistema de financiación, que exigía, entre otras cosas, la colaboración con instituciones internacionales, se tuvo que solicitar varias opiniones jurídicas a la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas (UNOLA), en las que se trataba incidentalmente de la naturaleza y capacidad jurídica de la CP.

En el primer informe, relativo a los arreglos apropiados que podrían concertarse entre la Conferencia de las Partes y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, se afirmaba que la Convención sobre el Cambio Climático había creado una organización internacional con su propia personalidad jurídica y sus propios órganos, entre los que se encontraba la Conferencia de las Partes, dotada de capacidad jurídica para firmar, dentro

---

<sup>31</sup> Como la Convención sobre Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989 (art. 50), *BOE* núm. 313, de 31 diciembre 1990, o la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminatorios, de 10 de octubre de 1980 (art. 8), *BOE* núm. 89, de 14 de abril de 1994.

<sup>32</sup> Respecto al Protocolo de Kioto los aptos. 6 y 7 del artículo 13.

<sup>33</sup> *Vid.* SOMMER, J., “Environmental law-making by international organisations”, en *Zeitschrift für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 56, 1996, p. 632.

<sup>34</sup> *Vid.* CHURCHILL, R. y ULFSTEIN, G., “Autonomous institutional arrangements...”, *cit.*, pp. 655-656.

<sup>35</sup> *Vid.* AMERASINGHE, C.F., *Principles of the institutional law of international organizations*, 2ª ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2005, pp. 66-104; SANDS, PH. y KLEIN, P., *Bowett's law of international institutions*, 5ª ed., Sweet & Maxwell, Londres, 2001, pp. 469-531; SOBRINO HEREDIA, J. M., “El estatuto jurídico de las organizaciones internacionales”, en *Las Organizaciones Internacionales*, DIEZ DE VELASCO, M., 14ª ed., Tecnos, Madrid, 2006, pp. 63-70.



de los límites de su mandato, acuerdos y arreglos con otras Organizaciones internacionales y Estados<sup>36</sup>. Para llegar a esta conclusión se recurrió a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, de 21 de marzo de 1986<sup>37</sup>, donde se dispone que la capacidad de una Organización internacional para celebrar tratados se rige por las reglas de esa Organización<sup>38</sup>, entendiéndose por tales, entre otras, los instrumentos constitutivos de la Organización, sus decisiones y resoluciones adoptadas de conformidad con éstos y su práctica establecida<sup>39</sup>. Pues bien, a juicio de la UNOLA la disposición de la que se podría deducir esa capacidad se encuentra en el artículo 7 donde se dice que “la Conferencia de las Partes, en su calidad de órgano supremo de la presente Convención, examinará regularmente la aplicación de la Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes y, conforme a su mandato, tomara las decisiones necesarias para promover la aplicación eficaz de la Convención”. No debemos olvidar, además, que ese mismo precepto asigna a la CP específicamente la tarea de solicitar los servicios y la cooperación de las Organizaciones internacionales y de los órganos intergubernamentales, aunque nada se dice acerca de la forma y naturaleza de esa cooperación (letra l)<sup>40</sup>; y que gracias a la inclusión de una cláusula residual se le permite desempeñar “las demás funciones que sean necesarias para alcanzar el objetivo de la Convención, así como todas las otras funciones que se le encomiendan en la Convención” (letra m)<sup>41</sup>.

Los otros dos informes emitidos por la UNOLA sobre esta cuestión fueron menos claros. El primero, acerca de las modalidades de los vínculos operacionales entre la CP y las entidades encargadas del funcionamiento del mecanismo financiero, recomendó la elaboración de acuerdos jurídicamente vinculantes, si bien éstos deberían ser posteriormente formalizados por el Banco Mundial, por ser el Fondo un órgano subsidiario de éste y de las Naciones Unidas<sup>42</sup>. El segundo, sobre la personalidad y

---

<sup>36</sup> *Memorandum to the Executive Secretary of the UN Framework Convention on Climate Change, from the UN Under-Secretary-General for Legal Affairs; inter-office memorandum*, UN Office of Legal Affairs, Nueva York, de 4 noviembre de 1993, párr. 4-7.

<sup>37</sup> Párr.5, texto aún no en vigor.

<sup>38</sup> Art.6.

<sup>39</sup> Art. 2, párr.1. j).

<sup>40</sup> Para los profesores R.Churchill y G. Ulfstein no debe descartarse, aunque no se diga expresamente, la posibilidad de celebrar acuerdos internacionales vinculantes, tanto con Organizaciones internacionales como con otros órganos establecidos en los acuerdos ambientales internacionales; en “Autonomous institutional arrangements...”, *cit.*, p. 649.

<sup>41</sup> Afirma en consecuencia el profesor J.J. Martín Arribas que «en lo que respecta a las competencias de la CP, requieren una interpretación extensiva, flexible y no restrictiva en función del objeto y fin esencial de la CMNUCC. Dicho de otro modo, se trata de competencias que aparecen contempladas bajo enunciados abiertos, permitiendo conseguir el objeto y el fin para los cuales fue celebrada la CMNUCC y, a su vez, su adaptación a las necesidades que vayan surgiendo»; en *La Unión Europea ante el fenómeno del cambio climático*, Universidad de Burgos, Burgos, 2005, p. 475.

<sup>42</sup> *Modalidades de los vínculos operacionales entre la Conferencia de las Partes y la entidad o las entidades encargadas del funcionamiento del mecanismo financiero: opinión jurídica de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas*. Doc. A/AC.237/74 (23 de agosto de 1994), párrs. 16-19.

capacidad jurídica de la Secretaría de la Convención, dictaminó que, aunque los órganos establecidos en la Convención (CP, Secretaría, Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico, Órgano Subsidiario de Ejecución, Mecanismo de financiación) tienen ciertas características atribuibles a las Organizaciones internacionales, ninguno de ellos ha sido debidamente dotado de personalidad jurídica en el plano internacional, ni gozan de los privilegios e inmunidades habituales en las Organizaciones<sup>43</sup>.

