

## LA PROGRESIÓN EN EL ACUERDO DE PARÍS DE 2015 SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO: ¿OBLIGACIÓN O ESTÁNDAR DE CONDUCTA?

### THE PROGRESSION IN THE PARIS AGREEMENT OF 2015: STANDARD OF CONDUCT OR GENERAL PRINCIPLE?

ANTONIO JESÚS RODRÍGUEZ REDONDO

*Contratado predoctoral de la Facultad de Derecho*

*Universidad de Huelva*

[antonio.rodriguez@dpub.uhu.es](mailto:antonio.rodriguez@dpub.uhu.es)

Fecha de recepción: 15 de octubre de 2021 / Fecha de aceptación: 15 de diciembre de 2021

**RESUMEN:** El Acuerdo de París de 2015 hace reiteradamente referencia a la “progresión”. Esta reiteración al concepto de progresión, vinculado a una idea que va más allá de la “no regresión”, tiene grandes consecuencias respecto a la efectividad del propio tratado y, por consiguiente, respecto de la consecución de los objetivos climáticos que el propio instrumento jurídico internacional establece. A pesar de su gran importancia, su naturaleza jurídica, su obligatoriedad y su alcance parecen no estar claros, de tal forma que, uno de los principales elementos clave del Acuerdo de París, queda en una indefinición jurídica y operativa. Es por ello que, el presente estudio, trata de arrojar claridad a este aspecto concreto, abordando cuestiones tan específicas como: la progresión como un principio rector y como obligación jurídica internacional o como estándar de diligencia debida en el ámbito del Acuerdo de París sobre cambio climático.

**RESUM:** L'Acord de París de 2015 fa reiteradament referència a la "progrèssió". Aquesta reiteració a el concepte de progrèssió, vinculat a una idea que va més enllà de la "no regressió", té grans conseqüències respecte a l'efectivitat de l'propri tractat i, per tant, respecte de la consecució dels objectius climàtics que el

mateix instrument jurídic internacional estableix. Malgrat la seva gran importància, la seva naturalesa jurídica, la seva obligatorietat i el seu abast semblen no estar clars, de tal manera que, un dels principals elements clau de l'Acord de París, queda en una indefinició jurídica i operativa. És per això que, el present estudi, tracta de llançar claredat a aquest aspecte concret, abordant qüestions tan específiques com: la progressió com un principi rector i com a obligació jurídica internacional o com a estàndard de diligència deguda en l'àmbit de l'Acord de París sobre canvi climàtic.

**ABSTRACT:** The 2015 Paris Agreement repeatedly refers to “progression”. This reiteration of the concept of progression, linked to an idea that goes beyond “non-regression”, has great consequences regarding the effectiveness of the treaty itself and, consequently, regarding the achievement of the climate objectives that the legal instrument itself international sets. Despite its great importance, its legal nature, its obligatory nature and its scope seem to be unclear, in such a way that, one of the main key elements of the Paris Agreement, remains in a legal and operational uncertainty. That is why this study tries to shed light on this specific aspect, addressing such specific issues as: progression as a guiding principle and as an international legal obligation or as a standard of due diligence within the scope of the Paris Agreement on climate change.

**PALABRAS CLAVE:** Acuerdo de París – Principio de progresión – Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional – Cambio climático – Mitigación – Diligencia debida.

**PARAULES CLAU:** Acord de París – Principi de progressió – Contribucions Determinades a Nivell Nacional – Canvi climàtic – Mitigació – Diligència deguda.

**KEY WORDS:** Paris Agreement – Progression principle – Nationally Determinated Contributions – Climate change – Mitigation – Due diligence.

**SUMARIO** I. INTRODUCCIÓN. II. LA PROGRESIÓN EN EL ACUERDO DE PARÍS. 1. La progresión como principio. 2. La progresión como obligación jurídica internacional en materia climática o como estándar de diligencia debida. III. EL CICLO DE AMBICIÓN EN EL ACUERDO DE PARÍS. IV. EL RESULTADO DEL PRIMER CICLO PARCIALMENTE COMPLETADO. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

El cambio climático, se configura como uno de los problemas más graves y complejos de la era del Antropoceno, tanto por sus repercusiones globales como por la configuración y la naturaleza particular del Derecho internacional, marcado por una confluencia de intereses tanto de sujetos como de actores internacionales. Es por ello que, es necesario un plan de acción común, que sea progresivo en cuanto a los objetivos a conseguir y que sea ambicioso en cuanto al diseño de los mismos. En el contexto del cambio climático, se traduce en un aumento de los objetivos de mitigación y adaptación que, por otra parte, deben de ir respaldados con un aumento de la capacidad, transferencia de tecnología y financiación, es decir, en un marco flexible de diferenciación, atendiendo a las circunstancias nacionales que presentan los distintos Estados de la Comunidad internacional.

Con el Acuerdo de París de 2015 (en adelante, AP), se potencia un modelo *bottom-up* en el que los Estados, en el cumplimiento de su obligación jurídica procesal de “preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional”, van a definir sus objetivos y líneas de acción climática de una manera unilateral que, deberá de dar cumplimiento a través de medidas internas de mitigación<sup>1</sup>. Esta obligación jurídica, se configura como una obligación que debe de ser vinculada al ciclo de ambición diseñado por el texto convencional y complementado por las decisiones que se aprueben en el marco de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el AP (en adelante, CMA)<sup>2</sup>.

Este modelo, es el que da un nuevo impulso a las negociaciones climáticas que, tras un esfuerzo por aprobar el segundo período de compromisos del Protocolo de Kioto, habían quedado paralizadas por un bloqueo en las diferentes posturas de los Estados negociadores. Por ello, las Contribuciones Determinadas a Nivel

---

<sup>1</sup> Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015, en la 21ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, celebrada del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015, que entró en vigor el 4 de noviembre de 2016. Son 191 los Estados Partes de los 195 firmantes.

<sup>2</sup> De esta manera, el AP, en su artículo 4.9, establece un mandato expreso para que las Partes comuniquen sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional no sólo conforme a la Decisión 1/CP.21, sino también a aquellas decisiones que adopte la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el AP.

Nacional (en adelante, CDNN) no sólo se convierten en la técnica jurídica principal que el AP establece para la consecución de los objetivos climáticos establecidos en su artículo 2, sino que también supone un elemento del que va a depender la eficacia del propio tratado y el avance en las negociaciones climáticas. De esta manera, la introducción de la progresividad vinculado al ciclo de ambición, hace que la adopción de nuevos objetivos y medidas en beneficio del clima, han de suponer un avance y no un retroceso o mantenimiento de los mismos.

Ahora bien, la progresión, tal como se recoge a lo largo del articulado del AP, parece invitar, a nivel doctrinal, a una serie de reflexiones y conclusiones que son divergentes entre sí. De esta manera, se ha hablado de “principio, obligación, estándar de diligencia debida de progresión”, de lo que se traduce en diferentes enfoques interpretativos a la hora de entender la progresión en el texto convencional. La divergencia doctrinal respecto al elemento progresivo de las sucesivas CDNN, viene determinada por la redacción poco clara y ambigua de los diferentes preceptos que configuran el texto convencional.

Además de las dificultades sobre la determinación de la naturaleza jurídica de la progresión, tanto el propio AP como las decisiones tomadas por la Conferencia de las Partes, no establecen unos parámetros a los que acogerse que definan el concepto de progresión a los efectos del propio tratado. Esto puede dificultar la labor de evaluar si realmente los Estados Partes en sus sucesivas CDNN, han apostado por una progresión y en qué medida ésta contribuye al esfuerzo colectivo para conseguir los objetivos a largo plazo, a saber, “mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales”<sup>3</sup>.

Es por ello que, el presente estudio pretende establecer las diferentes posturas respecto a este importante elemento y, en la medida de lo posible, intentar arrojar algo de luz a su naturaleza jurídica. Esta cuestión resultad de especial interés si tenemos en cuenta que, junto con la ambición, la progresión es el elemento que va a medir la eficacia del propio tratado ambiental y la protección de unos de los

---

<sup>3</sup> Artículo 2 a), del AP.

bienes comunes compartidos, la atmósfera. Además, su importancia deriva de los impactos que se derivan del incremento de temperatura por encima de los 2°C o de los 1,5°C respecto a los niveles preindustriales, tal como los informes del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (en adelante, IPCC, por sus siglas en inglés) así lo han demostrado<sup>4</sup>.

El estudio que se va a desarrollar en los siguientes tres epígrafes va a atender a un orden lógico, de tal manera que en el primer epígrafe que lleva por título “la progresión en el Acuerdo de París”, se va a ver cómo el texto del tratado aborda el elemento de la progresión a lo largo de su articulado. En este, se va a abordar por un lado el principio de progresión y, por otro lado, nos centraremos en dar luz sobre si del principio se deriva una obligación jurídica internacional o, por el contrario, establece un estándar de debida diligencia, todo ello a los efectos del AP. En segundo lugar, se va a abordar las cuestiones que se han desarrollado a través de las Decisiones de la CMA para facilitar la implementación del diseño establecido por el AP, en el epígrafe que lleva por título “el ciclo de ambición en el AP”. Por último y en tercer lugar, se va a abordar la práctica existente asociada al desarrollo del primer ciclo de ambición que, a falta del balance global como elemento evaluador, puede ser orientativo en la concreción del concepto de progresión. Esta concreción, por lo tanto, va a derivarse de las segundas o actualización de las primeras CDNN.

## II. LA PROGRESIÓN EN EL ACUERDO DE PARÍS

### 1. La progresión como principio

Las disposiciones en materia de mitigación del AP, así como la propia naturaleza jurídica del propio instrumento internacional, no han estado exentas de polémicas interpretativas a nivel doctrinal<sup>5</sup>. Considerando que el AP es un tratado

---

<sup>4</sup> Véase, entre otros: IPCC, *Climate Change 2014 Mitigation of Climate Change*, Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2014; IPCC, *Special Report on the impacts of global warming of 1,5° above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, Working Group I Technical Support Unit, 2019.

<sup>5</sup> En este sentido se ha cuestionado si realmente se estaba ante un tratado internacional, un acuerdo de naturaleza política o incluso un pacto de contrahendo. Asimismo, respecto a la naturaleza de las contribuciones determinadas a nivel nacional, que constituye el elemento clave para la consecución de los objetivos generales de su artículo 2, se ha señalado que se tratan de

internacional a todos los efectos, la redacción de sus preceptos, inducen a la ambigüedad. De esta manera, se establece una hibridación entre, por una parte, aquellas disposiciones que contienen obligaciones jurídicamente vinculantes y, por otra parte, aquellas que no son vinculantes. Podríamos además añadir una tercera categoría, aquellas disposiciones que siendo vinculantes no se expresan con total claridad, por lo que son denominadas como *soft*<sup>6</sup>.

