

# MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL DE LA POLÍTICA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO: EL PROCESO DE RATIFICACIÓN DEL PROTOCOLO DE KIOTO

TERESA RIBERA RODRÍGUEZ\*

## 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, gracias a las reiteradas advertencias de los científicos, la agenda política internacional ha asumido como objetivo relevante la lucha contra el cambio climático, codificada principalmente en la Convención Marco de Naciones Unidas contra el Cambio Climático (en adelante, CMCC o “la Convención”).

No es éste el único enfoque desde el que se pretende abordar los problemas ambientales que traen su causa en las alteraciones del clima producidas por la actividad humana. Otros tratados internacionales abordan cuestiones como la contaminación marina, la desertificación, el deterioro de la capa de ozono o la pérdida de biodiversidad. Sí es, sin embargo, el referente prototipo en la lucha contra el cambio climático y ello, fundamentalmente, por ser el instrumento que aborda el problema de manera más frontal, esto es afirmando su vocación de herramienta de lucha contra el cambio climático; determinando como objetivo último la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero a un nivel que impida interferencias antropógenas (atribuidas a la actividad humana) peligrosas en el sistema climático y señalando que este objetivo ha de alcanzarse en un plazo que resulte suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, para asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.

La Convención supuso el establecimiento de un marco institucional y procedimental para adoptar medidas específicas de lucha contra el cambio climático y determinó las obligaciones de medición e información sobre emisiones y medidas de adaptación y mitigación de los efectos adversos del cambio climático que han de cumplir todas las partes a la par que creaba y

---

\* Ministerio de Medio Ambiente. La autora formó parte de la delegación española que participó en las negociaciones del Protocolo de Kioto llevadas a cabo en Bonn en junio de 2001. Las opiniones vertidas en esta nota son personales. Email: [teresa.ribera@oecc.mma.es](mailto:teresa.ribera@oecc.mma.es).

auspiciaba el funcionamiento de un nuevo órgano subsidiario de asesoramiento científico y tecnológico.

El sistema diseñado por la CMCC parte de premisas tales como la responsabilidad común pero diferenciada de las partes con arreglo a sus capacidades, el derecho de las naciones más pobres al desarrollo económico y su mayor vulnerabilidad a los efectos del cambio climático. Estas mismas premisas se vuelven a repetir en el Protocolo de Kioto (en adelante, PK o “el Protocolo”) concebido como un paso adelante incardinado en el proceso que ampara la Convención.

## **2. EL PROTOCOLO DE KIOTO: UN INSTRUMENTO INCOMPLETO**

El Protocolo de Kioto, adoptado en 1997, en la tercera Conferencia de las Partes (COP) de la CMCC, ha sido firmado por 84 países y ratificado (a 20 de julio de 2001) por 37, de entre los cuales sólo uno de ellos, Rumania, cuenta con compromisos de reducción. Su entrada en vigor requiere que sea ratificado por, al menos, el 55% de los Estados signatarios y que éstos equivalgan a, al menos, el 55% del total de las emisiones de los países del Anexo I del PK (países con obligaciones de reducción).

La razón de ser de la distinción entre países con y sin obligaciones de reducción se halla en el propio contenido del PK que, de acuerdo con el ya mencionado principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, establece un marco de obligaciones distintas para las partes en función de sus respectivas capacidades. En efecto, el PK se caracteriza por ser un ambicioso proyecto de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (en adelante, GEI) en el que los compromisos más importantes son adoptados por los países desarrollados del ámbito de la OCDE y las economías en transición.

El PK es un tratado internacional jurídicamente vinculante –una vez que haya entrado en vigor- asociado a la CMCC. Como protocolo de la Convención, incorpora los principios y fundamentos de ésta pero va más allá e introduce nuevas obligaciones concretas de entre las que destaca, por su trascendencia política y económica, la de reducir emisiones en el periodo 2008-2012 con arreglo a un porcentaje dado para cada parte en relación con los niveles de 1990.