Hay autores que afirman, aunque ninguna referencia se hizo en estos dictámenes, que no existe razón válida alguna para no aplicar en este caso la teoría de los poderes implícitos a estas estructuras institucionales, puesto que, aunque no se optó por crear una Organización internacional, esto se hizo por “economía institucional”, sin ninguna intención de crear instituciones menos efectivas, circunstancia que ocurriría si se les privase de la capacidad para actuar en la esfera internacional. Por ello defienden que se extienda el *treaty making power* a estos órganos, aunque no se atribuya expresamente en el tratado instituyente, cuando sea necesario para el ejercicio de sus funciones<sup>44</sup>.

### III. LA COMPETENCIA NORMATIVA DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES

El sistema orgánico creado por el Protocolo de Kioto entró en pleno funcionamiento tras la celebración de la primera reunión de la Conferencia de las Partes en Montreal, celebrada del 28 de noviembre al 10 de diciembre de 2005. Podría parecer, en principio, que se trata de una estructura institucional joven cuya producción normativa es hasta el momento escasa. Sin embargo, esto no es del todo cierto, en la medida que existe una continuidad en la regulación institucional establecida en el Convenio, pues el artículo 13 del Protocolo dispone que “la Conferencia de las Partes, que es el órgano supremo de la Convención, actuará como reunión de las Partes en el presente Protocolo”. ¿Significa esto que existe una subordinación de “la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto” (CP/RP) respecto de la “Conferencia de las Partes” (CP) instaurada por la Convención?. Ésta fue una de las muchas cuestiones discutidas durante la elaboración del Protocolo que estamos examinando. Sus negociadores tenían claro que era preciso evitar la proliferación de nuevas instituciones para reducir costos operacionales y para conseguir la mayor coherencia posible entre ambos. No obstante, al mismo tiempo, observaron que sería inevitable dotarla de cierta independencia ya que eran conscientes de que los Estados partes en ambos instrumentos jurídicos no iban a coincidir.

Así las cosas, se optó por crear un órgano jurídicamente independiente aunque funcionalmente ligado a la CP<sup>45</sup>. De este modo, cuando la Conferencia de las Partes

<sup>43</sup> *Institutional and budgetary matters arrangements for relocation of the convention secretariat to Bonn. Note by the secretariat.* Doc. FCCC/SBI/1996/7, de 23 de febrero de 1996, párrs. 2-4.

<sup>44</sup> *Vid.* CHURCHILL, R. y ULFSTEIN, G, “Autonomous institutional arrangements...”, *cit.*, p. 649.

<sup>45</sup> Doc. FCCC/TP/2000/2 (*Tracing the origins of the kyoto protocol: an article-by-article textual history*), de 25 de noviembre de 2000, párr. 365. Véase además CAMPINS ERITJA, M., “La acción internacional

sirva como reunión de las Partes en el Protocolo se producirá un desdoblamiento orgánico, actuando como si de un órgano independiente y diferente se tratara. Ahora bien, las decisiones serán adoptadas sólo por las Partes en el Protocolo, aunque el resto de las Partes de la Convención podrán participar como observadoras en las deliberaciones<sup>46</sup>. Pese a ello, lo que ha ocurrido es que no se ha esperado a la entrada en vigor del Protocolo para desarrollar sus disposiciones, sobre todo, por la necesidad de poner en funcionamiento rápidamente los mecanismos de flexibilidad. Así, se utilizó la CP como órgano provisional para elaborar proyectos de decisión sobre un conjunto de materias que se recomendaba fueran adoptadas en el primer periodo de sesiones de la CP/RP<sup>47</sup>. Y así fue, pues en la reunión de Montreal de 2005 se adoptaron sin grandes problemas 21 proyectos de decisión<sup>48</sup> (conocidos como los *Acuerdos de Marrakech*<sup>49</sup>)<sup>50</sup>,

---

para reducir los efectos del cambio climático : el Convenio Marco y el Protocolo de Kyoto”, en *Anuario de Derecho Internacional*, vol. 15, 1999, p. 78.

<sup>46</sup> Apdo.3 del artículo 2.

<sup>47</sup> Vid. OTT. H.E., *Climate Policy After the Marrakesh Accords - From Legislation to Implementation*, Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, p. 3 (disponible en <http://www.wupperinst.org/download/Ott-after-marrakesh.pdf>).

<sup>48</sup> Decisiones 2/CMP.1 (*Principios, carácter y objeto de los mecanismos previstos en los artículos 6,12 y 17 del Protocolo de Kioto*); 3/CMP.1 (*Modalidades y procedimientos de un mecanismo para un desarrollo limpio, según se define en el artículo 12 del Protocolo de Kioto*); 4/CMP.1 (*Orientación relativa al mecanismo para un desarrollo limpio*); 5/CMP.1 (*Modalidades y procedimientos para las actividades de proyectos de forestación y reforestación del mecanismo para un desarrollo limpio en el primer período de compromiso del Protocolo de Kioto*); 6/CMP.1 (*Modalidades y procedimientos simplificados para las actividades de proyectos de forestación y reforestación en pequeña escala del mecanismo para un desarrollo limpio en el primer período de compromiso del Protocolo de Kioto y medidas para facilitar su ejecución*), doc. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, de 30 de marzo de 2006. Decisiones 9/CMP.1 (*Directrices para la aplicación del artículo 6 del Protocolo de Kioto*); 11/CMP.1 (*Modalidades, normas y directrices aplicables al comercio de los derechos de emisión previstas en el artículo 17 del Protocolo de Kioto*); 13/CMP.1 (*Modalidades de contabilidad de las cantidades atribuidas, previstas en el párrafo 4 del artículo 7 del Protocolo de Kioto*); 14/CMP.1 (*Formulario electrónico estándar para la presentación de información sobre las unidades del Protocolo de Kioto*); 15/CMP.1 (*Directrices para la preparación de la información solicitada en el artículo 7 del Protocolo de Kioto*), doc. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.2., de 30 de marzo de 2006. Decisiones 16/CMP.1 (*Uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura*); 17/CMP.1 (*Orientación sobre las buenas prácticas en relación con las actividades de uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura previstas en los párrafos 3 y 4 del artículo 3 del Protocolo de Kioto*); 19/CMP.1 (*Directrices para los sistemas nacionales previstos en el párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo de Kioto*); 20/CMP.1 (*Orientación sobre buenas prácticas y ajustes previstos en el párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo de Kioto*); 21/CMP.1 (*Cuestiones relacionadas con los ajustes previstos en el párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo de Kioto*); 22/CMP.1 (*Directrices para el examen previsto en el artículo 8 del Protocolo de Kioto*); 23/CMP.1 (*Mandato de los examinadores principales*); 24/CMP.1 (*Cuestiones relacionadas con la aplicación del artículo 8 del Protocolo de Kioto – 1*); 25/CMP.1 (*Cuestiones relacionadas con la aplicación del artículo 8 del Protocolo de Kioto – 2*), doc. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3, de 30 de marzo de 2006; Decisiones 31/CMP.1 (*Cuestiones relacionadas con el párrafo 14 del artículo 3 del Protocolo de Kioto*); 36/CMP.1 (*Disposiciones para el primer período de sesiones de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto*), doc. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.4, de 30 de marzo de 2006.