En el caso que nos ocupa, la progresión es uno de esos preceptos que tiene ciertos problemas de precisión, por lo que, la implementación del propio tratado dará luz a ciertas incertidumbres sobre el mismo. La doctrina mayoritaria, ha visto en la progresión del AP un principio, configurado y aplicable según lo establecido en el propio tratado<sup>7</sup>. Estaríamos, por lo tanto, ante un principio “rector” que va a

---

actos unilaterales, de acuerdos subsiguientes conforme al artículo 31.2 a) del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Véase, entre otros: Benoît Mayer, “Article 4: Mitigation”, en Geert Van Calster y Leonie Reins (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*, Edward Elgar Publishing, 2021, p. 125 y ss.; Ángel J. Rodrigo, “El Acuerdo de París sobre el cambio climático: un nuevo tipo de tratado de protección de intereses generales”, en Susana Borrás Pentinat y Paola Villavicencio Calzadilla (eds.): *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, Aranzadi, Pamplona, 2018, p. 76-83; Rosa María Fernández Egea, “Los nuevos objetivos y compromisos climáticos del Acuerdo de París”, en Borrás Pentinat y Paola Villavicencio Calzadilla (eds.): *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, Aranzadi, Pamplona, 2018, p. 109 y ss.; Annalisa Savaresi, “The Paris Agreement: A Rejoinder”, *EJIL: Talk*, 2016, puede consultarse en <<https://www.ejiltalk.org/the-paris-agreement-a-rejoinder/>>, [Última consulta, 14 de octubre de 2021]; Jorge E. Viñuales, “The Paris Climate Agreement: An Initial Examination (Part II of III)”, *EJIL: Talk*, 2016, puede consultarse en <<https://www.ejiltalk.org/the-paris-climate-agreement-an-initial-examination-part-ii-of-iii/>>, [Última consulta, 14 de octubre de 2021]; Teresa Fajardo del Castillo, “El Acuerdo de París sobre el cambio climático: sus aportaciones al desarrollo progresivo del Derecho Internacional y las consecuencias de la retirada de los Estados Unidos”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 70/1, 2018, p. 36.

<sup>6</sup> En este sentido, la postura de la doctrina ha sido cambiante, desde unas primeras posturas en las que no se reconocían las normas como *soft*, hasta aquellas posturas que introducen un grado de normatividad entre lo no vinculante y lo vinculante. La doctrina cada vez más apoya esta segunda opción, sobre todo si hablamos en el contexto del Derecho Internacional del Medio Ambiente. Véase las diferentes posturas de la doctrina: Daniel Bodansky, “Legally binding versus non-legally binding instruments”, en Scott Barrett, Carlo Carraro y Jaime De Melo (eds.): *Towards a Workable and Effective Climate Regime*, CEPR Press, London, 2015, p. 155 y ss.; Christine Chinkin, “The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law”, *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 38, núm. 4, 1989, p. 850 y ss.; Kal Raustiala, “Form and Substance in International Agreements”, *The American Journal of International Law*, vol. 99, 2005, p. 588 y ss.; Richard R. Baxter, “International Law in ‘Her Infinity Variety’”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 29, 1980, p. 549 y ss.; Jan Klabbars, “The Redundancy of Soft Law”, *Nordic Journal of International Law*, vol. 65, 1996, p. 167 y ss.

<sup>7</sup> Christina Voigt y Felipe Ferreras, “Dynamic Differentiation: The Principles of CBDR-RC, Progression and Highest Possible Ambition in the Paris Agreement”, *Transnational Environmental Law*, vol. 5, 2016, p. 295 y ss.; Lavanya Rajamani, “Innovation and experimentation in the International Climate Change Regime”, *Recueil des Cours*, vol. 404, 2020, p. 173; Ralph Bodle y Sebastian Oberthür, “Legal Form of the Paris Agreement and Nature of Its Obligations”, en Daniel Klein, María Pía Carazo, Meinhard Doelle, Jane Bulmer y Andrew Higham (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University

tener, entre otros, un valor interpretativo y un fuerte indicador sobre la eficacia del Acuerdo de París<sup>8</sup>.

La idea de progresión de los esfuerzos está impregnada en todo el texto, en este sentido, el artículo 2, establece los objetivos basados en la temperatura a conseguir a largo plazo, estos denotan una progresividad, pues se han de ser alcanzados con el tiempo<sup>9</sup>. Asimismo, lo mismo ocurre con lo establecido en el artículo 4.1 que lo expresa en términos de metas a conseguir para lograr los objetivos climáticos, a saber, “[l]as Partes se proponen lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo *lo antes posible* (...) y a partir de ese momento reducir rápidamente las emisiones de gases de efecto invernadero (...), para alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros en la segunda mitad del siglo (...)”<sup>10</sup>.

Su formulación general, la podemos encontrar en el artículo 3, que señala que “[l]os esfuerzos de todas las Partes representarán una progresión a lo largo del tiempo (...)”. Estos esfuerzos “ambiciosos”, que vendrán determinados en sus CDNN, son los que se definen en los artículos correspondientes a la mitigación, adaptación, financiación, tecnología, capacidad y marco de transparencia.

---

Press, 2017, p. 99; Sandrine Maljean-Dubois, “The Paris Agreement: A new Step in the Gradual Evolution of Differential Treatment in the Climate Regime?”, *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 25, 2016, p. 159; Mayer, “(Article 4 ...”, cit., p. 117; Rodrigo, (“El Acuerdo de París...”), cit., p. 82; Fernández Egea, (“Los nuevos objetivos...”), cit., p. 116.

<sup>8</sup> Debemos tener en cuenta que estos principios, por analogía respecto a los principios generales del Derecho y los principios generales del Derecho Internacional, pueden ayudar no sólo a la interpretación del propio texto del tratado, sino que también son un elemento de cohesión y coherencia. En este sentido véase, entre otros: Mads Andenas y Ludovica Chiussi, “Cohesion, Convergence of International Law”, en Mads Andenas, Malgosia Fitzmaurice, Attila Tanzi y Jan Wouters (eds.), *General Principles and the Coherence of International Law*, Queen May Studies in International Law, Brill Nijhoff, Leiden-Boston, 2019, p. 11 y ss.; M. Cherif Bassiouni, “A Functional Approach to “General Principles of International Law”, *Michigan Journal of International Law*, vol. 11, issue 3, 1990, p. 775 y ss.; Laurence Boisson de Chazournes y Sandrine Maljean-Dubois, “Principles du Droit International de l’Environnement”, *Jurisclasseur Environnement et Développement durable*, vol. Fasc. 2010, 2016, p. 3 y ss.

<sup>9</sup> Como señala Juste Ruiz, se percibe un cambio de enfoque, de uno basado en la estabilización de gases a otro basado en la temperatura. Véase, en este sentido: José Juste Ruiz, “El tercer pilar del régimen internacional para responder al cambio climático: el Acuerdo de París de 2015”, en Susana Borrás Pentinat y Paola Villavicencio Calzadilla, *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?: Análisis y perspectivas futuras*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2018, p. 33-35.

<sup>10</sup> Art. 4.1 del Acuerdo de París, el énfasis es añadido. Se ha resaltado “lo antes posible” porque, para dotar el tratado de una mayor consistencia con los objetivos generales a conseguir, debería de haberse establecido un límite temporal definido, pero esta cuestión no pudo resolverse debido a las discrepancias de las Partes.

Siempre teniendo en cuenta, las circunstancias de los Estados en desarrollo que, necesitarán de apoyo para que el tratado pueda ser aplicado de una manera eficaz.

Un primer elemento de progresividad, es el objetivo colectivo que al que hace referencia el artículo 4.1, según el cual “las Partes se proponen lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (en adelante, GEI) alcancen su punto máximo lo antes posible”. De este objetivo colectivo, subyace la idea de que los Estados han de tomar medidas nacionales de reducción de GEI para contribuir a tal fin, por lo que, para ello, el conseguir cada uno de ellos su pico máximo es una primera propuesta progresiva que lanza el propio AP.

Sin embargo, la aplicación del principio de progresión no se aplica de igual manera en la parte operativa del propio texto convencional. En este sentido, en materia de mitigación, el artículo 4.3 determina que las CDNN “representará una progresión con respecto a la CDNN que esté vigente para esa Parte”. La materialización del principio de progresión en este precepto no ha estado exenta de polémicas, dado que existen discrepancias en la doctrina sobre si el mismo comporta una obligación jurídica o no<sup>11</sup>. Aun cuando no hay una concreción de cómo se traduce en la práctica tal progresión o mejora, los preceptos nos da una orientación. En este sentido, del artículo 4.4 se puede extraer, en términos recomendatorios, que los Estados desarrollados pueden progresar adoptando nuevas metas absolutas de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía, mientras que los Estados en desarrollo, vayan ampliando esas metas de reducción o limitación de las emisiones al conjunto de su economía.

Si bien esta es una recomendación para las primeras CDNN, de la práctica seguida por los Estados, se extrae un concepto que la doctrina ha hecho

---

<sup>11</sup> Benoît Mayer, *The International Law on Climate Change*, Cambridge University Press, 2018, p. 227 y ss.; Lavanya Rajamani, “Ambition and differentiation in the 2015 Paris Agreement: Interpretative possibilities and underlying politics”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 66, 2016, p. 502 y ss.; Manjana Milkoreit y Kate Haapala, “The Global Stocktake: Design Lessons for a New Review and Ambition Mechanism in the International Climate Regime”, *International Environmental Agreement*, vol. 19, 2018; Harald Winkler, “Mitigation (Article 4)”, en Daniel Klein, María Pía Carazo, Meinhard Doelle, Jane Bulmer y Andrew Higham (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, 2017, p. 148; Alexander Zahar, “Collective Progress in the Light of Equity Under the Global Stocktake”, *Climate Law*, vol. 9, 2019; Marjan Peeters, “Article 14: The Global Stocktake”, en Geert Van Calster y Leonie Reins (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*, Edward Elgar Publishing, 2021, p. 326 y ss.

referencia a él como las CDNN condicionadas o condicionales (al apoyo financiero, al fomento de la capacidad y la transferencia de tecnología)<sup>12</sup>. Es por ello que, se entenderá también que una mejora es aquella que traslada los objetivos condicionales a incondicionales. Como se ha indicado en el apartado sobre el ciclo de ambición, se confirma que los Estados que trasladan parte de sus objetivos condicionales a objetivos incondicionales, son considerados por los mismos como una “progresión”.

Dentro de la mitigación, el artículo 4.11 establece que las Partes pueden ajustar en cualquier momento su CDNN con la finalidad de aumentar su nivel de ambición. Se permite, por lo tanto, un aumento de la ambición en cualquier momento, siempre que los ajustes realizados sean al alza. Este artículo, podría haber entrado en juego en estos cinco años de andadura del AP, antes de agotarse el plazo para la presentación de una segunda CDNN o actualización de la primera.