Para el logro de este compromiso el Protocolo introduce ciertos elementos novedosos que intervienen en las reglas de cómputo de la reducción: primero, de las emisiones brutas podrá descontarse el volumen de gases que absorban las masas forestales como consecuencia de la acción del hombre para favorecer este efecto; segundo: de las emisiones brutas podrán descontarse las toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente que se consideren no emitidas o “ahorradas” por inversiones en desarrollo limpio que tengan lugar en países sin compromisos de reducción (CDM, “clean development mechanism” regulado en el artículo 12 PK) o en países con compromisos de reducción (JI, “joint implementation”, regulado en el artículo 6 PK) o bien podrán descontarse las unidades no emitidas que hayan sido

obtenidas en el “mercado de emisiones” (ET, “emissions trading”, regulado en el artículo 17 PK).

Pues bien, las reglas de funcionamiento, verificación y cómputo tanto de los sumideros (en terminología del PK, LULUCF “land use and land use change and forestry”) como de los mecanismos de flexibilidad (CDM, JI y ET) no cuentan con desarrollo propio en el PK. El Protocolo se limita a identificar los perfiles básicos de cada una de estas instituciones pero para que sean enteramente operativas es imprescindible contar con un desarrollo normativo que aclare en qué condiciones y con arreglo a qué criterios de reparto se puede hacer uso de estos instrumentos. Todo ello, junto a la falta de precisión sobre cuáles son las consecuencias en caso de que un Estado incumpla sus obligaciones, convierte al PK en una especie de cascarón que necesita ser “rellenado” con normas complementarias antes de que los Estados signatarios puedan ratificar y con ello comprometerse jurídicamente con pleno conocimiento del alcance real de sus obligaciones.

### **3. LAS REGLAS COMPLEMENTARIAS: QUÉ REGLAS Y CÓMO SE ADOPTAN**

La necesidad de contar con normas ciertas que permitan conocer con precisión la naturaleza del compromiso que se adquiere en el momento de la ratificación ha sido lo que ha producido tan considerables retraso e incertidumbre en el proceso iniciado en Kioto. Desde 1997, se viene negociando el contenido de esas reglas adicionales, susceptibles de ser configuradas atendiendo a criterios “pro-ambientalistas” o, por el contrario, de favorecer una lectura flexible que deje actuar al mercado.

Las negociaciones fueron determinando la aparición de compromisos en cuanto a plazos (calendario marcado en el conocido “Plan de Acción de Buenos Aires” adoptado en la COP 4 en noviembre de 1998) y la concreción de alternativas respecto del contenido. Cuatro han sido los bloques de temas sujetos a negociación con mayor relevancia política: lo relativo a las medidas de apoyo a la adaptación y mitigación de los países en desarrollo, las reglas de contabilidad de los sumideros, el funcionamiento de los tres mecanismos de flexibilidad y el régimen de cumplimiento.

El primer problema jurídico común a los cuatro bloques de negociación –aunque con particularidades especialmente relevantes en el cuarto, como se verá más adelante- es el del modo de adopción de estas normas. Lo razonable y coherente con arreglo al sistema de fuentes del Derecho internacional permite elegir entre dos alternativas: a) las partes de un tratado en vigor aprueban criterios de interpretación que concretan o resuelven los problemas que puedan surgir en la aplicación del tratado siempre que ello no exceda del contenido de éste y no tenga su origen en un conflicto que deba ser resuelto mediante arbitrio o instancia jurisdiccional internacional; b) si las normas van más allá del contenido pactado

será necesario introducir una enmienda al tratado o, en su caso, aprobar un nuevo tratado.

En el supuesto particular del PK cualquiera de las alternativas resulta imperfecta. La primera de ellas (que las partes acuerden, dentro de las competencias pactadas, las reglas de interpretación y aplicación del tratado) por la sencilla razón de que el Protocolo no ha entrado en vigor y, por tanto, son las partes de la CMCC las que, a la vista de la imposibilidad de avanzar en el proceso de ratificación sin conocimiento previo y suficiente del contenido de las obligaciones del PK, han decidido adoptar de manera formal las reglas de interpretación y contabilidad de los instrumentos que aparecen reflejados en el Protocolo. La segunda respuesta (aprobar una enmienda al tratado o un tratado complementario nuevo en caso de que el contenido del acuerdo exceda de la habilitación del original) genera problemas de consistencia, esto es, cabe dudar que todas las partes del tratado original ratifiquen la enmienda o lleguen a ser partes en el tratado complementario.