<sup>49</sup> Sobre ellos véase RODRIGO HERNÁNDEZ, A.J., “Los Acuerdos de Marrakesh adoptados en la séptima reunión de la conferencia de las partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LIII, 2001, pp. 331-342.

<sup>50</sup> Doc.FCCC/KP/CMP/2005/8, de 30 de marzo de 2006.

planteando únicamente dificultades la adopción de la decisión 24/CP.7 relativa a los “*Procedimientos y mecanismos relativos al cumplimiento previstos en el Protocolo de Kioto*”, por la propuesta de Arabia Saudita de enmendar el Protocolo según el artículo 18<sup>51</sup>.

### 1. Las decisiones cuyo propósito es interpretar las disposiciones del Protocolo

En muchas ocasiones la CP elabora decisiones que interpretan disposiciones de los acuerdos ambientales internacionales con el propósito de especificar ciertas obligaciones materiales en ellas enunciadas. Como ocurre en el ámbito de las Organizaciones internacionales<sup>52</sup>, son muy escasos los supuestos en los que se le concede expresamente esta potestad a un órgano no jurisdiccional<sup>53</sup>. Así pues, no es extraño que los negociadores del Protocolo tampoco hayan querido incluir en él referencia alguna a esta posibilidad, aunque esto no ha impedido que se hayan elaborado decisiones de esta naturaleza. Se suele hacer bajo la denominación de “directrices”, como ha sido el caso de la decisión relativa al *Uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura*, en donde se aprueba, entre otras cosas, la definición de una serie de nociones incluidas en el párrafo tercero del artículo 3 como “forestación”, “reforestación” o “deforestación”<sup>54</sup>.

Estas decisiones no son, en principio, jurídicamente vinculantes, puesto que no están autorizadas expresamente en el tratado. No existe una delegación o atribución en su disposiciones. Ahora bien, esto no significa que carezcan de efecto jurídico alguno, pues constituyen un elemento interpretativo de gran relevancia para determinar el alcance de los términos del Protocolo en cuanto pueden suponer un “acuerdo posterior

<sup>51</sup> Doc. FCCC/KP/CMP/2005/2, de 26 de mayo de 2005. Sobre esta cuestión véase WITTNEBEN, B., STERK, W., OTT, H.E. Y BROUNS, B., “The Montreal Climate Summit: Starting the Kyoto Business and Preparing for post-2012”, en *Journal for European Environmental & Planning Law*, vol. 2, 2006, pp. 94-95.

<sup>52</sup> Uno de los ejemplos más claros lo encontramos en el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, de 15 de abril de 1994 (BOE núm. 20, de 24 de enero de 1995), donde su artículo IX. 2 otorga exclusivamente a la Conferencia Ministerial y al Consejo General el monopolio de la interpretación de todos los acuerdos comerciales en los siguientes términos:

«La Conferencia Ministerial y el Consejo General tendrán la facultad exclusiva de adoptar interpretaciones del presente Acuerdo y de los Acuerdos Comerciales Multilaterales. En el caso de una interpretación de un Acuerdo Comercial Multilateral del Anexo I, ejercerán dicha facultad sobre la base de una recomendación del Consejo encargado de supervisar el funcionamiento de ese Acuerdo. La decisión de adoptar una interpretación se tomará por mayoría de tres cuartos de los Miembros. El presente párrafo no se aplicará de manera que menoscabe las disposiciones en materia de enmienda establecidas en el artículo X.»

<sup>53</sup> Sobre los problemas que plantea esta interpretación en el seno de las Organizaciones internacionales véase DAILLIER, P., PELLET, A. y QUOC DINH, N., *Droit International Public*, 7ª ed., L.G.D.J., París, 2002, pp. 258 y ss; KLABBERS, J., *An introduction to international institutional law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, pp. 100 y ss.

<sup>54</sup> Decisión 11/CP.7, doc. FCCC/CP/2001/13/Add.1, de 21 de enero de 2002.

entre las Partes” o “una práctica ulteriormente seguida” en la interpretación del tratado<sup>55</sup> en el sentido del párrafo 3 del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969<sup>56</sup>. Sería así -siempre que se adopte por consenso- una interpretación auténtica institucional adoptada de manera colectiva que va a suponer una prueba objetiva de la manera en que las Partes entienden el significado del tratado<sup>57</sup>. Aunque en el futuro puedan tomarse las decisiones por mayoría, creemos de todos modos que éstas conservarían el mismo valor porque, a tenor de los comentarios expuestos por la Comisión de Derecho Internacional sobre esta regla interpretativa<sup>58</sup>, no parece necesaria la aceptación expresa de todas las Partes en el tratado<sup>59</sup>. Cabe recordar, además, que el Tribunal Internacional de Justicia ha recurrido recientemente a la práctica seguida por algunos órganos de composición restringida, como son los Comités creados en los acuerdos internacionales relativos a los derechos humanos, para interpretar ciertas disposiciones de los tratados<sup>60</sup>. Ahora bien, en ningún

---

<sup>55</sup> Vid. BRUNNÉE, J., “COPing with consent : law-making under multilateral environmental agreements”, en *Leiden Journal of International Law*, vol. 15, 2002, p.31; CHURCHILL, R. y ULFSTEIN, G, “Autonomous institutional arrangements...”,*cit.*, p. 641.