Sin embargo, en la práctica se observa que el aumento de la ambición se ha dado conforme a los plazos establecidos, a pesar de que los Estados no fueron ambiciosos en sus contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional (en adelante, CPDNN). Como señala Höhne et al., hay indicios que permiten afirmar que ciertos Estados tenían previstas varias CPDNN con diversos grados de ambición, pero finalmente optaron por presentar la menos ambiciosa de ellas<sup>13</sup>. Es por ello que, se ha de ver en qué medida el ciclo de ambición, teniendo en cuenta un marco reforzado de transparencia, puede estimular la adopción de nuevos retos que suponga no sólo una progresión, sino que destaque la ambición suficiente para alinear la acción climática con la consecución de los objetivos climáticos a largo plazo.

Por último, el principio de progresión no opera de la misma forma respecto de la parte del AP relacionada con la financiación. En este sentido, como señala Rodrigo, la financiación se va a llevar a cabo mediante una “diferenciación contextualizada”, de tal manera que se va a romper con la concepción clásica

---

<sup>12</sup> Winkler, (“Mitigation...”), cit., p. 144.

<sup>13</sup> Los autores del estudio indican que, Vietman, la Unión Europea o Japón, entraría en la lista de aquellos que optaron por incluir en la CPDNN la opción menos ambiciosa. Para más información, véase: Niklas Höhne *et al.*, “The Paris Agreement: resolving the inconsistency between goals and national contributions, *Climate Policy*, vol. 17, 2017, p. 6-7.

del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades, tendiendo de esta manera a una diferenciación más matizada en función de las circunstancias de los Estados<sup>14</sup>.

De esta manera, para que los Estados desarrollados cumplan con las obligaciones de financiación contenidas en la CMNUCC, deberán de prestar asistencia tanto en mitigación como en adaptación al cambio climático. Asimismo, conforme a esta diferenciación más matizada, se introduce en el artículo 9.2 la posibilidad de que otras Partes presten apoyo financiero de una manera “voluntaria”<sup>15</sup>. Se intenta de esta manera que, aquellos países que no entran en el listado del Anexo I y que han cambiado su nivel de desarrollo, puedan contribuir a que los Estados en desarrollo con más necesidades puedan aumentar su ambición y progresión al dar cumplimiento a los objetivos condicionales que ellos mismos han establecido en sus CDNN.

Esta cuestión se ve reforzada por el artículo 9.3 del AP, que se expresa en términos menos absolutos al indicar que “las Partes que son países desarrollados deberían seguir encabezando los esfuerzos dirigidos a movilizar financiación para el clima” y que la “movilización de financiación para el clima *debería* representar una progresión con respecto a los esfuerzos anteriores”<sup>16</sup>. En este sentido, la conjugación del verbo deber se convierte en una aspiración más que en una fuerte obligación jurídica. Como señalan, Gastelumendi y Gnittke, se asume que la meta de 100.000 millones de dólares hasta 2020, acordada en Cancún, es la base a partir de la cual se consideraría una progresión respecto a la financiación<sup>17</sup>. El plazo para la consecución de esta meta de financiación se ha visto ampliado hasta 2025.

De esta manera, el principio de progresión es aplicable respecto de la financiación se consolida de una manera más débil, aunque en el marco de

---

<sup>14</sup> Rodrigo, (“El Acuerdo de París...”), cit., p. 427-428.

<sup>15</sup> Para una mayor información sobre la financiación en el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, véase: Rosa Giles Carnero, *El régimen jurídico internacional en materia de cambio climático*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2021, p. 142 y ss.; Michael Mehling, “Article 9: Finance”, en Geert Van Calster y Leonie Reins (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*, Edward Elgar Publishing, 2021: p. 218 y ss.; Jorge Gastelumendi e Inka Gnittke, “Climate Finance (Article 9)”, en Daniel Klein, María Pía Carazo, Meinhard Doelle, Jane Bulmer y Andrew Higham (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, 2017, p. 239 y ss.

<sup>16</sup> Art. 9.3 del AP, énfasis añadido.

<sup>17</sup> Gastelumendi y Gnittke, (“Climate Finance...”), cit., p. 244.

transparencia se introduzca obligaciones procesales respecto a la información que los Estados han de proporcionar respecto a esta cuestión<sup>18</sup>. Una vez que se alcance el horizonte temporal del 2025, podrá reforzarse o no la visión de la fuerza con que el principio de progresión es aplicado al pilar de la financiación en el AP.

Se ha de tener en cuenta que, del flujo de financiación, va a depender la consecución de los objetivos condicionados establecidos por los Estados en desarrollo en sus CDNN y, por lo tanto, estamos hablando en términos de eficacia del propio tratado ambiental para conseguir los objetivos climáticos establecidos en su artículo 2<sup>19</sup>. Esto, además, incide en el objetivo a medio corto-medio plazo de que los Estados alcancen su punto máximo lo antes posible<sup>20</sup>.

## **2. La progresión como obligación jurídica internacional en materia climática o como estándar de diligencia debida**

Respecto a la progresión como obligación jurídica internacional o como un estándar de diligencia debida, la doctrina permanece dividida en este sentido entre, los que mantienen que el elemento progresivo se acerca más a un estándar de debida diligencia, y, entre los que sostienen que la progresión supone una obligación jurídica aplicable a todos los Estados Partes atendiendo a sus circunstancias nacionales<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Relacionado con el marco de transparencia, en materia de financiación se exige a los países desarrollados comunicar bienalmente los recursos financieros públicos que suministrarán a los países en desarrollo (art. 9.5) y, además, se exige a los países desarrollados a que proporcionen información bienal sobre el apoyo financiero prestado en el contexto del marco de transparencia (art. 9.7).

<sup>19</sup> A este respecto, véase: Antonio Jesús Rodríguez Redondo, “Las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional en el marco del Acuerdo de París en América Latina y la UE: Estudio de casos”, en Díaz Lafuente, J., Gilván Luiz, H., Guinea Llorente, M. y Fernandes Monica, E. (orgs.): *Actas IV Congreso Internacional de Globalización, Ética y Derecho: Los Desafíos de la Globalización: Respuestas desde América Latina y la Unión Europea*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid; Niterói, Universidad Federal Fluminense, 2020; UN Environment, *Aligning climate finance to the effective implementation of NDCs and to LTSs*, Imput document for the G20 Climate Sustainability Working Group, Argentina, 2018, que puede consultarse en: <<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34480/ACF.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>, [Última consulta, 14 de octubre de 2021]

<sup>20</sup> Art. 4.1 del AP.

<sup>21</sup> Para consultar sobre estas líneas doctrinales, aunque existen algunas divergencias, sobre ciertos aspectos, entre los autores, véase, entre otros: Mayer, (“*The International Law...*”), cit., p. 227 y ss.; Rajamani, (“Ambition and differentiation...”), p. 502 y ss.; Milkoreit y Haapala, (“The

Parece indiscutible que el artículo 4.2 establece una obligación jurídica procedimental de “preparar, comunicar y mantener las sucesivas CDNN que tenga previsto efectuar”<sup>22</sup>. Sin embargo, no existe un consenso respecto a si los Estados están obligados por los objetivos de mitigación y adaptación incluidos en sus propias CDNN<sup>23</sup>.

Existe una corriente doctrinal amplia que considera que el camino a seguir para la consecución de los objetivos climáticos generales establecidos en el artículo 2 del Acuerdo de París, viene determinado por un conjunto de estándares de diligencia debida. De esta manera, estarían dentro de esta categoría la progresión, la máxima ambición posible, el liderazgo de los Estados desarrollados en la lucha contra el cambio climático (asociado a las responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de sus circunstancias nacionales.

En este sentido, el artículo 4.2 puede descomponerse en dos oraciones como compartimentos estancos. Por un lado, se deriva de la primera oración que los Estados Partes tienen la obligación de procedimiento de “preparar, comunicar y mantener” sus CDNN. Por otro lado, se deriva de la segunda oración que los Estados tienen la obligación de “conducta” de adoptar medidas de mitigación internas, aunque no comportaría una obligación jurídica el alcanzar los objetivos de esas contribuciones, sólo una actuación de “buena fe” de lograr esos objetivos<sup>24</sup>.

Esta interpretación, viene derivada, por un lado, del empleo del término “Las Partes”, en lugar de decir “Cada Parte”, al igual que se formula en la primera oración. Como señala Brunnée, es más razonable entenderse como una

---

Global Stocktake...”), cit.; Winkler, (“Mitigation ...”), cit., p. 148; Zahar, (“Collective Progress...”), cit.; Peeters, (“Article 14...”), cit., p. 326 y ss.

<sup>22</sup> Mayer, (“Article 4...”), cit. 113; Winkler, (“Mitigation...”), cit., p. 146; Rajamani, (“Ambition and Differentiation...”), cit., p. 497; Jutta Brunnée, “Procedure and substance in International Environmental Law”, *Recueil des Cours*, vol. 405, p. 199; Daniel Bodansky, “The Legal Character of the Paris Agreement”, *Review of European, Comparative & Environmental Law*, vol. 25, 2016, p. 146.

<sup>23</sup> Rajamani, (“Ambition and Differentiation...”), cit., p. 498; Bodansky, (“The Legal Character...”), cit., p. 146; Winkler, (“Mitigation...”), cit., p. 148.

<sup>24</sup> Rajamani “Innovation and experimentation (...”), cit., p. 114, 116, 121; Christina Voigt, “The Paris Agreement: What is the standard of conduct for parties?”, *Questions of International Law*, vol. 26, 2016, pp. 19-20; Daniel Bodansky, “The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?”, *The American Journal of International Law*, vol. 110, núm. 2, 2016, p. 304; Jutta Brunnée, “Procedure and Substance (...”), cit., p. 199-200.

obligación individual que colectiva<sup>25</sup>. Por otra parte, viene derivada también de la coma que divide en dos la segunda oración, a saber, “[l]as Partes procurarán adoptar medidas de mitigación internas, con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones”, que según cierto sector de la doctrina implicaría que esos objetivos no son vinculantes<sup>26</sup>. Sin embargo, como señala Mayer, “una coma no marca una transición entre dos oraciones (...)” por lo que “(...) el objetivo expresado en la segunda mitad de la oración (lograr los objetivos de las contribuciones determinadas a nivel nacional sucesivas de las Partes) debe interpretarse como una calificación de la obligación contenida en su primera mitad (aplicar medidas de mitigación nacionales)”<sup>27</sup>.