A pesar de las dificultades que plantea, ha sido la COP de la CMCC la protagonista en la adopción de las decisiones que deben llevar al Protocolo a convertirse en derecho vigente. Los argumentos a favor de ello son, esencialmente, políticos: las partes del Protocolo serán, necesariamente, partes en la Convención por lo que éstas pueden tomar decisiones sobre el PK a sabiendas de que serán ellas mismas las que deban confirmarlas una vez el Protocolo esté en vigor (subsannando con ello cualquier eventual incoherencia o vicio jurídico); la COP de la Convención es el órgano supremo al que el artículo 7 de la CMCC encomienda las más amplias y variadas funciones de interpretación y seguimiento de la misma y fue una decisión de la COP (el Plan de Acción de Buenos Aires) la que atribuyó a la COP de la CMCC la labor de llevar a cabo los trabajos preparatorios de la COP 1 del Protocolo (incluido por tanto el camino que haga viable la ratificación y entrada en vigor del PK).

En realidad, la mayor fuerza jurídica de este planteamiento se encuentra en la “arquitectura” del sistema de fuentes “convenio marco/protocolos que lo desarrollan”, cada vez más extendido en el ámbito del Derecho internacional del medio ambiente. El hecho de que haya un referente común que opere como marco general en un determinado ámbito y que el resto de las decisiones con trascendencia normativa queden configuradas como protocolos del convenio facilita una interpretación generosa de las competencias atribuidas a las partes del convenio hasta tanto no existan partes –en sentido estricto- del protocolo con capacidad para tomar decisiones por sí mismas. La dificultad más grande de este diseño reside, como ya se anunció con anterioridad, en el riesgo de inconsistencia que le es inherente, qué hacer cuando no todas las partes del convenio marco son parte de uno o varios de sus desarrollos o, en la fase previa en la que nos encontramos, qué hacer cuando no todas las partes del convenio tienen intención de ser parte o permitir la existencia de un determinado desarrollo.

#### **4. EL RÉGIMEN DE CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES PACTADAS**

Especialmente representativo del conjunto de problemas jurídicos señalados hasta ahora y de los que quedan por resolver es el asunto del régimen regulador del cumplimiento y las consecuencias por incumplimiento de las obligaciones de las partes.

El artículo 18 PK deja abierto el régimen de cumplimiento al establecer que

*“En su primer período de sesiones, la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Protocolo aprobará unos procedimientos y mecanismos apropiados y eficaces para determinar y abordar los casos de incumplimiento de las disposiciones del presente Protocolo, incluso mediante la preparación de una lista indicativa de consecuencias, teniendo en cuenta la causa, el tipo, el grado y la frecuencia del incumplimiento. Todo procedimiento o mecanismo que se cree en virtud del presente artículo y prevea consecuencias de carácter vinculante será aprobado por medio de una enmienda al presente Protocolo”.*

Es decir, de la lectura del artículo 18 PK podemos deducir: a) las partes han de resolver la cuestión del régimen de cumplimiento en su primera reunión una vez que haya entrado en vigor el Protocolo; b) el contenido del régimen de cumplimiento no aparece determinado en el texto del Protocolo aunque sí existan referencias a la posibilidad de consecuencias de intensidad y naturaleza variables; c) si tales consecuencias son “jurídicamente vinculantes” el régimen de cumplimiento ha de adoptar la forma de enmienda al Protocolo, mientras que si no son “jurídicamente vinculantes” basta con que dicho régimen sea adoptado como una decisión de las partes.