<sup>56</sup> BOE núm. 142, de 13 de junio de 1980.

<sup>57</sup> Vid. *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional* (1966), volumen II, página 221, párr. 15.

<sup>58</sup> «En el [texto original propuesto en 1964] se hablaba de una práctica que “evidencie una interpretación concorde de todas las partes”. Al suprimir el término “todas”, la Comisión no se proponía modificar la norma. Estimó que la expresión “el acuerdo de las partes” se refería necesariamente a todas las partes. Omitió la palabra “todas” simplemente para evitar cualquier posibilidad de que se entendiese erróneamente que todas y cada una de las partes debían haber seguido la práctica cuando basta con que la hayan aceptado». *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional* (1966), volumen II, página 222, párr. 15.

<sup>59</sup> Amparándose en dichos comentarios el Órgano de Apelación de la OMC confirmó este punto de vista en el informe *Comunidades Europeas-Clasificación aduanera de los trozos de pollo deshuesados congelados* (Doc. WT/DS269/AB/R, WT/DS286/AB/R, de 12 de septiembre de 2005, párrs. 255 y ss.).

<sup>60</sup> *Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, 2004, texto en español reproducido en el documento A/ES-10/273, de 13 de julio de 2004. Esto significa, en palabras de Carlos Villán Durán, que «frente a la doctrina tradicional que consideraba las “observaciones finales” de los Comités establecidos en tratados como simples “recomendaciones” desprovistas de valor jurídico, la Corte Internacional de Justicia en su dictamen de 9 de julio de 2004 ha reconocido el valor jurídico y la interpretación autorizada tanto del Comité de Derechos Humanos como del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por medio de sus “observaciones finales” sobre los respectivos informes periódicos presentados por Israel ante esos Comités»; en “Los derechos humanos y la inmigración en el marco de las Naciones Unidas”, en *Derechos humanos de los migrantes*, Secretaría de Relaciones Exteriores de México/Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, 2005, p. 81.(disponible en <http://www.pdhumanos.org>).

Esta decisión judicial ha sido objeto de muchos comentarios en casi todas las revistas científicas periódicas de Derecho internacional extranjeras. Incluso algunas, como el *American Journal of International Law*, ha dedicado íntegramente el volumen 99 de 2005 a examinar esta cuestión. De igual modo, la doctrina española ha analizado este pronunciamiento judicial desde diferentes puntos de vista: BADIA MARTÍ, A, “La opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado de 9 de julio de 2004”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 9, 2005, pp. 1-23; LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E., “Algunas reflexiones sobre la opinión consultiva sobre el muro de Israel : la solución está en Ramallah y Gaza y no en la Haya ni en Manhattan”, en *Anuario de Derecho Internacional*, vol. 20, 2004, pp.467-

caso dicha interpretación debería encubrir una enmienda de sus disposiciones, cuyo procedimiento, como veremos enseguida, es absolutamente diferente.

## 2. Las que introducen enmiendas al Protocolo

Los continuos y vertiginosos cambios económicos, políticos y, sobre todo científicos, tienen una incidencia muy intensa en toda actuación ambiental, lo que exige el establecimiento de procedimientos simplificados e innovadores de enmienda para conseguir una rápida adaptación a las nuevas exigencias y necesidades del momento<sup>61</sup>. No resulta sorprendente, por tanto, que encontremos en los acuerdos ambientales disposiciones en las que se atribuye expresamente a la CP la competencia para enmendar el tratado original que, de ser ejercida, puede suponer una alteración de los derechos y obligaciones negociados inicialmente.

El Protocolo de Kioto, aprovechando la experiencia de algunos acuerdos ambientales anteriores<sup>62</sup>, incorpora también técnicas procesales aligeradas de enmienda en su artículo 20, otorgando a la CP/RP un papel protagonista, pues será ella quien deberá adoptarlas en un período ordinario de sesiones a propuesta de cualquiera de las Partes. El Protocolo, aunque exige a las Partes poner el máximo empeño en adoptar las propuestas de enmienda por consenso, permite que éstas sean aprobadas por mayoría de tres cuartos de las Partes presentes y votantes, evitando de este modo que un Estado o un grupo pequeño de Estados puedan obstaculizar su desarrollo. Ahora bien, estas enmiendas sólo entrarán en vigor para aquellas Partes que las hayan aceptado, de manera que cada uno de los Estados sigue conservando su derecho a rechazar cualquier alteración del tratado. De todo ello se desprende que la CP/RP se convierte simplemente en el escenario idóneo para facilitar la elaboración y posterior adopción de las enmiendas precisas<sup>63</sup>. Sus decisiones como tales no son vinculantes<sup>64</sup>.

El procedimiento difiere algo, y es algo más sencillo, cuando se trata de enmendar los anexos técnicos, donde se recogen las listas, formularios y otros

---

491; PÉREZ GONZÁLEZ, M., “Ius in bello, ius ad bellum y derechos humanos : (a propósito de la opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre el muro)”, en *Pacis Artes : Obra homenaje al profesor Julio D. González Campos*, Eurolex, Madrid, 2005, pp. 463-478; POZO SERRANO, P., “La opinión consultiva de la CIJ sobre las consecuencias jurídicas de la construcción del muro en el territorio palestino ocupado: problemas de competencia y oportunidad judicial”, en *Anuario de Derecho Internacional*, vol. 20, 2004, pp. 493-518; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L., “De nuevo sobre la jurisdicción consultiva de la Corte: el dictamen de la Corte Internacional de Justicia de 9 de julio de 2004 relativo a las consecuencias jurídicas de la edificación de un muro en el territorio palestino ocupado”, en *Cuadernos de Jurisprudencia Internacional*, núm. 2, 2005, pp. 163-197.