Para justificar de la posición mantenida por Mayer, puede recurrirse a la práctica de los Estados a este respecto. En este sentido, la retirada de Estados Unidos del Acuerdo de París da algunos argumentos a plantear la obligatoriedad de los objetivos contenidos en las distintas CDNN. La política ambiental seguida por el gobierno de Donald Trump, marcó un hito respecto a la regresión en este ámbito<sup>28</sup>. De hecho, en ese período se reformaron distintas medidas que contribuían a la mitigación del cambio climático<sup>29</sup>. Si los objetivos contenidos en las CDNN presentadas no fueran obligatorios, nada impediría seguir en el Acuerdo de París sin generar ningún tipo de responsabilidad o activar los mecanismos de cumplimiento. Por otro lado, los Estados Partes están tomando

---

<sup>25</sup> Brunnée, “Procedure and Substance (...)”, cit., p. 199-200.

<sup>26</sup> Art. 4.2 del Acuerdo de París.

<sup>27</sup> Mayer, “Article 4 (...)”, cit., p. 126

<sup>28</sup> El Gobierno de Estados Unidos depositó el instrumento de aceptación del Acuerdo de París el 3 de septiembre de 2016. Con fecha 4 de noviembre de 2019, notificó al Secretario General su decisión de retirarse del Acuerdo que, en aplicación de los preceptos contenidos en el artículo 28 que regula el procedimiento de denuncia del Tratado, entró en vigor el 4 de noviembre de 2020. Con el cambio de gobierno, el 20 de enero de 2021 se depositó el instrumento de aceptación del Acuerdo. Respecto a la política exterior en materia de cambio climático, véase entre otros: Majid Asadnabizadeh, “Climate Change in the Foreign Policy of the Trump Administration”, *Environmental Policy and Law*, vol. 49, núm. 2/3, 2019, p. 197 y ss. A esto se le ha de unir una política de relajación de las leyes nacionales ambientales. Véase entre otros: Madeline Yozwiak, Hannah Abell y Sanya Carley, “Energy Policy Reversal during the Trump Administration: Examination of Its Legacy and Implications for Federalism”, *The Journal of Federalism*, vol. 51, 2021; Elizabeth Bomberg, “Environmental politics in the Trump era: an early assessment”, *Environmental Politics*, vol. 26, 2017; Hannah Perls, “Deconstructing environmental deregulation under the Trump Administration”, *Vermont Law Review*, vol. 45, 2021.

<sup>29</sup> Véase, en este sentido: Perls, “Deconstructing environmental (...)”, cit., p. 612 y ss.

un mayor número de medidas políticas y normativas ambientales, con el propósito de mitigar el cambio climático<sup>30</sup>.

Además de ello, esta postura se ve reforzada por la incidencia que tiene el principio de progresión sobre la mitigación. Un sector de la doctrina, argumenta que el elemento de progresión en el artículo 4 introduce una fuerte expectativa, lo que conlleva a tratarla como un estándar de diligencia debida<sup>31</sup>. Sin embargo, una interpretación literal, sin tener en cuenta el contexto, podría llevar a resultados aislados. De esta manera, la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados asume, en su artículo 31, que la interpretación debe de tener en cuenta su objeto y fin, además de su contexto. Es por ello que, una interpretación literal del artículo de una manera estanca, no ayuda cuando de la literalidad pueden desprenderse resultados diferentes. Por ello, se ha de ver de una manera más amplia, pues este artículo forma parte de un amplio procedimiento y, por lo tanto, no puede hacerse una interpretación aislada, tal como manifiesta el artículo citado.

La idea de progresión de los esfuerzos está impregnada en todo el texto, en este sentido, el artículo 2, establece los objetivos basados en la temperatura a conseguir a largo plazo, estos denotan una progresividad, pues se han de ser alcanzados con el tiempo<sup>32</sup>. Asimismo, lo mismo ocurre con lo establecido en el artículo 4.1 que lo expresa en términos de metas a conseguir para lograr los objetivos climáticos, a saber, “[l]as Partes se proponen lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo *lo antes posible* (...) y a partir de ese momento reducir rápidamente las emisiones de gases de efecto invernadero (...), para alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros en la segunda mitad del siglo (...)”<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Véase, en este sentido, la progresión normativa en: <<https://climate-laws.org/>; y en: [https://climate-laws.org/legislation\\_and\\_policies?law\\_passed\\_from=2015&law\\_passed\\_to=2021&type%5B%5D=executive&type%5B%5D=legislative](https://climate-laws.org/legislation_and_policies?law_passed_from=2015&law_passed_to=2021&type%5B%5D=executive&type%5B%5D=legislative)>, [Última consulta, 14 de octubre de 2021].

<sup>31</sup> Rajamani, (“Innovation and experimentation...”), cit., p. 209; Voigt, (“The Paris Agreement...”), cit.

<sup>32</sup> Como señala Juste Ruiz, se percibe un cambio de enfoque, de uno basado en la estabilización de gases a otro basado en la temperatura. Véase, en este sentido: José Juste Ruiz, (“El tercer pilar...”), cit., p. 33-35.

<sup>33</sup> Art. 4.1 del Acuerdo de París, el énfasis es añadido. Se ha resaltado “lo antes posible” porque, para dotar el tratado de una mayor consistencia con los objetivos generales a conseguir, debería

El artículo 4.3 del Acuerdo de París, es todavía más explícito, indicando que la CDNN “sucesiva de cada Parte representará una progresión con respecto a la (...) que esté vigente para esa Parte (...)”. Aun cuando no hay una concreción de cómo se traduce en la práctica tal progresión o mejora, los preceptos nos da una orientación. En el epígrafe del ciclo de ambición, del artículo 4.4, que será tratado también en el epígrafe sobre el ciclo de ambición, se puede extraer, en términos recomendatorios, que los Estados desarrollados pueden progresar adoptando nuevas metas absolutas de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía, mientras que los Estados en desarrollo, vayan ampliando esas metas de reducción o limitación de las emisiones al conjunto de su economía.

Si bien esta es una recomendación para las primeras CDNN, de la práctica seguida por los Estados, se extrae un concepto que la doctrina ha hecho referencia a él como las CDNN condicionadas o condicionales (al apoyo financiero, al fomento de la capacidad y la transferencia de tecnología)<sup>34</sup>. Es por ello que, como veremos en el epígrafe IV que recoge la práctica de los Estados, se entenderá también que una mejora es aquella que traslada los objetivos condicionales a incondicionales. Por otra parte, el que existan estas dos clases de objetivos en la práctica de los Estados respecto a la presentación de sus primeras CDNN, podría interpretarse en apoyo de la existencia de unos objetivos obligatorios y otros que lo pueden ser si se dan las condiciones de financiación adecuadas.

Sin embargo, estas razones para determinar que la progresión en el AP es una obligación, decaen cuando se pone en conexión el diseño que, tanto el texto convencional como las decisiones de la CMA establecen sobre el Comité de facilitación de la aplicación y promoción del cumplimiento. Esto deviene de la falta de claridad de la segunda parte del artículo 4.2, también es trasladada al artículo 4.3 cuando establece que las CDNN subsiguientes “representarán” una progresión. Como se ha señalado en el epígrafe III sobre el resultado del primer

---

de haberse establecido un límite temporal definido, pero esta cuestión no pudo resolverse debido a las discrepancias de las Partes.

<sup>34</sup> Harald Winkler, (“Mitigation...”), cit., p. 144.

ciclo completado, el concepto de progresión que se desprende de las nuevas CDNN presentadas es amplio, pero conforme a los Estados que las han presentado, podemos tener un primer indicio de que han apostado por una cierta progresividad.

Esto nos conduce a pensar si los Estados Partes están confirmando que del principio de progresión se deriva una obligación, ampliando de esta manera los objetivos y sectores considerados en las CDNN o bien, han dado cumplimiento al estándar de debida diligencia, según la posición de cierto sector de la doctrina<sup>35</sup>. Esta cuestión, a pesar de la presentación de estas nuevas o actualizadas CDNN, no queda clara, por lo que finalmente el balance global podría arrojar luz a esta cuestión, tal como Zahar ha manifestado “(...) la distinción colectivo/individual en el contexto del Acuerdo de París va más allá (...), ya que toca la naturaleza misma de las obligaciones legales contenidas en el tratado”<sup>36</sup>.

En esta línea, un análisis inicial nos señala que la doctrina se encuentra dividida, de tal manera que una primera corriente estima que el balance global es el elemento fundamental<sup>37</sup>. Señalan que el mismo, va a incorporar tanto la evaluación global como la evaluación individual de cada Estado Parte. De esta manera, se eleva la información aportada por las Partes en el marco de transparencia a una categoría sustancial y, de esta manera, va a ser la base a tener en cuenta por los Estados a la hora de presentar las nuevas CDNN, de tal manera que exista una progresión respecto de la anterior. Entendido así, el balance global también valorará la progresión individual realizada por los distintos Estados.

Sin embargo, otra corriente doctrinal, que es mayoritaria, establece que el balance global ha de entenderse como el esfuerzo colectivo hacia la consecución de los objetivos climáticos del Acuerdo de París, y sólo entendido así, esta

---

<sup>35</sup> Se pueden distinguir principalmente dos corrientes doctrinales: una que apoya la idea de que la progresión establecida en el artículo 4(3) del AP está configurada para que se considere como una obligación jurídica internacional. La otra corriente, más allá de una fuerte expectativa, duda de que pueda ser vista la progresión como una obligación. Véase en este sentido: Giles, (*El régimen jurídico...*), cit., p. 131; Voigt y Ferreira, (“Dynamic Differentiation...”), cit., p. 302.

<sup>36</sup> Alexander Zahar, (“Collective Progress...”), cit., p. 121.

<sup>37</sup> Para consultar sobre esta línea doctrinal, aunque existen algunas divergencias, sobre ciertos aspectos, entre los autores, véase, entre otros: Alexander Zahar, (“Collective Progress...”), cit.; Marjan Peeters, (“Article 14...”), cit., p. 326 y ss.

evaluación global es la referencia para que los Estados Partes aumenten su ambición y a través de una mejora progresiva de sus CDNN<sup>38</sup>. En este sentido, el balance global no incluiría el progreso de un Estado individualmente.

Esta segunda posición parece tener mayor consistencia con la aprobación del *Rulebook* del AP, aprobado por la CMA en Katowice. Como se ha comentado anteriormente, el diseño que la propia Decisión 20/CMA.1 establece un mecanismo demasiado limitado. La doctrina mayoritaria se decanta por estimar el procedimiento al tener un carácter “facilitador” y no poder entrar a valorar el contenido de las CDNN, más allá de lo que el Estado Parte interesado le permita con su consentimiento, para aquellas cuestiones en las que se “observen discrepancias importantes y persistentes”<sup>39</sup>.