La trascendencia que tienen las respuestas que se han de dar a los dos principales interrogantes que deja abiertos esta disposición (contenido y naturaleza jurídica) explica por qué el régimen de cumplimiento se ha convertido en uno de los principales escollos de las negociaciones que han de conducir a la entrada en vigor del Protocolo. Una descripción sencilla de las diferentes posiciones de los principales grupos de negociación puede ser la siguiente:

La Unión Europea defiende la existencia de un sistema de cumplimiento eficaz y disuasorio del incumplimiento. Considera que los objetivos de reducción fijados en el Protocolo sólo serán alcanzables en la medida en que se ponga en funcionamiento un régimen de cumplimiento estricto en el que han de verse afectados todos los elementos que inciden en el cómputo del objetivo de reducción. Es decir, el régimen de cumplimiento debe abarcar la medición de las emisiones, la comprobación del efecto real de los sumideros y, sobre todo, el control del acceso a los mecanismos de flexibilidad para que estos funcionen en condiciones seguras que eviten riesgos tales como la contabilidad de unidades de reducción irreales o la sobreventa de derechos de emisión.

El Grupo Paraguas (Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Rusia, Noruega, Islandia y Japón) se ha dividido en torno a la posición que habían de mantener con respecto al régimen de cumplimiento. En líneas generales su posición venía determinada por el hecho de ser algunos de sus integrantes los promotores de la aparición en el texto del Protocolo de los mecanismos de flexibilidad. Fue esencialmente Estados Unidos quien propició (en acuerdo tácito con la Federación Rusa) su incorporación como manera de favorecer un abaratamiento de la reducción de emisiones sin descuidar el objetivo ambiental global. Con el paso del tiempo, y a la vista del total del paquete de negociación, Noruega, Islandia y Nueva Zelanda se han decantado por opciones muy similares a las de la Unión Europea; Estados Unidos, tras la decisión del Presidente Bush de no ratificar el Protocolo, anunció que su posición negociadora sería la de velar porque las decisiones sobre cumplimiento que llegaran a adoptarse no pudieran constituir una amenaza a sus intereses (comerciales) ni suponer un precedente peligroso para otros foros. Canadá, Japón y Australia, aun con enormes discrepancias entre ellos, son de la opinión de que es conveniente dejar actuar al mercado sin encarecer innecesariamente el coste de la reducción al tiempo que consideran inaceptable un régimen de cumplimiento que pueda calificarse como “punitivo” o permita que el control de las políticas nacionales de reducción recaiga sobre un órgano con presencia de Estados a los que no se les exigen compromisos de limitación.

Para el G 77 es crucial la existencia de un régimen estricto de cumplimiento ya que sólo de esta manera se puede asegurar, por un lado, la tan deseada reducción de emisiones y, por otro, la necesidad de acceder a los mecanismos de flexibilidad y, en particular, a los CDM de los que son directamente beneficiarios. Además no están dispuestos a ausentarse de los órganos de control del cumplimiento por entender que son los países en desarrollo los más vulnerables a los efectos adversos del cambio climático.

A la vista de las posiciones políticas tan encontradas no ha sido fácil diseñar una arquitectura básica del régimen de cumplimiento que resultara mínimamente satisfactoria para todas las partes. Los distintos borradores apuntaban la necesidad de contar con un Comité de Cumplimiento integrado por dos secciones una (llamémosla) “facilitadora” (“facilitative branch” en el original en inglés) o de asesoramiento y otra “coercitiva” (“enforcement branch” en el original en inglés) o de funciones cuasi jurisdiccionales y sancionadoras. Mayores discrepancias había en cuanto al tamaño de cada una de ellas, el alcance preciso del mandato y las funciones de una y otra sección así como la distribución geográfica de la procedencia de sus integrantes y las reglas para la adopción de decisiones. Parecía descartada la conveniencia de contar con un recurso de apelación frente a las decisiones sancionadoras (a excepción de Rusia que siempre lo ha reivindicado) y existían fuertes discrepancias en cuanto a las sanciones aplicables (alternativas o acumulativas, porcentaje adecuado que se ha de aplicar a la obligación de restaurar las toneladas no reducidas, vinculación o no del régimen de cumplimiento con el acceso a los mecanismos de flexibilidad, etc.). Pero, sobre todo, durante estos cuatro años transcurridos desde la Cumbre de Kioto, ha perdurado la duda sobre si el régimen sancionador debía diseñarse en torno a la

capacidad de aprobar decisiones declarativas con un valor eminentemente político o si, por el contrario, era necesario juridificarlo al máximo tanto en lo relativo a la forma de adopción del instrumento regulador como a la aplicación de su contenido.