<sup>61</sup> Vid. JUSTE RUIZ, J., *Derecho internacional del medio ambiente*, McGraw-Hill, Madrid, 1999, pp. 57 y ss.; KISS, A. y SHELTON, D., *International environmental law*, 3ª ed., Transnational, Ardsley, 2004, pp. 82 y ss.; SANDS, P., *Principles of International Law*, cit., pp. 138 y ss.

<sup>62</sup> Sobre todo siguiendo el ejemplo de la Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, de 22 de marzo de 1985 (art. 9), *BOE* núm. 275 de 16 de noviembre de 1988.

<sup>63</sup> Vid. BRUNNÉE, J., “Reweaving the Fabric...”, cit., p. 108.

<sup>64</sup> Vid. BRUNNÉE, J., “COPing with consent...”, cit., p. 18.

elementos de naturaleza técnica, científica, administrativa o de procedimiento<sup>65</sup>. Esto se debe a su naturaleza auxiliar y a que sus cambios no suele representar nuevos compromisos para las Partes<sup>66</sup>, si bien no se debe olvidar que forman parte del texto y son igualmente vinculantes<sup>67</sup>. En cuanto al Protocolo de Kioto esa diferencia radica sólo en las exigencias para la entrada en vigor de las modificaciones, pues la forma de adopción y las modalidades de votación son iguales a las descritas anteriormente<sup>68</sup>. Y es que, una vez adoptadas, serán obligatorias para todas las Partes menos para aquellas que hayan notificado por escrito al Depositario que no aceptan la enmienda del anexo. Se trata, por consiguiente, de un modelo de aceptación tácita, pues se presume el consentimiento de las Partes si pasado un determinado período de tiempo (seis meses) no se manifiesta su objeción.

La fórmula elegida, conocida como el sistema del “*opting-out*”, es bastante utilizada por las Organizaciones internacionales y cada vez más frecuente en los tratados ambientales multilaterales<sup>69</sup>. Se trata de un modo adecuado de manifestar el consentimiento a tenor de lo establecido en el artículo 11 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados, puesto que, pese a enunciar en él las formas más clásicas y usuales (ratificación, firma, aceptación, aprobación, adhesión y canje de instrumentos), consagra el principio de libre elección<sup>70</sup>, permitiendo a los negociadores establecer “cualquier otra forma que se hubiere convenido”<sup>71</sup>.

Hay otro tipo de anexos que no son de naturaleza técnica sino más bien de carácter sustantivo, cuyos cambios no deberían hacerse por tanto a través de procedimientos simplificados. Suele ser muy difícil reconocer cada uno de ellos, por lo que es aconsejable, para evitar futuras controversias, especificar de manera precisa, como ha hecho el Protocolo de Kioto, esa condición. Así, el último párrafo del artículo 21 indica que la enmienda de los anexos relativos a la lista de países que ha asumido compromisos de limitación y reducción de emisiones (anexo B) y la lista de gases de efecto invernadero (anexo A) deberá seguir el procedimiento normal de enmienda establecido en el artículo 20, exigiéndose adicionalmente respecto al anexo B, por la

---

<sup>65</sup> Art. 21. 1.

<sup>66</sup> Vid. YAMIN, F. y DEPLEDGE, J., *op. cit.*, p. 549.

<sup>67</sup> Vid. JUSTE RUIZ, J., *op. cit.*, p. 58.

<sup>68</sup> Art. 21.

<sup>69</sup> Vid. SOMMER, J., *op. cit.*, pp.644 y ss.

<sup>70</sup> Vid. REMIRO BROTONS, A., *Derecho internacional público*, vol. II (Derecho de los tratados), Tecnos, Madrid, 1987, p. 98.

<sup>71</sup> Vid. BRUNNÉE, J., “COPing with consent...”, *cit.*, p. 19; LEFEBER, R., *op. cit.*, p. 1. La única objeción que podría hacerse a este sistema vendría desde la óptica del Derecho interno pues, como acertadamente apunta J. Brunnée, «the opt-out procedure alters the nature of the link between the domestic legal order and international law-making. Whereas, at last in many systems, ratification or acceptance involve approval by domestic legislatures, the simplified procedure keeps international law-making within the executive domain». (p. 20).

trascendencia de los compromisos asumidos<sup>72</sup>, que su aprobación se haga con el consentimiento escrito de la Parte interesada.

Hasta el momento no se han producido enmiendas del Protocolo, aunque se han presentado ya importantes propuestas, algunas de gran relevancia, como la de Arabia Saudita para añadir los “*Procedimientos y mecanismos relativos al cumplimiento previstos en el Protocolo de Kioto*” enunciados en el anexo de la decisión 24/CP.7<sup>73</sup>. Lo que sí se ha aprobado son enmiendas en el marco de la Convención, añadiendo y suprimiendo países de los anexos I<sup>74</sup> y II<sup>75</sup>.

### 3. Las que desarrollan normativamente las disposiciones del Protocolo

La mayoría de las reglas de funcionamiento del Protocolo se presentan con unos rasgos básicos que requieren de un desarrollo normativo ulterior para hacerlas operativas. Para llevar a cabo esta labor se ha encomendado a la Conferencia de las Partes, como en otros acuerdos, la tarea de tomar las decisiones necesarias para promover su aplicación eficaz<sup>76</sup>. Sin embargo, en este caso, se han ampliado aún más esas competencias generales, asignándole la importante misión de poner en funcionamiento los instrumentos o mecanismos de flexibilidad. Así, por lo que se refiere al Mecanismo de Aplicación Conjunta (AC), definido en el artículo 6, la CP/RP goza de la autoridad para establecer las *directrices* para la aplicación de este instrumento, sobre todo en materia de verificación y presentación de informes. En cuanto al Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) del artículo 12 debe establecer las *modalidades y procedimientos* que “permitan asegurar la transparencia, la eficiencia y la rendición de cuentas por medio de una auditoría y la verificación independiente de las actividades de proyectos[...] y se asegurará de que una parte de los fondos procedentes de las actividades de proyectos certificados se utilice para cubrir los gastos administrativos y ayudar a las Partes que son países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático a hacer frente a los costos de la adaptación”. Y, por último, respecto al Comercio de Emisiones (CE), regulado en el artículo 17, la CP (y no la CP/RP)<sup>77</sup> debe determinar los *principios, modalidades, normas y directrices* pertinentes, en particular para la verificación, la presentación de

<sup>72</sup> Vid. YAMIN, F. y DEPLEDGE, J., *op. cit.*, p. 550.