Es importante considerar, por lo tanto, la transcendencia que deriva de reconocer la sustantividad de la información presentada por los Estados Partes en el marco de transparencia, pues va a determinar que se despeje la duda sobre si los objetivos de las CDNN son vinculantes y, si la progresión constituye más una obligación que un estándar de diligencia debida. Es por ello que, la solución final se verá cuando se complete el primer ciclo de ambición a través de la presentación del balance global en 2023 y en el funcionamiento del Comité de implementación y cumplimiento.

Sin embargo, un primer modelo de balance global vinculado al AP lo podemos extraer del informe de síntesis sobre el efecto agregado de las CPDNN<sup>40</sup>. Su enfoque es preeminentemente colectivo, y, de ser finalmente éste el diseño que tome el balance global de 2023, se estaría apostando por un enfoque colectivo que valora finalmente si los esfuerzos de “todas las Partes” están alineados con el escenario del objetivo de mantener la temperatura media mundial por debajo de los 2°C respecto a los niveles preindustriales, y continuar con los esfuerzos

---

<sup>38</sup> Mayer, (“*The International Law...*”), cit., p. 227 y ss.; Rajamani, (“Ambition and differentiation...”), p. 502 y ss.; Milkoreit y Haapala, (“The Global Stocktake...”), cit.; Winkler, (“Mitigation (...”), cit., p. 148.

<sup>39</sup> Decisión 20/CMA.1, párrs. 22 b) y 23.

<sup>40</sup> Doc. FCCC/CP/2015/7, de 30 de octubre de 2015, *Informe de síntesis sobre el efecto agregado de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional*. Este informe fue realizado por la Secretaría para dar cumplimiento al mandato de la Conferencia de las Partes establecido en su Decisión 1/CP.20, pár. 16 b).

para limitar ese aumento de temperatura a 1,5°C, respecto a los niveles preindustriales.

Este modelo reforzaría la postura de que la progresión no es una obligación jurídica internacional ni el contenido de las CDNN son vinculantes para los Estados que las formulan. Por lo que, con la simple presentación de la misma se cumple con su trámite procesal y, por lo tanto, con la obligación jurídica internacional contraída conforme al artículo 4.3 del Acuerdo de París. Aunque, siempre su implementación estará guiada a través de los estándares de la diligencia debida de tomar las medidas oportunas para dar cumplimiento a los objetivos fijados en las CDNN, así como por la fuerte expectativa de que las sucesivas CDNN se caractericen por contener una progresión respecto a la anterior. De esta forma, la diligencia debida va a proporcionar también la dirección en el comportamiento de los Estados para el establecimiento de las acciones climáticas que estén orientadas a cumplir con los objetivos de sus sucesivas CDNN, objetivos que cada vez conllevarán una progresión.

### **III. EL CICLO DE AMBICIÓN EN EL ACUERDO DE PARÍS**

El ciclo de ambición diseñado en el AP, se compone de tres etapas o fases: planificación, implementación y revisión. Del articulado del AP puede desprenderse que, el procedimiento cíclico o en espiral, cuya cadencia es de 5 años, consta de tres fases, a saber, planificar, implementar y revisar<sup>41</sup>. Las mismas, conllevan un conjunto de elementos bottom-up y top-down, éstos últimos, intentan conducir la amplia discrecionalidad de los Estados. La Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el AP, dando cumplimiento al mandato recogido en el artículo 4.10 adoptaron en 2018, por mayoría, el denominado Paris Rulebook<sup>42</sup>. Este define los estándares respecto de la información que los Estados deben tener en cuenta a la hora de preparar sus CDNN, así como aquella relativa a la metodología utilizada a la hora de

---

<sup>41</sup> Este ciclo de quinquenal, recuerda al establecido por las normas de estandarización ISO que, basado en el ciclo de mejora de Deming, es la base de los sistemas de gestión. Estos sistemas de gestión conllevan un procedimiento de planificación, implementación, revisión y actuación, considerando la actuación como una mejora para iniciar otra vez el ciclo.

<sup>42</sup> Doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1, de 19 de marzo de 2019, *Decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes en el AP*

contabilizar sus emisiones de gases de efecto invernadero<sup>43</sup>. Este aspecto se relaciona con la obligación procesal de informar de manera “clara, transparente y comprensible” cuando comuniquen sus CDNN<sup>44</sup>.

Una vez que las CDNN son comunicadas y registradas en el Registro creado a tal efecto que es gestionado por la Secretaría de la Convención, los Estados deben de poner la maquinaria interna para implementar medidas nacionales, con la doble finalidad de alcanzar los objetivos de sus propias CDNN y, por lo tanto, su aportación a la consecución de los objetivos climáticos del AP. Estas CDNN, serán la base, como se desprende del artículo 4(4), que los Estados desarrollados pueden progresar adoptando nuevas metas absolutas de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía, mientras que los Estados en desarrollo, vayan ampliando esas metas de reducción o limitación de las emisiones al conjunto de su economía. Todo ello a efectos recomendatorios. El efecto recomendatorio realizado por el artículo 4(4), tiene como alcance el que los Estados pueden hacerlos suyo o no, pero una vez fijado en la primera CDNN la rueda empieza a girar (progresión). Por ello, uno de los problemas que se planteó es el de la “ambición de los esfuerzos” que, entre otros, también se introduce en el citado artículo. De esta manera, si se parte de una CDNN con una “ambición baja”, el progreso se inicia desde estándares o límites más bajos, lo que causaría la consecución de los objetivos climáticos en un mayor espacio de tiempo.

No obstante, como incide Juste Ruiz, con el Acuerdo de París todos los Estados, desarrollados o en desarrollo, tienen la obligación de presentar sus CDNN, mientras que tanto la Convención Marco sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kioto, sólo tenían obligaciones de reducción de gases de efecto invernadero aquellos que se encontraban en el listado del Anexo I<sup>45</sup>. Además de ello, se incide que en las CDNN pueden incorporarse medidas basadas en la naturaleza

---

<sup>43</sup> Se intenta de esta manera armonizar el contenido de las CDNN, para lo cual, los Estados han de tener en cuenta los parámetros sobre la información cuantificable sobre el punto de referencia, los plazos de aplicación de la CDNN, su alcance y cobertura, los procesos de planificación en la preparación de las CDNN, los enfoques metodológicos utilizados para la contabilización de las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero, justificación de que la CDNN es justa y ambiciosa, cómo contribuye a la consecución del objetivo de la Convención.

<sup>44</sup> Art. 4.8 del AP.

<sup>45</sup> Juste Ruiz, (“El tercer pilar...”), cit., p. 43.

que, además de tener un componente de adaptación, contribuye tanto a minimizar los impactos derivados del cambio climático, así como la absorción de gases de efecto invernadero.

La implementación de las CDNN comunicadas, a efectos de tener un seguimiento, deberá de generar información sobre el grado en que el Estado Parte está dando cumplimiento a los compromisos determinados a nivel nacional<sup>46</sup>. Esta información se lleva a buen fin a través del marco de transparencia que requiere de los Estados Partes cierta información, que tendrá una periodicidad bienal<sup>47</sup>.

Se trata por lo tanto de otra obligación procedimental que el texto convencional lo incluye en su artículo 13 (7), y que exige que “cada Parte”, periódicamente, informe:

- “(...) sobre el inventario nacional de emisiones antropógenas (...) y absorción antropógena por los sumideros de gases de efecto invernadero (...) utilizando las metodologías para las buenas prácticas aceptadas por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático que haya aprobado la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo”,
- Sobre aquellos elementos necesarios “(...) para hacer un seguimiento de los progresos alcanzados en la aplicación y el cumplimiento de su CDNN (...)”
- “(...) sobre el apoyo en forma de financiación, transferencia de tecnología y fomento de capacidad prestado a las Partes que son países en desarrollo (...)”

La información sobre el seguimiento de los progresos alcanzados en la aplicación y el cumplimiento de las CDNN, viene desarrollada por el *Rulebook*

---

<sup>46</sup> La obligación procedimental de suministrar información incluida en el artículo 4 (8), se ha de poner en contexto con lo indicado en el artículo 13 (7), a efectos de permitir un seguimiento del progreso en la implementación y la consecución de la CDNN presentada. A este respecto, véase, entre otros: Winkler, (“Mitigation...”), cit., p. 147-148.

<sup>47</sup> Véase: Decisión 18/CMA.1, *Modalidades, procedimientos y directrices para el marco de transparencia para las medidas y el apoyo a que se hace referencia en el artículo 13 del AP*, contenida en el Doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, p. 25 y ss.

del AP e incluye: una descripción de las circunstancias nacionales, una descripción de la CDNN y sus actualizaciones, los indicadores utilizados para realizar el seguimiento de los progresos alcanzados y el cumplimiento de las CDNN, las acciones tomadas (políticas, planes, etc.) para la mitigación y adaptación al cambio climático, las proyecciones de emisiones y absorción de gases de efecto invernadero (según corresponda)<sup>48</sup>.

Respecto a las circunstancias nacionales, base para la aplicación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas, son los propios Estados los que van a justificar en qué medida han realizado un progreso tanto en la aplicación como en el cumplimiento de sus CDNN y cómo este progreso es “justo”<sup>49</sup>. De esta manera, como señala Rajamani, estamos ante un sistema de autodiferenciación, influenciado por el acuerdo alcanzado entre Estados Unidos y China que, finalmente, consigue penetrar en el propio AP y que, por un lado, rompe el estancamiento sobre la interpretación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas y, por otro lado, da un dinamismo al propio principio<sup>50</sup>.

Esta evolución ha permitido romper con la rigidez de la calificación de los Estados en función los Anexos establecidos por la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (en adelante, CMNUCC) y el Protocolo de Kioto (en adelante, PK)<sup>51</sup>. De esta manera, como afirma Rodrigo, las obligaciones jurídicas se extienden a todos los Estados Partes a través de una “diferenciación contextualizada y dinámica”<sup>52</sup>. Esta cuestión se postula a favor de una mayor eficacia en la acción climática pues, teniendo en cuenta que en el ámbito de aplicación del PK, China, India o Brasil no tenían compromisos de

---

<sup>48</sup> Ibidem, p. 32 y ss.

<sup>49</sup> Ibidem, pár. 59.

<sup>50</sup> Rajamani, (“Innovation and experimentation...”), cit., p. 152; Sobre la evolución de la diferenciación en el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, véase, entre otros: Giles Carnero, (“*El régimen jurídico...*”), cit., p. 50 y ss.; Maljean-Dubois, (“The Paris Agreement...”), cit.; Voigt y Ferreras, (“Dynamic Differentiation...”), cit.

<sup>51</sup> Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992, y que entró en vigor el 21 de marzo de 1994. Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1771, p. 107.