Sobre la base de la flexibilidad normativa y las dificultades para el consenso entre las partes, en la segunda parte de la 6ª COP celebrada en Bonn la segunda quincena de julio de 2001, se ha logrado finalmente establecer un acuerdo político (que incluye a todos menos a Estados Unidos, Australia y Rusia) en cuanto al régimen de cumplimiento:

1.- El texto se adopta como Decisión de la COP en su 6º periodo de sesiones en la que, además, se recomienda a la COP/MOP del Protocolo en su primer periodo de sesiones, decidir, de acuerdo con las opciones previstas en el artículo 18 del Protocolo (hay que recordar que el artículo 18 establece que *“la Conferencia de las Partes... aprobará unos procedimientos y mecanismos apropiados y eficaces para determinar y abordar los casos de incumplimiento de las disposiciones del presente Protocolo”*, que deberán adoptar la forma de enmienda al Protocolo en caso de que se quieran jurídicamente vinculantes y bastará una decisión de la COP en caso en que se considere necesario alcanzar tal grado de exigibilidad).

2.- Se establecen consecuencias precisas para los supuestos de incumplimiento de la obligación de reducir emisiones: plan de acción de cumplimiento (con contenidos expresamente previstos en la decisión de la COP), tasa de restauración de 1.3 toneladas de CO2 equivalente por cada tonelada incumplida que se aplicará en los supuestos de incumplimiento del primer periodo de compromiso (habrá que negociar la cifra para los periodos subsiguientes) y suspensión del acceso al mercado de emisiones del art. 17 hasta tanto no se haya verificado la corrección del incumplimiento.

3.- También son objeto de declaración de incumplimiento por parte de la sección coercitiva del Comité de Cumplimiento las obligaciones metodológicas y de remisión de información y a esta rama se le encomienda también la verificación del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad para acceder a los mecanismos previstos en los artículos 6, 12 y 17 PK.

4.- El cumplimiento del resto de las obligaciones ha de ser analizado por la sección facilitadora del Comité de Cumplimiento a la que, asimismo, se faculta para asesorar sobre cómo alcanzar el compromiso de reducción establecido para cada parte y el cumplimiento de las obligaciones de información siempre que lo haga con anterioridad al inicio del primer periodo de cumplimiento.

5.-Se establece un recurso de apelación ante la COP para aquellos casos en que la Parte considere incumplido su derecho al proceso debido.

6.- Se reconoce expresamente un conjunto de principios ya establecidos en la Convención y el Protocolo como son el del debido proceso, el de

responsabilidades comunes pero diferenciadas de las partes en el diseño de los procedimientos y en el mandato de la sección facilitadora.

7.- La composición de las dos secciones del Comité de Cumplimiento queda establecida, en iguales condiciones, con arreglo a los siguientes criterios de reparto: un miembro por cada uno de los grupos regionales de NNUU más un representante de los AOSIS, dos miembros de partes no Anexo I (sin obligaciones de reducción) y otros dos de partes Anexo I (con obligaciones de reducción). Las reglas de adopción de decisiones son, por este orden: consenso, mayoría de tres cuartos y, si se trata de decisiones sancionadoras, es necesario además mayoría de Estados Anexo I y mayoría de Estados no Anexo I.

## **5. LAS CUESTIONES VINCULADAS A LA DENOMINADA “BURBUJA COMUNITARIA”**

La Comunidad Europea firmó junto con sus Estados Miembros el Protocolo de Kioto. El Protocolo, en efecto, se calificó como un acuerdo mixto. Atendiendo al régimen de distribución de competencias UE/EEMM en relación con las materias afectadas es imprescindible que ello sea así dado que ningún Estado ni la Comunidad por sí sola son competentes al sobre la totalidad de las cuestiones sobre las que las Partes del PK asumen compromisos internacionales. Ninguno de los dos (CE/EEMM) podría, por sí mismo ser parte del PK sin que, al mismo tiempo, lo sea el otro.