<sup>73</sup> Doc. FCCC/KP/CMP/2005/2, de 26 de mayo de 2005.

<sup>74</sup> Decisión 4/CP.3 (Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Liechtenstein, Mónaco y la República Checa), doc. FCCC/CP/1997/7/Add.1, de 25 de marzo de 1998.

<sup>75</sup> Decisión 26/CP.7 (Turquía), doc. FCCC/CP/2001/13/Add.4, de 21 de enero de 2002.

<sup>76</sup> Art. 13.4.

<sup>77</sup> Según F. Yamin y J. Depledge esto se hizo «because it was believed this would “fase track” negotiations on emissions trading whilst maintaining the involvement of all FCCC Parties»; *op. cit.*, p. 426. Pese a ello, como ya intuían estos autores a tenor de la redacción de la decisión 18/CP.7 (*Modalidades, normas y directrices aplicables al comercio de los derechos de emisión previstas en el artículo 17 del Protocolo de Kioto*), la CP/RP ha confirmado dicha decisión en su primer período de sesiones (Decisión 11/CMP.1, doc. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.2, de 30 de marzo de 2006) para dotarla de mayor legitimidad.



informes y la rendición de cuentas en relación con el comercio de los derechos de emisión<sup>78</sup>.

Aunque queda claro en el Protocolo la autoridad que tiene la Conferencia de las Partes para poner en práctica estos instrumentos de flexibilidad, no encontramos en él ninguna disposición expresa que nos indique cuál es la naturaleza jurídica de dichas decisiones; esto es, si son jurídicamente vinculantes. Hasta la fecha ni los Estados partes ni la doctrina científica se han puesto de acuerdo sobre esta cuestión, pese a la trascendencia que tiene aclarar dicha situación, sobre todo, cuando entren en funcionamiento los procedimientos y mecanismos para determinar los casos de incumplimiento de las disposiciones del Protocolo. Y es que, a partir de ese momento, se tendrá que decidir si se examinan los compromisos asumidos a luz de lo establecido en el conjunto de decisiones que en la actualidad se están aprobando<sup>79</sup>.

Lo cierto es que no es nada habitual encontrar en los acuerdos ambientales internacionales disposiciones específicas sobre esta materia, hecho que provoca mucha inseguridad jurídica y, en consecuencia, desconfianza entre los Estados partes. Se suele citar como excepción el caso del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, de 16 de septiembre de 1987<sup>80</sup>. El acuerdo, además de atribuir a las Partes en términos generales la evaluación periódica de las medidas de control en función de la información científica, ambiental, técnica y económica<sup>81</sup>, les autoriza para decidir sobre el alcance, la cantidad y el calendario de los ajustes y reducciones de la producción o el consumo de las sustancias controladas<sup>82</sup>. Estas decisiones, que en último término podrán ser adoptadas por una mayoría de dos tercios de las Partes presentes y votantes, serán obligatorias para todas las Partes, entrando en vigor, a menos que se disponga otra cosa, a los seis meses a partir de la fecha en la cual el Depositario haya remitido la comunicación a las Partes<sup>83</sup>.

El Protocolo de Kioto guarda silencio sobre esta cuestión, si bien la interpretación del contenido de algunas de sus disposiciones nos permite avanzar algunas conclusiones. Éstas deberían tomarse con mucha cautela en la medida en que se están elaborando en la actualidad desarrollos del Protocolo que nos podrían llevar a

---

<sup>78</sup> Algunos autores, como V. Röben, califican a las decisiones aprobadas en aplicación de algunos de estos preceptos como “implementing legislation”; en “Institutional developments under modern international environmental agreements”, en *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 4, 2000, p. 383.

<sup>79</sup> Sobre las propuestas de los Estados partes véase el doc. FCCC/SB/1999/7/Add.1, de 23 de septiembre de 1999, párrs.64-86.

<sup>80</sup> *BOE* núm. 65, de 17 de marzo de 1989.

<sup>81</sup> Artículo 6.

<sup>82</sup> Artículo 2, párrafo 9. Ahora bien, si de lo que se trata, como nos recuerda V. Röben, no es de llevar a cabo ajustes sino de añadir o suprimir sustancias, se deberá seguir el procedimiento de enmienda de los anexos, gracias al cual las Partes podrían presentar una objeción; en “Institutional developments under modern...”, *cit.*, p.377.

<sup>83</sup> Letra d).

resultados diferentes. Pues bien, se podría considerar, en principio, basándose en el lenguaje utilizado tanto en el articulado como en las decisiones posteriores, que algunas de ellas podrían ser consideradas jurídicamente vinculantes. Como acabamos de ver, muchas de las disposiciones relativas a los mecanismos de flexibilidad utilizan términos como *principios, modalidades, procedimientos y normas*. Por regla general, sólo serían obligatorias aquellas relativas al comercio de emisiones, en cuanto que la CP tendría autoridad para tomar decisiones jurídicamente vinculantes únicamente en esta materia porque el Protocolo decidió utilizar, a diferencia del resto de artículos, la expresión *normas*<sup>84</sup>. Esta teoría se reforzaría si comprobamos las expresiones que se utilizan en la elaboración de las decisiones, pues lejos de ser condicionales como es habitual, se recurre a un lenguaje imperativo propio de los compromisos jurídicamente vinculantes<sup>85</sup>. Sin embargo, se considera, por otro lado, que las Partes no podrían considerarse obligadas por estas decisiones después de comprobar que otras disposiciones del Protocolo, como la relativa a los procedimientos y mecanismos relativos al cumplimiento del artículo 18, someten su entrada en vigor a la aprobación de una enmienda cuando estos prevean “consecuencias de carácter vinculante”<sup>86</sup>. Esta idea estaría respaldada por la ya citada diferenciación que se establece entre anexos técnicos y anexos substantivos, por la cual los Estados han evitado que cualquier cambio de los compromisos asumidos, como los relativos a la reducción de emisiones, sea realizado a través de mecanismos simplificados, que implican, entre otras cosas, el recurso a la aceptación tácita<sup>87</sup>.