Protocolo de Kioto a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, adoptado en Kioto el 11 de diciembre de 1997, y que entró en vigor el 16 de febrero de 2005. Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2303, p. 162.

<sup>52</sup> Ángel J. Rodrigo, (“El Acuerdo de París...”), cit., p. 89.

reducción de GEI y, Estados Unidos, no ratificó finalmente el mismo<sup>53</sup>. Esto supuso que los Estados incluidos en el Anexo I del PK que finalmente lo ratificaron, representaban el 55,5% de las emisiones totales de GEI. Esta cuestión contrasta frente al 93,2% de las emisiones globales que suponen los Estados Partes en el AP<sup>54</sup>.

Esta información, estará sometida a un examen técnico por expertos que, tendrá como finalidad ver la coherencia de la información presentada, ver la aplicación y cumplimiento de las CDNN, considerar el apoyo prestado, identificar las áreas de mejora respecto de la aplicación del marco de transparencia y las necesidades de fomento de capacidad<sup>55</sup>. Al ser un examen facilitador, no intrusivo y no punitivo, se prohíbe que los expertos emitan juicios políticos, examinen la adecuación o idoneidad de la CDNN, examinar la idoneidad de las medidas nacionales o examinar la idoneidad del apoyo prestado<sup>56</sup>. Como señalan Dagnet y Levin, se trata, por lo tanto, de un mecanismo de verificación que, en primer lugar, ayuda a un aumento de la claridad y confianza al mejorar la calidad de la información proporcionada<sup>57</sup>. En segundo lugar, porque ayuda a la comparabilidad de los esfuerzos y, en tercer lugar, porque a través del intercambio de las prácticas seguidas, las Partes tienen la oportunidad de aprender unas de otras.

La información proporcionada, va a ser la base para la realización del balance mundial, el cual dará a luz en 2023 y, a partir de entonces, cada cinco años<sup>58</sup>. Este balance global tiene un carácter facilitador e integrador, es decir, abarcando toda la información proporcionada por las Partes en el marco de transparencia (mitigación, adaptación, medios de aplicación, apoyo), siempre bajo los parámetros de la equidad y la mejor información científica disponible<sup>59</sup>. Este

---

<sup>53</sup> Estos cuatro Estados representan hoy en día casi la mitad de emisiones GEI, concretamente el 45,5% de las mismas. Para más información, véase: <<https://www.climatewatchdata.org/ndcs-explore>>, [Última consulta, 14 de octubre de 2021].

<sup>54</sup> Para más información, véase: <[https://www.climatewatchdata.org/ndcs-explore?indicator=pa\\_status](https://www.climatewatchdata.org/ndcs-explore?indicator=pa_status)>, [Última consulta, 14 de octubre de 2021].

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 52 y ss.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 53.

<sup>57</sup> Yamide Dagnet y Kelly Levin, "Transparency (Article 13)", en Daniel Klein, María Pía Carazo, Meinhard Doelle, Jane Bulmer y Andrew Higham (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, 2017, p. 310-311.

<sup>58</sup> Art. 14.2 del AP.

<sup>59</sup> Art. 14.1 del AP.

balance, va a ser la base para que las Partes lo tome en consideración, con vistas a actualizar y mejorar “(...) sus medidas y su apoyo de conformidad con las disposiciones pertinentes (...)” del Acuerdo de París<sup>60</sup>.

Estos artículos son de especial interés por las implicaciones que conllevan y que, finalmente, va a reforzar una visión en la que los objetivos contenidos en las CDNN no son vinculantes y que la progresión es más un estándar, entre otros, para evaluar la diligencia debida. O, por el contrario, refuerza la visión de que las Partes están vinculadas por los objetivos establecidas por ellas y la progresión es una obligación, en cuanto a la mitigación se refiere. De esto depende también la labor que va a desempeñar el Comité de facilitación de la aplicación y promoción del cumplimiento que, además, en su labor estará apoyado por los órganos subsidiarios al servicio del Acuerdo de París<sup>61</sup>.

La formulación elegida para el mecanismo de cumplimiento en el Acuerdo de París, como señala Giles, va a generar un diálogo en el que se destaquen “las necesidades y dificultades que la Parte hubiese encontrado en la aplicación de sus compromisos”<sup>62</sup>. Sin embargo, este “diálogo” está limitado por las características de la iniciación y proceso del propio procedimiento detallado en la Decisión 20/CMA.1, de tal manera que el Comité de cumplimiento podrá actuar en los casos en los que una Parte “no haya comunicado o mantenido una CDNN”, “no haya presentado un informe o comunicación obligatorios”, “no haya participado en el examen facilitador y multilateral de los progresos alcanzados” o cuando la Parte preste su consentimiento para iniciar el examen facilitador sobre las “discrepancias importantes y persistentes entre la información presentada por una Parte en virtud del artículo 13, párrafos 7 y 9, del Acuerdo de París y las modalidades, procedimientos y directrices a que se hace referencia en el artículo 13, párrafo 13, del Acuerdo de París”<sup>63</sup>.

Por ello, la base del examen facilitador va a descansar en el incumplimiento de una obligación jurídica conforme al AP, o bien, en cuando así lo estime oportuno tanto el Comité con el acuerdo previo de la Parte. A ello, se le ha de unir una

---

<sup>60</sup> Art. 14.3 del AP.

<sup>61</sup> Art. 15 del AP y Decisión 20/CMA.1, contenida en el Doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2.

<sup>62</sup> Giles Carnero, (“*El régimen jurídico...*”), cit., p. 169.

<sup>63</sup> Decisión 20/CMA.1, pár. 22.

cuestión más, la relativa a la profundidad del examen que será elaborado por el Comité de cumplimiento. En este sentido, la Decisión 20/CMA.1 es clara, al establecer que el examen facilitador “no abarcará el contenido de las contribuciones, las comunicaciones, la información y los informes mencionados en el párrafo 22 a) i) a iv)”<sup>64</sup>. Por lo tanto, sólo en el caso de que el Estado preste su consentimiento al mismo en aquellos casos de “discrepancias importantes y persistentes”, el Comité de cumplimiento podrá entrar en el fondo del asunto, es decir, en el contenido de las contribuciones, entre otras cuestiones<sup>65</sup>.

Una vez que se ha planificado, se ha implementado y se ha evaluado, se podrá tener información sobre el avance en la consecución de los objetivos del artículo 2 del AP a través de los “esfuerzos colectivos”. La medición de este avance colectivo, se proporcionará a través del balance global que, señalará el grado en el que se ha cumplido con la tendencia necesaria para mantener el aumento de temperatura media mundial por debajo de los 2°C con respecto a los niveles preindustriales o para limitar el aumento de temperatura a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales.

#### **IV. EL RESULTADO DEL PRIMER CICLO PARCIALMENTE COMPLETADO**

El primer resultado, en este caso parcial, que consta en el desarrollo de la planificación e implementación del Acuerdo de París estuvo basado en las CPDNN que los Estados presentaron. De esta manera, la Decisión 1/CP.19, invitó a todas las Partes a que presentaran antes del 21º sus CPDNN<sup>66</sup>. Asimismo, la Decisión 1/CP.20 denominada como el Llamado de Lima para la Acción Climática, realizó una nueva invitación a las Partes, que no lo habían hecho, a que comunicaran sus CPDNN<sup>67</sup>.

Para tener una primera aproximación de la ambición que los Estados estaban dispuestos a asumir en esta primera “fase provisional”, se le encomendó a la Secretaría a que hiciera un balance sobre el efecto agregado de las CPDNN, a cumplir en el plazo marcado en la propia Decisión 1/CP.20, hasta el 1 de

---

<sup>64</sup> Decisión 20/CMA.1, pár. 23.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> Decisión 1/CP.19, *Intensificación de los trabajos a la Plataforma de Durban*, pár. 2 b).

<sup>67</sup> Decisión 1/CP.20, *Llamado de Lima para la Acción Climática*, pár. 9.

noviembre de 2015, sobre las que las Partes hayan comunicado hasta el 1 de octubre de 2015<sup>68</sup>. Finalmente, el informe fue realizado por la Secretaría sobre la base de las 119 CPDNN comunicadas por un total de 147 Partes, que representan el 86% de las emisiones GEI mundiales<sup>69</sup>.

Del informe de evaluación global realizado se desprenden varias cuestiones relevantes. Por un lado, este primer examen realizado por la Secretaría pone de relieve la existencia de una falta de ambición contemplada en las distintas CPDNN asumidas por los Estados Partes, que como señaló la Sra. Figueres, esta técnica tiene “la capacidad de limitar el aumento previsto de la temperatura a unos 2,7 °C, lo que no es en ningún caso suficiente, pero sí es mucho menor que los estimados cuatro, cinco o más grados de calentamiento que muchos han proyectados sin incluir las CPDNN”<sup>70</sup>.

La tendencia mostrada en este informe, se ve confirmada por los sucesivos informes sobre la brecha de emisiones presentados por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. El primero de ellos, que contempla el proceso de presentación de las CPDNN presentado en 2016, estima que la brecha de emisiones para 2030 es de 12 a 14 GtCO<sub>2e</sub> en comparación con los escenarios de 2°C. Para 1,5°C, la brecha es tres veces mayor teniendo en cuenta que se implementaran sólo las CPDNN incondicionales<sup>71</sup>. El resto de informes, recogen una evaluación global sobre la tendencia de las emisiones GEI una vez que los Estados ya han presentado sus CDNN o bien su CPDNN ha pasado a convertirse en su primera CDNN, tras la entrada en vigor del AP en 4 de noviembre de 2016.

La tendencia de emisiones GEI para cerrar la brecha, tampoco da unas cifras esperanzadoras, por poner un ejemplo, el informe de 2020 señala que, para el 2030, se ha de reducir 15 GtCO<sub>2e</sub> de emisiones con respecto a las CDNN incondicionales presentadas para alcanzar la meta de los 2°C respecto a los

---

<sup>68</sup> Decisión 1/CP.20, párr. 16 b).

<sup>69</sup> Doc. FCCC/CP/2015/7, de 30 de octubre de 2015, *Informe de síntesis sobre el efecto agregado de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional*.

<sup>70</sup> La Declaración de la Sra. Figueres, respecto de la valoración de los resultados arrojados por el informe de síntesis sobre el efecto agregado de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional, puede consultarse en <<https://unfccc.int/es/news/cmnucc-presenta-informe-de-sintesis-sobre-el-efecto-agregado-de-las-contribuciones-indc>>, [Última consulta, 14 de octubre de 2021].

<sup>71</sup> UNEP, *The Emissions Gap Report Synthesis 2016*, UNEP, 2016, p. xvii.

niveles preindustriales<sup>72</sup>. Estos informes, que evalúa la tendencia global de la acción climática, son realizados fuera de las instituciones creadas por el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático y, más concretamente, por el AP, pero hasta el momento, es una primera aproximación dado que no es hasta 2023 cuando el primer balance global sea elaborado. No obstante, sí que puede realizarse un análisis sobre el progreso de las segundas o actualizadas CDNN presentadas por los Estados Partes.

Por otro lado, la disparidad en el contenido de las contribuciones presentadas, respecto a cuestiones como los GEI que abordan y los sectores considerados, la inclusión de medidas exclusivamente de mitigación o también de adaptación, las fuentes de emisión consideradas, etc. Esto tuvo una repercusión práctica a la hora de considerar las CDNN como práctica subsiguiente, dado que no existe una coherencia o uniformidad en el contenido de las mismas. Sin embargo, como señala Aust, “la forma en que las Partes lo aplican [el Tratado] en realidad suele ser una buena indicación de los que entienden que significa”<sup>73</sup>.

En esta línea y, teniendo en cuenta que la Decisión 1/CP.21, las Partes que hubieran presentado una CPDNN con un horizonte temporal hasta 2030, deberán de comunicar o actualizar esa contribución en 2020 a más tardar, y cada cinco años a partir de ese momento<sup>74</sup>. Aquellos Estados cuyo horizonte temporal sea hasta 2025, deberán de comunicar una nueva CDNN en 2020 a más tardar<sup>75</sup>. Se pretende, de esta manera, homogeneizar los plazos temporales para dar cumplimiento a la obligación procesal establecida por el artículo 4.9, que señala que “cada Parte deberá comunicar una CDNN cada cinco años, de conformidad con lo dispuesto en la Decisión 1/CP.21.

Entendido de esta manera los plazos requeridos a los Estados Partes para comunicar sus sucesivas CDNN, 2020 se convierte en un año clave para determinar de qué modo los Estados al actualizar o presentar su segunda contribución han interpretado el concepto de “progresión”, a falta de que en 2023

---

<sup>72</sup> UNEP, *Emissions Gap Report 2020*, UNEP, Nairobi, 2020, p. XIX.

<sup>73</sup> Anthony Aust, *A Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge University Press, New York, 2007, p. 241.

<sup>74</sup> Decisión 1/CP.21, párr. 24.

<sup>75</sup> *Ibidem*, párr. 23.

se elabore el balance global. Como señala Voigt, “la interpretación del carácter legal de las CDNN solo se aclarará con la implementación del AP”<sup>76</sup>.

Actualmente, son 123 Estados los que han presentado una nueva o actualizada contribución, que supone el 52% de las emisiones globales<sup>77</sup>. Sin embargo, hasta el momento, se está expectante del próximo paso de China e India como grandes emisores, pues hasta la fecha, no han actualizado o presentado una segunda CDNN. En caso de no presentarlas, se pondría en marcha el Comité de Facilitación y, de esta manera, tendríamos información sobre cómo va a desempeñar su labor.

De un análisis preliminar, podemos señalar que los Estados desarrollados, han seguido adoptando medidas absolutas de reducción de emisiones GEI, por lo que, el principal reflejo de la progresión se encuentra en un incremento del objetivo de reducción de GEI a conseguir en 2030<sup>78</sup>. En este sentido, se sigue el criterio establecido por el artículo 4.4 del AP, que indica que los Estados desarrollados “deberían seguir encabezando los esfuerzos, adoptando metas absolutas de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía”. Sin embargo, los esfuerzos realizados, o que se van a realizar, por los mismos no son medidos, o no se van a medir, de igual manera, pues los años de referencia elegidos, conforme a lo establecido por la Decisión 18/CMA.1, difiere entre unos y otros<sup>79</sup>. Sin embargo, esta cuestión es más de comparabilidad entre el progreso realizado entre dos o más Estados que desde el punto de vista de la progresión.

Este problema en el establecimiento de la progresión de los esfuerzos, se puede comprobar en ciertos Estados, sobre todo en desarrollo, que, en su primera CDNN y su segunda o actualizada, han establecido años de referencia distintos, o bien en su primera CDNN no han establecido ningún objetivo y lo ha realizado en la su segunda o actualizada contribución<sup>80</sup>. Más allá de estos problemas, que

---

<sup>76</sup> Savaresi, (“The Paris Agreement...”), cit., p. 13.

<sup>77</sup> Para más información, véase: <<https://www.climatewatchdata.org/ndcs-explore?indicator=submission>>, [Última consulta, 14 de octubre de 2021].

<sup>78</sup> En este sentido véase la comparación entre la primera CDNN y la segunda o actualizada de los siguientes Estados desarrollados que a fecha de hoy la han presentado, entre otros: Los Estados miembros de la UE, Canadá, Reino Unido, Noruega o Estados Unidos.

<sup>79</sup> Decisión 18/CMA.1, Anexo, pár. 64. En este sentido, la UE toma como año de referencia 1990, Canadá establece el 2005, Suiza el 1990, Reino Unido el 1990, Japón el 2013, Noruega el 1990 y Estados Unidos el 2005.

<sup>80</sup> En este sentido, véase, entre otros: Israel que en su primera CDNN toma como referencia el 2005 y en su actualización establece el 2015, Corea del Sur que en su primera CDNN toma la

se acentúan sobre todo en los Estados en desarrollo y que, en este segundo período de entrega de CDNN han corregido en su mayoría, una cuestión que se observa en estos países es que existe una tendencia hacia el establecimiento de medidas de reducción de GEI en sectores que anteriormente no se habían contemplado<sup>81</sup>.

Esta tendencia puede verse como una progresión de las CDNN subsiguientes y que poco a poco se va dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 4.4, al recomendar a los países en desarrollo a “seguir aumentando sus esfuerzos de mitigación, y (...), con el tiempo, adopten metas de reducción o limitación de las emisiones para el conjunto de la economía, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales”. Sin embargo, este artículo se ha de interpretar en el sentido de que la progresión va unida no sólo a una ampliación de sectores, sino también a un aumento de los esfuerzos de mitigación. Por ello, la ampliación de sectores no es un criterio tan relevante como la meta, ya sea en términos absolutos o en porcentaje, de reducción de GEI. En todos los Estados en los que se ha dado una ampliación de sectores, sobre los que se les va a aplicar los esfuerzos de mitigación, se adopta un objetivo de reducción de GEI más ambicioso y por tanto progresivo<sup>82</sup>.

En otras ocasiones, es la inclusión del objetivo de neutralidad del carbono (generalmente para el 2050) en la segunda o actualizada CDNN, como el elemento que va a determinar la progresividad de la subsiguiente contribución<sup>83</sup>. Asimismo, algunas de ellas han introducido como elemento de progresión la llegada al pico máximo de sus emisiones, contribuyendo de esta manera al objetivo colectivo del artículo 4.1 del AP, que establece que “las Partes se proponen lograr que las emisiones mundiales de GEI alcancen su punto máximo lo antes posible (...)”<sup>84</sup>.

---

tendencia actual de emisiones para pasar a referenciar las conforme al año 2017. Véase también el caso de Qatar, Emiratos Árabes, Belice, Fiji o Somalia.

<sup>81</sup> Podemos comprobar que, entre otros, han ampliado los sectores a los que se le aplica la meta de reducción establecida o bien han optado por extenderlo a toda la economía, los siguientes Estados: Chile, Georgia, Guinea, Israel, Jamaica, Corea del Sur, Liberia o Nueva Zelanda.

<sup>82</sup> Véase, entre otros: Guinea, Jamaica, Kenia o Líbano.

<sup>83</sup> Véase, por ejemplo, Suiza, que manteniendo los mismos objetivos que en su primera CDNN, introduce la neutralidad climática en 2050 como el elemento de progresividad.

<sup>84</sup> Dentro de esta categoría de entender la progresión, se puede enmarcar la segunda entrega que realiza Marruecos que, manteniendo los objetivos de su primera CDNN, el elemento que establece la progresividad es contemplar el pico máximo de emisiones para el 2026.

Sin embargo, uno de los puntos más destacables, respecto a la progresión planteada por los países en desarrollo, va vinculada al concepto de objetivos condicionales y objetivos incondicionales que, como ya se ha desatacado en epígrafes anteriores, está vinculado con el aumento de capacidad y la transferencia de tecnología, en definitiva, con la financiación. A la misma vez, es uno de los pilares para el aumento de la eficacia del tratado ambiental.

En estos casos, el avance en el ciclo de ambición ha puesto de manifiesto que existen muchos ejemplos en los que estos países han adoptado un objetivo condicional y otro incondicional en su primera CDNN y, en su segunda o actualizada CDNN, empiezan a aumentar la progresión de los dos objetivos o bien sólo de uno de ellos<sup>85</sup>. En otros casos, estos Estados han adoptado inicialmente un objetivo condicional y, posteriormente, asumen una parte como objetivo incondicional<sup>86</sup>. También, se da el caso de que inicialmente se ha asumido un objetivo condicional que, posteriormente, se ve incrementado en la segunda entrega de la CDNN<sup>87</sup>.

En definitiva, podemos comprobar que el concepto de progresión es bastante flexible, según se deriva de la práctica de los Estados Partes en el AP para dar cumplimiento al mismo y, de esta manera, actualizar su primera CDNN o bien presentar una segunda. Sin embargo, se pueden fijar unos parámetros sobre los que se mueve la práctica analizada, estos son:

- Incrementar el objetivo condicional
- Incrementar el objetivo incondicional
- Incrementar el objetivos condicionales e incondicionales
- Incorporar un objetivo incondicional, cuando inicialmente se había establecido sólo un objetivo condicional

---

<sup>85</sup> En este sentido, véase, entre otros, los casos del Georgia, Guinea, Jamaica, Libia, Kenia o Nigeria. En este sentido, es curiosa la posición de Maldivas que, en su primera CDNN establece objetivos tanto condicionados como no condicionados y, en la segunda entrega, no establece objetivo incondicional e incrementa el condicional, añadiendo su esfuerzo por conseguir la neutralidad climática para 2030.

<sup>86</sup> Véase, por ejemplo, el caso de República Dominicana, Liberia o Marruecos.

<sup>87</sup> Véase, por ejemplo, el caso de Zimbabue

- Incorporar un límite temporal para alcanzar el pico máximo de emisiones GEI
- Incorporar un límite temporal para alcanzar la neutralidad climática

Lo que también podemos destacar, es que más allá de los objetivos condicionales que presentan, en sus CDNN, los Estados en desarrollo, se ve un fuerte compromiso al asumir poco a poco una mayor ambición que no está condicionada al apoyo de los Estados desarrollados. Se plasma de esta manera que, más allá de la conceptualización tradicional del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y las respectivas capacidades, empieza a calar el dinamismo que se introduce tras el énfasis añadido “a la luz de las diferentes circunstancias nacionales”.

## **V. CONCLUSIONES**

La práctica ha configurado la progresividad del AP como un elemento flexible que, a primera vista, puede ser configurada como un estándar de debida diligencia, conforme a lo que la doctrina mayoritaria sostiene. Esta cuestión está en consonancia con los demás preceptos establecidos por el propio AP, dado que, si bien es en el marco de transparencia donde los Estados dan cuenta sobre los progresos “individuales” realizados, la limitación que se establece en el Comité de facilitación de la aplicación y promoción del cumplimiento, así como en el balance global, parece indicar que se van a ocupar más de los progresos “colectivos”, más que de los individuales.

Es por ello que, una vez que el ciclo de ambición esté completo, a través de la evaluación que se realice en el ámbito del balance global y, en su caso, por la iniciación de los procedimientos de facilitación y promoción del cumplimiento en el marco del Comité creado a tal efecto, podremos despejar dudas sobre esta cuestión, al determinarse si finalmente se basa en los progresos “colectivos” y/o en los “individuales”. En este sentido, si no existe un señalamiento de un Estado a nivel individual, es complicado determinar en qué medida, cada uno de los

Estados Partes, han contribuido en el camino para conseguir los objetivos climáticos. Asimismo, es complicado también determinar su incumplimiento que, en cualquier caso, se limitará a los casos más flagrantes del mismo.

Conforme a la progresión de las sucesivas CDNN como un elemento que tiene naturaleza de estándar de diligencia debida, puede verse como bien como una debilidad o bien como una fortaleza. Como debilidad, cabe destacar que el no establecer fuertes obligaciones respecto a las medidas de acción climática para lograr los objetivos de las CDNN, la diligencia debida o la buena fe parecería insuficiente y denotaría la debilidad de la principal técnica jurídica para conseguir los objetivos climáticos del AP. Además, la diligencia debida llevaría asociadas determinadas cuestiones que conllevarían ciertas complicaciones, como pueden ser determinar el incumplimiento por parte de un Estado y, en consecuencia, exigir su responsabilidad internacional.

Como fortaleza, puede destacarse la flexibilidad que da a los Estados para realizar sus mejores esfuerzos, que va a permitir, por un lado, que las negociaciones climáticas hayan avanzado y, por otro lado, que el marco de transparencia creado puede avanzar en la confianza de las Partes para que se consolide una cooperación internacional para la mitigación del cambio climático y, asimismo, los Estados aumenten su ambición. Como se ha destacado, Voigt y Ferreras establecen que este instrumento encierra un gran potencial para aumentar el esfuerzo de los Estados para combatir el cambio climático<sup>88</sup>. Además de ello, no podemos perder de vista que el tratado ha concentrado a un número importante de Estados Partes que han contraído obligaciones climáticas y que representan el 93,2% de las emisiones GEI globales, frente al 55,5% del Protocolo de Kioto.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

---

<sup>88</sup> Voigt y Ferreras, (“Dynamic Differentiation...”), cit., p. 295.

Andenas, Mads y Chiussi, Ludovica, "Cohesion, Convergence of International Law", en Mads Andenas, Malgosia Fitzmaurice, Attila Tanzi y Jan Wouters (eds.), *General Principles and the Coherence of International Law*, Queen May Studies in International Law, Brill Nijhoff, Leiden-Boston, 2019.

Asadnabizadeh, Majid, "Climate Change in the Foreign Policy of the Trump Administration", *Environmental Policy and Law*, vol. 49, núm. 2/3, 2019.

Aust, Anthony, *A Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge University Press, New York, 2007.

Bassiouni, M. Cherif, "A Functional Approach to "General Principles of International Law", *Michigan Journal of International Law*, vol. 11, issue 3, 1990.

Baxter, Richard R., "International Law in "Her Infinity Variety"", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 29, 1980.

Bodansky, Daniel, "Legally binding versus non-legally binding instruments", en Scott Barrett, Carlo Carraro y Jaime De Melo (eds.): *Towards a Workable and Effective Climate Regime*, CEPR Press, London, 2015.

Bodansky, Daniel, "The Legal Character of the Paris Agreement", *Review of European, Comparative & Environmental Law*, vol. 25, 2016

Bodle, Ralph y Oberthür, Sebastian "Legal Form of the Paris Agreement and Nature of Its Obligations", en Daniel Klein, María Pía Carazo, Meinhard Doelle, Jane Bulmer y Andrew Higham (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, 2017.

Boisson de Chazournes, Laurence y Maljean-Dubois, Sandrine, "Principes du Droit International de l'Environnement", *Jurisclasseur Environnement et Développement durable*, vol. Fasc. 2010, 2016.

Bomberg, Elizabeth, "Environmental politics in the Trump era: an early assessment", *Environmental Politics*, vol. 26, 2017.

Brunnée, Jutta, "Procedure and substance in International Environmental Law", *Recueil des Cours*, vol. 405.

Chinkin, Christine, "The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law", *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 38, núm. 4, 1989.

Dagnet, Yamide y Levin, Kelly, "Transparency (Article 13)", en Daniel Klein, María Pía Carazo, Meinhard Doelle, Jane Bulmer y Andrew Higham (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, 2017.

Fajardo del Castillo, Teresa, "El Acuerdo de París sobre el cambio climático: sus aportaciones al desarrollo progresivo del Derecho Internacional y las consecuencias de la retirada de los Estados Unidos", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 70/1, 2018.

Fernández Egea, Rosa María, "Los nuevos objetivos y compromisos climáticos del Acuerdo de París", en Borrás Pentinat y Paola Villavicencio Calzadilla (eds.): *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad Perdida?*, Aranzadi, Pamplona, 2018.

Gastelumendi, Jorge y Gnittke, Inka “Climate Finance (Article 9)”, en Daniel Klein, María Pía Carazo, Meinhard Doelle, Jane Bulmer y Andrew Higham (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, 2017.

Giles Carnero, Rosa, *El régimen jurídico internacional en materia de cambio climático*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2021.

Höhne, Niklas *et al.*, “The Paris Agreement: resolving the inconsistency between goals and national contributions”, *Climate Policy*, vol. 17.

IPCC, *Climate Change 2014 Mitigation of Climate Change*, Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2014.

IPPC, *Special Report on the impacts of global warming of 1,5° above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, Working Group I Technical Support Unit, 2019.

Juste Ruiz, José, “El tercer pilar del régimen internacional para responder al cambio climático: el Acuerdo de París de 2015”, en Susana Borrás Pentinat y Paola Villavicencio Calzadilla, *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?: Análisis y perspectivas futuras*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2018

Klabbers, Jan, “The Redundancy of Soft Law”, *Nordic Journal of International Law*, vol. 65, 1996.

Maljean-Dubois, Sandrine, “The Paris Agreement: A New Step in the Gradual Evolution of Differential Treatment in the Climate Regime?”, *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, Wiley, 2016.

Mayer, Benoît, *The International Law on Climate Change*, Cambridge University Press, 2018.

Mayer, Benoît, “Article 4: Mitigation”, en Geert Van Calster y Leonie Reins (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*, Edward Elgar Publishing, 2021

Mehling, Michael, “Article 9: Finance”, en Geert Van Calster y Leonie Reins (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*, Edward Elgar Publishing, 2021

Milkoreit, Manjana y Haapala, Kate “The Global Stocktake: Design Lessons for a New Review and Ambition Mechanism in the International Climate Regime”, *International Environmental Agreement*, vol. 19. 2018.

Peeters, Marjan, “Article 14: The Global Stocktake”, en Geert Van Calster y Leonie Reins (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*, Edward Elgar Publishing, 2021.

Perls, Hannah “Deconstructing environmental deregulation under the Trump Administration”, *Vermont Law Review*, vol. 45, 2021

Rajamani, Lavanya, "Ambition and differentiation in the 2015 Paris Agreement: Interpretative possibilities and underlying politics", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 66, 2016.

Rajamani, Lavanya, "Innovation and experimentation in the International Climate Change Regime", *Recueil des Cours*, vol. 404, 2020.

Raustiala, Kal, "Form and Substance in International Agreements", *The American Journal of International Law*, vol. 99, 2005.

Rodrigo, Ángel J., "El Acuerdo de París sobre el cambio climático: un nuevo tipo de tratado de protección de intereses generales", en Susana Borrás Pentinat y Paola Villavicencio Calzadilla (eds.): *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad Perdida?*, Aranzadi, Pamplona, 2018.

Rodríguez Redondo, Antonio Jesús "Las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional en el marco del Acuerdo de París en América Latina y la UE: Estudio de casos", en Díaz Lafuente, J., Gilván Luiz, H., Guinea Llorente, M. y Fernandes Monica, E. (orgs.): *Actas IV Congreso Internacional de Globalización, Ética y Derecho: Los Desafíos de la Globalización: Respuestas desde América Latina y la Unión Europea*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid; Niterói, Universidad Federal Fluminense, 2020.

Savaresi, Annalisa, "The Paris Agreement: Reflections on an International Law Odyssey", *ESIL Annual Conference*, Conference Paper núm. 13/2016

Savaresi, Annalisa, "The Paris Agreement: A Rejoinder", *EJIL: Talk*, 2016, puede consultarse en <<https://www.ejiltalk.org/the-paris-agreement-a-rejoinder/>>, [Última consulta, 14 de octubre de 2021].

UNEP, *The Emissions Gap Report Synthesis 2016*, UNEP, 2016.

UNEP, *Emissions Gap Report 2020*, UNEP, Nairobi, 2020.

UN Environment, *Aligning climate finance to the effective implementation of NDCs and to LTSs*, Imput document for the G20 Climate Sustainability Working Group, Argentina, 2018.

Víñuales, Jorge E., "The Paris Climate Agreement: An Initial Examination (Part II of III)", *EJIL: Talk*, 2016, puede consultarse en <<https://www.ejiltalk.org/the-paris-climate-agreement-an-initial-examination-part-ii-of-iii/>>, [Última consulta, 14 de octubre de 2021].

Voigt, Christina y Ferreras, Felipe, "Dynamic Differentiation: The Principles of CBDR-RC, Progression and Highest Possible Ambition in the Paris Agreement", *Transnational Environmental Law*, vol. 5, 2016.

Winkler, Harald, "Mitigation (Article 4)", en Daniel Klein, María Pía Carazo, Meinhard Doelle, Jane Bulmer y Andrew Higham (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, 2017

Yozwiak, Madeline, Abell, Hannah y Carley, Sanya, "Energy Policy Reversal during the Trump Administration: Examination of Its Legacy and Implications for Federalism", *The Journal of Federalism*, vol. 51, 2021.

Zahar, Alexander, "Collective Progress in the Light of Equity Under the Global Stocktake", *Climate Law*, vol. 9, 2019.