El que tanto la CE como sus EEMM sean partes del PK es pues la única solución posible con arreglo al régimen competencial previsto por el tratado constitutivo de la Comunidad Europea. El hecho de que la CE sea parte permite pensar que deberá adoptar algunas políticas y medidas para garantizar el cumplimiento del objetivo que le viene marcado. Políticas cuyo ámbito doméstico de aplicación será la totalidad del territorio comunitario. En línea con este razonamiento el PK va más allá y permite que las organizaciones regionales de integración económica no sólo sean parte sino, incluso que, siempre que respondan por el incumplimiento de la suma de los objetivos de sus Estados miembros, redistribuyan internamente la carga.

Sin embargo, esta posibilidad (la asignación inicial de la carga en el momento de entrada en vigor del PK de manera diferente a lo establecido en el Anexo B del PK) es contemplada por determinados Estados del Grupo Paraguas como un cuarto mecanismo de flexibilidad.

El origen de esta desavenencia se halla en los artículos 4 (esencialmente) y 24 (en menor medida) PK, que afirman:

### ***Artículo 4***

*1. Se considerará que las Partes incluidas en el anexo I que hayan llegado a un acuerdo para cumplir conjuntamente sus compromisos*



*dimanantes del artículo 3 han dado cumplimiento a esos compromisos si la suma total de sus emisiones antropógenas agregadas, expresadas en dióxido de carbono equivalente, de los gases de efecto invernadero enumerados en el anexo A no excede de las cantidades atribuidas a ellas, calculadas en función de los compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones consignados para ellas en el anexo B y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3. En el acuerdo se consignará el nivel de emisión respectivo asignado a cada una de las Partes en el acuerdo.*

*2. Las Partes en todo acuerdo de este tipo notificarán a la secretaría el contenido del acuerdo en la fecha de depósito de sus instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación del presente Protocolo o de adhesión a éste. La secretaría informará a su vez a las Partes y signatarios de la Convención el contenido del acuerdo.*

*3. Todo acuerdo de este tipo se mantendrá en vigor mientras dure el período de compromiso especificado en el párrafo 7 del artículo 3.*

*4. Si las Partes que actúan conjuntamente lo hacen en el marco de una organización regional de integración económica y junto con ella, toda modificación de la composición de la organización tras la aprobación del presente Protocolo no incidirá en los compromisos ya vigentes en virtud del presente Protocolo. Todo cambio en la composición de la organización se tendrá en cuenta únicamente a los efectos de los compromisos que en virtud del artículo 3 se contraigan después de esa modificación.*

*5. En caso de que las Partes en semejante acuerdo no logren el nivel total combinado de reducción de las emisiones fijado para ellas, cada una de las Partes en ese acuerdo será responsable del nivel de sus propias emisiones establecido en el acuerdo.*

*6. Si las Partes que actúan conjuntamente lo hacen en el marco de una organización regional de integración económica que es Parte en el presente Protocolo y junto con ella, cada Estado miembro de esa organización regional de integración económica, en forma individual y conjuntamente con la organización regional de integración económica, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24, será responsable, en caso de que no se logre el nivel total combinado de reducción de las emisiones, del nivel de sus propias emisiones notificado con arreglo al presente artículo.*

#### **Artículo 24**

*2. Las organizaciones regionales de integración económica que pasen a ser Partes en el presente Protocolo sin que ninguno de sus Estados miembros lo sea quedarán sujetas a todas las obligaciones dimanantes del Protocolo. En el caso de una organización que tenga uno o más Estados miembros que sean Partes en el presente Protocolo, la organización y sus Estados miembros determinarán su respectiva responsabilidad por el cumplimiento de las obligaciones*

*que les incumban en virtud del presente Protocolo. En tales casos, la organización y los Estados miembros no podrán ejercer simultáneamente derechos conferidos por el Protocolo.*