Ahora bien, aunque, desde una perspectiva puramente formal, podría rechazarse el carácter vinculante de dichas decisiones, lo cierto es que en la práctica se puede considerar que las decisiones sobre el comercio de emisiones adquieren una naturaleza cuasi-legislativa por afectar *de facto* a las posiciones o situaciones jurídicas de las Partes (“*de facto* lawmaking”)<sup>88</sup>. Esto se debe fundamentalmente al vínculo que se ha establecido en ellas entre los mecanismos relativos al cumplimiento con los requisitos de admisibilidad en los instrumentos de flexibilidad. Y es que, aunque la participación en ellos es voluntaria, se ha supeditado su utilización a ciertas condiciones: ser Partes en el Protocolo de Kioto; haber calculado y registrado su cantidad atribuida; haber establecido un sistema nacional para estimar las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero; haber establecido un registro nacional; haber presentado el inventario anual requerido más reciente y continuar presentando sus inventarios anuales, de conformidad con el

<sup>84</sup> Vid. CHURCHILL, R. y ULFSTEIN, G., “Autonomous institutional arrangements...”, *cit.*, p. 639; ULFSTEIN, G., “Reweaving the Fabric of International Law?: Patterns of Consent in Environmental Framework Agreements : Comment”, en *Developments of international law in treaty making*, WOLFRUM, R. y RÖBEN, V.(ed.), Springer, Berlín, 2005, p. 148.

<sup>85</sup> Vid. BRUNNÉE, J., “COPing with consent...”, *cit.*, p. 26.

<sup>86</sup> Algunos autores, como F. Jacquemont, afirman que “this formal procedural requirement demonstrates that States want to secure a high degree of legal certainty from rules which may encroach on their sovereign rights”; *op. cit.*, p. 360.

<sup>87</sup> Vid. BRUNNÉE, J., “COPing with consent...”, *cit.*, p. 24.

<sup>88</sup> Vid. BRUNNÉE, J., “Reweaving the Fabric...”, *cit.*, p. 111.

párrafo 2 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7; y presentar la información suplementaria sobre la cantidad atribuida de conformidad con los párrafos 1 a 4 del artículo 7<sup>89</sup>. De este modo, si, llegado el momento, el grupo de control del cumplimiento determinase que una Parte no hubiera cumplido con alguno de estos requisitos de admisibilidad adoptados por una decisión de la CP, podría suspender el derecho de esa Parte a utilizar los mecanismos de flexibilidad<sup>90</sup>, lo que podría suponer además, entre otras cosas, un coste adicional a la hora de cumplir con sus compromisos de limitación de las emisiones<sup>91</sup>.

Hay otros autores que, pese a rechazar la existencia de esta categoría de normas (“*de facto law*”), defienden el carácter vinculante de las decisiones adoptadas por la CP por ser *derecho interno* con importantes efectos externos. Parten de la premisa de que el derecho de las Organizaciones internacionales debería aplicarse a todo el entramado institucional creado en el régimen convencional del cambio climático (Conferencia de las Partes, Secretaría, Órganos subsidiarios). De este modo, las decisiones adoptadas serían vinculantes para los Estados a nivel interno cuando actúen en el marco de la CP. Esto significaría, por ejemplo, respecto al comercio de emisiones, que los Estados estarían obligados a reconocer la transferencia de las cuotas de emisiones si se cumple con las exigencias del Protocolo y las decisiones que las desarrollan. Además, aunque los Estados que no respeten este derecho interno no recibirían sanción punitiva alguna, perderían la posibilidad de participar en los instrumentos de cooperación con otros países, de ahí que se pueda sostener el efecto externo *de facto* de dichas decisiones<sup>92</sup>.

#### **4. Las que tienen eficacia interna**

Como ocurre con la mayoría de las Organizaciones Internacionales, los tratados ambientales atribuyen también a la CP un poder normativo interno para promover su adecuado funcionamiento. Esas competencias suelen estar explícitamente enunciadas en ellos, regulando habitualmente cuestiones relativas a su organización interna (sistema financiero, presupuestario, administrativo e institucional), aunque también es habitual encontrar disposiciones “escoba” (*catch-all*) que garantizan que cualquier otra competencia necesaria para la aplicación del tratado pueda ser desempeñada por la CP<sup>93</sup>, aunque no esté mencionada específicamente. Este tipo de cláusulas, además, nos ahorra plantearnos el debate sobre la posible aplicación a la CP de la doctrina de los

---

<sup>89</sup> Decisión 18/CP.7 (*Modalidades, normas y directrices aplicables al comercio de los derechos de emisión previstas en el artículo 17 del Protocolo de Kioto*), FCCC/CP/2001/13/Add.2, de 21 de enero de 2002.

<sup>90</sup> Decisión 24/CP.7 (*Procedimientos y mecanismos relativos al cumplimiento previstos en el Protocolo de Kioto*), doc. FCCC/CP/2001/13/Add.3, de 21 de enero de 2002, anexo, apdo. XV. 4.

<sup>91</sup> Señala en este sentido F. Jacquemont que la participación en los instrumentos de flexibilidad será utilizado como una “zanahoria” para promover el cumplimiento de esas exigencias, consiguiendo a su vez que estos sean utilizados de un modo ambientalmente adecuado; *op. cit.*, p. 354.

<sup>92</sup> *Vid.* ULFSTEIN, G., “Reweaving the Fabric...”, *cit.*, pp. 148-151.

<sup>93</sup> *Vid.* BODANSKY, D., “The United Nations framework on climate change : a commentary”, en *The Yale Journal of International Law*, vol. 18, 1993, p. 534.

*poderes implícitos*<sup>94</sup>, que le permitiría disponer de competencias subsidiarias no previstas expresamente en el tratado para alcanzar los objetivos o las tareas que tiene asignadas.

Este esquema se refleja fielmente en el marco del Protocolo de Kioto. En primer lugar, porque se atribuye expresamente a la CP/RP una serie de funciones, entre otras, la de movilizar recursos financieros adicionales o el establecimiento de órganos subsidiarios<sup>95</sup>; y, en segundo lugar, porque se incluye una cláusula residual que le permite desempeñar “las demás funciones que sean necesarias” para la aplicación del Protocolo, así como considerar “la realización de cualquier tarea que se derive de una decisión de la Conferencia de las Partes”<sup>96</sup>. En virtud de estas disposiciones, la CP/RP comenzó, ya en su primer período de sesiones, a llevar a cabo un conjunto de actuaciones, mediante la aprobación de varias decisiones, donde se recogen cuestiones presupuestarias, orientaciones para sus órganos auxiliares, o la regulación del estatuto jurídico (privilegios e inmunidades) de los individuos que sirven en los órganos establecidos en el marco del Protocolo<sup>97</sup>.

## 5. Las de carácter exclusivamente político

Además de estas funciones normativas, la CP asume también otras de orientación e impulso político mediante la adopción de programas de acción donde se enuncian objetivos, prioridades, propuestas y un calendario de actuaciones a medio y largo plazo<sup>98</sup>. En algunos casos, además, se decide si es oportuno desarrollar las disposiciones del Convenio o Protocolo, creándose si fuese necesario grupos de negociación para este fin. Este fue el caso de la primera decisión adoptada en el primer periodo de sesiones, denominada *Mandato de Berlín*, donde se acordó poner en marcha un plan para reforzar los compromisos asumidos por las Partes incluidas en el anexo I de la Convención mediante la adopción de un Protocolo u otro instrumento jurídico<sup>99</sup>. Al mismo tiempo se creó un Grupo ad hoc del Mandato de Berlín (AGBM) encargado de la elaboración de ese instrumento jurídico vinculante.

Este tipo de iniciativas políticas no deben ser confundidas con las *Declaraciones* que las delegaciones nacionales que representan a las Partes acuerdan, generalmente a nivel ministerial, y que reflejan el compromiso político sobre alguna cuestión de especial relevancia. Como ejemplo podemos citar la *Declaración Ministerial de*

<sup>94</sup> Vid. CHURCHILL, R. y ULFSTEIN, G, “Autonomous institutional arrangements...”, *cit.*, p. 632.

<sup>95</sup> Art. 13.

<sup>96</sup> Apdo. j.

<sup>97</sup> Doc. FCCC/KP/CMP/2005/8, de 30 de marzo de 2006.

<sup>98</sup> Vid. RÖBEN, V., “Institutional developments under modern...”, *cit.*, pp. 419-420.

<sup>99</sup> Decisión 1/CP.1 (*El Mandato de Berlín: examen de la adecuación de los incisos a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 de la Convención, incluidas propuestas relativas a un protocolo y decisiones sobre seguimiento*), doc. FCCC/CP/1995/7/Add.1, de 2 de junio de 1995.

*Delhi*<sup>100</sup>, donde las Estados, influidos posiblemente por la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo en 2002, reconocen que el cambio climático y sus efectos adversos deberían abordarse en el marco del desarrollo sostenible, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades, así como sus prioridades de desarrollo, objetivos y circunstancias nacionales y regionales específicos.

Por último, cabe añadir que, además de las decisiones, la CP aprueba *Resoluciones* como expresión de gratitud al país anfitrión de la reunión y como expresión de solidaridad hacia aquellas regiones que hayan sufrido los efectos de los fenómenos meteorológicos extremos agravados por el calentamiento atmosférico, como así se hizo con los países de África meridional tras el ciclón Eline<sup>101</sup> o con los países de América Central por el huracán Mitch<sup>102</sup>.

#### **IV. CONSIDERACIONES FINALES**

El régimen internacional sobre el cambio climático se ha dotado de una estructura institucional que se asemeja bastante a la que poseen las organizaciones intergubernamentales. Se trata, no obstante, de un nuevo modelo de cooperación institucionalizada que, pese a no responder al esquema tradicional de las estructuras institucionales clásicas, funcionan en la práctica de manera similar, por lo que el derecho propio de las Organizaciones internacionales servirá cada vez más para examinar los efectos jurídicos de las normas que surgen de estos órganos. Desde luego, serán, primeramente, los correspondientes tratados que instituyen estos órganos los que nos permitan descubrir los indicios para que podamos deducir ciertas competencias internacionales. Pero, a nuestro entender, será, en verdad, su participación efectiva en la escena internacional, mediante su relación con otros sujetos de Derecho internacional, lo que nos permitirá en el futuro poder afirmar de ellos una personalidad jurídica propia, aunque sea con un contenido limitado.

Es cierto también que las normas relativas al Derecho de los tratados nos pueden servir, en algunos casos, para precisar el alcance de los actos emanados de los órganos decisorios de este complejo aparato institucional. No obstante, parece que los Estados han querido evitar el esquema tradicional con el objetivo de conseguir unos mecanismos de colaboración flexibles que permitan desarrollar y adaptar los compromisos asumidos de manera constante. Sin embargo, el mecanismo institucional instaurado para combatir el calentamiento atmosférico, si bien parece ser adecuado para hacer frente a los cambios tan vertiginosos que se producen en esta materia, puede provocar cierta desconfianza desde una óptica jurídica, toda vez que el desarrollo normativo de las disposiciones básicas del régimen convencional se produce sin una base jurídica precisa.

---

<sup>100</sup> Decisión 1/CP.8, doc. FCCC/CP/2002/7/Add.1, de 28 de marzo de 2003.

<sup>101</sup> Resolución 1/CP.6, doc. FCCC/CP/2000/5/Add.2, de 4 de abril de 2001.

<sup>102</sup> Resolución 1/CP.4, doc. FCCC/CP/1998/16/Add.1, 25 de enero de 1999.

Esto se agudizará cuando se comiencen a examinar los casos de incumplimiento de las obligaciones asumidas en virtud del Protocolo de Kioto, desarrolladas, como vimos, a través de decisiones cuya naturaleza jurídica es controvertida.