*3. Las organizaciones regionales de integración económica indicarán en sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión su grado de competencia con respecto a las cuestiones regidas por el Protocolo. Esas organizaciones comunicarán asimismo cualquier modificación sustancial de su ámbito de competencia al Depositario, que a su vez la comunicará a las Partes.*

Es decir:

- 1.- Es posible redistribuir la carga de reducción de emisiones en el marco de las organizaciones regionales de integración económica.
- 2.- En caso de producirse una situación de este tipo, será la organización regional de integración económica la que responda en primer lugar en caso de incumplimiento del objetivo marcado para el conjunto de Estados afectados.
- 3.- Para que la redistribución sea efectiva desde el punto de vista de la legalidad internacional, el Protocolo exige que los instrumentos de ratificación de los afectados vengán acompañados de: a) el acuerdo de redistribución interna alcanzado en el seno de la organización regional de integración, b) una declaración de competencia indicando el alcance de las competencias de la organización regional y los Estados que la integran.

Se trata, esencialmente, de un argumento político utilizado como arma de negociación. Es incuestionable la necesidad de ratificación a ambos niveles (CE/EEMM) y el propio artículo 4 PK permite anteponer el examen del cumplimiento del conjunto de la organización regional de integración económica al examen del cumplimiento de los Estados sin que ello suponga una alteración en los objetivos marcados. Por otro lado, dicha prelación tiene como consecuencia inmediata un endurecimiento en el control del cumplimiento de los Estados miembros de la UE dada la vigilancia (y eventual control jurisdiccional) que a través de los cauces propios del Derecho comunitario y en el marco de sus competencias es previsible que ejerza la Comisión. En realidad, la posibilidad de reasignación dentro de la burbuja tuvo mucho que ver, en Kioto, con la idea de facilitar, en aquel momento, el cálculo exacto de las obligaciones de reducción de los Estados de la UE.

Consecuencia de estas premisas (competencias compartidas entre la UE y sus EEMM y reglas específicas para que las organizaciones regionales de integración económica sean parte del PK y respondan como tal parte por el conjunto de obligaciones de los Estados que la integran) es la necesidad de que los procesos de ratificación tengan lugar de manera simultánea y, en el caso de la ratificación de la UE, venga acompañado de la declaración de competencia y el acuerdo del reparto de carga.

Tres son las cuestiones clave en los trabajos que ha de abordar la Comisión de la Unión Europea a la hora de presentar una propuesta de ratificación. La primera de ellas es la relativa a la declaración de competencia: su contenido, probablemente quedará circunscrito a la repetición de las disposiciones de los Tratados que se ven afectadas y la forma de adopción será la misma que finalmente se emplee para el acto de prestación de consentimiento por la CE para ser parte del PK.

La segunda cuestión es la que afecta al acuerdo sobre el reparto de cargas. Existe en la actualidad un acuerdo político redistribuyendo internamente los objetivos que fue adoptado por los Ministros de Medio Ambiente como parte de las Conclusiones del Consejo Europeo celebrado los días 16 y 17 de junio de 1998. Si bien es cierto que algunos Estados tendrían interés en replantear el acuerdo alcanzado entonces, lo cierto es que las dificultades para articular una respuesta alternativa hacen altamente improbable que se altere su contenido. Cosa distinta es la necesidad de que el reparto se establezca mediante un instrumento jurídico apropiado con arreglo al Derecho comunitario, probablemente una decisión sobre la base jurídica del artículo 175.1 o el artículo 175.2 del TCE.

Finalmente, queda la cuestión de la base jurídica y el instrumento formal que sirva para prestar consentimiento para ser parte. La opción de establecer como fundamento de la competencia de la CE y procedimiento para la toma de decisión lo previsto en los artículos 174.4 y 300 TCE quedará probablemente desplazada por la exigencia de unanimidad que contempla el artículo 175.2 TCE para la adopción de medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y la estructura de su abastecimiento energético.

Una vez los procesos de ratificación hayan finalizado cabe esperar un notable incremento de la actividad normativa comunitaria destinado a garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados.