Universidad de Huelva

Departamento de Derecho Público y del Trabajo

La técnica de las contribuciones determinadas a nivel nacional en el Acuerdo de París: la gobernanza multinivel y multisectorial del cambio climático

Memoria para optar al grado de doctor presentada por:

Antonio Jesús Rodríguez Redondo

Fecha de lectura: 20 de junio de 2023

Bajo la dirección de los doctores:

Rosa Giles Carnero

Huelva, 2023

CC BY NC ND

Universidad de Huelva
Departamento de Derecho Público y del Trabajo

La técnica de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional en el Acuerdo de París: la gobernanza multinivel y multisectorial del cambio climático.

Programa: Ciencias Jurídicas
Línea de investigación: Derecho Público: Retos actuales de Gobernanza y Derecho Medioambiental

Dirigida por la Profa. Dra. Rosa Giles Carnero

Antonio Jesús Rodríguez Redondo

Tesis Doctoral
Huelva, 2023

UNIVERSIDAD DE HUELVA

Programa de Doctorado de Ciencias Jurídicas

Línea de Investigación: Retos actuales de Gobernanza y Derecho Medioambiental

LA TÉCNICA DE LAS CONTRIBUCIONES DETERMINADAS A NIVEL NACIONAL EN EL ACUERDO DE PARÍS: LA GOBERNANZA MULTINIVEL Y MULTISECTORIAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Tesis presentada por Antonio Jesús Rodríguez Redondo en la Universidad de Huelva, para la obtención de la titulación oficial universitaria de Doctorado, bajo la tutela y dirección de la Profa. Dra. Rosa Giles Carnero,
Profesora del área de Derecho Internacional Público.

Vº Bº DIRECTORA/TUTORA

Fdo.: Profa. Dra. Rosa Giles Carnero.

Agradecimientos

A mis padres y hermana, por apoyarme en este largo proceso de aprendizaje. Por estar ahí en los momentos más difíciles y por su comprensión. Siempre es de agradecer la ayuda de alguien que te impulse y te de ánimos en aquellos momentos en los que uno más necesita.

A mi Directora de Tesis, Dra. Rosa Giles Carnero, por ayudarme tanto en este proyecto tan ilusionante, brindarme su apoyo y su paciencia en el proceso. Siempre le estaré agradecido por todo.

ÍNDICE

ABREVIATURAS UTILIZADAS ... 13
INTRODUCCIÓN ... 17
1.- Objeto e interés de la tesis ... 25
2.- Objetivos ... 30
3.- El método y la metodología ... 32
3.1.- Método ... 32
3.2.- Metodología ... 39
CAPÍTULO I. EL CONTEXTO DE LAS NEGOCIACIONES CLIMÁTICAS: EL CAMINO HACIA EL ACUERDO DE PARÍS ... 43
1.- Introducción ... 43
2.- El IPCC ... 46
2.1.- Los resultados consensuados del IPCC ... 49
2.2.- El punto de encuentro entre ciencia, política y regulación ... 51
2.2.1.- De la creación del IPCC hasta su tercer informe ... 52
2.2.2.- El cuarto informe del IPCC ... 57
2.2.3.- El quinto y sexto informe del IPCC ... 61
3.- Los órganos del régimen internacional en materia de cambio climático: pieza fundamental de la negociación y ayuda al entendimiento ... 64
3.1.- Los órganos intergubernamentales para la toma de decisiones ... 65
3.1.1.- Competencias y naturaleza jurídica de la COP ... 66
3.1.2.- Las decisiones de la COP: votación y naturaleza jurídica ... 71
3.2.- Los órganos consultivos científicos y técnicos ... 76
3.3.- Los órganos de cumplimiento e implementación ... 77
3.4.- Los órganos subsidiarios temporales ... 79
3.5.- La Secretaría de la CMNUCC ... 80
3.6.- Los órganos encargados de revisar la implementación del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático ... 82
3.7.- Los órganos para la financiación ... 86
4.- El proceso de negociación: la confluencia de intereses y la configuración de redes para orientar el camino a seguir en el desarrollo del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático ... 92
4.1.- La configuración de la agenda de las COP y la celebración de talleres: lugar para los primeros puntos de entendimiento ... 93
4.1.1.- Marco normativo de la gestión de la agenda ... 94
4.1.2.- Las agendas como herramienta para el entendimiento. ... 95
4.2.- Las negociaciones: la diversidad de intereses ... 100
4.2.1.- Estados Partes y la UE: las alianzas para el acercamiento de posturas ... 101
(a) Los primeros grupos negociadores ... 102

(b) Los grupos negociadores tras la COP de Copenhague 108

(c) Los grupos de Estados y la UE que actúan en la actualidad en las negociaciones climáticas en el seno de la COP 113

4.2.3.- Grupos, coaliciones y alianzas: ¿hacia una acción climática más ambiciosa? 115

4.2.4.- Las ONG en las negociaciones de la COP 117

4.2.5.- Organizaciones intergubernamentales 123

4.2.6.- El papel de las ciudades en las negociaciones climáticas 125

CAPÍTULO II. ANÁLISIS DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CONTRIBUCIONES DETERMINADAS A NIVEL NACIONAL 131

1.- Introducción 131

2.- Logrando un resultado a través de la negociación 133

2.2.- Las distintas teorías sostenidas sobre la naturaleza y la forma legal del Acuerdo de París 136

2.3.- Análisis del resultado conforme a los elementos de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados 141

2.3.1.- La adopción del texto 141

2.3.2.- La manifestación del consentimiento y entrada en vigor 144

2.3.3.- La prohibición o la permisividad de formular reservas 147

2.3.4.- Depósito, registro y publicación 151

2.3.5.- Nulidad, suspensión de la aplicación, terminación y retirada de los tratados 152

2.3.6.- Las futuras enmiendas del Acuerdo de París 155

2.3.7.- Los medios para el arreglo pacífico de las controversias 156

2.4.- La relación entre la CMNUCC y el AP 158

3.- El régimen jurídico internacional en materia de cambio climático: entramado de obligaciones sustantivas y procedimentales 161

4.- La naturaleza jurídica de las CDNN 165

4.1.- Las CDNN como actos voluntarios de los Estados Partes 167

4.2.- Las CDNN como obligaciones de comportamiento o de resultado 170

4.3.- Las CDNN como declaraciones unilaterales 174

4.3.1.- La intención de obligarse de un Estado por su propia CDNN 178

4.3.2.- Claridad y precisión de las CDNN 180

4.3.3.- Vinculación de las CDNN con un tratado: el AP 182

5.- Aproximación final 185

Capítulo IIII. ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LAS CONTRIBUCIONES DETERMINADAS A NIVEL NACIONAL 187

1.- Introducción 187

2.- Las CDNN en el Acuerdo de París 188

2.1.- Las CDNN: elementos comunes 191

2.1.1.- Punto de referencia 191

2.1.2.- Plazos y/o períodos de aplicación 193
2.1.3.- El ámbito, la cobertura y la metodología. 194
2.1.4.- Consideración de que la CDNN es justa y ambiciosa 196
2.1.5.- Consideración a los Objetivos de Desarrollo Sostenible 198
2.2.- El proceso de diseño y comunicación de las CDNN 200
2.2.1.- Elementos de las CDNN que son discrecionales para los Estados 202
2.2.2.- Elementos de las CDNN que son vinculantes para los Estados 205
2.2.2 i) La obligación central de mitigación y del AP en general: el artículo 4.2 206
2.2.2 ii) La presentación y registro de las CDNN: el inicio del ciclo de ambición 208
2.3.- La progresión y la ambición en el AP 210
2.4.- Comunicación de estrategias a largo plazo para un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero 216
2.4.- La contextualización de las CDNN: El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las circunstancias nacionales 220
2.4.1.- La naturaleza del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las circunstancias nacionales 220
2.4.2.- La incorporación del principio al AP: los factores de variabilidad de la diligencia debida y los sujetos objeto de la diferenciación 222
2.4.4.- Concreción de los estándares de diferenciación en el AP 226
2.5.- Otras obligaciones de procedimiento del AP respecto a las CDNN 231
3.- El contenido de las CDNN como práctica ulterior 232
4.- La aplicación de los criterios de legalidad de Lon Fuller 236
CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES DETERMINADAS A NIVEL NACIONAL 241
1.- Introducción 241
2.- La implementación de las CDNN 244
2.1.- El marco de transparencia 245
2.1.1.- Objetivos del marco de transparencia 247
2.1.2.- Evolución del marco de transparencia con la adopción del Acuerdo de París 248
2.1.2. i) Los requisitos de transparencia establecidos por la CMNUCC 249
2.1.2. ii) Los requisitos de transparencia establecidos por los Acuerdos de Cancún 253
2.1.3.- La flexibilización en el marco de transparencia del Acuerdo de París 259
2.1.4.- Valor añadido del sistema de medición, notificación y verificación en el marco del AP y sus limitaciones 263
2.2.- El fomento de la capacidad 264
2.2.1.- La evolución del fomento de la capacidad en el contexto de la CMNUCC y del Protocolo de Kioto 267
2.2.1. i) De la adopción de la CMNUCC hasta la COP 7. 268
2.2.1. ii) Desde los Acuerdos de Marrakech hasta el AP 272

2.2.2.- El fomento de la capacidad en el AP 278
2.2.3.- Valor añadido del fomento de la capacidad en el AP: mecanismos formales e informales 284
2.2.3. i) Centro de Fomento de la Capacidad (Capacity-building Hub) 287
2.2.3. ii) Kit de herramientas para evaluar las brechas y necesidades de desarrollo de capacidades 288
2.2.3. iii) La Red del CPFC 289
2.2.3. iv) Red Internacional de Centros de Excelencia y Think-tanks 290
2.2.3. v) Grupo Oficioso de Coordinación para el Fomento de la Capacidad en el marco de la Convención y el Acuerdo de París 292
2.3.- La transferencia de tecnología 293
2.3.1.- La evolución de la transferencia de tecnología en el contexto de la CMNUCC y del Protocolo de Kioto 294
2.3.2.- La transferencia de tecnología en el AP 302
2.4.- La financiación 308
2.4.1.- La evolución de la financiación en el contexto de la CMNUCC y del Protocolo de Kioto 309
2.4.2.- La financiación en el AP 314
3.- El importante papel de las ciudades en la implementación del Acuerdo de París. 321
3.1.- ICLEI-Gobiernos Locales por la Sostenibilidad 327
3.2.- C40-Cities Climate Leadership Group 328
3.3.- Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía 330
3.4.- Limitaciones de las redes de ciudades 332
CAPÍTULO V. ANÁLISIS DE LA EFICACIA DE LAS CONTRIBUCIONES DETERMINADAS A NIVEL NACIONAL 337
1.- Introducción 337
2.- La eficacia jurídica 341
2.1.- El número de Partes en el Acuerdo de París 341
2.2.- El cumplimiento de la obligación de presentar las CDNN: la estrategia de la interrelación de regímenes jurídicos internacionales 344
2.3.- El nivel de ambición y progresión aplicadas en las sucesivas CDNN 346
3.- La eficacia en el cambio del comportamiento de los sujetos y actores internacionales 348
3.1.- El mecanismo de cumplimiento como incentivo para cambiar el comportamiento de los Estados Partes 350
3.1.1.- El mecanismo establecido por el Protocolo de Kioto: combinación de procedimiento de incumplimiento y de facilitación para una mayor eficacia 351
3.1.2.- El mecanismo establecido por el Acuerdo de París: la facilitación como pilar fundamental para la consecución de una mayor eficacia 356

3.2.- El aumento y la consolidación de comunidades de prácticas: las redes como catalizadoras para el aumento la eficacia de los tratados ambientales 360
3.2.1.- La proliferación de las comunidades de prácticas y su incidencia en la eficacia ... 361
3.2.2.- Buscando catalizadores para aumentar la eficacia: el caso del Centro y Red de Tecnología del Clima 363
4.- La eficacia ecológica o ambiental 365
CONCLUSIONES 373
BIBLIOGRAFÍA 381

ABREVIATURAS UTILIZADAS

ADP:	Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada
AGNU:	Asamblea General de Naciones Unidas
AILAC:	Asociación Independiente de América Latina y el Caribe
ALBA:	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
AOSIS:	Alianza de Pequeños Estados Insulares
AP:	Acuerdo de París
AWG-KP:	Grupo de Trabajo especial sobre compromisos de las Partes del Anexo I del Protocolo de Kioto
AWG-LCA:	Grupo de Trabajo especial sobre la cooperación a largo plazo
BASIC:	Grupo de Brasil, Sudáfrica, India y China
CDI:	Comisión de Derecho Internacional
CDNN:	Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional
CfRN:	Coalición de Estados con Bosques Tropicales
CIJ:	Corte Internacional de Justicia
CMNUCC:	Convenio Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático
CMA:	Conferencia de las Partes en el Acuerdo de París
CMP:	Conferencia de las Partes en el Protocolo de Kioto
COP:	Conferencia de las Partes en el Convenio Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático
CPDNN:	Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional
CPF:	Comité Permanente de Financiación

CVDT:	Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados
FECC:	Fondo Especial para el Cambio Climático
FEMD:	Fondo para los Estados Menos Desarrollados
FMAM:	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FVC:	Fondo Verde para el Clima
GEI:	Gases de efecto invernadero
HFC:	Hidrofluorocarbono
IPCC:	Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
LDC:	Estados Menos Desarrollados
LMDC:	Estados en Desarrollo Afines en Cambio Climático
NAZCA:	Non-State Zone for Climate Action
OACI:	Organización de la Aviación Civil Internacional
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS:	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OI:	Organización Internacional
OMI:	Organización Marítima Internacional
OMM:	Organización Meteorológica Mundial
ONG:	Organización No Gubernamental
OPEP:	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OSACT:	Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico
OSE:	Órgano Subsidiario de Ejecución
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA:	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

PK:	Protocolo de Kioto
RCD-CR-DCN:	Responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las circunstancias nacionales
UE:	Unión Europea
UNOLA:	Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas

INTRODUCCIÓN

A mediados del siglo pasado, y progresivamente, se fue identificando un conjunto de situaciones que puso en evidencia la emergente preocupación por determinadas situaciones ambientales de la atmósfera: la reducción de la capa de ozono, el cambio climático, etc. Para abordar estos problemas ambientales y lograr una efectiva cooperación entre los distintos Estados que conforman la Comunidad Internacional, el Derecho Internacional Público fue engrosando sus normas jurídicas, cuyo objetivo principal es la protección del medio ambiente[1]. De esta evolución, surgió el Derecho Internacional Ambiental, que va a estar integrado por distintos regímenes jurídicos internacionales, cada uno de ellos centrados en resolver un problema medioambiental concreto.

Frecuentemente, las declaraciones realizadas en el seno de las distintas Conferencias vinculadas a un tema común, el medio ambiente, han servido como paso previo para poder regular sectorialmente los problemas ambientales más preocupantes. En este sentido, el Profesor Rodrigo Hernández señala que estos instrumentos de *soft law*, ofrecen posibilidades como técnica regulatoria, de ahí que no deben ser subestimados[2]. Por lo tanto, estas declaraciones, sin llegar a tener la consideración de tratados internacionales, sí que han supuesto instrumentos internacionales que van a incidir en la regulación posterior[3]. La importancia de los mismos radica, por un lado, en la capacidad de incidir en las regulaciones posteriores, como la introducción de principios ambientales que van a regir el Derecho Internacional Ambiental, como ha destacado el Profesor Prieur[4]. Por otro lado, pone en la agenda internacional aquellos problemas que, por su trascendencia, han de ser abordados a través de un tratado internacional[5].

Por ello, estos instrumentos de *soft law* ponen en evidencia la necesidad de regular los problemas identificados que van más allá de la jurisdicción del Estado, como principal sujeto del Derecho Internacional Público. De ahí que, las posibles soluciones, deben pasar por una acción colectiva a nivel internacional. Como ejemplo de los mismos, que han ayudado la evolución del Derecho Internacional Ambiental, podemos destacar la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano o la Declaración de Río de 1992[6].

---

[1] Mariño Menéndez, F. (2013): <La protección internacional el medio ambiente (I): régimen general> en Diez de Velasco Vallejo, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Ed. Tecnos, Madrid, p. 780. Kiss, A., (1989): *Droit international de l´environnement*, Pedone, Paris, p. 5; Birnie, P. W., Boyle, A. E. y Redgwell, C. (2009): *International Law and the Environment*, 2ª Ed., Oxford University Press, Oxford, pp. 1-2: Juste Ruiz, J. (1999): *Derecho internacional del medio ambiente*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, p.4.

[2] Rodrigo, A.J. (2022): Las relaciones sistémicas entre el desarrollo sostenible y el Derecho Internacional del Medio Ambiente: entre la dilución y la reformulación, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. XIII, núm. 2, p. 13.

[3] *Ibidem*.

[4] En este sentido, véase: Prieur, M. (2022): Revisión de los cincuenta años del Derecho Internacional Ambiental: la definición de los principios, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. XIII, núm. 2.

[5] Véase: Rodrigo, A.J. (2022): Las relaciones sistémicas…, *op. cit.*, p. 13; Prieur, M. (2022): Revisión de los cincuenta años del Derecho Internacional Ambiental…, *op. cit.*, p. 6 y ss.; Shelton, D. L. (2011): <Comments on the Normative Challenge of Environmental "Soft Law">, en Kerbrat, Y. y Maljean-Duobis, S. (eds.): *The Transformation of International Environmental Law*, Editions A. Pedone y Hart Publishing, Oxford-París.

[6] Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo, Suecia, 5 a 16 de junio de 1972. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de la

Estos dos instrumentos internacionales van a ser los pilares que proporcionaron o estructuraron los principios del Derecho Internacional Ambiental que, como señala la Profesora Fajardo del Castillo, "han inspirado la gobernanza internacional y doméstica y el hacer de las políticas públicas"[7].

Centrándonos en el cambio climático, éste supone uno de los mayores desafíos globales a los que se enfrenta hoy en día la Comunidad internacional. Son ya seis los informes realizados por el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (en adelante IPCC, por sus siglas en inglés), como órgano internacional de las Naciones Unidas que se encarga de evaluar el cambio climático desde el punto de vista de los conocimientos científicos actuales[8]. Si bien, en los primeros informes había una mayor incertidumbre sobre el fenómeno del cambio climático, en el último de ellos se afirma contundentemente que: "[e]l calentamiento en el sistema climático es inequívoco, y desde la década de 1950 muchos de los cambios observados no han tenido precedentes en los últimos decenios a milenios. La atmósfera y el océano se han calentado, los volúmenes de nieve y hielo han disminuido y el nivel del mar se ha elevado"[9].

Asimismo, en el informe especial del IPCC, presentado en 2018, sobre los impactos del calentamiento global de 1,5ºC con respecto a los niveles preindustriales, se indicó que, con un nivel de confianza alto, "es probable que el calentamiento global llegue a 1,5ºC entre 2030 y 2052 si continúa aumentando al ritmo actual"[10]. El informe presentó unos datos sobre la reducción de los impactos respecto de la adaptación, la pérdida de biodiversidad, los riesgos para la salud, etc., si el calentamiento global se limita a 1,5ºC en lugar de 2ºC.

En la actualidad, se está realizando el sexto ciclo de evaluación por parte del IPCC, el cual se estima que esté finalizado a primeros de 2023[11]. Los

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil, 3 a 14 de junio de 1992.

[7] Fajardo del Castillo, T. (2017): Sobre los 25 Años de la Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VIII, núm. 1, p. 4.

[8] El IPCC fue establecido en 1988 conjuntamente por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Organización Meteorológica Mundial para la evaluación periódica del cambio climático, destacando tanto las repercusiones como los riesgos que se generarán en un futuro. Estos estudios consolidan una base científica para las negociaciones dentro del ámbito del régimen internacional sobre cambio climático.

[9] IPCC (2014): *Cambio Climático 2014: Informe de síntesis*, Core Writing Team, R. K. Pachauri and L. A. Meyers (eds.), Ginebra, Suiza, p. 42.

[10] IPCC (2018): <Resumen para responsables de políticas> en Masson-Delmotte, V., Zhai, P., Pörtner, O., Roberts, D., Skea, J., Shukla, P.R., Pirani, A., Moufouma-Okia, W., Péan, C., Pidcock, R., Connor, S., Matthews, J.B.R., Chen, Y., Zhou, X., Gomis, M.I., Lonnoy, E., Maycock, T., Tignor, M., and Waterfields, T., (eds.): *Calentamiento global de 1,5 ºC, Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 ºC con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento por erradicar la pobreza*.

[11] Hasta la fecha, se publicó el 9 de agosto de 2021 la contribución del Grupo I al Sexto Informe de Evaluación, el 28 de febrero de 2022 la contribución del Grupo de Trabajo II y el 4 de abril de 2022 la contribución del Grupo de Trabajo III. El informe de síntesis, como último de los resultados de la evaluación, está programada su publicación para marzo de 2023.

resultados de este sexto ciclo de evaluación podrán proporcionar una visión sobre cómo la acción climática, llevada a cabo por los Estados, está consiguiendo o no una bajada de GEI (en adelante, GEI). De esta manera, se prevé que el último de los resultados del sexto período de evaluación del IPCC, a saber, el informe de síntesis para informar al balance global de emisiones de GEI, esté publicado para marzo de 2023.

Estas cuestiones son relevantes, toda vez que la capacidad del cambio climático para generar una multitud de impactos generalizados, afecta al medio ambiente y, por lo tanto, a las condiciones de vida en la Tierra y por ello, requiere la toma de acciones que ayuden a reducir los GEI y, de esta manera, reducir los costes y la dificultad de la toma de acciones de adaptación, particularmente en aquellos Estados especialmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático. Por lo tanto, las medidas a tomar para afrontar este desafío en el contexto de un mundo globalizado y, en consecuencia, interdependiente, han de dar prioridad a la cooperación internacional y al multilateralismo.

Es en este contexto. es dónde juega un papel fundamental la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (en adelante, CMNUCC), que pretende configurarse como un instrumento jurídico que va a establecer el marco de la regulación jurídica internacional en materia de cambio climático[12]. En el ámbito concreto de la acción jurídica internacional relativa al cambio climático, el artículo 2 de la CMNUCC pone de relieve que la estabilización de las concentraciones de GEI en la atmósfera para impedir interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático, ha de ser el objetivo a perseguir.

De ello se deduce que, el modelo actual no es sostenible y, por lo tanto, debe de producirse una transición a otro que requiere importantes cambios a nivel social, político y económico de gran calado. Como señala la Profesora Borrás, "[…] se ha de dar nuevas transformaciones jurídico-políticas […] requiriendo cambios ecosociales verdaderamente profundos, globales e integrales, que no solo afectan al ordenamiento jurídico, sino a todas las actividades y actitudes humanas en relación con las especies no humanas"[13]. Esta situación ha conducido a una disparidad de posiciones de los sujetos que configuran la Comunidad Internacional, así como, de los actores que pretenden influir en los procesos negociadores que permite evolucionar el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático.

Véase: IPCC (2021): Climate Change 2021: The Physical Science Basis, Working Group I Contribution to the Sixth Assement Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change; IPCC (2022): *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Working Group II Contribution to the Sixth Assement Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change; IPCC (2022): *Climate Change 2022: Mitigation of Cilmate Change*, Working Group III Contribution to the Sixth Assement Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.

[12] Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, aprobada en la Sede de las Naciones Unidas, en Nueva York, el 9 de mayo de 1992. Entró en vigor el 21 de marzo de 1994, de acuerdo con su artículo 23.1. United Nations, *Treaty Series*, vol. 1771. Actualmente son 195 Estados Partes de la CMNUCC (https://treaties.un.org; última consulta, el 10 de enero de 2023). El Estado español lo ratificó en 1994, mediante el instrumento de ratificación publicado en, *BOE* núm. 27, de 1 de febrero de 1994.

[13] Borrás Pentinat, S. (2022): Del Antropoceno al Ecoceno: propuestas jurídicas de la transición ecosocial para el cuidado de la vida, *Iberoamerican Journal of Development Studies*, p. 35.

Respecto a esta cuestión, el objetivo marcado por la Convención es bastante genérico y, en ningún momento realiza una concreción del mismo, dejando su precisión a los instrumentos conexos que desarrollen la misma. Esta cuestión tiene que verse en el contexto de las negociaciones de las Convenciones en materia de medio ambiente que, como señalan el Profesor Juste Ruiz y la Profesora Castillo Ruiz, "ésta trata de establecer un marco normativo e institucional para afrontar el problema del cambio climático, enunciando los objetivos, principios y compromisos básicos y creando el aparato institucional necesario"[14]. Por ello, los dos instrumentos conexos a la CMNUCC: el Protocolo de Kioto (en adelante, PK), y el Acuerdo de París (en adelante, AP), tratan de dar concreción a ciertos elementos de la Convención para darle efectividad a la misma. Sin embargo, ambos cuentan con enfoques radicalmente distintos[15].

Si bien el Derecho Internacional Ambiental es reconocido por su carácter innovador respecto a las técnicas jurídicas utilizadas para afrontar los problemas ambientales, la nueva arquitectura tejida en el AP para mitigar el cambio climático, ha puesto de relieve esta característica innovadora, como en su momento también así lo fue la establecida en el PK[16]. Tal como indica la Profesora Rajamani, la falta de voluntad política, los compromisos ambiguos y la involucración de una multitud de actores - más allá de los sujetos tradicionales: los Estados -, conduce a la producción de un régimen "innovador y experimental", que desafía los límites del Derecho Internacional y enriquece la práctica de los Estados[17].

---

[14] Juste Ruiz, J. y Castillo Daudí, M. (2014): *La Protección del Medio Ambiente en el Ámbito Internacional y en la Unión Europea*, Tirant Lo Blanch, Valencia, p. 123.

[15] Protocolo de Kioto de la CMNUCC, adoptado en Kioto, el 10 de diciembre de 1997. United Nations, *Treaty Series*, vol. 2003. De acuerdo con su artículo 24(1), se abrió a la firma desde el 16 de marzo de 1998 a 15 de marzo de 1999. Conforme a su artículo 25, apartados 1 y 3, entró en vigor el 16 de febrero de 2005. Actualmente, son 192 Estados Partes (https://treaties.un.org; última consulta, el 10 de enero de 2023). El Estado español lo ratificó en 1997, mediante el instrumento de ratificación publicado en, *BOE* núm.33, de 8 de febrero de 2005.

Enmienda de Doha al Protocolo de Kioto, de 8 de Diciembre de 2012. United Nations, *Treaty Series*, No. 30822. Actualmente cuenta con 148 Estados Partes, entre los que no se encuentran Estados Unidos, Canadá, Rusia, Japón. El Estado español prestó su consentimiento el 14 de noviembre de 2017, y entró en vigor a nivel interno el 31 de diciembre de 2020, mediante el instrumento de aceptación por el que se aprueba la Enmienda de Doha al Protocolo de Kioto publicado en, *BOE* núm. 293, de 6 de noviembre de 2020 (https://treaties.un.org; última consulta, el 10 de enero de 2023).

Acuerdo de París de la CMNUCC, adoptado en París, el 12 de diciembre de 2015. United Nations, *Treaty Series*, No. 54113. De acuerdo con su artículo 20, se abrió a la firma desde el 22 de abril de 2016 hasta el 21 de abril de 2017. Conforme al artículo 21(1), entró en vigor el 4 de noviembre de 2016. Actualmente son 198 Estados Partes (https://treaties.un.org; última consulta, el 10 de enero de 2023). El Estado español lo ratificó en 2015, mediante el instrumento de ratificación publicado en, *BOE* núm. 28, de 2 de febrero de 2017.

[16] En este sentido, Alexandre Kiss y Dinah Shelton, reconocen que es un hecho que, en el campo del Derecho Internacional Ambiental debido al crecimiento experimentado, ha tenido que recurrir al desarrollo de elementos innovadores que hace que contraste con el resto de las demás áreas del Derecho Internacional Público. Kiss, A, and Shelton, D. (2007): *Guide to International Environmental Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, p. 74.

[17] Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation in the International Climate Change, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 404, p. 41.

Sin embargo, el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático debe ser visto desde un punto de vista evolutivo. En un primer momento, el PK intenta que, en virtud del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las respectivas capacidades (en adelante, RCD-RC), los Estados desarrollados han de asumir en mayor medida la respuesta ante el cambio climático. De esta manera, el PK, como primer instrumento conexo o de desarrollo de la CMNUCC, apuesta por un modelo *top-down*, mediante el cual se asignan compromisos de reducción de emisiones de GEI para los Estados desarrollados.

Esta diferenciación parte del listado realizado por la CMNUCC, que incluyó a aquellos Estados considerados como desarrollados y, por lo tanto, laa obligaciones internacionales de reducción de GEI que asumen. No obstante, teniendo en cuenta que el grado de desarrollo difiere entre ellos, se realiza una subcategoría dentro de este grupo que incluyó a aquellos Estados que se encontraban en una transición hacia una economía de mercado. Para estos, se les proporcionó un conjunto de medidas más flexibles para el cumplimiento de sus obligaciones a aquellos Estados en desarrollo[18]. Como señala la Profesora Giles Carnero, esta tiene su origen en la necesidad mostrada en el Comité Intergubernamental de negociación para la diferenciación de aquellos países que habían formado parte del bloque comunista[19].

Este modelo comenzó con ciertos inconvenientes, en primer lugar, no fue ratificado por uno de los Estados que más GEI emitía, como son los Estados Unidos, y, por otra parte, ciertos Estados con grandes emisiones de estos gases no tenían compromisos de reducción, bástese nombrar China, India o Brasil. El segundo período de compromisos del PK (2013-2020) fue adoptado en la Conferencia de las Partes (en adelante COP, por sus siglas en inglés) de Doha. En ella se puso de relieve una falta de eficacia ambiental de este instrumento jurídico debido a que, por un lado, se produjo la retirada de Canadá y Japón, entre otros, y eso unido a la no ratificación de Estados Unidos, los Estados Partes en el PK suponen el 12% del global de emisiones. Por otro lado, esta falta de eficacia ambiental, debido al número de Partes que firmaron la enmienda y los que asumieron realmente compromisos de reducción, se le ha de sumar la relacionada a cuestiones temporales pues, la enmienda, entró en vigor internacional con bastante retraso[20].

La principal cuestión en la que surgieron las discrepancias, gira en torno al principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, lo que hace que sea un elemento indicativo de que el modelo *top-down* diseñado en el PK,

[18] Véase, entre otros: arts. 3.5, 3.6, 11.3 PK.

[19] Giles Carnero, R. (2003): *La amenaza contra la capa de ozono y el cambio climático: respuesta jurídico-internacional*, Universidad de Huelva Publicaciones 196.

[20] De conformidad con el artículo 20.4 y 21.7 del Protocolo de Kioto, la Enmienda entró en vigor el 31 de Diciembre de 2020. Teniendo en cuenta que el primer período de compromisos tenía como horizonte temporal hasta 2012, el período comprendido entre 20213-2020. Teniendo en cuenta que, la gran mayoría de Estados prestaron su consentimiento posterior al año 2015, esto se traduce de entrada en una falta de aplicación del propio instrumento que, finalmente, redunda en su eficacia ambiental para la reducción de emisiones de GEI.

cada vez contaba con menos apoyo y, que esto, marcó las propias negociaciones climáticas. Supuso de esta manera el surgimiento de posturas enfrentadas, que se vio con una mayor claridad en la COP-15 celebrada en Copenhague. Pese a la diversidad de posiciones relacionadas, entre otros, con aspectos como la asunción obligaciones internacionales de reducción de GEI como elemento operativo del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas o la vulnerabilidad.

La Profesora Giles Carnero destaca dos posiciones que llevaron a esta situación de posturas enfrentadas[21]. Por un lado, la posición que mantuvo Estados Unidos, favorable de que los Estados en desarrollo asuman también objetivos de reducción de GEI. De esta manera, este nuevo cambio de rumbo pasaba por la adopción de un nuevo instrumento jurídico internacional, escapando del modelo "top-down" establecido por el PK y, por lo tanto, como señala la Profesora Campins Eritja, apostando por una arquitectura "bottom-up", cuyas características principales son una mayor descentralización y ascendente[22]. Por otro lado, la posición de la Unión Europea que, en cualquier caso, pasaba por el establecimiento de objetivos de reducción en el contexto del Protocolo de Kioto[23].

En Copenhague se puso de manifiesto un entendimiento compartido respecto a limitar el aumento de temperatura global del planeta a los 2º C respecto a los niveles preindustriales y la posibilidad de reforzar este objetivo para que el aumento no sea superior a los 1,5º C[24]. Sin embargo, no se logró un consenso para la adopción de un nuevo instrumento jurídico internacional vinculante, por lo que la COP "tomó nota" del Acuerdo de Copenhague, quedando de esta manera, como señala el Profesor Godínez Rosales, como una declaración política[25]. A pesar de ello, como señala el mismo autor, "diversos países implementaron de manera voluntaria sus disposiciones, entre ellas la relativa a presentar antes del 31 de enero de 2010 metas cuantificadas de reducción de las emisiones relativas al conjunto de la economía para 2020 (…) para el caso de países Anexo I y acciones nacionales apropiadas de mitigación (…) para los países no-Anexo I"[26].

---

[21] Giles Carnero, R. (2010): La reunión de Copenhague de 2009: Las nuevas negociaciones en torno al Principio de Responsabilidades Comunes pero diferenciadas de los Estados en materia de clima, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 42/2010, pp. 142-143.

[22] Véase la propuesta de nuevo protocolo a la CMNUCC presentado por Estados Unidos para su consideración en la COP-15. Doc. FCCC/CP/2009/7, de 6 de junio de 2009.
Campins Eritja, M. (2015): De Kioto a París: ¿Evolución o involución de las negociaciones internacionales sobre el cambio climático?, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 61, p. 6.

[23] Giles Carnero, R. (2010): La reunión de Copenhague…, *op. cit.*, p. 143.

[24] Véase: Decisión 2/CP.15: *Acuerdo de Copenhague*, Doc. FCCC/CP/2009/11/Add.1, párs. 1, 2 y 12.

[25] Godínez Rosales, R. (2018): <La ruta a París: el proceso de negociación del nuevo acuerdo>, en Borrás Pentinat, S. y Villavicencio Calzadilla, P. (eds.), *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, p. 60.

[26] *Ibidem*. Véase, en este sentido, el Apéndice I y II de la Decisión 2/CP.15, sobre los datos a facilitar para la presentación de las metas cuantificadas de reducción de las emisiones relativas al conjunto de la economía para 2020 y sobre los datos de las medidas de mitigación apropiadas para cada país de las Partes que son países en desarrollo, respectivamente.

Si bien, las expectativas puestas en Copenhague fueron bastante altas, su resultado final contrasta con las mismas. De esta manera, como destacan varios autores, el proceso de negociación, asociado al parámetro de legitimidad, va a influir en las negociaciones en el seno de la CMNUCC y, por lo tanto, en la eficacia de las mismas[27]. Por ello, en la COP-15, se plantearon cuestiones de legitimidad en el proceso negociador, principalmente derivadas de que el Acuerdo de Copenhague se aparta de los textos proporcionados por la labor realizada por el Grupo de Trabajo, proporcionándose un texto alternativo negociado por el "grupo de amigos" del Presidente.

Esta técnica negociadora es perjudicial en un doble sentido, por un lado, se aparta de un procedimiento transparente para llegar a un acuerdo y, por otro lado, no todos son invitados a participar en las negociaciones pues, su composición, recae en el Presidente que, a su vez, tiene amplio margen de discrecionalidad[28]. Es por ello que, quedan fuera aquellos Estados que pueden mostrar resistencia a un acuerdo, por falta de un entendimiento compartido, además de aquellos observadores que pueden plantear una gran resistencia al mismo. En este sentido, la solidez del entendimiento compartido pasa, entre otras cuestiones, por llegar a resultados concretos que cumplan con el criterio de la legalidad.

Esto aporta un gran número de conexiones que, de un modo u otro, puede lograr una evolución más robusta del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático. Se ha de tener presente que, para lograr un consenso y evitar posturas encontradas, se ha de hacer partícipe tanto a todos los Estados como a aquellos actores que, en calidad de observadores, finalmente van a jugar un papel fundamental en la implementación del texto del tratado resultante. Sin una implicación previa en el proceso negociador, la interrelaciones entre Estados y actores internacionales van a ser más débiles para la búsqueda de soluciones climáticas.

En este sentido, en la COP 17 celebrada en Durban del 28 de noviembre a 11 de diciembre de 2011 se estableció un órgano subsidiario denominado Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre la Plataforma de Durban para la Acción Reforzada[29]. Entre sus mandatos se encontraba la elaboración de un "protocolo, instrumento legal o resultado acordado con fuerza legal", para lo cual, se estableció un plazo para su conclusión, "a más tardar en 2015" para finalmente ser aprobado por la COP 21. Todo ello con vistas de que entrara en vigor y se aplicara a partir de 2020[30]. De esta manera, independientemente de la indefinición de la naturaleza jurídica del nuevo instrumento que, como señala el

[27] Véase, entre otras: Vihma, A. y Kulovesi, K. (2013): Can Attention to the Process Improve the Efficiency of the UNFCCC Negotiations?, *Carbon and Climate Law Review*, vol. 7/4, p. 250; Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, p. 46; Brunnée, J. y Toope, S. (2013): *Legitimacy and Legality in International Law: An Interactional Account*, Cambridge University Press, New York, p. 216; Bulmer, J., Meinhar, D. y Klein, D. (2017): <Negotiating History of the Paris Agreement>, in Klein, D., Carazo, M. P., Doelle, M., Bulmer, J. and Highman, A.: *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, Oxford, p. 58.

[28] Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, pp. 59-61.

[29] Véase: Decisión 1/CP.17: *Establecimiento de un Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada*.

[30] *Ibidem*: pár. 4.

Profesor Godínez Rosales, se debió a la voluntad de configurar un marco de "flexibilidad y acomodar los intereses de diversas Partes", abrió la vía a un nuevo modelo de acción climática[31].

En las negociaciones sobre este instrumento jurídico se consolidó el enfoque "bottom-up" que, ya en la COP 19 celebrada en Varsovia, se asoció al término de Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (en adelante, CDNN), apartándose del concepto de compromisos de reducción o limitación de GEI del PK[32]. Son los Estados, por lo tanto, los que van a determinar el nivel de reducción de los GEI que pretenden alcanzar, "sin prejuzgar la naturaleza jurídica de las mismas"[33]. Se realizó un llamamiento a los Estados para que comunicaran sus CDNN con suficiente antelación a la celebración de la COP 21. No obstante, el contenido de las mismas no fue determinado en las Decisiones resultantes de la COP 19, que tan sólo se limitó a establecer que las mismas deben promover "la claridad, la transparencia y la comprensión" de las mismas, dejando su determinación para la COP 20[34].

En la COP 20 celebrada en Lima del 1 a 14 de diciembre de 2014, se aprobó el denominado "Llamado de Lima para la Acción Climática"[35]. En este se concretó que la nueva técnica jurídica va a ser aplicable a todos los Estados Partes, ya se trate de un país en desarrollo o desarrollado, con la finalidad de conseguir el objetivo de la CMNUCC, enunciado en su artículo 2[36]. Además, introdujo un elemento de progresividad, de tal manera que la contribución presentada deberá "representar un avance con respecto a los compromisos actuales de esa Parte"[37]. Asimismo, se concretó la información que se podría proporcionar por los Estados al comunicar sus Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (en adelante, CPDNN), entre otra, el punto de referencia, los plazos y/o períodos de aplicación, el ámbito y la cobertura, los métodos para contabilizar las emisiones y absorciones antropógenas de GEI, así como una justificación sobre el porqué considera que la contribución presentada es justa y ambiciosa, teniendo en cuenta las "circunstancias nacionales"[38].

En este contexto, en la COP 21 celebrada en París se adoptó un nuevo instrumento jurídico internacional que pretende encauzar y aumentar la ambición de la acción climática. El AP, en este sentido, consagró una arquitectura bajo el enfoque bottom-up. El éxito del mismo, puede verse en su rápida entrada en vigor el 4 de noviembre de 2016, casi 6 meses después de que se abriera a su firma el 22 de abril de 2016. Es por ello que, parece adecuado abordar la técnica de las CDNN, por un lado, por ser el eje central sobre el que va a girar la arquitectura del AP y, por otro lado, por el momento de la negociación internacional en materia de cambio climático.

---

[31] Godínez Rosales, R. (2018): <La ruta de Kioto a París…, *op. cit.*,, 62.

[32] Decisión 1/CP.19: *Intensificación de los trabajos relativos a la Plataforma de Durban*, pár. 2 b)

[33] *Ibidem.*

[34] *Ibidem.*

[35] Decisión 1/CP.20: *Llamado de Lima para la Acción Climática*.

[36] *Ibidem*: pár. 9.

[37] *Ibidem*: pár. 10.

[38] *Ibidem*: pár. 14.

Por ello, el AP va a suponer un gran avance en las negociaciones internacionales, debido a que logró el consenso de una destacada mayoría de los Estados para lograr la mitigación del cambio climático, así como su adaptación a los efectos adversos a éste. De esta manera, pone fin a varios años caracterizados por no concretarse avances significativos. Estaríamos ante un cambio de paradigma jurídico para afrontar un problema global, de tal manera que, la clave del consenso va a radicar en el nuevo enfoque bottom-up que se configura en el AP, y cuyo elemento principal son las CDNN. Todo ello indica que el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático está en continua evolución a través de las negociaciones de la COP. Teniendo en cuenta todo lo anterior, se expone seguidamente el objeto e interés de la tesis, los objetivos de la misma, así como la metodología a seguir.

1.- Objeto e interés de la tesis

La presente tesis tiene como objeto el estudio de las CDNN, como principal técnica mediante la cual los Estados van a asumir la obligación internacional de reducción de los GEI. Si bien el modelo seguido hasta Copenhague se basó en la imposición de objetivos de reducción o limitación de GEI, tal como estableció el PK, desde la COP de 2009 se puso de relieve la necesidad de cambiar el enfoque. En este sentido, como destaca la Profesora Campins Eritja, la "[a]rquitectura basada tradicionalmente en un enfoque "*top-down"*, es decir, en una planificación centralizada y descendiente de los objetivos y las acciones a realizar (…) está siendo progresivamente desplazado por otro enfoque "*bottom-up*", mucho más descentralizado y de carácter ascendente, en el que resultan esenciales los compromisos de mitigación que unilateralmente asumen las Partes, conforme a sus circunstancias y prioridades nacionales"[39].

En este contexto, las CDNN como herramienta de la que se van a valer los Estados Partes en la presentación de sus propios objetivos de reducción o limitación de GEI, así como la definición, en términos generales, de un conjunto de medidas para conseguirlo, se vuelve la piedra angular sobre la que se va a articular esta arquitectura. Tal es así que las CDNN, van a su poner el nuevo enlace entre el plano internacional y el plano interno en un doble sentido. Por un lado, se ha de insistir en la idea de que los Estados tienen una obligación procedimental de presentar sus CDNN, en las que se van a expresar sus objetivos de reducción (esta es la trascendencia a nivel internacional). La forma de conseguir alcanzar los objetivos y, por ello, contribuir a los objetivos de reducción de temperatura a largo plazo establecidos en el artículo 2 del AP, va a consistir en un conjunto de acciones que se van a llevar a cabo a nivel nacional.

Es por ello que, estas acciones dirigidas a nivel nacional, para poder ser puestas en la práctica, precisan del apoyo de entidades subnacionales, configurándose de esa manera una gobernanza multinivel. Además de ello, se da una paradoja que ya se vino advirtiendo en algunos casos y que supone la acción de entidades subnacionales y locales para la reducción de GEI, ante unos Estados que se han mostrado reacios a aumentar su ambición para combatir el cambio climático. Esto hace pensar que, cada vez más se están configurando un

[39] Campins Eritja, M. (2015): De Kioto a París…, *op. cit.*, p. 6.

conjunto de redes y comunidades epistémicas que se hacen incondicionales al reto de conseguir alcanzar los objetivos de temperatura por debajo de los cuales los impactos del cambio climático serían menores.

En este sentido, como señala la Profesora Ruiz Campillo, "la importancia de las ciudades en la política global ha conducido, por ejemplo, a un incremento en el número de trabajos sobre la paradiplomacia de las ciudades, una nueva línea de investigación que está contribuyendo a conocer en mayor profundidad el posible papel que las ciudades pueden tener en un mundo en el que, hasta hace poco, los Estados eran los grandes protagonistas en las relaciones internacionales"[40]. Además de ello, las ciudades se consideran la base para la transición socioecológica que puede ayudar a esos pretendidos objetivos de temperatura a largo plazo que tanto el IPCC como el AP fijan como límites para evitar los fuertes impactos del cambio climático. En esta línea, la Profesora Mora Ruiz, analiza el concepto de *Smart Cities* y su vinculación jurídica-social, que tiene entre otras manifestaciones aspectos tan relevantes como la gobernanza, la población, la economía, el transporte y la movilidad y la sostenibilidad[41].

En este ámbito, cabe destacar el papel cada vez mayor que tiene la población en la toma de decisiones. En este sentido, distintas organizaciones no gubernamentales, así como la población civil no organizada, van a presionar a sus propios representantes para que apueste por una acción climática cada vez más reforzada, sobre todo a medida que los efectos climáticos adversos cada vez se van percibiendo con más asiduidad y dureza. A este respecto, no sólo cabe destacar la presencia de las organizaciones no gubernamentales en las sesiones plenarias deliberativas de las COP, sino también la acción ciudadana que ejercen contra los Estados que no adoptan unos objetivos de reducción de GEI suficientes y, por lo tanto, están anclados en la inacción para abordar el problema de gran magnitud al que nos enfrentamos[42].

No sólo en este ámbito se han propiciado la creación de redes que apuestan por una acción más ambiciosa para combatir el cambio climático, sino

---

[40] Ruiz Campillo, X. (2021): <El poder de las ciudades: redes transnacionales e impacto local>, en Mora Ruiz, M.: *Smart cities, innovación social y jurídica o el reto de la transición ecológica*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 21-22.

[41] Mora Ruiz, M. (2021): <La ordenación futura de las ciudades como cauce de innovación jurídico-social: ¿hacia las ciudades inteligentes?>, en Mora Ruiz, M.: *Smart cities, innovación social y jurídica o el reto de la transición ecológica*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 303-307.

[42] En este sentido, véase, entre otros, el caso Urgenda c. Países Bajos. Tribunal del Distrito de La Haya (Sala de lo Mercantil). Sentencia de 24 de junio de 2015 (ECLI:RBDHA:2015:7196). Para más detalles, puede consultarse, entre otros: Borrás Pentinat, S. (2017): Movimientos para la justicia climática global: replanteando el escenario internacional del cambio climático, *Relaciones Internacionales*, núm. 33; Borrás Pentinat, S. y Felipe Pérez, B. (2016): *El régimen jurídico del cambio climático: entre la justicia climática y los derechos humanos*, Working Paper núm. 2; Rodríguez García, N. (2016): Responsabilidad del Estado y Cambio Climático: el caso Urgenda c. Países Bajos, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 7, núm. 2; Meguro, M. (2020): State of the Netherlands v. Urgenda Foundation, *American Journal of International Law*, vol. 114; Mayer, B. (2019): The State of the Netherlands v. Urgenda Foundation: Ruling of the Court of Appeal of The Hague (9 October 2018), *Transnational Environmental Law*, vol. 8; Verschuuren, J. (2019): The State of the Netherlands v Urgenda Foundation: The Hague Court of Appeal upholds judgment requiring the Netherlands to further reduce its greenhouse gas emissions, *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 28.

que, a través de distintos foros, formales e informales, se están generando un conocimiento compartido sobre aquellas prácticas más adecuadas para logar el fin del tratado internacional celebrado en París en 2015. Podemos destacar grupos que tienen por objetivo abordar temas sobre cómo lograr una mejor operatividad en ciertos pilares sobre los que se sustentan el propio tratado, como el aumento de la capacidad o la transferencia de tecnología. Esto es muy significativo si tenemos en cuenta que uno de los principios sobre el que gira el propio régimen jurídico internacional en material de cambio climático es el de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, a la luz de las circunstancias nacionales.

No puede olvidarse, por lo tanto, que la lucha contra el cambio climático tiene múltiples niveles y que, de una manera u otra, todos ellos se interrelacionan entre sí, para lograr dos cuestiones relevantes. Una primera, conseguir una mayor ambición en la reducción de GEI que va a proporcionar una ayuda en la consecución de las CDNN y, una segunda, conseguir los objetivos globales fijados por el AP. Nuevamente, se destaca las CDNN como la pieza o herramienta fundamental para abordar el problema del cambio climático y que, dada su flexibilidad debida a su enfoque, puede permitir, en principio, una mayor acción climática.

Siendo las CDNN, incluyendo sus elementos, caracteres y eficacia, el objeto de estudio, la relevancia de la tesis deriva de las cuestiones que se pretenden abordar, pues las CDNN ofrecen una oportunidad que deviene de que éstas se constituyen como elemento clave para la implementación del AP. Además de ello, supone una técnica cuya evaluación es relevante para la valoración de aspectos generales con el sistema de fuentes del Derecho Internacional Público. Por un lado, la implementación de todas las CDNN debe conseguir los objetivos del AP, por lo que estamos hablando de que la acción colectiva es la que va a conseguir, o no, que se eviten los impactos adversos que provocarían un aumento de temperatura de la atmósfera por encima de las que apunta el IPCC. Por otro lado, la naturaleza jurídica de esta herramienta ha sido muy debatida respecto a cuestiones tan relevantes como la obligatoriedad respecto a su contenido que, finalmente, se encuentra alojado fuera del propio tratado internacional.

Por ello, esta cuestión es de gran importancia en materia de fuentes del Derecho Internacional Público pues, en uno u otro sentido, puede hablarse de actos unilaterales o bien puede hablarse que los objetivos fijados en las propias CDNN no son vinculantes. Incluso puede hablarse que el contenido, más allá de ser un acto unilateral, es igualmente obligatorio conforme al principio de progresión que asume y fija el AP o bien, puede hablarse de que tan sólo rige el principio de la buena fe en su cumplimiento. Todas estas cuestiones vinculadas a la naturaleza jurídica de las CDNN han sido objeto de debate doctrinal, de tal manera que se van a plantear ciertos problemas en el sistema de fuentes. Supone en sí mismo, además, un ámbito en el que reflexionar sobre las cuestiones generales del consentimiento estatal y la capacidad de control del régimen internacional, lo que se inserta en un debate siempre abierto en la doctrina internacionalista sobre la concreción, implementación y control de la obligación internacional.

Además de estas consideraciones, las CDNN suponen una herramienta concreta utilizada por el AP para superar la parálisis del régimen internacional y avanzar en la acción de mitigación y adaptación al cambio climático, pero en sí mismas suponen una gobernanza multinivel y multisectorial del cambio climático, cuyo desarrollo e implementación servirán de modelo en otros sectores del Derecho Internacional del Medio Ambiente. Como ya se ha mencionado anteriormente, las redes y comunidades epistémicas que se van configurando en el entorno de los órganos de toma de decisiones del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, van a tener un gran potencial en la implementación de las CDNN y, como señalan la Profesora Brunnée y el Profesor Toope, van a fortalecer el modelo elegido[43].

En este sentido, como indica el Profesor Salinas Alcega nos acercamos más hacia un modelo multipolar, cuestión que puede apuntar hacia una ineficacia del régimen jurídico internacional sobre cambio climático o, por el contrario, hacia un nuevo modelo en el que la presión de las distintas redes configuradoras de la acción climática no deje esta cuestión a merced de la voluntad política de los Estados[44]. En cualquier caso, estamos hablando, en este sentido, del modelo del que ya había puesto de relieve la Profesora Ostrom, enfocado en sistemas policéntricos para hacer frente a la acción colectiva para mitigar el cambio climático, que pone de relieve que los mismos tienen un gran potencial para "mejorar la innovación, el aprendizaje, la adaptación, la confiabilidad, los niveles de cooperación de los participantes y el logro de resultados más efectivos, equitativos y sostenibles en múltiples escalas […]"[45].

En el desarrollo de esta tesis se pretende, por lo tanto, aportar el análisis y la reflexión académica sobre una técnica novedosa como son las CDNN. Esta cuestión tiene gran relevancia si tenemos presente que, como señala la Profesora Fajardo del Castillo, el AP es un punto de partida importante para la el desarrollo progresivo del Derecho internacional, concretamente para el régimen internacional en materia de cambio climático[46]. Asimismo, esta trascendencia se plasma en la implicación que tiene esta técnica en aquellos aspectos generales en materia de fuentes, como son sujetos y actores.

Además, no podemos olvidar el peso que va a tener la práctica ulterior de los Estados, pues de ella se van a ir definiendo conceptos que tienen una indefinición jurídica en el ámbito del AP, póngase por ejemplo la ambición o la progresión, pues no todas las acciones para la implementación de las CDNN van a jugar el mismo papel para dar contenido a estos conceptos. Por último, la

[43] Brunnée, J. and Toope, S. J. (2011): International Law: An interactional Accountability, *International Theory*, 3(02), p. 307-308.

[44] Salinas Alcega, S. (2018): El Acuerdo de París de diciembre de 2015: la sustitución del multilateralismo por la multipolaridad en la cooperación climática internacional, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 70/1, pp. 58-60.

[45] Ostrom, E. (2010): Polycentric system for coping with collective action and global environmental change, *Global Environmental Change*, núm. 20, p. 552.

[46] Fajardo del Castillo, T. (2018): 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.

interrelación entre regímenes jurídicos internacionales va a ser fundamental, toda vez que el cambio climático es un problema que ha de ser abordado transversalmente y, por lo tanto, la regulación de otros ámbitos materiales, van a incidir directamente en la eficacia de la lucha contra el cambio climático.

La premisa de la que se va a partir, en esta tesis, es que la técnica de las CDNN va a ser el elemento clave con el que se cambia el enfoque de las negociaciones climáticas y el proceso de definición de la obligación climática. De esta manera, se configura una técnica jurídica de corte procedimental más que sustantiva, para que los Estados asuman la obligación internacional. Asimismo, a través del desempeño de la práctica de los Estados van a dar cumplimiento a la obligación unilateral contraída, además de propiciar la definición de conceptos de bastante relevancia, pues de ellos va a depender la eficacia del propio tratado. Es por ello que, el cambio de enfoque va a propiciar el establecimiento de un sistema en el que se da prioridad al diálogo con los sistemas nacionales para aumentar la eficacia ambiental y, de esta manera, conseguir que las medidas adoptadas a nivel nacional sirvan para dar cumplimiento a las obligaciones jurídicas asumidas por los Estados, así como para conseguir doblegar la tendencia de emisiones de GEI y conducirla a niveles que no sean peligrosos.

La justificación de trabajar sobre esta materia obedece a dos razones. En primer lugar, resulta coherente con la trayectoria de formación del doctorando, dado los estudios cursados por el doctorando, Licenciatura de Ciencias Ambientales, Grado en Derecho y Máster de Derecho Ambiental, y actualmente cursando el doctorado en Ciencias Jurídicas en la línea de investigación "Derecho Público: Retos actuales de Gobernanza y Derecho Medioambiental", se sigue una línea coherente con la realización de la tesis que se quiere desarrollar.

Respecto a esta primera razón, la trayectoria de formación del doctorando, el trabajo fin de grado se centró en las interrelaciones que se dan entre el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático y los regímenes jurídicos internacionales en materia de contaminación atmosférica producida por el transporte aéreo y marítimo[47]. El trabajo fin de máster se centró en el acuerdo logrado en Kigali por el que se aprobó el texto de una enmienda al Protocolo de Montreal, que se centró en la reducción de un GEI concreto, el hidrofluorocarbono (en adelante, HFC). Además, la tesis está incluida en el Programa de Doctorado en Derecho de la Universidad de Huelva, que presenta una línea específica de investigación dedicada a Derecho Público: *Retos actuales de Gobernanza y Derecho Medioambiental*. En este sentido, el estudio de la técnica de la CDNN, que además aporta elementos para el desarrollo de la gobernanza global de carácter multisectorial y multinivel, va en consonancia con la línea de doctorado elegida.

[47] Las prácticas realizadas por el doctorando, para la obtención del título de Grado en Derecho, se realizaron en la Capitanía Marítima de Huelva, esto supuso una inestimable ayuda para determinar de una manera práctica las interrelaciones que se dan entre el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático y el régimen jurídico internacional en materia de contaminación atmosférica producida por el transporte marítimo. Es por ello que contar con la experiencia de actual Capitán marítimo, D. Alejandro Andray López y del resto de compañeros, ha supuesto una etapa muy enriquecedora y, por lo tanto, merece un inestimable agradecimiento.

En segundo lugar, por los proyectos en los que el doctorando ha participado. El desarrollo de la tesis discurre paralelamente a la participación de distintos proyectos de investigación del Grupo de Investigación de Derecho Público para la Gobernanza (DERGO): el Proyecto Valorización Ambiental y Gestión Integrada del Agua y los hábitats en el Bajo Guadiana Transfronterizo (POCTEP 0007-VALAGUA-5-P) el Proyecto de Desarrollo de la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la UE en el Bajo Guadiana: oportunidades para la cooperación transfronteriza en la Eurorregión AAA (Referencia 04-2018) y, el que actualmente se encuentra en fase de desarrollo que lleva por título "Construyendo la gobernanza internacional: la interpretación de los tratados a través de la práctica ulterior" (UHU-202037). Toda esta trayectoria, tanto de formación como de investigación, aporta a la tesis un mayor enriquecimiento y una visión más integradora del objeto a abordar.

2.- Objetivos

La presente tesis doctoral tiene como objetivo general el análisis y la valoración de las CDNN, recogidas en el artículo 4 del AP, para el desarrollo del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, y su incidencia como técnica para la creación de la obligación jurídica climática internacional. Este objetivo general se pretende conseguir a través de la consecución de seis objetivos concretos que se encuentran interconectados. El primero de ellos pretende analizar el proceso de la negociación climática, teniendo en cuenta la importancia que tiene la ciencia para mover la postura de los Estados negociadores (objetivo 1). Es por ello que se ha de abordar la imbricación que tiene la ciencia y el Derecho en la evolución del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático.

Esta evolución, como señala la Profesora Giles Carnero, está asociada a las negociaciones climáticas, que se realizan en un marco institucional "ligero y flexible", cuyo órgano plenario va a ser el escenario en el que se van a debatir y tomar decisiones sobre aspectos tan importantes como la conveniencia de introducir nuevas enmiendas, el desarrollo de ciertas cuestiones del texto convencional aprobado para su implementación[48]. Todas estas cuestiones van a ser desarrolladas en el capítulo I.

El segundo de ellos es analizar la forma legal y la naturaleza del AP (objetivo 2), que se va a abordar en el capítulo II. Este análisis resulta necesario por varias cuestiones fundamentales, en primer lugar, es de gran ayuda desarrollar un capítulo introductorio que ponga en contexto el estudio de las CDNN. El tercero de los objetivos es analizar la naturaleza jurídica de las CDNN (objetivo 3), que va a abordarse también en el capítulo II de la presente tesis.

En esta línea, dado el entramado de normas contenidas en el AP, que van desde jurídicamente vinculantes a jurídicamente no vinculantes, se ha de identificar las obligaciones internacionales que de ellas derivan, y determinar

[48] Giles Carnero, R. (2021): *El régimen jurídico internacional en materia de cambio climático: dinámica de avances y limitaciones*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, pp. 57-58.

aquellas que pueden ser tenidas en cuenta a efectos del contexto, de gran importancia para la interpretación o para determinar una acción coherente para mitigar el cambio climático. En este sentido, como señala el Profesor Rodrigo Hernández y la Profesora Abegón Novella, se define los tratados multilaterales de protección de intereses generales como aquellos "que tienen por objeto la regulación y protección de intereses generales de la Comunidad internacional mediante la creación de algunas normas de interés público de las que se derivan obligaciones de estructura integral que tienen una vocación universal"[49].

Sin embargo, no todos los preceptos de un tratado tienen que contener necesariamente una obligación jurídica internacional, sino que, en ciertas ocasiones, especialmente en temas en los que no existe un amplio entendimiento compartido, suele recurrirse a términos ambiguos y no prescriptivos, con la esperanza de seguir avanzando en futuras negociaciones en la regulación de la cooperación internacional sobre la materia. En esta línea, como ya señaló el Profesor Fitzmaurice, "un instrumento vinculante puede contener obligaciones no vinculantes"[50].

El cuarto de los objetivos es analizar el contenido de las CDNN (objetivo 4), que va a ser tratado en el capítulo III de la presente tesis. Para ello, se va a determinar hasta qué punto el nuevo enfoque deja discreción total a los Estados Partes en el AP o bien establece ciertos elementos de contención que limita la autonomía de la voluntad de los mismos. Se ha de recordar que se ha realizado una transición de un enfoque top-down a un enfoque bottom-up, lo que plantea ciertas cuestiones sobre la capacidad que los Estados tienen para diseñar su propia acción climática y, en este sentido, si este diseño tiene que respetar ciertos requisitos normativos que se desprende, ya sea del propio texto convencional, o ya sea de las propias decisiones consensuadas y aprobadas en el seno de la COP.

Este apartado resulta de gran utilidad pues, el grado de uniformidad de las CDNN va a venir dada por los parámetros que los Estados Partes en el AP han de cumplir y, por lo tanto, la uniformidad de la práctica posterior que, en aplicación del instrumento internacional, pueda surgir. Esta cuestión puede ser relevante si se tiene en cuenta que la identificación de una práctica uniforme de los Estados puede generar una práctica ulterior que pueda ayudar a la interpretación del AP, en concepto tales como la ambición o la progresión. Además, en el caso de que no haya una práctica homogénea, se habrá de analizar si se está estableciendo un conjunto de buenas prácticas que pueda ser implementado por los distintos Estados Partes.

El quinto de los objetivos es analizar las oportunidades relativas a la implementación de las CDNN (objetivo 5), que va a ser abordado en el capítulo IV de la presente tesis. La implementación de los tratados internacionales es de vital importancia en términos de eficacia del mismo. Asimismo, y conectado con

[49] Rodrigo Hernández, A. J. y Abegón Novela, M. (2017): El concepto y efectos de los tratados de protección de intereses generales de la Comunidad internacional, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 69/1, p. 170.

[50] Fitzmaurice, M. (2002): The identification and character of treaties and treaty obligations between States in International Law, *British Yearbook of International Law*, vol. 73, p. 185.

el objetivo anterior, la práctica ulterior puede verse favorecida en función de los mecanismos de implementación, o pilares, que se configuran en el AP, a saber, financiación, aumento de la capacidad y transferencia de tecnología.

Asimismo, vinculado al proceso de implementación, surge la necesidad de analizar la contribución aportada por aquellos órganos subnacionales y locales para la consecución de los objetivos de reducción de GEI. En esta línea, se va a tratar la labor que desempeñan las ciudades, por su experiencia en constituir redes para combatir el cambio climático y que, van a servir de ayuda para que los Estados Partes alcancen los objetivos climáticos establecidos en sus CDNN. O incluso van a establecer acciones de mitigación del cambio climático, aun cuando un Estado no ha manifestado una voluntad clara para emprender acciones de reducción de GEI y adaptación al cambio climático. Todas estas cuestiones van a ser tratadas en el capítulo IV de la presente tesis.

El sexto objetivo es analizar la eficacia y valoración del AP y, por consiguiente, de las CDNN (objetivo 6). Esta es una cuestión fundamental en cualquier régimen internacional como es la eficacia y la valoración y es objeto de desarrollo en el capítulo V de la presente tesis. En este sentido, se ha de tener en cuenta los informes del IPCC, los informes globales que se realizan para dar cumplimiento a las disposiciones del propio AP, las actualizaciones de las CDNN en 2020, etc. Además, se ha introducir una cuestión que deriva de la participación de distintos actores a nivel internacional, nacional o subnacional.

3.- El método y la metodología

En los epígrafes siguientes se van a abordar las cuestiones sobre método que va a guiar la presente tesis. Para la elección del mismo, se van a tomar los elementos definidores del régimen jurídico internacional en el que se encuadran las CDNN, entre ellos, el consenso científico, el entendimiento común para dar solución a un problema global y, por lo tanto la protección de un bien colectivo que requiere una acción colectiva, la creación de una serie de órganos que no son Organizaciones Internacionales pero que a la misma vez tienen peculiaridades y las interrelaciones y constitución de redes que se dan entre los distintos sujetos y actores internacionales.

Finalmente, se va a abordar la metodología que se va a seguir a lo largo del desarrollo de la tesis. En este sentido, se va a determinar los distintos enfoques más apropiados a cada uno de los Capítulos contenidos en este estudio. A continuación, se expondrá el método, para el cual se ha elegido una teoría concreta que, en esencia, responde mejor al tema específico objeto de la tesis.

3.1.- Método

La Profesora Brown-Weiss, en su Curso General de Derecho Internacional Público nos acerca a un “mundo caleidoscópico”, poniendo de relieve la complejidad existente a la hora de abordar los problemas jurídicos que

se van a plantear[51]. En este modelo, el "mundo caleidoscópio", es consecuencia del desarrollo de la globalización del sector financiero y económico más allá de las fronteras de los Estados; el aumento de los enfoques bottom-up y los esfuerzos para realizar un control top-down; la generalización de los riesgos producidos por el cambio climático, pandemias, inteligencia artificial, etc.; y el uso generalizado de las tecnologías de la información y la comunicación[52]. Estamos hablando, por lo tanto, de un Derecho Global, en el que ha de abordarse las múltiples posiciones del caleidoscopio.

Esta cuestión ha sido inspiradora para la presente tesis puesto que, como destacan los Profesores Renn y Klinke, se ha de transitar desde un "análisis técnico-científico a un nuevo concepto interdisciplinario de gobernanza de riesgos", de tal manera que las ciencias sociales se convierten en una herramienta para evaluar las "preocupaciones, o identificación y análisis de los problemas que los individuos o la sociedad en su conjunto vinculan a un determinado riesgo"[53].

Por ello, como los mismos autores señalan, "el proceso interdisciplinario de estimación de riesgos debe basarse en análisis científicos; sin embargo, a diferencia de los modelos tradicionales de regulación de riesgos, el proceso científico incluye tanto las ciencias naturales como las ciencias sociales […]"[54]. Tenemos por lo tanto una doble evaluación del riesgo, una consistente en los informes científicos que estiman los daños físicos que se pueden producir y, una política y social, basada en la preocupación social ante un determinado escenario del mismo y el coste económico que se deriva de la toma de acciones.

Los informes científicos del IPCC, considerando ésta como una comunidad o red científica basada en el consenso, ha puesto de relieve la innegable existencia del cambio climático y que las acciones antrópicas están acelerando el proceso de calentamiento atmosférico, lo que conlleva a la generación de una multitud de impactos negativos generalizados. Por ello, se evidencia la necesidad la toma de decisiones que, finalmente, se traduzcan en medidas para la protección de un bien colectivo global. Teniendo en cuenta que el cambio climático es un problema de gran complejidad y la toma de acciones para su mitigación va a incidir en las políticas sectoriales nacionales (energía, transporte, planificación urbanística, agricultura, bosques o industria, entre otros), le da una dimensión multisectorial.

Es por ello que, una multitud de sujetos y actores, públicos o privados, van a estar implicados en la búsqueda de soluciones que, de una u otra manera, permita una transición ecológica equitativa y, por lo tanto, aportaría la dimensión multinivel. Por otra parte, dado que los impactos son generalizados con repercusiones sobre una amplia parte de la sociedad, el cambio climático se está convirtiendo en uno de los principales problemas de preocupación para la

[51] Weiss, B. (2019): *op. cit.*

[52] Weiss, B. (2019): *op. cit.*, p. 51

[53] Renn, O. y Klinke, A. (2022): <Risk>, en Ansell, C. y Torfing, J. (eds.): *Handbook on Theories of Governance*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton, p. 264.

[54] *Ibidem*: p. 267.

misma[55]. La participación de la sociedad civil constituida a través de ONGs en las negociaciones climáticas para la elaboración de normas, ha constituido un avance para dar voz a la opinión pública.

Todo lo anterior nos lleva a una realidad en la que se ha prestar atención a la gobernanza global y abordarla desde un enfoque interdisciplinario de la gobernanza de riesgos. Es por ello que se ha adoptado el propuesto por la Profesora Brunnée y el Profesor Toope, que pueden clasificarse dentro de la corriente constructivista, aunque si bien es cierto que introduce ciertas particularidades en el mismo.

La trayectoria académica y profesional de ambos, ha seguido un paralelismo que permitiría a ambos entrar en contacto y compartir gran parte de sus proyectos e iniciar el planteamiento de una teoría metodológica. Ya en el 2000, publicaron conjuntamente un artículo sobre el Derecho internacional y el constructivismo, lanzando una teoría interaccional con la finalidad de explicar cómo las normas internacionales llegan a surgir, a mutar y, en su caso, finalmente a extinguirse o a perpetuarse[56].

Esta teoría, con el paso del tiempo, el método ha sido refinando hasta llegar a la publicación de una monografía en el 2010 titulada: "Legitimacy and Legality in International Law: An Interactional Account"[57]. En ella expone una teoría jurídica basada en el constructivismo que ayuda a explicar los mecanismos a través de los cuales, las normas internacionales van a crear una fidelidad atendiendo a parámetros de legalidad y la práctica desarrollada posteriormente a través de comunidades epistémicas y redes de trabajo. Estos mecanismos finalmente pueden influir en la toma de decisiones a la hora de abordar un problema ambiental concreto. Este enfoque aporta una visión interdisciplinar para abordar las soluciones a problemas internacionales complejos y que escapa a la concepción tradicional positivista que, en ciertos momentos, poseen ciertas limitaciones para tratar cómo los actores influyen en los sujetos internacionales y, por lo tanto, en el desarrollo del Derecho internacional y en la eficacia en la implementación de las normas internacionales.

El constructivismo, como corriente multidisciplinar, descansa en la filosofía, la sociología y la antropología que, tal como señala el Profesor Roucounas, van a incidir en además en aquellas percepciones sobre la sociedad civil global y la gobernanza global[58]. En este sentido, se ve superada la idea de que los intereses de los Estados es la suma aritmética de los intereses individuales de los mismos, de tal manera que estos van a responder a otras cuestiones que tienen su explicación en el contexto social, la relación que se dé entre los distintos agentes y cómo se elaboran las normas[59]. Esta premisa,

[55] Nisbet, M. (2011): <Public and Movements>, en Dryzek, J. S., Norgaard, E. B. y Schlosberg, D. (eds.): *The Oxford Handbook of Climate Change and Society*, Oxford University Press, New York, pp. 256-257.

[56] Brunnée, J. y Toope, S. J. (2000): International Law and Constructivism: Elements of an Interactional Theory of International Law, *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 39.

[57] Brunnée, J. y Toope, S. J. (2013): *Legitimacy and Legality…*, op. cit.

[58] Roucounas, E. (2019): *A Landscape of Contemporary Theories of International* Law, Koninklijke Brill, Leiden, Netherlands, p. 193

[59] *Ibidem*: p. 194.

partiendo de su gran complejidad por el peso que se les da a las relaciones entre sujetos internacionales y actores que, de alguna manera, consiguen tener un peso en el proceso de elaboración de las normas, puede dar un enfoque que proporcione un marco enriquecedor en la investigación de la presente tesis.

La justificación de la aplicación del constructivismo como hilo conductor para abordar el objetivo específico y los objetivos generales de la presenta tesis deriva en que el ámbito del Derecho Internacional y más concretamente el régimen internacional en materia de cambio climático ha sido un campo experimental e innovador, se ha de prestar especial atención a sus singulares características[60]. Esta peculiaridad viene motivada por el *intenso* procedimiento negociador que se realiza en el seno de la COP para llegar a acuerdos. Las negociaciones son precisamente uno de los elementos claves que va a indicar la dirección que va a tomar la evolución del propio régimen climático y, por ello, se ha de prestar atención a las características del mismo. Por ello, el modelo elegido ha de ser adecuado para analizar no sólo el resultado que finalmente se logre, sino que también tenga en cuenta los intereses previos de los distintos actores que intervienen, ya tengan o no subjetividad internacional, se encuentren en una coalición creada *ad hoc* o no. Asimismo, es de especial importancia tener en cuenta el papel que pueden desempeñar los distintos actores a la hora de implementar *el resultado acordado*. Su efectiva participación en la toma de acciones de mitigación, adaptación, transferencia de tecnologías o financiación posteriores va a depender fundamentalmente de que se logre un entendimiento previo. Sólo teniendo en cuenta este contexto político y de legitimación podemos llegar al resultado que se pretende. De ahí que, la disciplina de las relaciones internacionales puede aportar una aportación interesante al análisis.

De esta manera, el enfoque positivista tradicional se ve muy limitado para proporcionar un marco adecuado para abordar estas cuestiones, principalmente a la hora de explicar ciertos fenómenos como, entre otros, la influencia de la sociedad en los procesos de formación de las normas jurídicas[61]. Por ello, no tienen en cuenta, entre otras características, la horizontalidad que posee el Derecho Internacional, la carencia de una única institución como centro de elaboración de las normas y un único órgano judicial que aplique las normas de Derecho positivo. Todo ello sin negar la importancia de las fuentes formales y los procedimientos de formación de las mismas tiene en el desarrollo de los regímenes jurídicos internacionales, pero se ha de tener en cuenta la importancia que en el proceso formal de elaboración de las normas existe un conjunto de aportaciones que emanan de foros no formales, entre otros, de las comunidades y redes epistémicas, como ya se ha puesto de relieve anteriormente.

En este sentido, como indica el Profesor Roldán Barbero, el jurista debe aguzar el tacto y su espíritu y de ninguna manera desembocar en un positivismo rutinario[62]. Entre otras cuestiones, existen ciertos valores que impregnan a las

[60] Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*.

[61] *Cfr.* Hall, S. (2007): <Researching in International Law> in McConville, M. and Hong Chui, W.: *Research Methods for Law*, Edimburg University Press, p. 182. El autor realiza una comparación entre el sistema jurídico internacional y los sistemas jurídicos internos, lo que le lleva de partida a la calificación del Derecho Internacional como "primitivo".

[62] Roldán Barbero, J. (2009): *op. cit*., p. 12.

normas jurídicas internacionales que, en sí mismo, no sería para el positivismo un elemento legitimador de las mismas. Esto sin tener en cuenta que las vertientes más actualizadas del positivismo no niegan que las normas jurídicas puedan integrar estos aspectos morales, sin embargo, lo que prevalecen son los aspectos formales más que los elementos morales y, como ya se ha indicado anteriormente, no dan respuestas a cuestiones como al papel de la sociedad civil en la elaboración de las normas o bien por qué los Estados cumplen con las normas de Derecho internacional.

Por otra parte, existen otras teorías que son plausibles para poder abordar la presente tesis, aunque se han encontrado ciertas dificultades por las que no hemos considerado adecuada a tal efecto. El Profesor Philippopoulos-Mihalopoulos, introduce la teoría del Derecho ambiental crítico, como método en el Antropoceno[63]. Si bien la teoría es plausible, puede presentar problemas a la hora de integrar todas las áreas del Derecho Internacional Púbico pues, debe tenerse en cuenta que el AP pretende fomentar la interrelación entre las diferentes materias, incluyendo de esta manera, entre otras, la conexión con los Objetivos de Desarrollo Sostenible o los derechos humanos como una herramienta de protección del medio ambiente[64].

Precisamente, la cuestión de los derechos humanos es uno de los puntos de legitimidad por el que aboga el deconstructivismo, cuyo máximo representante es el Profesor Koskenniemi[65]. La teoría deconstructivista, puede permitir dar un enfoque crítico al objeto de estudio de la presente tesis, sin embargo, apostamos por otro enfoque diferente, en el que pueda valorarse cómo la procedimentalización del AP, a diferencia del PK que apuesta por la sustancia más que por el procedimiento, puede contribuir a avanzar en la acción climática[66]. Es por ello que puede considerarse, como señala la Profesora Brunnée, que las reglas primarias en el AP se encuentran procedimentalizadas, por lo que puede verse como el fenómeno que ya anunció el Profesor Koskenniemi[67]. En este sentido, el mismo planteó la pregunta de "[…] si el recurso al procedimiento proporciona más bien un sustituto del acuerdo que un foro para alcanzarlo"[68].

Si bien no restamos importancia a las palabras del autor, en la presente tesis pretendemos abordar esta cuestión desde el punto de vista del constructivismo pues, entre otras cuestiones, debemos de valorar si los procedimientos introducidos por el AP, especialmente los vinculados a la técnica

[63] Philippopoulos-Mihalopoulos, A. (2017): <Critical environmental law as method in the Antropocene>, en Philippopoulos-Mihalopoulos, A. y Brooks, V. (eds.): *Handbooks of Research Methods in Law series*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton, pp. 131 y ss.

[64] A este respecto, el autor introduce que se ha de huir de las concepciones tradicionales, evitando de esta manera las contundentes distinciones entre humano y no humano. *Cfr. Ibidem*: p. 131.

[65] Koskenniemi, M. (2005): *From Apology to Utopia…*, *op. cit.*. p. 46; Koskenniemi, M. (2010): Human Rights Mainstreaming as a Strategy for Institutional Power, *Humanity An International Journal of Human Rights Humanitarianism and Development*, vol. 1.

[66] Koskenniemi ha puesto de relieve el peligro que supone sustituir el contenido sustantivo en los tratados internacionales por uno preeminentemente procedimental.

[67] Brunnée, J. (2020): Procedure and substance in International Environmental Law, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 405, p. 111.

[68] Koskenniemi, M. (1991): Peaceful Settlement…, *op. cit.*, p. 74.

de las CDNN, van a proporcionar el escenario adecuado para que el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático evolucione. En este sentido, se ha de prestar atención sobre si esta técnica permitió avanzar en las negociaciones que quedaron paralizadas y, por otra parte, si aporta una mayor efectividad en la implementación y eficacia en los resultados ambientales del tratado internacional. En otras palabras, como se pregunta la Profesora Brunnée, "¿se deduce de ello que un procedimiento […] señala el declive del Derecho internacional?" [69]. Es por ello que nos parece adecuado abordarlo desde este método.

Una vez justificado por qué se ha recurrido al constructivismo, se ha abordar la teoría que la Profesora Brunnée y el Profesor Toope proponen. De partida, para ellos "el consentimiento de los Estados a un tratado, su existencia formal (…) son sólo puntos de referencias de los esfuerzos para comprender, construir o mantener el potencial del tratado para obligarse"[70]. El método planteado por los dos se basa en una teoría de Derecho Internacional que a su vez se ve complementada con ciertas aportaciones de la disciplina de las Relaciones Internacionales. Como afirma el Profesor Jiménez Piernas, "es el método quien tiene que adaptarse a la realidad social y no al contrario, la conveniencia de un coherente y organizado pluralismo metodológico no responde precisamente a una idea o concepción simplificadora o reduccionista de la realidad social, sino más bien superadora de los monismos metodológicos formalista y finalista"[71].

Este método, se centra en el papel que tiene la obligación jurídica y cómo ésta se genera. En esta línea, se distinguen tres momentos claves que van a determinar la legitimidad de la norma jurídica, a saber, el entendimiento compartido, los criterios de legalidad y la práctica de legalidad. La interacción de estos tres elementos, es lo que va a permitir hablar de legitimidad y generación de la obligación jurídica, de ahí deviene que, al método diseñado por estos autores, lo hayan denominado como Teoría Interactiva del Derecho[72].

El primero de ellos, el entendimiento compartido, tiene como consideración que, para la existencia de una norma social, el conjunto de actores ha debido de llegar previamente a un entendimiento común y, por consiguiente, genera un poso de conocimiento que perfilan los intereses y prioridades[73]. Esta cuestión ha sido fundamental en el ámbito del cambio climático si tenemos presente la labor del IPCC para aportar conocimiento científico sobre el problema global y generar intereses comunes, la consideración que tienen los actores internacionales que no son Estados para influir en cómo el mundo es percibido, etc.

Por su parte, la Profesora Brunnée y el Profesor Toope adoptan cierta visión del realismo en su vertiente constructivista, rechazando, por consiguiente, el realismo clásico y el neorrealismo al considerarlos limitados en ciertos

[69] *Ibidem.*
[70] Brunnée, J. and Toope, S. J. (2013): *Legitimacy and Legality op. cit.,* p. 6.
[71] Jiménez Piernas, C. *op. cit.* p. 16.
[72] Brunnée, J. and Toope, S. J. (2011): International Law…, *op. cit*. p. 308.
[73] *Ibidem*.

aspectos: por ser principalmente racionalistas y el poder de los Estados es el que determinaba el sistema internacional[74]. Como indican Armstrong *et al.*, el realismo racionalista no ha podido explicar el comportamiento de los actores internacionales cuando no existen incentivos para ello, por lo que los constructivistas van a destacar la importancia del proceso de socialización a través de nuevas normas, la institucionalización y la internalización de las normas en la comunidad[75].

Es por ello que, las negociaciones climáticas, es un buen ejemplo del entendimiento común o compartido. Cuando anualmente se celebran reuniones de los distintos órganos constituidos con base en la CMNUCC, sus instrumentos conexos, así como los grupos derivados de los distintos mandatos que se han sucedido, se está dando una concurrencia de visiones frente a cómo abordar un problema global común, que a su vez ha sido reconocido por todos los intervinientes debido a la base del conocimiento que se tiene sobre el cambio climático. De estas negociaciones, finalmente se extraerá el entendimiento común sobre los diversos aspectos: los objetivos climáticos, la configuración del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, enfoque del régimen jurídico, objetivos de reducción, etc.

Ahora bien, la existencia de un entendimiento común puede ser el punto de partida para la generación de una norma social, pero no aporta la juridicidad necesaria para que transcienda al plano del Derecho Internacional. De esta manera, la Profesora Brunnée y el Profesor Toope toman, como el segundo de los elementos, una teoría de Derecho Internacional que va a ser el punto central. Esta es la teoría propuesta por Lon Fuller en su trabajo jurídico que, si bien estaba pensada para aplicar a nivel nacional, con ciertos ajustes funciona perfectamente en el plano internacional donde, como se ha indicado, nos encontramos con un sistema jurídico horizontal[76].

A través de esta teoría se pretende discernir cuándo una norma social ha adquirido la condición de norma jurídica. De esta manera, se toman los ocho criterios de legalidad: generalidad, promulgación, no retroactividad, claridad, no contradicción, no pedir lo imposible, constancia y congruencia entre las normas y la acción[77]. En la medida en que se cumplen con estos criterios en la elaboración y aplicación de las normas, se da una legitimidad por aquellos a quienes van dirigidas[78]. Los actores pueden justificar normativamente las distintas cuestiones que se planteen en la medida en que comparten estos estándares de legitimación[79]. Estas cuestiones van a ser tratadas en los

[74] De esta manera se discutió en profundidad el equilibrio entre potencias, estableciendo en ocasiones el razonamiento de que un orden internacional bipolar es mucho más estable que uno basado en la multipolaridad. *Cfr.* Armstrong, D., Farrell, T. and Lambert, H. (2012): *International Law and International Relations*, Cambridge University Press, New York, pp. 76- 79.

[75] Armstrong, D., Farrell, T. and Lambert, H. (2012): *International Law and, op. cit*. p. 102.

[76] Estos criterios son tomados de la teoría de Fuller que, si bien estos fueron elegidos para su aplicación a la normativa nacional, la Profesora Brunnée y el Profesor Toope realizan ciertas adaptaciones para su aplicación al plano internacional. No es sorprendente la elección de Fuller pues, debemos de incidir que Brunnée inició sus estudios de doctorado en la Universidad Johannes-Gutenberg.

[77] Brunée, J. and Toope, S. J. (2013): *Legitimacy and Legality op. cit*. p. 6.

[78] Brunnée, J. and Toope, S. J. (2011): International Law…, *op. cit*., p. 312.

[79] *Ibidem*.

capítulos III y IV, sobre el análisis del contenido de las CDNN y sobre el análisis de la implementación de las mismas, respectivamente.

Por lo que, va más allá la reciprocidad entre Estados, de tal manera que ésta no se basa en el razonamiento de que entre los Estados se da simplemente un intercambio de intereses, sino que se entiende como criterios comunes que comparten y no sólo intereses cuantificables. De esta forma, se llega a que los actores internacionales internalicen los compromisos que emanan de las normas y, por lo tanto, es desde esa perspectiva cuando se ve mejor la obligación[80]. Como indican en este sentido, "la obligación jurídica (…) se ve mejor como un compromiso internalizado y no como un deber externo impuesto por una sanción por incumplimiento"[81]. En este sentido, la tesis va a analizar en qué medida el AP se está internalizando y, por lo tanto, las obligaciones jurídicas que establecen se están cumpliendo por los Estados Partes y, en qué medida, la supresión de sanciones por un mecanismo de transparencia y facilitación es una cuestión procedimental para dar cuenta del cumplimiento de los compromisos contraídos.

El último elemento de la teoría interactiva del Derecho Internacional, la práctica legal, implica que cuando la práctica es coherente con las normas y con los criterios de legalidad puede mantenerse una reciprocidad colectiva. De esta manera, cuando ello se consigue puede llegarse a plantear entendimientos sobre los aspectos sustantivos o procedimentales de la norma, sobre la mayor o menor ambición, etc. Esto es posible porque la práctica legal va a seguir lo indicado en la norma, pues en caso contrario (en ausencia de reciprocidad) habría una fuerte divergencia entre lo que establece la norma jurídica y la práctica, produciéndose incumplimientos sistemáticos.

Por ello, la práctica legal posterior, en ocasiones, no va a ser modificada por la existencia de una sanción en cualquiera de sus modalidades, aunque la falta de sanciones "puede ser indicativo de una falta de "congruencia" entre las normas existentes y la práctica internacional"[82]. Esta cuestión nos va a ayudar a analizar las cuestiones sobre la implementación del AP en sus múltiples facetas: la generación de mejores prácticas o práctica subsiguiente en su caso, la facilitación para el cumplimiento, la participación de los actores internacionales distintos de los Estados para la implementación de medidas para conseguir las obligaciones estatales y/o, en su caso, los objetivos climáticos.

3.2.- Metodología

La estructura de la presente tesis, va a tener una secuenciación lógica en todo proceso asociado a la adopción y la vida de un tratado internacional. Esto, además, va a estar en consonancia con el método propuesto anteriormente, permitiendo de esta manera asociar la estructura con el enfoque que aporta la teoría constructivista elegida. En primer lugar, la tesis va a abordar en su capítulo I aquellos aspectos más relevantes para las negociaciones del nuevo tratado que

[80] *Ibidem*
[81] *Ibidem*.
[82] Brunée, J. and Toope, S. J. (2010): *op. cit*. p. 113-114.

va a formar parte del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático. Entre ellos, se va a hacer referencia al IPCC, como autoridad que aporta el consenso científico y la necesidad de abordar el problema ambiental en cuestión, asimismo, se va a especificar los órganos que el propio y la configuración de ciertos grupos y coaliciones de Estados que van a estar presentes en las negociaciones.

Asimismo, se hará una especial referencia a ONG y ciudades como actores que pretenden influir en las negociaciones, así como OI como sujetos internacionales secundarios que van a pretender que el texto resultante no presente incoherencia con otros regímenes jurídicos internacionales, constituyéndose así un sistema jurídico. La apuesta por incorporar un análisis sobre las ONG y ciudades, como actores que pretenden influir en las negociaciones climáticas, subyace en la capacidad que tienen las primeras en influir en la opinión pública y el aporte que las segundas tienen en el establecimiento de medidas para mitigar el cambio climático. Asimismo, en ambos actores se configuran una suerte de redes con capacidad para extender prácticas beneficiosas para el clima.

En segundo lugar, la tesis aborda en su capítulo II, cuestiones formales respecto del AP, como es su naturaleza jurídica y legal, así como la naturaleza jurídica que tienen las CDNN, como técnica que pretende desbloquear las negociaciones climáticas. De esta manera, se abordará su carácter procedimental y su determinación por los Estados. De este cambio de enfoque, la determinación nacional de las mismas, surge una cuestión jurídica que debe ser abordada también, la vinculación de esta técnica con el propio texto convencional que la recoge, el AP.

En tercer lugar, se va a abordar en el capítulo III el contenido de las CDNN, de tal manera que se va a determinar si los Estados tienen total discreción o, por el contrario, existen determinados requisitos que se imponen en cuanto a su contenido. De esta manera se va a realizar una comprobación de si el enfoque es totalmente bottom-up o introduce también ciertos elementos que permiten hablar de un enfoque híbrido. Por otra parte, y vinculado con el contenido de las CDNN, se va a abordar elementos como la progresión, la ambición o la contextualización de las mismas en función del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las circunstancias nacionales.

En cuarto lugar, el capítulo IV va a analizar una fase crucial para la operatividad de los tratados internaciones y, más concretamente, para el AP. Esta etapa es la de implementación, en la que pilares del texto convencional como son, el marco de transparencia, el fomento de la capacidad, la transferencia de tecnología, van a jugar un papel crucial, toda vez que van a servir para reforzar la confianza mutua de los Estados y, asimismo, avanzar en la consecución de los objetivos de reducción de GEI por parte de los Estados en desarrollo, cuestión que se relaciona además con la eficacia del propio AP. Asimismo, se va a hacer referencia al papel relevante que las ciudades tienen para la implementación de medidas de mitigación y adaptación que contribuyan

a que los respectivos Estados en los que se ubican, cumplan con el contenido de sus CDNN.

En quinto y último lugar, se va a abordar en el capítulo V un análisis sobre la eficacia de las CDNN, diferenciándose tres conceptos claves, a saber, eficacia jurídica, eficacia en el cambio de comportamiento de los Estados con la ayuda, en ciertos casos, de actores públicos y privados para la adopción de medidas de mitigación y/o adaptación y, por último, la eficacia ecológica o ambiental. Este último concepto, más orientado hacia la consecución de los objetivos de temperatura a largo plazo establecidos por el artículo 2 del AP.

Para abordar esta investigación, se va a recurrir tanto a un enfoque inductivo como deductivo. En cualquier caso, se ha de señalar que, estos dos enfoques van a estar vinculados a dos características que el propio régimen jurídico internacional en materia de cambio climático posee respecto a las medidas que se han de implementar. La primera se refiere a que se trata de las acciones de mitigación y adaptación que van a ser tomadas en múltiples niveles; internacional, nacional, subnacional y local. En todos los niveles se van a ver implicados una gran variedad de sujetos y actores internacionales. La segunda se refiere a que las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático van a tener repercusiones en un gran conjunto de sectores, entre otros, residuos, industria, transporte, bosques o energía.

Se va a recurrir principalmente al enfoque inductivo, multinivel e intersectorial, poniendo el acento principalmente en aquellos aspectos que presentan una vinculación con la técnica de las CDNN como forma de adquisición de la obligación jurídica internacional, como es el caso de la naturaleza legal del AP (que se examina en el Capítulo I), la naturaleza (Capítulo II), contenido (Capítulo III) e implementación de las CDNN (Capítulo IV). Asimismo, se va a utilizar el enfoque deductivo, dado a que estos aspectos van a tener en común cierta controversia a nivel doctrinal e incluso en la forma en la que se va a llevar a la práctica muchas de las cuestiones que el propio AP contempla en sus disposiciones, ya sea de tipo sustantivo o procesal.

Una cuestión importante que se ha de reseñar a este respecto es que, el método inductivo nos va permitir realizar un análisis de estos elementos que nos permita llegar a las categorías generales del Derecho Internacional. En este sentido, debemos de responder a preguntas como: ¿es el AP un tratado internacional?, ¿son las CDNN, dada su naturaleza unilateral, actos unilaterales?, ¿o son compromisos voluntarios?, etc. Asimismo, nos va permitir identificar los aspectos en los que los actores internacionales, tanto los que tienen subjetividad internacional como los que no gozan de ella según el Derecho Internacional, han llegado a un entendimiento común y que han propiciado la evolución del régimen internacional en materia de cambio climático.

Por otra parte, este enfoque metodológico va a permitir valorar los criterios legales que da legitimidad a las normas jurídicas y que dan origen a las obligaciones jurídicas internacionales para la mitigación y adaptación al cambio climático. De esta legitimidad, en gran medida va a depender finalmente la práctica internacional que pueden dar lugar al establecimiento de un conjunto de

buenas prácticas, a una práctica generalizada o bien, desde el punto de vista de la interpretación jurídica, a una práctica subsiguiente. Estos tres casos pueden tener efectos jurídicos, en alguno de ellos con más limitados que en otros, pero que finalmente puede ayudar, o no, a lograr una mayor ambición en la mitigación del cambio climático y en los efectos que de éste se deriva.

Así mismo, se va a abordar la cuestión de la eficacia de las CDNN (Capítulo V). Este apartado es de especial importancia y nos va a permitir identificar si los objetivos climáticos se están consiguiendo y si se está apostando por una mayor ambición para la consecución de los mismos. Además de comprobar si existe una divergencia entre las normas jurídicas y la práctica internacional. Por otra parte, esta cuestión nos va a proporcionar una visión de hasta qué punto el grado de internalización de la obligación jurídica internacional por los sujetos internacionales e, incluso, por los actores internacionales, a través de un sistema policéntrico en el que el sistema de transparencia y facilitación se implanta en sustitución con el sistema sancionador tradicional del Derecho Internacional Público.

Para realizar este estudio, se va a recurrir principalmente a las fuentes primarias: Tratados internacionales, Decisiones de órganos relevantes, declaraciones, etc. Es de especial aquellas decisiones que proceden de los órganos creados por el propio régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, pues las mismas van a arrojar luz sobre ciertos aspectos que los propios tratados no hayan detallado con demasiada profundidad y, por lo tanto, es una herramienta favorable para determinar la evolución del propio régimen jurídico. Asimismo, se va a recurrir a la doctrina que hasta el momento ha tratado esta materia, con especial atención, entre otros, a aquellos estudios sobre la naturaleza jurídica del AP, la naturaleza jurídica y elementos definidores de las CDNN, la evolución del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las respectivas capacidades, la acción climática de aquellos actores subestatales, la implementación del AP y la eficacia del mismo. Todo ello puede comprobarse en el apartado fina dedicado a la bibliografía utilizada para el desarrollo de la presente tesis.

CAPÍTULO I. EL CONTEXTO DE LAS NEGOCIACIONES CLIMÁTICAS: EL CAMINO HACIA EL ACUERDO DE PARÍS

1.- Introducción

El cambio climático ha sido objeto de preocupación tras varias décadas de investigación científica. Ya, en los años 80, se puso de manifiesto el menor grosor de la capa de ozono en ciertos puntos de la atmósfera que puede incidir de una manera crucial en la vida el planeta. Esto desembocó en un período en el que se produjo una gran publicidad sobre la situación que estaba aconteciendo, provocando, de esta manera, una gran repercusión sobre la opinión pública y el sector político. Es por ello que se dio respuesta a esta cuestión a través del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono y el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, estableciéndose así un régimen jurídico internacional en la materia, basado en el enfoque de convenio marco y tratado de desarrollo[83]. Esto puso de relieve que las actividades humanas estaban modificando la composición química de la atmósfera y, asimismo, provocando una alteración en el sistema climático, cuestión que se venía debatiendo con anterioridad.

En materia de cambio climático, para evaluar los efectos de las actividades humanas en la alteración de la atmósfera, que se traducen en un aumento de la temperatura media de la misma, la primera respuesta que tomaron los gobiernos fue establecer un organismo internacional, el IPCC, que quedaría bajo la autoridad de la Asamblea General de Naciones Unidas[84]. En esta línea, puede destacarse una cuestión importante, y es que el criterio científico, como elemento o base para la toma decisiones, ha de hacer alusión tanto a las ciencias naturales como sociales. El proceso de investigación de este organismo, por lo tanto, va a tener entre otras características la multidisciplinariedad, por lo que se ha de contemplar otras disciplinas que contribuyan a complementar el estudio realizado por el mismo.

Como ya quedó reflejado en la Declaración de Estocolmo, la ciencia constituye un soporte importante para la toma de decisiones. El Principio 18 de la citada Declaración establece que "[c]omo parte de su contribución al desarrollo económico y social, se debe utilizar la ciencia y la tecnología que amenazan al medio, para solucionar los problemas ambientales y para el bien común de la humanidad". El elemento científico en la toma de decisiones quedó reflejado, de esta manera, en otros instrumentos jurídicos internacionales que, en la forma de

[83] *Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono*, adoptado en Viena el 22 de marzo de 1985, y con entrada en vigor el 22 de septiembre de 1988. Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1513, p. 293; *Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono*, adoptado en Montreal el 16 de septiembre de 1987, y con entrada en vigor el 1 de junio de 1989. Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1522, p. 3.

[84] En este sentido, véase: Resolución A/RES/43/53: *Protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras*, de 6 de diciembre de 1988.

tratados o de *soft law*, empezaron a proliferar conforme a la toma de conciencia del medio ambiente como un espacio colectivo a proteger.

Cabe destacar que, uno de los resultados de la Cumbre de Río de 1992, la Declaración de Río, contempla en su Principio 10, la importancia de la cooperación internacional para el aumento del "[…] saber científico mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre, estas, tecnologías nuevas e innovadoras". En este sentido, el Principio 15 contempla que la protección del medio ambiente debe prevalecer incluso en escenarios de incertidumbre científica, con base al criterio de precaución conforme a las capacidades de los Estados.

Este criterio que va a incidir en la toma de decisiones a través del avance del conocimiento científico, va a quedar reflejado, entre otros, en la CMNUCC, que reconoce que "las medidas necesarias para entender el cambio climático y hacerle frente alcanzarán su máxima eficacia en los planos ambiental, social y económico si se basan en las consideraciones pertinentes de orden científico, técnico y económico y se revalúan continuamente a la luz de los nuevos descubrimientos en la materia"[85]. Asimismo, el propio tratado establece un órgano subsidiario específico de Asesoramiento Científico y Tecnológico (en adelante, OSACT) cuya función, entre otras, es "[…] proporcionar a la Conferencia de las Partes y, según proceda, a sus demás órganos subsidiarios, información y asesoramiento oportunos sobre aspectos científicos y tecnológicos relacionados con la Convención"[86]. Este, también actuará como órgano tanto en el ámbito del PK como en el ámbito del AP[87].

Esto nos lleva a introducir dos elementos a abordar en el presente capítulo de la tesis, por un lado, el IPCC como autoridad científica que pone de relieve la urgencia de la búsqueda de soluciones para evitar, en la medida de lo posible, los impactos derivados del cambio climático (apartado 2 del presente capítulo). Estas soluciones deben ser, por tanto, acordes con la realidad imperante, tanto social como científica, por ello, como señala señala el Profesor Salinas Alcega, "[l]a dimensión instrumental de la labor del jurista, consistente en la creación de un régimen jurídico que ordene una determinada actividad o sector, coloca a este en una situación de lógica dependencia respecto de los especialistas de otros ámbitos del conocimiento, encargados del análisis de la realidad que debe reglamentarse" [88]. Es por ello que los órganos científicos han de jugar un papel relevante en el proceso de creación de las normas jurídicas internacionales y, por ello, abordarse en el presente capítulo.

Por otro lado, puesto que las evidencias científicas tienen que servir como parámetro para la toma de decisiones, se hace imprescindible abordar cómo los órganos creados por el propio régimen jurídico internacional en materia de

[85] Preámbulo de la CMNUCC

[86] Art. 9 de la CMNUCC.

[87] Véase los artículos 15 del PK y 18 del AP.

[88] Salinas Alcega, S. (2014): *El cambio climático: entre cooperación y conflicto*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, pp. 22-23.

cambio climático toman esas decisiones y cómo presentan soluciones para la implementación de las mismas (apartado 3 del presente capítulo). Esto permite, además, que el régimen jurídico evolucione hacia formas de soluciones e implementación más efectivas, para lo cual las Decisiones que se toman en el seno de estos órganos tienen especial trascendencia en el ámbito de la herramienta que se aborda en la presente tesis, las CDNN. Asimismo, estos órganos constituidos por el régimen jurídico internacional que aborda la materia van a incidir en la negociación y aportar distintos criterios a tener en cuenta para lograr una acción colectiva más efectiva.

Sin embargo, no sólo debe ser considerado los órganos a efectos de las negociaciones climáticas, sino que, también, debemos de reflejar un fenómeno que surgió desde el principio del desarrollo del régimen jurídico internacional y que se ha denominado por la doctrina como clubes para hacer referencia a los grupos de Estados constituidos para la negociación, que en algunos casos apuestan por una acción más ambiciosa para mitigar el cambio climático[89]. Por ello, estos pueden jugar un papel importante a la hora de la creación de alianzas y redes que permita avanzar en la búsqueda de una solución jurídica al problema planteado o, por el contrario, suponer una paralización en el mismo.

Asimismo, dentro de las complejas negociaciones climáticas, por el número de Estados negociadores, así como por la cantidad de eventos paralelos en los que participan gran cantidad de actores internacionales que intentan influir en las mismas, se establecen distintos mecanismos, como por ejemplo la configuración de la agenda de las COPs, que intentan allanar el camino para lograr un entendimiento compartido. Por último, parece pertinente abordar otra de las cuestiones que se van a plantear dentro de las negociaciones climáticas, como es la diversidad en la participación en las mismas. De esta manera, se configuran un conjunto de grupos que van a asistir como observadores y que, dependiendo de su peso y cómo influye en la opinión pública, pueden ejercer cierta influencia en la toma de decisiones. Estas cuestiones van a tratarse en el presente capítulo (apartado 4).

El abordar en este capítulo el IPCC, los órganos creados por el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático y los grupos de Estados Partes que se han ido configurando para reforzar sus posiciones en las negociaciones climáticas, pretende constituir el primer eslabón de la tesis, pues de estas cuestiones pueden deducirse elementos sobre la voluntad de las Partes para alcanzar un texto cuya naturaleza jurídica revista la forma de tratado internacional y por lo tanto jurídicamente vinculante. El presente capítulo, asociado por lo tanto a las negociaciones climáticas, pretende dar cumplimiento al primero de los objetivos.

Asimismo, se vincula con el objetivo sobre la forma legal y la naturaleza jurídica del AP (objetivo 2), cuestiones que se van a abordar en el capítulo II de la tesis. Además, va a proporcionar un indicio sobre si finalmente existe un

[89] Falkner, R., Nasiritousi, N. y Reischl, G. (2022): Climate clubs: politically feasible and desirable?, *Climate Policy*, vol. 22; Hovi, J., Sprinz, D. F., Saelen, H. y Underdal, A. (2016): Climate change mitigation: a role for climate clubs, *Palgrave Commun*, núm. 2.

entendimiento compartido sólido sobre el nuevo enfoque bottom-up que se configura en el AP a través de la técnica de las CDNN. Esto lo conectaría también con la naturaleza jurídica de las CDNN y el contenido de las mismas, que se encuentran determinados respectivamente en los objetivos segundo y tercero. Estos se van a abordar en los capítulos II y III de la tesis respectivamente.

2.- El IPCC

En la vigesimonovena reunión del Comité Ejecutivo de la OMM, se decidió convocar una Conferencia Mundial sobre el Clima de carácter científico y técnico cuyos objetivos eran "examinar los conocimientos que se poseen sobre los cambios y la variabilidad climática debidos tanto a causas naturales como antropogénicas; evaluar los posibles cambios y variabilidad del clima en el futuro y sus consecuencias para las actividades humanas y; preparar una posible y ulterior conferencia a nivel ministerial y definir las eventuales líneas de acción para su estudio en dicha conferencia". De esta manera, en la I Conferencia Mundial sobre el Clima, se hizo un llamamiento a los Estados a mejorar los conocimientos sobre el clima para prevenir los posibles efectos adversos del cambio climático sobre la humanidad[90]. Asimismo, se propuso el establecimiento del Programa Mundial sobre Clima, que se constituyó en el Congreso Meteorológico Mundial en su octava sesión en 1979, como un programa científico para la mejora en la comprensión del sistema climático.

Por lo tanto, ya en las primeras etapas de las negociaciones climáticas, unas de las claves para la búsqueda de un entendimiento compartido fue la de aumentar el conocimiento sobre el cambio climático, de tal manera que, las evidencias arrojadas no crearan incertidumbres sobre la naturaleza y el alcance del problema que supone el calentamiento global. Junto a esta cuestión de base científica, se aunaba otra de corte institucional o de independencia, debido a que, como destaca el Profesor Victor, "[…] la mayoría de los grandes Estados industrializados tenían sus propias evaluaciones nacionales en curso, y el problema era que una evaluación alemana o estadounidense no necesariamente tendría credibilidad en otras naciones, especialmente en los Estados en desarrollo donde generalmente había poca capacidad científica sobre el clima global y aún menos capacidad para evaluar el estado de la ciencia mundial"[91].

Por ello, para solventar este problema, la OMM y el PNUMA adoptaron como medida la creación de un Grupo Intergubernamental que proporcionara evaluaciones científicas sobre la magnitud del cambio climático. Esta medida, fue incluida por la Asamblea General de Naciones Unidas (en adelante, AGNU) en su Resolución A/RES/43/53, haciendo "suya la medida adoptada" por la OMM

[90] Secretariat of World Meteorological Organization (1979): *World Climate Conference: A Conference of experts on climate and makind*, Geneva, Switzerland, p. 713.
[91] Victor, D. G. (2011): *Global Warming Gridlock: Creating More Effective Strategies for Protecting the Planet*, Cambridge University Press, New York, p. 204.

y el PNUMA[92]. De esta manera, el IPCC se configura como un órgano independiente en la que científicos/as de todo el mundo son contribuyentes del trabajo realizado y, en su tarea, se rige por principios y procedimientos que garantizan la objetividad y transparencia de sus resultados[93]. Para ello, se dota de órganos para el desempeño de sus funciones, entre los que se encuentra la Secretaría, la Mesa y el Comité Ejecutivo del IPCC. Las decisiones más importantes son adoptadas en el seno de una Sesión plenaria. Como indican las Profesoras Yamin y Depledge, este enfoque basado el aporte científico proporcionado de una manera independiente y que a la vez integrara a todos los gobiernos, fue el precursor para iniciar las negociaciones para la adopción de un instrumento jurídico internacional para la protección de la capa de ozono, estas acabaron con éxito tras la adopción de la Convención de Viena para la protección de la capa de ozono[94].

Desde su constitución, el IPCC ha realizado un total de seis informes científicos de evaluación, así como informes especiales sobre temas concretos, entre los que se puede destacar el que aborda los fenómenos extremos y desastres, energía renovable, impactos del calentamiento global de 1,5ºC y trayectorias correspondientes de las emisiones GEI[95]. Estos van a aportar un avance en la reducción de las incertidumbres científicas sobre el cambio climático y, cuenta con 195 Miembros que son Estados Partes en Naciones Unidas o en la OMM, lo que proporciona una amplia participación internacional.

Respecto a su vinculación con el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, la CMNUCC es esclarecedora al establecer, en su artículo 21.2, que la secretaría cooperará con el IPCC para asegurar las necesidades existentes sobre asesoramiento científico y técnico. A pesar de que no existe una relación de jerarquía entre el IPCC y el OSACT, la estrecha cooperación a la que alude este precepto se configurará como un elemento clave para el avance en el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, como así lo demuestran los resultados de las distintas sesiones de la COP y del OSACT. En esta línea, puede destacarse la Decisión 6/CP.1 que define como una de las funciones del OSACT, proporcionar evaluaciones sobre los conocimientos científicos sobre el cambio climático, para lo cual ve la necesidad de "recopilar y sintetizar información científica, técnica y socioeconómica sobre la situación mundial (…) facilitada, entre otros, por el IPCC (…)"[96].

Asimismo, esta estrecha cooperación entre ambos órganos, se materializa, por un lado, a través a través de una práctica habitual como es la

[92] Resolución A/RES/43/53: *de Protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras*, de 6 de diciembre de 1988, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Cuadragésima Tercera Sesión, pár. 5.

[93] Véase: IPCC (1998): *op. cit.*

[94] Yamin, F. and Depledge, J. (2004): *Climate Change Regime: A Guide to Rules, Institutions and Procedures*, Cambridge University Press, New York, p. 466.

[95] Véase: página web del IPCC: <https://www.ipcc.ch/reports/>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[96] Documento FCCC/CP/1995/7/Add.1: de 2 de junio de 1995, que contiene la Decisión 6/CP.1, *Los órganos subsidiarios establecidos en virtud de la Convención*, p. 21.

celebración reuniones oficiosas sobre determinados temas claves[97].Por otro lado, de la creación del Grupo de Trabajo Conjunto del OSACT y el IPCC, que, configurado como un grupo informal compuesto por los presidentes y personal de ambos órganos, se reúne periódicamente para la coordinación y el intercambio de información sobre las actividades realizadas. Tal es así que, el Panel Intergubernamental, ha elaborado un conjunto de directrices metodológicas para la elaboración de los inventarios de GEI, que han sido adoptadas por medio de las distintas Decisiones adoptadas por la COP. En este sentido, ya en la primera sesión de la COP se abordaron cuestiones sobre metodología que fueron incorporadas a la Decisión 4/CP.1[98]. De esta manera, los avances realizados por el IPCC van a adquirir, dentro del régimen jurídico internacional climático, "cierta relevancia normativa"[99].

Además de ello, se ha de destacar que el OSACT estableció una lista de "esferas científicas, metodológicas y técnicas" en las que la contribución del IPCC es imprescindible, dado que aporta los documentos técnicos necesarios para avanzar sobre un determinado tema que se ha puesto de relieve en la COP[100]. Es por ello, que el órgano subsidiario de la COP va a influir en la agenda del órgano intergubernamental para conseguir de esta manera sus objetivos. De esta manera, el OSACT ha solicitado determinados informes especiales al IPCC sobre cuestiones tan concretas como la revisión de la metodología para la realización de los inventarios nacionales de GEI o la proyección del aumento de la temperatura y el aumento del mar respecto en el caso de cumplirse con los compromisos de los Estados del Anexo I[101]. Incluso la COP, independientemente de la posterior coordinación con el OSACT, ha encargado a este órgano científico informes especiales, un ejemplo de ello es el Informe Especial sobre los impactos del calentamiento global de 1.5 ºC con respecto a los niveles preindustriales, que es realizado por el Panel Intergubernamental en virtud de la invitación realizada por COP y que quedó contenida en la Decisión 1/CP.21[102]. Pero el IPCC, también puede considerar que la evaluación de determinados temas propuestos por el OSACT vaya más allá y en vez de dar como resultado un documento técnico, de cómo fruto un informe especial[103]. En esta línea, puede destacarse

[97] Documento FCCC/SBSTA/1997/14: de 12 de noviembre de 1997, *Informe del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico sobre la labor realizada en su séptimo período de sesiones*, p. 6.

[98] Documento FCCC/CP/1995/7/Add.1: de 2 de junio de 1995, que contiene la Decisión 4/CP.1, *Cuestiones de metodología*, p. 14.

[99] Respecto de la naturaleza jurídica de las decisiones de la COP, será abordada más adelante.

[100] Documento FCCC/SBSTA/1995/3: de 5 de octubre de 1995, que contiene el Anexo, *Lista preliminar de esferas en que el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático podría aportar contribuciones al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico*, pp. 10, 18-19.

[101] Documento FCCC/SBSTA/1997/14: *op. cit.*, p. 7.

[102] Documento FCCC/CP/2015/10/Add.1: de 29 de enero de 2016, que contiene la Decisión 1/CP.21, *Aprobación del Acuerdo de París*. En el párrafo 21 de su preámbulo se indica: "*Invita* al Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático a que presente, en 2018, un informe especial sobre los efectos que produciría un calentamiento global de 1,5 ºC con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero".

[103] Yamin, F. and Depledge, J. (2004): *Climate Change Regime*…, *op. cit.*, p. 483.

que el documento técnico sobre los impactos regionales producidos por el cambio climático, "debería de ser reescrito como un Informe Especial"[104].

2.1.- Los resultados consensuados del IPCC

El IPCC realiza un trabajo basado en la recopilación y evaluación de la labor realizada por los sistemas de investigación nacionales. Por ello, la labor realizada por este órgano parte del trabajo elaborado por los científicos/as que son publicados en revistas científicas de prestigio. Como señala la Profesora Giles Carnero, "la actividad de compilación y evaluación de la investigación científica y tecnológica llevada a cabo por el IPCC, ha sido, sin duda, decisiva en la conformación de este consenso"[105].

De esto, se desprende que los informes realizados se basan en la información proveniente de otras fuentes, a saber, informes de Organizaciones Internacionales, instituciones gubernamentales, industriales y de investigación, actas de conferencias, etc. A partir de estos, el IPCC aplica procedimientos estándares para realizar una evaluación de la calidad y validez de las fuentes, así como de la información que aportan, para incluirlos en los distintos informes[106]. Haciendo un recorrido de los revisores de las fuentes a utilizar que incorpora los informes del IPCC, se puede comprobar que se encuentran implicados expertos/as de organismos institucionales de los diferentes Estados, universidades, empresas privadas con impactos en la emisión de GEI, organizaciones no gubernamentales, centros de investigación, etc[107].

En este sentido, se tiende a una "teoría consensual de la verdad" que, como destaca el Profesor Belardinelli de la obra "Was heisst Universalpragmatik" de Habermas, "[e]l fin de una comunicación es la provocación de un estar de acuerdo que termina en la comunicación intersubjetiva de la comprensión recíproca, del saber participado y de la confianza recíproca. El estar de acuerdo reposa sobre la base del reconocimiento de las respectivas pretensiones de validez: comprensibilidad […], sinceridad […] y justicia en relación a normas y valores […]"[108]. Por ello, más que en la búsqueda de la verdad objetiva, se

[104] IPCC (1996): *Report of the Twelfth Session of the Intergovermental Panel on Climate Change (IPCC)*, pár. 4.11, p. 6.

[105] Giles Carnero, R. (2021): *El régimen jurídico internacional…*, *op. cit.*, p. 13.

[106] Para una mayor información sobre los procedimientos de evaluación que el IPCC realiza sobre las distintas fuentes utilizadas puede consultarse el Apéndice A de los Principios por los que rige la labor del IPCC, denominado "Procedimientos para la elaboración, examen, aceptación, adopción, aprobación y publicación de los informes del IPCC" y que puede consultarse en: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/09/ipcc-principles-appendix-a-final_es.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[107] *Véase:* por ejemplo el Anexo IV del Cuarto informe del IPCC sobre la mitigación del cambio climático, que lleva por título "Reviewers of the IPCC WGIII Fourth Assessment Report", en el que se enumeran los distintos expertos que tienen como función la revisión de la calidad del material científico que abordan el cambio climático. Puede consultarse en: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ar4-wg3-annex4-1.pdf >, última consulta: 10 de enero de 2023.

[108] Belardinelli, S. (1991): La teoría consensual de la verdad de Jürgen Habermas, *Anuario filosófico*, vol. 24, p. 116.

atiende a lograr que los participantes, en el proceso de elaboración de las normas, reconozcan recíprocamente ciertas pretensiones de validez, a través de un proceso de comunicación[109].

Es por ello que, trasladando la teoría consensual de la verdad al ámbito del cambio climático y, más concretamente, del IPCC, el trabajo que realiza el mismo persigue un entendimiento común de la comunidad científica a través de su propio sistema. Este sistema se basa en el trabajo realizado por científicos/as, individuales o en equipos, que va a ser juzgado por la comunidad científica pertinente. Como señalan los Profesores Dressler y Parson, se da un proceso de controles formales sobre las afirmaciones científicas realizadas en los artículos presentados[110].

Para que un trabajo sea contribuya al conocimiento científico, en primer lugar, debe superar un filtro que deriva de la revisión por pares. Esto tiene una doble funcionalidad, por un lado, la calidad de la revista en la que se publica y, por otro lado, la calidad del trabajo presentado. En este proceso de revisión por pares se realiza desde el anonimato y tiene como finalidad buscar aquellos errores en los resultados presentados que, en su caso, será comunicado al mismo para que los tenga en cuenta. Finalmente, la investigación será publicada o no en función del resultado de esta evaluación, lo que conlleva, en muchas ocasiones, a obtener más financiación o no en función de sus contribuciones académicas.

Como indican los Profesores Dressler y Parson, este sería el primer eslabón en la secuencia de control sobre las publicaciones científicas pues, además, destacan que se ha de enfrentar a otras pruebas como son los planteamientos que otros científicos/as realizan para refutar o no las afirmaciones científicas mediante la presentación de sus contribuciones a las revistas científicas[111]. De esta manera, finalmente se conducirá a un consenso sobre un determinado tema, que habrá pasado por sistema multicapas.

Los trabajos realizados y el sistema de control sobre la calidad de los mismos van a contribuir a un entendimiento sobre las dimensiones del problema y del peligro de los graves daños que pueden provocar. Pero, además, ha proporcionado un entendimiento compartido, introduciendo incluso un lenguaje común que se inserta en las raíces del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático. De esta manera, se utilizan conceptos como “gases de efecto invernadero”, “sistema climático”, “sumideros”, “potenciales de calentamiento atmosférico”, “equivalencia en dióxidos de carbono de las emisiones antropógenas por las fuentes”, etc[112]. Todo ello, por lo tanto, ayuda a

[109] Habermas, J. (2001): *On the Pragmatic of Social Interaction: Preliminary Studies in the Theory of Communicative Action*, Translate by Barbara Fultner, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, pp. 56, 93-92.

[110] Dressler, A. E y Parson, E. A. (2010): *The Science and Politics of Global Climate Change: A Guide to the Debate*, Cambridge University Press, Cambridge, p. 39.

[111] *Ibidem*.

[112] En este sentido, el IPCC ha establecido un glosario, en el que se definen aquellos conceptos y expresiones que son utilizadas frecuentemente en el ámbito científico del cambio climático. Véase: IPCC

un entendimiento sobre los términos en los que se está hablando cuando se aborda el reto del cambio climático, en el que los Estados se han de involucrar y el porqué es importante afrontarlo[113].

Sin embargo, se ha de resaltar que, como señala la Profesora Avgerinopoulou, por regla general ningún organismo de expertos tiene competencia para iniciar procedimiento para proponer una nueva regulación sobre un determinado problema ambiental[114]. Es aquí donde se ha de encontrar el consenso científico con, lo que Salinas Alcega estable como, el "componente político"[115]. De esta manera, se ha de dar un punto de encuentro entre el consenso científico y la política para que un determinado tema adquiera relevancia y, por lo tanto, abra un proceso de negociación que contribuya a regular cómo afrontar un determinado problema ambiental. A continuación, se va a abordar este punto de encuentro entre ambos.

2.2.- El punto de encuentro entre ciencia, política y regulación

En este apartado, se va a abordar cómo el avance de la ciencia ha reducido el nivel de incertidumbre sobre la existencia del cambio climático y su aceleración por el efecto de la acción antrópica. Este consenso científico ha redundado en una mayor implicación de los Estados para reforzar sus políticas en materia de cambio climático. Asimismo, el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, aunque con un enfoque diferente, ha podido avanzar tomando, de esta manera, decisiones que han plasmado la voluntad de reforzar las medidas de mitigación y adaptación.

Se ha de partir de que las negociaciones en materia de clima, van a suponer el avance o la paralización del régimen jurídico internacional sobre cambio climático. En las negociaciones, confluyen un conjunto de factores que va a propiciar que los Estados Partes en la CMNUCC, así como en el PK y el AP, lleguen a un entendimiento compartido. Uno de esos factores que va a permitir allanar el camino hacia ese entendimiento es el consenso científico, pues sin el mismo, los Estados no tienen que justificar su falta de acción.

Es por ello que este epígrafe va a centrarse en el IPCC y cómo este ha influenciado la toma de decisiones que conducen a un aumento de la ambición a través de la asunción de obligaciones jurídicas internacionales y su implementación mediante acciones concretas. Para ello, se va a realizar un

(2018): <Anexo I: Glosario>, en Matthews J.B.R (ed.): *Calentamiento global de 1,5 ºC, Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 ºC con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza*.

[113] Brunnée, J. and Toope, S. J. (2011): International Law…, *op. cit*., p. 314.

[114] Avgerinopoulou, D. T. (2019): *Science-Based Lawmaking: How to Effectively Integrate Science in International Environmental Law*, Springer, p. 196.

[115] Salinas Alcega, S. (2014): *El cambio climático…, op. cit.*, 22-23.

recorrido por los distintos informes del IPCC, asociándolo de esta manera con los impulsos a nivel normativo que se han ido produciendo.

2.2.1.- De la creación del IPCC hasta su tercer informe

Como se ha indicado anteriormente, el IPCC no tiene entre sus funciones proponer una normativa internacional para dar solución al problema del cambio climático. Sin embargo, el amplio consenso que desde el punto de vista científico se ha alcanzado en él, se ha visto plasmado a lo largo de sus distintos informes. Esta reducción de la incertidumbre científica sobre el fenómeno del aumento de la temperatura media de la atmósfera, ha dado lugar a que, desde el ámbito político, los Estados hayan empezado a tomar distintas acciones para dar cumplimiento a los compromisos asumidos internacionalmente. Esto ha propiciado que se dé un avance en la configuración del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático que, ha integrado los avances científicos en el mismo.

En esta línea, el Primer Informe del IPCC, publicado en 1990, manifestaba, respecto de las incertidumbres, que las "predicciones encierran numerosas incertidumbres, especialmente con respecto a la cadencia, magnitud y pautas regionales del cambio climático (…). Estas incertidumbres obedecen a que no conocemos completamente las fuentes y sumideros de gases de efecto invernadero, así como tampoco la reacción de las nubes, los océanos y los bancos de hielos polares (…)"[116]. Ese mismo año se celebró la II Conferencia Mundial sobre el Clima, celebrada en Ginebra, Suiza, del 29 de octubre al 7 de noviembre. Con base a la evaluación aportada por el IPCC, se considera que, a pesar de las incertidumbres científicas, económicas y las opciones de respuesta, se ha de establecer una respuesta global sobre la base de los mejores conocimientos disponibles[117]. Por ello, se inició un proceso de negociación para la adopción de una convención marco.

De esta manera, fruto de las negociaciones que se desarrollaron durante la Conferencia de Río de 1992, se produjeron como principales resultados, entre otros, la CMNUCC, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Agenda 21 como programa de acción a largo plazo y la creación de la Comisión para el Desarrollo Sostenible y la Convención sobre diversidad biológica[118]. Si nos centramos en los dos primeros resultados, la Declaración de Río es un instrumento jurídico internacional que, a pesar de no ser un tratado, va a jugar un papel importante que, como destacan los Profesores Dupuy y

[116] IPCC (1992): *Cambio Climático, Las evaluaciones del IPCC de 1990 y 1992: Primer Informe de Evaluación del IPCC, Resumen General y los Resúmenes para Responsables de Políticas y Suplemento de 1992 del IPCC*, Canadá, p. 59.

[117] Asamblea General, Doc. A/45/596/Add.1: de 8 de noviembre de 1990, Declaración Ministerial de la Segunda Conferencia Mundial sobre el clima, p. 18.

[118] *Convención sobre Diversidad Biológica*: adoptada en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, con entrada en vigor el 29 de diciembre de 1993. Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 176, p. 79.

Viñuales, "va a sentar la formulación generalmente aceptada de los principios fundamentales del Derecho Internacional del Medio Ambiente"[119].

Respecto a la CMNUCC, la apuesta por un enfoque basado en una convención o tratado marco, como texto constitucional de un régimen jurídico internacional, obedece principalmente a una cuestión de concurrencia de intereses diversos, por lo que permite establecer una estrategia para un acuerdo inicial que pudiera tener éxito[120]. El tratado marco establece unas líneas generales para abordar en profundidad en venideros instrumentos jurídicos conexos y, de esta manera, conseguir establecer los puntos comunes respectos a los diferentes temas abordados. Su objetivo último es "la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático"[121]. Sin embargo, no concreta ningunos niveles específicos, ya sea de concentración de GEI o de temperatura, a partir de los cuales pueden considerarse como interferencia peligrosa.

Es, por lo tanto, la primera vez que se abordó a través de un tratado el cambio climático, incluso a pesar de las incertidumbres que arrojó el primer informe del IPCC, como se ha destacado anteriormente. En este sentido, como señala la Profesora Giles, las Partes en el régimen internacional sobre cambio climático han optado por establecer un sistema de negociación flexible y dilatado en el tiempo, que ha permitido avanzar en una gobernanza compartida […]"[122]. Esto lo hace posible a través de la conformación de una estructura orgánica que van a participar, de una u otra manera en el proceso negociador.

En este sentido, la CMNUCC incorpora el principio de precaución, como elemento fundamental para prever, prevenir o reducir los efectos adversos derivados del cambio climático. De esta manera, la falta de certidumbre científica no es una justificación para no actuar en aquellos casos en los que exista una "amenaza de daño grave o irreversible"[123]. En este sentido, la creación del IPCC tuvo como principal función avanzar en el conocimiento científico para reducir las incertidumbres científicas y, en este sentido, adecuar la acción climática en función de los datos aportados por el mismo.

Por lo tanto, del estado de incertidumbre científica, propició el surgimiento el principio de precaución o principio de acción precautoria que, como señalan el Profesor Sands y la Profesora Peel, aunque su contenido varía entre los distintos instrumentos jurídicos internacionales ambientales anteriores, el sentido que se le da en el Principio 15 de la Declaración de Río tiene un amplio apoyo[124]. La

[119] Dupuy, P. M. y Viñuales, J. E. (2018): *International Environmental Law*, Cambridge University Press, p. 15.

[120] Juste Ruiz, J. y Castillo Daudí, M. (2014): *La Protección del Medio Ambiente…*, *op. cit.*, p. 65 y ss.; Brunnée, J. and Toope, S. J. (2013): *Legitimacy and Legality…*, *op. cit.*, p. 194.

[121] Art. 2 CMNUCC

[122] Giles Carnero, R. (2021): *El régimen jurídico internacional…*, *op. cit.*, p. 60.

[123] Art. 3.3 CMNUCC

[124] Sands, P. and Peel, J. (2012): *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, New York, p. 218.

Declaración de Río señala que "Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente"[125]. Como indican el Profesor Juste Ruíz y la Profesora Castillo Daudí, la propia Declaración, en su principio 15, reduce la categoría jurídica de principio, al calificarlo de "criterio" y, además, este criterio está supeditado a "las capacidades" y de los "costos" que conlleva[126]. Pese a ello, como manifiestan el Profesor Sands y la Profesora Peel, existe una práctica internacional amplia que puede justificar que se está ante un principio de derecho consuetudinario[127].

Sin embargo, la formulación del principio de prevención reconoce que ciertos impactos van a ser inevitables y, por otra parte, las políticas y medidas a tomar para hacer frente al cambio climático deberán suponer el menor coste y el máximo beneficio para el sistema climático. Se pone de relieve la relación entre coste-beneficio de las mismas. Asimismo, otro de los aspectos que han de guiar el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático es el derecho que las Partes tienen al desarrollo sostenible[128]. Como señala la Profesora Giles Carnero, esto pone de relieve la búsqueda de una "coherencia entre el desarrollo del sistema económico global, y la ambición climática"[129]. Todo ello, no es posible de conseguir sin una cooperación internacional que, entre otras cuestiones, pasa por el desarrollo de los Estados en desarrollo que les permita hacer frente a los efectos adversos producidos por el cambio climático[130].

Respecto al contenido sustantivo y procedimental, entre otras cuestiones, la CMNUCC estableció algunos compromisos procedimentales, como la elaboración, actualización periódica y la publicación de inventarios nacionales de las emisiones de GEI. El inventario de emisiones de GEI, supuso una de las principales limitaciones para la reducción de incertidumbres en el primer informe del IPCC pues, sin unos datos que mostrara la evolución de las emisiones de estos gases a la atmósfera difícilmente puede deducirse una correlación entre problema-causa. Asimismo, se fijan compromisos muy generales, como el de adoptar y comunicar medidas nacionales de mitigación del cambio climático para limitar las emisiones GEI de los Estados del Anexo I y reflejar el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas. Sin embargo, se descartó la posibilidad de incluir las fuentes de emisiones que el sector aéreo y marítimo en el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático. En estos dos casos, la elaboración de un marco normativo para estos gases se conduciría a través de la OMI y de la OACI.

---

[125] Principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, proclamada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992.

[126] Juste Ruiz, J. y Castillo Daudí, M. (2014): *La Protección del Medio Ambiente…, op. cit.*, pp. 53 y ss.

[127] Sands, P. and Peel, J. (2012): *Principles of…, op. cit.*, p. 223 y ss.

[128] Art. 3.4 CMNUCC.

[129] Giles Carnero, R. (2021): *El régimen jurídico internacional…, op. cit.*, p. 49.

[130] Art. 3.5 CMNUCC.

La primera reunión del órgano supremo establecido por la CMNUCC, en el que se va a conducir las negociaciones climáticas, se celebró en Berlín en 1995. En esta se puso de manifiesto que los Estados desarrollados, principales contribuyentes al problema y, por lo tanto, principales sujetos que deben liderar la acción climática, no habían adoptado las medidas adecuadas para alcanzar los objetivos que la Convención persigue, a saber, "lograr […] la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático".

En este contexto, en la COP 1 se adopta el Mandato de Berlín, en el que, como consecuencia del reconocimiento explícito de las limitaciones de la CMNUCC respecto a la operatividad para la adquisición de compromisos por las Partes al ser principalmente procedimentales, se promueve la necesidad de adoptar un protocolo, así como decisiones que permitieran un seguimiento del mismo[131]. La labor para elaborar un instrumento legal y someterlo a la COP para su negociación y, en su caso, su adopción, sería conducido por un Grupo *Ad Hoc* creado a tales efectos.

Este anuncio se realizó en el mismo año en el que el IPCC publicó su segundo informe de evaluación científica, que todavía lejos de superar las barreras relativas a las incertidumbres, afirmaba la existencia de muchas incertidumbres debido a la estimación de emisiones futuras, las interacciones asociadas a las nubes, los océanos, el hielo marino y la vegetación y la recopilación de datos sobre variables del sistema climático, como los datos solares, el ciclo hídrico, el balance energético, etc[132].

Esta falta de certidumbre se tradujo, a nivel de las negociaciones, en una excusa para avanzar en un protocolo, pues como indicaron la Organización de Países Exportadores de Petróleo (en adelante, OPEP) y China "ni la mejor información científica disponible ni la revisión de las comunicaciones de las Partes del Anexo I proporcionaron una base suficiente para las negociaciones"[133]. Asimismo, la OPEP fue muy crítica con el borrador del segundo informe del IPCC, alegando que no se han de tomar acciones sobre la reducción de emisiones hasta que haya una certeza científica[134]. De esta manera, incluso intentaron bloquear su publicación para que no saliera a la opinión pública[135]. Se ha de recordar a este respecto que, entre la labor a realizar por la IPCC en su segundo informe de evaluación, se incluía una síntesis de la

[131] Documento FCCC/CP/1995/7/Add.1: de 2 de junio de 1995, que contiene la Decisión 1/CP.1, *El Mandato de Berlín: examen de la adecuación de los incisos a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 de la Convención, incluidas propuestas relativas a un protocolo y decisiones sobre seguimiento*, p. 4.

[132] IPCC (1995): *Segundo Informe de Evaluación del IPCC: Cambio Climático 1995*, p. 26.

[133] International Institute for Sustainable Development (1995): Summary of the First Conference of the Parties for the Framework Convention on Climate Change, 28 march – 7 april 1995, *Earth Negotiations Bulletin*, Vol. 12, No. 21, p. 10.

[134] International Institute for Sustainable Development (1995): UN Framework Convention on Climate Change: Year-End Update, *Earth Negotiations Bulletin*, Vol. 12, No. 25, p. 10.

[135] *Ibidem*

información científica y técnica para la "interpretación" del artículo 2 de la CMNUCC[136].

A pesar de estas discrepancias, bastaron dos años para que el Mandato de Berlín diera sus resultados en forma de protocolo. Si bien la CMNUCC, podría calificarse como una fase constitutiva del régimen, el PK la operativiza a través de preceptos que contienen obligaciones tanto procedimentales como sustantivas. Se concretan así, compromisos vinculantes de reducción de GEI para los Estados del Anexo I. El nuevo instrumento jurídico internacional supuso un avance sustancial en el régimen jurídico internacional en materia de clima, pero este avance precipitado no contaba con el entendimiento compartido necesario para que diera los frutos esperados. Esto, en parte, se veía reforzado por el tercer informe del IPCC que, a pesar de avanzar en la reducción de las incertidumbres científicas identificadas en su segundo informe, aún permanecían en cierto grado[137].

La falta de entendimiento tuvo su origen en la diversidad de intereses de los Estados Partes en la CMNUCC, lo que condujo, como señala la Profesora Giles Carnero, a la formación de alianzas para mantener posiciones comunes[138]. Las principales divergencias se centraban en la necesidad de establecer compromisos de reducción para los Estados desarrollados, postura que defendía la Unión Europea y, por otra parte, el establecimiento de medidas que fueran flexible respecto a su elección, posición que mantenía, entre otros, Estados Unidos. Asimismo, Estados Unidos puso de relieve el nivel de emisiones de países emergentes y que, si no asumían compromisos de reducción, supondría un perjuicio económico para ellos.

Ante estas divergencias, se puede destacar que, el PK no entró en vigor hasta 2005, ocho años después de su adopción, puesto que la entrada en vigor necesitaba que de depositaran los "instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión no menos de 55 Partes en la Convención entre las que se cuenten Partes del anexo I cuyas emisiones totales representen por lo menos el 55% del total de las emisiones de dióxido de carbono de las Partes del anexo I correspondiente a 1990"[139]. Estos se cumplieron con la ratificación del PK por parte de Rusia.

El PK contempla en su artículo 3 un conjunto de obligaciones de reducción o limitación de GEI, a diferencia de la CMNUCC que no incluía compromisos concretos a este respecto. Sin embargo, se dejaron algunos aspectos para ser negociados posteriormente en el seno de la COP, debido a la divergencia de intereses de los Estados Partes. Como destaca la Profesora Borrás Pentinat, en el PK no especifica con detalle cómo deben aplicarse las normas básicas en el contenida, lo que condujo a la necesidad de retomar las negociaciones para

[136] Doc. FCCC/CP/1996/10 y FCCC/SBSTA/1996/12: ambos de 31 de mayo de 1996.
[137] IPCC (2001): *Summary for Policymakers: A Report of Working Group I of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, p. 10.
[138] Giles Carnero, R. (2003): *La amenaza contra la capa de ozono…, op. cit.*, p. 167.
[139] Art. 25 PK.

determinar cómo llevar a la práctica estas disposiciones[140]. En esta línea, entre otras cuestiones que debían ser desarrolladas se encontraba, el mecanismo de desarrollo limpio, el papel que tienen los sumideros de GEI, el mecanismo de mercado o la forma de aplicación conjunta.

En este sentido, las sesiones de la COP celebradas en Marrakech en 2001, se adoptaron un conjunto de decisiones que hicieran posible la implementación de estas cuestiones que, como destaca la Profesora Giles Carnero, tanto "[e]l Protocolo de Kioto y los acuerdos de Marrakech configuraron un conjunto normativo, que tenía que utilizarse de forma unitaria en la aplicación del tratado[141]. Se puso de relieve, por lo tanto, el papel que juegan las decisiones de la COP en el desarrollo del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, sobre todo, debido a que en las negociaciones existen ciertos aspectos que se dejan para su posterior discusión pues, lo importante, es tener un texto que, por lo menos, introduzca la normativa básica contenida en él. Asimismo, puso de manifiesto que, las decisiones juegan un papel importante sobre todo en una materia en la que el avance científico hace necesario que las normas se ajusten al mismo en un corto período de tiempo. De esta manera, aun no siendo vinculantes, como señala el Profesor Martínez Pérez, "pueden constituir un acuerdo ulterior o una práctica en el sentido del párrafo 3 del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados" (en adelante, CVDT)[142].

2.2.2.- El cuarto informe del IPCC

El cuarto informe del IPCC puso de relieve que el calentamiento del sistema climático es inequívoco, cuestión que se ve evidenciada en el aumento promedio de la temperatura de la atmósfera y los océanos, el deshielo y, por consiguiente, el aumento del nivel del mar[143]. Dado que la contribución antropógena al cambio climático era ya indiscutible, como señala Salinas Alcega, las posturas críticas se centraban en la dimensión de los efectos del mismo, así como la urgencia de tomar acciones[144]. Sin embargo, el informe pone de relieve

---

[140] Borrás Pentinat, S. (2011): *Los regímenes internacionales de protección del medio ambiente*,Tirant lo Blanch, Valencia, p. 134

[141] Giles Carnero, R. (2021): *El régimen jurídico internacional…*, *op. cit.*, p. 68.

[142] Martínez Pérez, E. J. (2018): <La estructura institucional del Acuerdo de París>, en Borrás Pentinat, S. y Villavicencio Calzadilla, P. (eds.), *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, p. 272.

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptado en Viena el 23 de mayo de 1969. United Nations, *Treaty Series*, vol. 1155, p. 331. Entró en vigor el 27 de junio de 1980, conforme a lo establecido en su artículo 84.1. A fecha de 18 de junio de 2019, son 116 los Estados Partes.

España se adhirió a través del instrumento de adhesión de 2 de mayo de 1972, publicado en *BOE* núm. 142, de 13 de junio de 1980.

[143] IPCC (2007): <Summary for Policymakers>, en Solomon, S. *et. al.* (eds.): *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York, p. 5.

[144] Salinas Alcega, S. (2014): *El cambio climático…*, *op. cit*, p. 32-35. El autor destaca, en este sentido, las obras críticas de Singer y Avery, así como la de Lomborg.

tanto la necesidad y como urgencia de reforzar las medidas de acción climática para lograr evitar efectos más adversos que puede causar este problema ambiental. En este sentido, la CMNUCC no fijó un objetivo concreto más allá de la "estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático". Por su parte, el PK establece que las Partes del Anexo I asegurarán la reducción de las emisiones de GEI a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990 en el período de compromisos entre el año 2008 y 2012. Sin embargo, el cuarto informe del IPCC señaló como umbral de seguridad no superar los 2ºC respecto a los niveles preindustriales y, para una mayor seguridad, es recomendable que la temperatura media global se estabilizase en los 1,5ºC[145].

Esto suponía dos importantes limitaciones, como ponen de relieve el Profesor Bodansky y las Profesoras Brunnée y Rajamani[146]. Por un lado, el PK establece un período de compromisos que alcanza hasta 2012, no prevé obligaciones más allá del 2013. Esto supuso la urgente necesidad de actualizar los compromisos vinculantes de reducción de GEI adquiridos por los Estados del Anexo I, debido a que el primer período de compromisos de reducción terminaba en 2012, se debía de realizar a través de una enmienda al protocolo. Por otra parte, los Estados desarrollados que ratificaron el tratado tienen compromisos de reducción de GEI, pero se da una tendencia de aumento de emisiones en los Estados en desarrollo, por poner un ejemplo, China pasó a ser el mayor emisor de estos gases y, sin embargo, al no estar incluido en el anexo I del PK, no estaba sujeto a objetivos de reducción[147]. Por su parte, el IPCC utiliza límites de temperatura asociados a porcentajes de reducción, por lo que un objetivo de temperatura sería más acorde para determinar el grado de reducción de GEI que debe de producirse y no al revés.

Estas cuestiones se pusieron de relieve en la sucesivas COP. De esta manera, en la COP 13 celebrada en Bali del 3 al 15 de diciembre de 2007, se abrió el debate sobre la intensificación de las negociaciones climáticas para "llegar a una conclusión acordada" en la COP 15[148]. Asimismo, se crea un Grupo de Trabajo Especial cuya función era la de examinar los nuevos compromisos de los Estados Partes desarrollados en el PK más allá del 2012[149]. Como destaca la Profesora Godínez, Bali supone dos cuestiones fundamentales, por una parte, lograr "una implementación plena de la Convención y [por otro lado,] trazar los lineamientos de un nuevo régimen climático"[150]. De esta manera, la Profesora

[145] IPCC (2007): *Cambio Climático 2007: Informe de Síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Ginebra, Suiza, p. 30.

[146] Bodansky, D., Brunnée, J. y Rajamani, L. (2017): *International Climate Change Law*, Oxford University Press, Nueva York, p. 108.

[147] En este sentido, véase: <https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?end_year=2019&start_year=1990>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[148] Documento FCCC/CP/2007/6/Add.1: de 14 de marzo de 2008, que contiene la Decisión 1/CP.13, Plan de Acción de Bali, p. 5.

[149] Decisión 1/CMP.1: *Examen de los compromisos de las Partes incluidas en el anexo I de la Convención para los periodos siguientes en virtud del párrafo 9 del artículo 3 del Protocolo de Kioto*, Doc. FCCC/KP/CMP

[150] Godínez Rosales, R. (2018): <La ruta de Kioto a París…, *op. cit.*, p. 59

Campins Eritja pone de manifiesto esta doble vía, que supone Bali, en las negociaciones climáticas[151].

Respecto al resultado acordado debía de conducirse bajo el marco del órgano subsidiario denominado Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención, lo que permitiría que en la mesa de negociación no sólo estuvieran los Estados Partes del PK, sino todos aquellos que son Partes en la CMNUCC, proporcionando una visión común sobre el problema climático. El impulso de esta labor coincidió con la publicación, dos meses antes, del mencionado Cuarto Informe del IPCC que, a diferencia de los anteriores, afirmó que el "calentamiento del sistema climático es inequívoco"[152]. Como señala la Profesora Giles Carnero, esta es "la base científica aceptada como válida en el sistema de negociación internacional en materia de cambio climático, lo que trae como consecuencia que exista el consenso sobre la necesidad de adoptar medidas apropiadas y eficaces con carácter urgente"[153].

Con la llegada de la ansiada COP 15, celebrada en Copenhague del 7 al 18 de diciembre de 2009, las altas expectativas de lograr una "conclusión acordada" finalmente se vieron frustradas. Dos eran fundamentalmente las posiciones enfrentadas. Por un lado, la liderada por la UE, partidaria de seguir con el modelo del PK y, por lo tanto, el "resultado acordado" que salga de Copenhague debe de hacer viable el PK a través de la adopción de nuevos compromisos vinculantes para los Estados del Anexo I y aquellos Estados con una economía emergente[154]. Por otro lado, la posición liderada por Estados Unidos que, lejos de la intención de que las negociaciones se centraran en el modelo del PK para el futuro "resultado acordado", era partidario de un cambio en el enfoque a través de un modelo de abajo hacia arriba[155]. Finalmente, el Acuerdo de Copenhague incluido en la Decisión 1/CP.15, como indican la Profesora Brunnée y el Profesor Toope, fue el resultado de la negociación de cinco Estados, a saber, Estados Unidos, China, Brasil, India y Sudáfrica (Estados Unidos y el grupo BASIC)[156]. Por ello, frente la escasa participación en el resultado, para el Acuerdo se optó la fórmula de "tomar nota" del mismo, lo que va a evadir cualquier efecto jurídicamente vinculante para las Partes[157].

Pese al avance científico demostrado por el IPCC en su cuarto informe, los resultados fueron escasos. No obstante, la falta de entendimiento en dos cuestiones principales, a saber, la elección entre la opción de un enfoque *bottom-up* o de un enfoque *top-down* y la configuración del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, no implica el no haber llegado a posiciones comunes en otros temas[158]. De esta manera, se llegó al

[151] Campins Eritja, M. (2015): De Kioto a París…, *op. cit.*, p. 5.
[152] IPCC (2007): *Climate Change 2007: Synthesis Report*, p. 30.
[153] Giles Carnero, R. (2010): La reunión de Copenhague…, *op. cit.*, p. 128
[154] IISD (2009): Síntesis de la Conferencia de Copenhague sobre el Cambio Climático: 7 al 19 de diciembre de 2009, *Boletín de Negociaciones de la* Tierra, Vol. 12, No. 459, p. 30, 32.
[155] *Ibidem*, p. 21.
[156] Brunnée, J. and Toope, S. J. (2013): *Legitimacy and Legality…*, *op. cit.*, p. 205.
[157] Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, p. 69.
[158] Brunnée, J. and Toope, S. J. (2013): *Legitimacy and Legality…*, *op. cit.*, p. 206.

entendimiento compartido de limitar la temperatura media anual por debajo de los 2ºC respecto a los niveles preindustriales. A este objetivo global, a conseguir con el esfuerzo de las acciones de reducción de GEI de cada uno de los Estados, se le añadió que se "considera" reforzar este objetivo a una limitación de 1,5ºC, ésta última meta fue introducida gracias a la labor negociadora de la Alianza de Pequeños Estados Insulares (en adelante AOSIS, por sus siglas en inglés), que veían amenazadas su integridad territorial e incluso su existencia ante la certeza del aumento del nivel del mar, declarada por el IPCC[159].

Pese a estos entendimientos compartidos que, además, se alinean con los objetivos de temperatura a largo plazo marcados por el IPCC, la falta de entendimiento en el enfoque de cómo conseguir el mismo, hizo que las negociaciones dieran como resultado una declaración política y, por lo tanto, sin que alcanzara el estatus de ser jurídicamente vinculante. Respecto al modelo que establece Copenhague, como señala el Profesor Bodansky, aporta un proceso de abajo hacia arriba que permite a cada Parte del Anexo I definir su propio nivel objetivo, año base y reglas para dar cuenta, y presentar su objetivo en un formato definido para que lo compile la Secretaría de la CMNUCC"[160]. Esto contrasta con el enfoque establecido por el PK que, por su parte, tampoco se consiguió un acuerdo que estableciera un segundo período de compromisos en el ámbito del PK. Como pone de relieve la Profesora Giles Carnero, tras cuatro años del grupo de trabajo creado para abordar este tema, no se alcanzó el consenso de un texto para su aprobación como enmienda al tratado internacional[161].

Después de Copenhague, se seguiría trabajando en las dos vías de negociaciones establecidas en Bali. De esta manera, en la COP celebrada en Durban se estableció el Grupo de Trabajo *Ad Hoc* sobre la Plataforma de Durban para la Acción Reforzada. Este debía de responder a los mandatos para los cuales había sido creado, por un lado, la elaboración de un "protocolo, instrumento legal o resultado acordado con fuerza legal" y, por otro lado, el establecimiento de medidas de mitigación que pudieran ponerse en marcha cuanto antes con la finalidad de conseguir el objetivo de mantener la temperatura media global por debajo de los 2 ºC. La ambigüedad del resultado a alcanzar, como señala la Profesora Godínez, tenía como finalidad ofrecer "flexibilidad y acomodar los intereses de diversas Partes, entre ellas Estados Unidos, que buscaba evitar un instrumento que tuviese la forma legal de un tratado o protocolo, lo cual lo habría obligado a someterlo a consideración del Senado, con alta probabilidad de un rechazo […]"[162].

Por su parte, en Doha se consiguió dar continuidad al PK que, sin un nuevo período de compromisos, quedaba paralizado. De esta manera, las Partes adoptaron una enmienda que contenía la actualización de los compromisos que asumen los Estados Partes que así lo ratifiquen y que comprendería el espacio

[159] Documento FCCC/CP/2009/11/Add.1. Decisión 2/CP.15, Acuerdo de Copenhague, pár. 12.

[160] Bodansky, D. (2010): The Copenhagen Climate Change Conference: A Postmortem, *The American Journal of International Law*, vol. 104, núm. 2, p. 236.

[161] Giles Carnero, R. (2010): La reunión de Copenhague…, *op. cit.*, pp. 132-133.

[162] Godínez Rosales, R. (2018): <La ruta de Kioto a París…, *op. cit.*, p. 62.

temporal 2013-2020. De esta manera, se evitaba que se diera un vacío puesto que, la previsión de la entrada en vigor en 2020 del nuevo instrumento jurídico basado en el enfoque de abajo hacia arriba. Sin embargo, de la enmienda tuvo escaso éxito que redundaba, finalmente, en la eficacia del mismo para responder a la mitigación del cambio climático por varios motivos.

La falta de eficacia fue fruto de varias cuestiones que, vistas en su conjunto hace imposible dar una respuesta adecuada desde este instrumento jurídico internacional. Por un lado, la no ratificación del PK por parte de Estados Unidos y la retirada de Rusia, Canadá y Japón[163]. Por otro lado, los Estados emergentes, China, India o Brasil, siguen aumentando sus emisiones de GEI y continúan sin ningún porcentaje de reducción de los mismos. Finalmente, la enmienda al PK no entró en vigor hasta el 31 de diciembre de 2020, de esta manera el período comprendido entre 2013 a 2020, quedaron sin la concreción de objetivos de reducción de GEI[164].

2.2.3.- El quinto y sexto informe del IPCC

Un año después de la adopción de la Enmienda de Doha, que contenía el segundo período de compromisos para los Estados del Anexo I, el IPCC publicó su Quinto Informe, que contundentemente afirmó que "la influencia humana en el sistema climático es clara y las emisiones antropógenas recientes de gases de efecto invernadero son las más altas de la historia. (…) El calentamiento del sistema climático es inequívoco y, desde la década de 1950, muchos de los cambios observados no tienen precedentes durante décadas o milenios. La atmósfera y el océano se han calentado, la cantidad de nieve y hielo ha disminuido y el nivel del mar ha aumentado"[165]. La aplastante certeza, sobre los efectos y las causas del cambio climático, contenida en este informe y tras la fallida COP 15 y el escaso éxito de Doha, ejercía una presión añadida para la consecución de un resultado en 2015, en forma de "protocolo, otro instrumento

[163] Rusia, mediante comunicación de 8 de diciembre de 2010, recibida por la Secretaría el 9 de diciembre de 2010, manifestó su no intención de asumir un compromiso cuantificado de limitación o reducción de las emisiones para el segundo período de compromisos.
Canadá notificó, mediante comunicación de 8 de junio de 2011, al depositario su intención de retirarse, entrando en vigor ésta el 15 de diciembre de 2012. Este Estado, en el primer período de compromisos se obligó a reducir sus emisiones de GEI en un 6% respecto del nivel del año o período base. En 2006, el informe sobre el progreso de Canadá, respecto al cumplimiento de los objetivos del PK, demuestra que se apreciaba un aumento del 26% de sus emisiones respecto a los niveles de 1990. Para mayor información puede consultarse el documento: Government of Canada (2006): *Canada´s Report on demonstrable progress under the Kyoto Protocol. Demonstration of progress to 2005*, *in totum* al texto. Puede consultarse en la página web: <https://unfccc.int/resource/docs/dpr/can1e.pdf>, última consulta: 14 diciembre de 2022.
Por su parte, Japón mediante comunicación de 10 de diciembre de 2010, expresa su falta de voluntad de obligarse al segundo período de compromisos.

[164] *Enmienda de Doha al Protocolo de Kioto*: adoptado el 8 de diciembre de 2012. Entró en vigor el 31 de diciembre de 2020.

[165] IPCC (2014): *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.), Geneva, Switzerland, p. 2.

jurídico o una conclusión acordada con fuerza legal", conducido por el Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada, creado en 2011[166].

A diferencia de la "conclusión acordada" de Copenhague, en la COP 21 se logró avanzar en el entendimiento compartido, si bien el objetivo global de temperatura se había consensuado anteriormente en la COP 15, las cuestiones sobre la (re)formulación del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas "y las respectivas capacidades" y la apuesta por el enfoque *bottom-up*, a través de las CDNN, consiguieron este avance[167]. Si bien la naturaleza jurídica se había puesto en cuestión al recurrir al denominativo "Acuerdo" y por los preceptos de poco contenido sustantivo, no se puede poner en duda su carácter innovador y experimental[168].

Como advierte el Profesor Juste Ruiz, se ha pasado de un modelo basado en el establecimiento de objetivos de limitación o reducción de GEI a un modelo que se basa en un objetivo global de temperatura "sin plazos"[169]. De esta manera, conforme al consenso científico y que se puso de manifiesto en Copenhague, los Estados aceptan la concreción del objetivo último de la CMNUCC mediante el establecimiento de los objetivos establecidos en el AP, a saber, que la temperatura media mundial se mantenga muy por debajo de los 2ºC respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento a 1,5ºC[170]. De esta manera, lo importante es mantenerse en esta franja de temperatura, para reducir los impactos adversos del cambio climático, en consecuencia, se ha de producir una reducción de GEI concreto para ello. De esta manera, la consecución de estos niveles de temperatura depende en última instancia de las medidas de mitigación y adaptación con tales efectos, que los Estados Partes adopten. En este sentido, lo importante es que la suma de los esfuerzos individuales, a través de las CDNN, consiga el objetivo de temperatura a largo plazo.

---

[166] Documento FCCC/CP/2011/9/Add.1, que contiene la Decisión 1/CP.17, *Establecimiento de un Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada*.

[167] Véase: Innovation and experimentation…, *op. cit.,,* pp. 171 y ss.; Castro, P. (2020): Past and future of burden sharing in the climate change: position from a top-down to a bottom-up governance system, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economic*, Vol. 20, Issue 1, p. 383; Maljean-Dubois, S. (2016): The Paris Agreement: A New Step in the Gradual Evolution of Differential Treatment in the Climate Change?, *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 25, Issue 2, p. 152.; Rodrigo, A. J. (2018): <El Acuerdo de París sobre el cambio climático: un Nuevo tipo de tratado de protección de intereses generales>, en Borrás Pentinat, S. y Villavicencio Calzadilla, P. (eds.): *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, pp. 78-79.

[168] Innovation and experimentation…, *op. cit.*, pp. 41 y ss.

La cuestión de la naturaleza jurídica del Acuerdo de París se abordará más adelante en el epígrafe 4 del capítulo II.

[169] Juste Ruiz, J. (2018): <El tercer pilar del régimen internacional para responder al cambio climático: el Acuerdo de París de 2015>, en Borrás Pentinat, S. y Villavicencio Calzadilla, P. (eds.), *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, pp. 33-35.

[170] Art. 2 AP.

Las CDNN, por ello, van a ser la clave para determinar la consecución de los objetivos establecidos por el AP en su artículo 2[171]. Estas van a reflejar, en términos de equidad, las capacidades respectivas de los Estados Partes, lo que incide en la importancia de que la respuesta climática pasa por una acción conjunta de todos los Estados, no sólo de aquellos que son desarrollados. Si bien es cierto que estos tienen el deber de liderar la acción de mitigación del cambio climático.

No obstante, el AP establece normas básicas con poco desarrollo, por lo que igualmente a lo que aconteció con el PK, debía de ser complementada para poder llevarlas a su práctica. Para ello, el AP establece el Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre el Acuerdo de París (en adelante APA) que ayude en el proceso para la concreción e implementación del AP a través de la elaboración de proyectos de decisiones para su aprobación por la COP[172]. Esta concreción se produjo finalmente a través del denominado *Katowice Rulebook*, que se trata de un conjunto de decisiones tomadas por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el AP (en adelante, CMA)[173].

Pero, además de los mecanismos para la efectividad establecidos en el propio instrumento jurídico internacional y desarrollados posteriormente por el conjunto de decisiones para desarrollar aspectos como, la revisión de las CDNN cada cinco años (art. 9.4), el balance mundial sobre la consecución de los objetivos cada cinco años (art. 14) y el comité para facilitar la aplicación y promover el cumplimiento (art. 15), la labor evaluativa del IPCC va a ser un factor clave en la determinación de esa eficacia en la consecución de los objetivos globales y no tanto de cada una de las CDNN[174]. De esta manera, el Sexto Informe de este órgano, publicado en 2022, "se esforzará por alinearse con el primer ciclo del balance global, con el fin de alimentar de manera efectiva el proceso"[175].

En este sentido, el sexto informe del IPCC se va a configurar como un elemento más para evaluar si la trayectoria de emisiones de GEI se alinea con

[171] Fernández Egea, R. M. (2018): <Los nuevos objetivos y compromisos climáticos del Acuerdo de Paris>, en Borrás Pentinat, S. y Villavicencio Calzadilla, P. (eds.), *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, p. 111.

[172] Este grupo es establecido por la Decisión 1/CP.21: por la que se aprueba el Acuerdo de París, pár. 7. del preámbulo.

[173] Este conjunto de Decisiones, conocidas como el Libro de Reglas del AP (Paris Agreement rulebook), se recogen en el Doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1: de 19 de marzo de 2019, *Informe de la Conferencia de las Partes en el Acuerdo de París sobre la tercera parte de su primer período de sesiones, celebrada en Katowice del 2 al 15 de diciembre de 2018: Segunda parte – Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París*.

[174] Desde las primeras reuniones del Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre el Acuerdo de París, las opciones barajadas respecto de la realización del balance mundial establecido por el artículo 14 contemplaban que los resultados deben centrarse en la evaluación del progreso colectivo, no tener un enfoque individual de las Partes. En este sentido véase, la propuesta realizada sobre el ítem 6 de la agenda (balance global) por el APA en la parte sexta de la de su primera sesión, celebrada en Bangkok, del 4 al 9 de septiembre de 2018, p. 5.

[175] IPCC (2017): *Chair Vision Paper: AR6 Scoping Meeting Addis Ababa, Ethiopia, 1-4 May 2017*, AR6-SCOP/Doc. 2, p. 4.

los objetivos a largo plazo de temperatura, de tal manera que, la suma de esfuerzos individuales es suficiente para ello. De esta evaluación, se desprende por lo tanto la eficacia de las CDNN desde un punto de vista global, no individual y, por otra parte, si el nivel de ambición de los Estados Partes es suficiente para situarnos en los escenarios de temperaturas deseables para reducir esos impactos adversos.

El sexto informe de evaluación del IPCC en relación a la mitigación señala que, la trayectoria de emisiones globales de GEI en 2030 según las CDNN presentadas antes de la COP 26, con una alta probabilidad, hará que la temperatura media global de la atmósfera será mayor a los 1,5ºC durante el siglo XXI[176]. Todavía se estaría a tiempo se conseguir que no se supere los 2ºC si se incrementan los esfuerzos de mitigación posteriores a 2030[177]. De esta manera, reconoce que, con un nivel medio de confianza, que la brecha de emisiones se ha reducido entre un 20% y un tercio en relación con los escenarios que limitan el calentamiento a los 2ºC, y entre un 15 y un 20% en relación con trayectorias que limitan el calentamiento a 1,5ºC[178].

3.- Los órganos del régimen internacional en materia de cambio climático: pieza fundamental de la negociación y ayuda al entendimiento

Tanto la CMNUCC como el PK y el AP, han configurado un entramado institucional, cada vez más denso, para permitir el desarrollo de las reglas contenidas en los diferentes acuerdos multilaterales que configuran el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático y, por lo tanto, tiene un efecto sobre la eficacia de los correspondientes instrumentos internacionales. Este entramado de órganos, encargados de gestionar y organizar el proceso de negociación, así como, servir a la revisión y mejorar la implementación de las obligaciones jurídicas contenidas en ellos.

Como señala la Profesora Giles, los Estados Partes han diseñado el sistema institucional establecido en el régimen jurídico internacional sobre cambio climático de tal manera que aportara flexibilidad, a través de la posibilidad de crear nuevos órganos subsidiarios. La apuesta por este esquema, en contraposición a la creación de una organización internacional, es la falta de apoyo necesario para ello[179]. De esta manera, se da más peso a una configuración intergubernamental, frente a una composición independiente, que como señala la Profesora Borrás Pentinat, va a permitir "a los gobiernos supervisar los esfuerzos encaminados a aplicar la Convención"[180].

---

[176] IPCC (2022): *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Summary for Policymakers*, p. 15. Puede consultarse en: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_Full_Report.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[177] *Ibidem*: p. 15.

[178] *Ibidem*: p. 17.

[179] Giles Carnero, R. (2021): *El régimen jurídico internacional…, op. cit.*, p. 78-79.

[180] Borrás Pentinat, S. (2011): *Los regímenes internacionales…, op. cit.*, p. 145.

En este sentido, se pueden diferenciar distintos tipos de órganos, en función de la labor que le sea encomendada, de su temporalidad o su composición[181]. Nos encontramos, de esta manera, con la COP de la CMNUCC, la COP en la CMNUCC que sirve como reunión de las Partes en el PK (en adelante, CMP), la COP en la CMNUCC que actúa como reunión de las Partes en el AP (en adelante, CMA), el OSACT, el OSE y la Secretaría. Estos órganos se caracterizan, entre otras cuestiones, por ser permanentes, por lo que una vez constituidos van a realizar sus funciones a lo largo del tiempo.

Por otra parte, los instrumentos jurídicos que configuran el régimen internacional en materia de cambio climático, autorizan a la COP a crear otros órganos subsidiarios que tienen una vigencia temporal. Su labor obedece a un mandato concreto para la elaboración de un nuevo instrumento, por ello son conocidos como Grupos de Trabajo *Ad Hoc*. En este sentido, podríamos mencionar el Grupo de Trabajo sobre el Mandato de Berlín para negociar el PK, el Grupo de Trabajo de la Plataforma de Durban para la Acción mejorada para la negociación del AP. De esta manera, a pesar de que puedan concederse distintas prórrogas, una vez que finaliza la misión para la que fueron creados se extinguen.

Estas cuestiones tienen trascendencia para la presente tesis pues, se ha de tener en cuenta que las decisiones tomadas por estos órganos, van a ser un motor importante para la evolución del propio régimen jurídico internacional en materia de cambio climático y, específicamente, para dar mayor concreción a ciertos aspectos del propio AP que necesitan de un desarrollo posterior. Cabe destacar, por ejemplo, que si bien el artículo 4 del AP que regula las CDNN es bastante extenso, necesita de ciertas precisiones posteriores que de una mayor precisión para su puesta en práctica. Es por ello que, se ha de realizar un recorrido sobre estos órganos que, de una u otra forma, van a contribuir a ello.

3.1.- Los órganos intergubernamentales para la toma de decisiones

A continuación, se van a abordar los distintos órganos para analizar y evaluar dos aspectos fundamentales, por un lado, establecer su influencia en el proceso normativo y, por otro lado, el desarrollo del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático. Se ha de partir de que el proceso negociador que, finalmente, da lugar a un nuevo tratado, a una enmienda o a un conjunto de decisiones que servirán de sustento para la mejor implementación de los mismos, es de alcance multilateral, multisectorial, multinivel y multidimensional. Si bien los Estados Partes son los que juegan el papel más importante, las interacciones que en estos foros se da pueden influir en la mayor ambición de estos para establecer una cooperación internacional que se traduzca en una acción climática más ambiciosa.

[181] Innovation and experimentation…, *op. cit.,* p. 36-37.

3.1.1.- Competencias y naturaleza jurídica de la COP

Los tratados ambientales multilaterales establecen, generalmente, una COP que tienen autoridad para la elaboración de decisiones que hagan posible la mejor implementación de los mismos[182]. Como señalan, los Profesores Churchill y Ulfstein, estas se caracterizan por aportar un enfoque a la cooperación institucionalizada entre los Estados, distinto al de las organizaciones internacionales, pues es más informal y flexible respecto de la creación y el cumplimiento de las normas jurídicas[183]. De esta manera, las COPs se constituyen como un órgano en el que los Estados van a expresar su voluntad sobre la forma en la que se va a consensuar las decisiones que van a ser aprobadas.

Su necesidad deriva de establecer un órgano que exprese la diversidad de intereses y en el que se tomen decisiones, que permitan dar respuestas rápidas a los desajustes que se puedan presentar[184]. Estos desajustes pueden venir dados por una deficiente implementación de los instrumentos jurídicos internacionales que configuran el régimen en materia de cambio climático o, bien, por un cambio en los avances científicos que, de una u otra manera, pueda suponer un retroceso en la consecución de los objetivos climáticos. Sobre este último aspecto, cabe mencionar que los descubrimientos científicos van a requerir de un régimen jurídico que de una respuesta rápida a esta realidad cambiante.

En este sentido, cabe mencionarse el caso de los hidrofluorocarbonos (en adelante, HFC) que, incentivados por el Protocolo de Montreal para sustituir a las sustancias que agotan la capa de ozono, se demostró que tenían un alto potencial en el calentamiento atmosférico mundial[185]. Asimismo, se constató que las primeras CDNN no abordaban, entre sus medidas de reducción de GEI, los HFC. En este sentido, el informe de síntesis sobre el efecto agregado de las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional, pone de relieve que,

---

[182] Churchill, R. R. y Ulftein, G. (2000): Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little-Notice Phenomenon in International Law, *American Society of International Law*, vol. 94, núm. 4, p. 623.

[183] *Ibidem*: p. 625.

[184] Como indica la Profesora Brunnée, es en el proceso de toma de decisiones en el que se da una tensión entre la soberanía (el consentimiento de los Estados) y la eficacia del acuerdo multilateral medioambiental. Esta tensión entra dentro del debate de si la COP puede aprobar, por consenso, una Decisión que a todos los efectos fuera vinculante. *Cfr.* Brunnée, J. (2002): COPing with Consent: Law-Making Multilateral Environmental Agreements, *Leiden Journal of International Law*, Vol. 15, p. 9.

[185] Como señala este autor, la respuesta a esta cuestión se encauzó a través del régimen jurídico internacional en materia de protección de la capa de ozono. Se consideró más efectivo hacerlo dentro de este régimen debido a su reconocido nivel de eficacia y, por otra parte, por considerarse que tenía una deuda a este respecto al haber incitado a la utilización de estas sustancias. Esto condujo finalmente a la adopción de la Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal. En este sentido, véase: Rodríguez Redondo, A.J. (2018): <La Enmienda del Protocolo de Montreal en Kigali 2016: la búsqueda de una mayor eficacia a través de la interrelación entre regímenes jurídicos internacionales>, en Giles Carnero, R. (ed.): *Desafíos de la Acción Jurídica Internacional y Europea frente al cambio climático*, Atelier, pp. 57-71.

sólo algunas, abarcan las emisiones de HFC, hexafluoruro de azufre, perfluorocarburos y trifloruro de nitrógeno[186].

La COP, como órgano supremo establecido por el artículo 7(1) de la CMNUCC, tiene como función examinar periódicamente la aplicación de la Convención, así como de todo instrumento conexo adoptado dicho órgano, para lo cual, va a adoptar las decisiones necesarias para la aplicación de la Convención[187]. Respecto del PK y El AP, se ha de indicar que la COP creada en virtud del artículo 7(1) de la CMNUCC, va a actuar como la COP en calidad de reunión de las Partes en el PK (art. 13 (1)) y en calidad de reunión de las Partes en el AP (art. 16(1)). En ambos casos, las Partes de la Convención que no son Partes en el PK o en su caso en el AP, podrán asistir a las reuniones en calidad de observadores (art. 13 (2) del PK y art. 16 (2) del AP, respectivamente).

Para conseguir ese fin general, los apartados (a) a (m) del artículo 7 (2) de la CMNUCC establecen un conjunto de funciones específicas que no es un listado *numerus clausus* y, en este sentido, en el apartado (m) se establece una cláusula residual o de salvaguarda que permite a la COP desempeñar "las demás funciones que se le encomiendan en la Convención". Como indica el Profesor Bodansky, esto permite que la COP no sea vulnerable a los desafíos sobre su autoridad legal, o en palabras de las Profesoras Yamin y Depledge, asegura "que la autoridad legal de la COP no sea vulnerable a desafíos de tipo *ultra vires*"[188]. Además, esta cláusula de salvaguarda permite asumir nuevas funciones, según vayan surgiendo nuevas necesidades[189].

Estas cuestiones están expresamente previstas en la propia CMNUCC, pero, sin embargo, existe una cuestión que no aborda, esta es la naturaleza jurídica de la misma. En este sentido, las Partes de la CMNUCC no se han pronunciado respecto a esta cuestión, de si se trata de una serie de reuniones intergubernamentales o reuniones diplomáticas o se trata de un órgano que no se centra exclusivamente en las mismas[190].

En esta línea, al igual que las OI, las COP van a ser creadas por el correspondiente tratado que, salvando las evidentes diferencias, va a determinar sus funciones. La doctrina mayoritaria parece inclinarse por considerar que la COP es más que una simple reunión diplomática, que puede confirmarse, entre otras cuestiones, por tener órganos permanentes, independientes de los Estados Partes y tienen sus propios poderes jurídicos y mecanismos de cumplimiento[191].

---

[186] Doc. FCCC/CP/2015/7: de 20 de octubre de 2015, *Informe de síntesis sobre el efecto agregado de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional*, pár. 18, p. 7.

[187] Art. 7 (2) de la CMNUCC.

[188] Bodansky, D. (1993): The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary, *Yale Journal of International Law*, Vol. 19, Issue 2, p. 534; Yamin, F. and Depledge, J. (2004): *Climate Change Regime…*, *op. cit.*, p. 400.

[189] Yamin, F. and Depledge, J. (2004): *Climate Change Regime…*, *op. cit.*, p. 400.

[190] *Ibidem:* p. 402.

[191] Churchill, R. and Ulfstein, G. (2000): Autonomous Institutional Arrangements…, *op. cit.*, p. 623; Martínez Pérez, E. J. (2018): <La estructura institucional…, *op. cit.*, p. 265.

En sentido opuesto, el Profesor Boyle considera que las reuniones de las Partes, "en sustancia no es más que una conferencia diplomática de Estados y la existencia de una personalidad jurídica separada no

Como indica la Profesora Brunnée, las COP tienen características híbridas entre las conferencias diplomáticas y los órganos plenarios permanentes de las OI[192]. Por su parte, el Profesor Boyle descarta que este órgano constituya una OI, siendo por lo tanto una conferencia diplomática[193]. Sin embargo, el que sea un órgano que va más allá de una simple reunión diplomática, no significa que pueda tener el mismo estatus jurídico de una OI.

No existe una definición generalmente aceptada de OI, aunque de forma general y siguiendo al Profesor Pastor Ridruejo, son seis los rasgos diferenciales indiscutidos que presentan estas organizaciones, a saber, su carácter interestatal, su creación tiene una base voluntaria, posee órganos permanentes, tiene voluntad autónoma distinta de los Estados miembros, tiene competencias propias y existe una cooperación de sus miembros para la satisfacción de intereses comunes[194]. La definición establecida por el Profesor Carrillo Salcedo, integra estos elementos, estableciendo que "[l]as Organizaciones Internacionales intergubernamentales son entidades creadas mediante tratados celebrados entre varios Estados, dotadas de órganos propios y voluntad propia, distinta y separada de la de los Estados miembros, con el fin de gestionar la cooperación permanente entre los Estados en un determinado ámbito de materias"[195].

Aunque, el Profesor Klabbers afirma que "[s]i bien es cierto que la mayoría de las organizaciones internacionales se crean sobre la base de un tratado, no siempre es así. De hecho, a menudo se sostiene que los Estados tienen la posibilidad de elegir entre utilizar un instrumento jurídicamente vinculante o un instrumento no vinculante, y a menudo se considera que el OSCE se ha creado sobre la base de un documento no jurídicamente vinculante (…)"[196]. Todas y cada una de ellas se presentan, en mayor o menor medida, en la COP.

Respecto de la autonomía del órgano, no existe un consenso sobre su autonomía, por una parte, se argumenta que en la medida en que los Estados Partes pueden influir en el trabajo de la COP sólo actuando a través de ella, le garantizaría un cierto grado de autonomía[197]. Por otra parte, como indica el Profesor Martínez Pérez, es discutible que la COP exprese una voluntad jurídica autónoma, dado que más bien van a reflejar una voluntad común[198]. Asimismo, la COP cuenta con el apoyo de la Secretaría que tiene un carácter permanente, aunque ésta se alberga directamente en la sede de las Naciones Unidas, no

---

altera la realidad de que la membresía de estas instituciones no es independiente de los Estados que representan". *Cfr.* Boyle, A. E. (1991): Saving the World? Implementation and enforcement of International Environmental Law through international institutions, *Journal of Environmental Law*, Vol. 3, núm. 2, p. 235

[192] Brunnée, J. (2002): COPing with Consent…, *op. cit.*, p. 16.

[193] Boyle, A. E. (1991): Saving the World?..., *op. cit.*, pp. 229-235.

[194] Pastor Ridruejo, J. A. (1994): *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, Madrid, p. 690.

[195] Carrillo Salcedo, J. A. (1999): *Curso de Derecho Internacional Público*, Ed. Tecnos, Madrid, p. 60.

[196] Klabbers, J. (2016): <Formal Intergovernmental Organizations>, in Cogan, J., Hurd, I. and Johnstone, I.: *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford University Press, New York, p. 144.

[197] Churchill, R. and Ulfstein, G. (2000): Autonomous Institutional Arrangements…, *op. cit.*, p. 633.

[198] Martínez Pérez, E. J. (2018): <La estructura institucional…, *op. cit.*, p. 265.

cuenta con la potestad de dar instrucciones a este órgano, garantizándose de esta manera su independencia[199].

Como manifiesta el Profesor Klabbers, "[e]l requisito de que una organización posea al menos un órgano ayuda a distinguir la cooperación institucionalizada de la cooperación no institucionalizada", por lo que "un grupo de Estados que se reúnen anualmente no equivale a una organización, pero el mismo grupo de Estados que se reúnen anualmente como órgano plenario de una organización (el órgano en el que están representados todos los Estados miembros) sí equivale a una organización"[200].

Respecto de sus competencias, la propia Convención como sus instrumentos conexos, establecen un conjunto de funciones que ha de ejercer la COP, que se va a traducir en las correlativas competencias para su desempeño. Finalmente, el último elemento o característica de una OI hace alusión a la cooperación de sus miembros para la satisfacción de intereses comunes. Este elemento quizá sea uno de los que más claro se percibe, dado que, en última instancia, la COP a través de sus decisiones procura una correcta aplicación de la CMNUCC y de sus instrumentos conexos, tendiendo hacia una armonización respecto de cuestiones tan fundamentales como la metodología para la realización del inventario de GEI, financiación, transferencia de tecnología y fomento de la capacidad, entre otras. Como indica el Profesor Pastor Ridruejo, la cooperación internacional institucionalizada, puede revestir distintos grados en su intensidad, en el caso de la COP, la cooperación internacional se traduce en una "coordinación y armonización de políticas y comportamientos de los Estados Partes"[201].

A estos criterios o notas características establecidas por el Profesor Pastor Ridruejo, se ha de añadir un elemento imprescindible y distintivo de las OI como es la personalidad jurídica internacional, de la que se desprende su subjetividad internacional, aunque como indica el Profesor Remiro Brotons *et al*, "[a] diferencia de los Estados, *sujetos primarios y plenos* en virtud de su soberanía, las OI son sujetos *secundarios*, de naturaleza *funcional*"[202]. Esta cuestión viene motivada, por una parte, por el carácter derivado de la subjetividad de las OI, al tener su origen en un Tratado fundacional y, por otra parte, por su naturaleza funcional limitada, en la medida en que también es el Tratado fundacional el que le otorga las competencias o mandatos en los que puede actuar para la consecución de sus fines o, lo que es lo mismo, tienen una capacidad de obrar limitada. Como indicó la Comisión de Derecho Internacional en su proyecto de artículos sobre la Responsabilidad, las OI tienen "personalidad jurídica independiente con arreglo al Derecho internacional, y es responsable de

[199] Churchill, R. and Ulfstein, G. (2000): Autonomous Institutional Arrangements…, *op. cit.*, p. 634.
[200] Klabbers, J. (2016): <Formal Intergovernmental…, *op. cit.*, p. 145.
[201] Pastor Ridruejo, J. A. (1994): *Curso de Derecho Internacional…, op. cit.*, p. 692.
[202] Remiro Brotóns *et* al. (2010): *Derecho Internacional: Curso General*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 149.

sus propios actos, es decir, de actos que la organización lleva a cabo mediante sus propios órganos o funcionarios"[203].

La cuestión de la personalidad jurídica internacional de la COP, tiene un papel fundamental en la medida en que de ella depende su acción externa, es decir, la celebración de tratados con Estados u OI, con vistas a contribuir a la consecución de los fines para la que fue creada. En este sentido, la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas (en adelante UNOLA, por sus siglas en inglés) se pronunció respecto de la capacidad jurídica de la COP y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) para celebrar acuerdos y, en caso afirmativo, la naturaleza jurídica que podría revestir dicho acuerdo. La UNOLA concluyó que, sobre la base de los subapartados (l) y (m) del artículo 7(2) de la CMNUCC, la COP "tiene capacidad jurídica, dentro de los límites de su mandato, para celebrar acuerdos (…) con entidades, tales como Estados y organizaciones y órganos intergubernamentales y no gubernamentales (…)"[204]. Su razonamiento jurídico giraba en torno al artículo 6 de la Convención de Viena, sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, de 1986 que, no ha entrado en vigor.

Sin embargo, la naturaleza jurídica de las COP es muy diferente a la de una Organización Internacional. A pesar de que se configura como un órgano plenario en el que los Estados expresan su voluntad, esta voluntad no es diferenciada, sino que va a ser la suma de posturas y consensos entre los Estados, es decir, se configura como una voluntad colectiva. De esta manera, se trata de un órgano que participa en la gobernanza climática para avanzar en la evolución del régimen jurídico internacional en la materia. Su creación por un tratado internacional no equivale a la creación de una OI, en la que el tratado constitutivo, le dota de una personalidad jurídica internacional distinta de la de sus Estados miembros, esto le permite cumplir con los fines para los que fueron creadas.

Las COPs, como órgano flexible para conducir las negociaciones climáticas, están dotadas de ciertas funciones que los Estados le otorgan a través del tratado. Sin embargo, no van a tener una personalidad jurídica propia que le desvincule de la de los Estados, por lo que, en este sentido, su función va a responder a los mandatos otorgados por estos, sin que la cláusula residual que le permite desempeñar las demás funciones que se le encomienda en la Convención, pero esta cláusula se puede considerar como un elemento flexible

[203] *Véase:* Documento A/CN.4/SER.A/2001/Add. 1 (Part 2), *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2001, Informe de la Comisión a la Asamblea General sobre la labor realizada en su quincuagésimo tercer período de sesiones*, p. 151.

[204] Véase: UNOLA: Doc. ST/LEG/SER.C/31, p. 429. En este sentido puede consultarse: Martínez Pérez, E. J. (2018): <La estructura institucional…, *op. cit.*, p. 267; Churchill, R. and Ulfstein, G. (2000): Autonomous Institutional Arrangements…, *op. cit.*, pp. 647-649; Werksman, J. D. (1999): Procedural and Institutional Aspects of the Emerging Climate Change Regime: Do Improvised Procedures Lead to Improverished Rules?, Paper presented at the *Concluding Workshop for the Project to Enhance Policy-making Capacity under the Framework Convention on Climate Change and the Kyoto Protocol,* London, 17-18 March, p. 27

para atender a nuevas necesidades que puedan surgir, no como la dotación de una personalidad jurídica propia en el ejercicio de sus funciones.

Sin embargo, tampoco podemos caer en el error de calificarla como una reunión diplomática como otras, pues en este sentido, las reuniones de la COP tienen lugar anualmente y, para su mejor desempeño, está rodeada de un conjunto de órganos que son permanentes, de tal forma que una vez concluidas las negociaciones no se extinguen. Por lo tanto, estamos ante un sistema institucional que actualmente se ha establecido en la mayoría de los tratados internacionales sobre medio ambiente, a falta de un consenso para el establecimiento de una OI. Este modelo, por lo tanto, difiere de los casos como la Organización Marítima Internacional o la Organización de Aviación Civil Internacional, que siendo OI, van a tratar las cuestiones ambientales como un elemento más del desarrollo normativo de la materia que regula.

3.1.2.- Las decisiones de la COP: votación y naturaleza jurídica

En las sesiones de la COP se pueden adoptar instrumentos que son jurídicamente vinculantes, hablamos en este sentido de enmiendas, de anexos técnicos y de protocolos[205]. En estos procesos, el consentimiento sigue jugando un papel relevante en el desarrollo del proceso normativo[206]. Este requisito, se ha adaptado, sobre todo en el ámbito de los acuerdos multilaterales ambientales, a las nuevas exigencias de simplificación para reducir el tiempo de adopción de enmiendas, anexos y protocolos. Estas nuevas fórmulas de consentimiento, denominadas como *"opting-out*" u "*opting-in*", permiten que el desarrollo normativo pueda acelerarse[207]. Sin embargo, como indica la Profesora Brown-Weiss, la suposición de que "el consentimiento del Estado es fundamental, que las reglas se aplican entre Estados y que son vinculantes no captan la complejidad y variedad de las normas (…)"[208].

En este sentido, como resultados de las sesiones de la COP, pueden adoptarse otros instrumentos bajo la forma de decisiones, resoluciones o declaraciones, todos ellos amparados bajo el mandato que habilita a la COP para ello[209]. Una de las cuestiones que más polémica ha suscitado durante toda la vida evolutiva del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático es la naturaleza jurídica de las decisiones adoptadas por la COP, así como su votación en el seno de la COP, tal como se contempla entre la doctrina que aborda esta cuestión en particular[210].

---

[205] Artículos 15, 16 y 17 de la CMNUCC.

[206] Brunnée, J. (2020): Procedure and substance…, *op. cit.*, p. 210.

[207] *Ibidem*: p. 210.

[208] Brown-Weiss, E. (2019): Establishing norms in a kaleidoscopic world, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 396, p. 132.

[209] Yamin, F. y Deplegde, J. (2004): *op. cit.,* p. 405.

[210] Churchill, R. and Ulfstein, G. (2000): Autonomous Institutional Arrangements…, *op. cit.*; Martínez Pérez, E. J. (2007): La naturaleza jurídica de las decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes en el Protocolo de Kioto, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 13; Depledge, J. (2005): *The Organization of Global Negotiations: Constructing the Climate Change Regime*, Earthscan, Bath Press, Bath, pp. 80-103; Yamin, F. and Depledge, J. (2004): *Climate Change Regime…*, *op. cit.*, pp. 404-407.

En esta línea, Martínez reflexiona sobre si las decisiones adoptadas por la COP, en principio, no son jurídicamente vinculantes, por qué existe cierta tensión a la hora de la aprobación de las decisiones[211]. El autor destaca que se pueden diferenciar cinco categorías de decisiones que puede adoptar la COP: aquellas cuyo propósito es interpretar las disposiciones del acuerdo ambiental multilateral, aquellas que introducen enmiendas al acuerdo ambiental multilateral, aquellas que desarrollan normativamente las disposiciones del acuerdo ambiental multilateral, aquellas que tienen una eficacia a nivel interno del órgano y, por último, aquellas que tienen un carácter político[212].

Sin embargo, la atención prestada a estas cuestiones, puede venir dada por la gran importancia operativa y jurídica que las decisiones tienen en el régimen climático, desarrollando las disposiciones de los tratados, revisando las obligaciones para adecuarlas y facilitar su implementación o constituyendo órganos subsidiarios para elaborar un texto de tratado para su negociación y posterior[213]. En esta línea, como señala el Profesor Remiro Brotons, "[l]as implicaciones, consecuencias y efectos jurídicos latentes o indirectos de los acuerdos no jurídicos resultan de su ósmosis con los tratados y otros actos jurídicos jurídicamente relevantes (…) [n]ada impide que un tratado se desarrolle mediante acuerdos no jurídicos o que un acuerdo no jurídico sea semilla de tratados"[214].

Desde un punto de vista formal, es doctrina mayoritaria que las decisiones de la COP, siempre y cuando no cuente con un mandato expreso en el propio tratado que la instituye, no son jurídicamente vinculantes[215]. Esta posición se hace cada vez más fuerte, toda vez que en esta cuestión se da una tensión entre soberanía o consentimiento de los Estados, votación y contenido de las decisiones de la COP. En este sentido, como indica Brunée, los acuerdos ambientales multilaterales permiten procesos de elaboración de normas a través de reglas secundarias que incide en el balance entre la protección de la soberanía de los Estados a través del consentimiento y la necesidad de la acción colectiva[216]. Por ello, uno de los aspectos claves, además de polémico, dentro del régimen jurídico internacional en materia de clima, es la votación y contenido de estas decisiones.

Las normas de procedimiento que rigen la COP, así como la Conferencia de las Partes en el PK y en el AP, tienen su origen en dos fuentes primarias, por

---

[211] Martínez Pérez, E. J. (2007): La naturaleza jurídica de las decisiones…, *op. cit.*, pp. 12-21.

[212] *Ibidem*.

[213] Bodansky, D., Brunnée, J. and Rajamani, L. (2017): *International Climate…*, *op. cit.*, p. 19.

[214] Remiro Brotons, A. *et al* (2010): *Derecho Internacional…*, *op. cit.*, p. 197.

[215] Martínez Pérez, E. J. (2018): <La estructura institucional…, *op. cit.*, p. 270; Martínez Pérez, E. J. (2007): La naturaleza jurídica de las decisiones…, *op. cit.*, p. 12; Brunnée, J. (2002): COPing with Consent…, *op. cit.*, p. 24; Bodansky, D., Brunnée, J. and Rajamani, L. (2017): *International Climate…, op. cit.,* p. 19. Maljean-Dubois, S., Spencer, T. and Wemaere, M. (2015): The Legal Form of the Paris Climate Agreement: a Comprehensive Assessment of Options, *Carbon & Climate Law Review*, Vol. 9., núm. 1, p. 72. Oberthür, S. and Bodle, R. (2016): Legal Form and Nature of the Paris Outcome, *Climate Law*, Vol. 6, Issue 1-2, p. 44.

[216] Brunnée, J. (2020): Procedure and substance…, *op. cit.*, p. 209.

un lado, en los propios textos de los acuerdos multilaterales citados y, por otro lado, por el reglamento que rige las reglas de procedimiento[217].

Cuestión menos pacífica es la suscitada en la aprobación de la segunda de las fuentes primarias mencionadas. Según lo contemplado en la CMNUCC en su artículo 7(2)(k), la COP "acordará y aprobará, por consenso, su reglamento (…)". El mandato fue abordado por la Comité Intergubernamental de Negociación que, tras la elaboración de un proyecto de reglamento, no hubo un consenso para su aprobación[218]. Es por ello que el Comité, lo remitió a la COP para que, en su primer período de sesiones celebrado en Berlín en 1995, abordara la cuestión[219]. En los aspectos de organización, se incluía en el programa la aprobación del reglamento, pero el establecimiento de una regla procedimental para la adopción de aquellas decisiones que versen "sobre asuntos a los que no se apliquen los establecidos en la propia CMNUCC", produjo fuertes discrepancias[220]. Tal es así que, la mesa de la COP, para poder iniciar su funcionamiento, venía aplicando el reglamento en su versión enmendada, a excepción de su artículo 42 sobre el procedimiento de "votaciones"[221].

Finalmente, en una nota de la Secretaría, se invitaba a la COP a aprobar el reglamento en su segundo período de sesiones, para que la Presidenta de la COP, la entonces ministra Federal de Medio Ambiente Angela Merkel, continuara con las consultas a fin de lograr un consenso en ese período de sesiones. Por ello, no es sorprendente que de la COP 2, celebrada en Ginebra del 8 al 19 de julio de 1996, no hubiera consenso y se decidiera por la aplicación del proyecto de reglamento, exceptuando su artículo 42[222]. Lejos de solucionarse el vacío

---

[217] Werksman, J. D. (1999): Procedural and Institutional…, *op. cit.*, p. 3.

[218] Véase: Doc. A/AC.237/L.22/Rev.2.

[219] Véase: FCCC/CP/1995/2: de 10 de marzo de 1995.

[220] Salinas Acelga, S. (2018): El Acuerdo de París…, *op. cit.*, p. 56.

[221] Doc. FCCC/CP/1995/7: que enmienda el Proyecto de Reglamento establecido por el Doc. A/AC.237/L.22/Rev.2, p. 8.

[222] Doc. FCCC/CP/1996/15: de 29 de octubre de 1996, p. 9.

El proyecto de reglamento está contenido en el Doc. FCCC/CP/1996/2: de 22 de mayo de 1996. En este proyecto se incluía el artículo 42 con dos alternativas diferentes entre corchete (que, en los textos de los diferentes documentos generados por la COP, se utilice para establecer dónde existe discrepancias entre las Partes). El artículo 42 establecía lo siguiente:

"[1. Alternativa A

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

a) Que la Convención, las normas financieras mencionadas en el apartado k) del párrafo 2 del artículo 7 de la Convención o el presente reglamento dispongan otra cosa [.] [;]

[b) Que se trate de la decisión de aprobar un proyecto de protocolo, lo que deberá adoptarse por [consenso] [mayoría de tres cuartos de las Partes presentes y votantes] [.] [;]

[c) Que se trate de decisiones relativas a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 4 y los párrafos 1, 3 y 4 del artículo 11 de la Convención, las que deberán adoptarse por consenso.]

1. Alternativa B

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

jurídico sobre las votaciones de la COP, en lo que respecta a las votaciones sobre las decisiones de la misma, los dos instrumentos conexos a la CMNUCC, el PK y el AP, recurren a la aplicación del reglamento de la COP *mutatis mutandis*, cuando ésta se reúna en calidad de reunión de las Partes en el PK y en el AP, "a menos que se decida otra cosa por consenso"[223]. Éste, en ambos casos, será de aplicación también respecto de la admisión y participación de los observadores en las sesiones del órgano plenario[224].

Pero la realidad, por lo tanto, es que no existe una definición de consenso dentro del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático. Según el Profesor Remiro Brotons, "el consenso es el procedimiento de adopción de decisiones sin voto, que supone la búsqueda de un compromiso o acuerdo general mediante una concertación de miembros que evite la objeción dirimente"[225]. Esta cuestión, hace que aquellas minorías discrepantes no tenga un efecto paralizador del proceso regulador, pero, por otro lado, ha supuesto una redacción ambigua e imprecisa del contenido del texto resultante[226].

Es por ello que, ante esta situación, en la vida de las sesiones del supremo órgano plenario se han sucedido diferentes discrepancias respecto de las votaciones de diferentes decisiones propuestas. Por lo que, lo que puede parecer una cuestión teórica, se ha traducido en consecuencias prácticas. De esta manera, la puesta en práctica del consenso, dentro de la COP ha sido vacilante. En este sentido, la Profesora Rajamani destaca hasta tres tipos diferentes de casos, que se han dado en la toma de decisiones por parte del órgano supremo en las diferentes sesiones, a saber, la falta de consenso frente a objeciones expresas, la presunción de consenso frente a objeciones inminentes y la declaración de consenso frente a objeciones expresas[227].

Por lo tanto, es necesario un entendimiento en un aspecto tan fundamental como éste, porque de la votación se desprende el modelo que se quiere y la operatividad del modelo basado en la toma de decisiones, a falta de mandatos expresos en los propios acuerdos ambientales multilaterales que estamos abordando. La relevancia del modelo de votaciones, en el que se da la proporción de un Estado un voto, radica en sopesar la eficacia en detrimento de la soberanía de los Estados Partes y por tanto una superación del esquema del Derecho de los Tratados basado en el consentimiento, lo que conllevaría a un planteamiento en términos de legitimidad[228]. Como destaca el Profesor Bodansky, "a medida que las instituciones internacionales adquieren mayor

2. Las decisiones de la Conferencia de las Partes sobre cuestiones de procedimiento se tomarán por mayoría de las Partes presentes y votantes [salvo cuando se trate de la adopción de una moción o propuesta de cerrar o limitar el debate o la lista de oradores, en cuyo caso se exigirá una mayoría de dos tercios de las Partes presentes y votantes] (…).

[223] Véase: Art. 13(5) del PK y art. 16(5) del AP.

[224] Véase: Art. 13(8) y art. 16(8) del AP.

[225] Remiro Brotons, A. *et al* (2010): *Derecho Internacional…*, *op. cit.*, p. 169.

[226] *Ibidem.*

[227] Innovation and experimentation…, *op. cit.*, pp. 73-75

[228] Brunnée, J. (2002): COPing with Consent…, *op. cit.,* p. 5.

autoridad y se erosionan sus fundamentos consensuales, comienzan a surgir interrogantes sobre su legitimidad"[229].

Las primeras reacciones a la fallida COP celebrada en Copenhague, vino de la mano de México, como Estado dentro del Grupo de Integración Ambiental, y Papua Nueva Guinea, que presentaron una propuesta de enmienda a la Convención que abarcaba una nueva redacción a los artículos 7 y 18 de la misma, ambos relacionados con el sistema de votación[230]. La propuesta establecía el consenso para el acuerdo como fórmula general y la mayoría de tres cuartos de las Partes presentes y votantes, en caso de no lograrse el consenso[231]. No obstante, establecía determinados supuestos en los que siempre sería necesaria la fórmula del consenso, a saber, el reglamento financiero, y las decisiones sobre el aporte de financiación y las del mecanismo de financiación[232].

Por su parte, Rusia y Bielorrusia quisieron introducir en la agenda, para la COP 19, la cuestión de la adopción de decisiones en el proceso de la CMNUCC, para ponerla en consideración de la COP[233]. La propuesta alegaba la necesidad de un reglamento de procedimiento, que ayude a la toma de decisiones en el desarrollo de la CMNUCC aportando transparencia, teniendo en cuenta que consenso no es sinónimo de unanimidad, pero éste lo determinan las Partes y no la Presidencia[234].

De esta manera, la propuesta ponía de relieve lo acontecido durante la aprobación del proyecto de la Decisión 1/CP.16, en la COP celebrada en Cancún, del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010. Bolivia hizo una declaración oponiéndose a la aprobación del proyecto de decisión y la Presidenta Espinosa, más allá de hacer una mera constancia en las actas de la Conferencia, resolvió mediante la aprobación final de la controvertida decisión, indicando que, según se recoge en el boletín publicado por el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (iisd), "todas las cuestiones que surgen del Plan de Acción de Bali y de la Convención habían sido discutidas durante años y que la decisión era el resultado del trabajo colectivo"[235]. Por ello, se hace una justificación

---

[229] Bodansky, D. (1999): The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law?, *The American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 3, p. 597.

[230] Doc. FCCC/CP/2011/4/Rev.1: de 9 de diciembre de 2011, que contiene la Carta de 8 de diciembre de 2011 dirigida por Papua Nueva Guinea y México a la Presidenta del 17º período de sesiones de la Conferencia de las Partes para proponer modificaciones a su propuesta de enmienda a los artículos 7 y 18 de la Convención.

Esta propuesta contaba con el apoyo de otros Estados como Chile, Colombia, Panamá e Indonesia

[231] *Ibidem*: p. 3.

[232] *Ibidem*

[233] Doc. FCCC/CP/2013/1: de 17 de agosto de 2013, p. 20.

[234] Doc. FCCC/CP/2013/INF.3: 28 october 2013, *Background information relating to the proposal to include a sub-item on the provisional agenda of the nineteenth session of the Conference of the Parties*.

[235] Doc. FCCC/CP/2010/7: de 15 de marzo de 2011, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010: Primera parte Deliberaciones*, p. 14, par. 48.

Véase: IISD (2010): Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010, *Boletín de Negociaciones de la Tierra*, Vol. 12, No. 487, p. 4.

contextual para el rechazo de la objeción. En este caso, estaríamos ante un "consenso menos uno" o un "cuasi-consenso", lo que supondría una "presunción de consenso ante una objeción expresa"[236].

Lejos de solventar esta cuestión, se han celebrado distintas reuniones informales en las que se ha abordado el tema y no se ha conseguido con éxito dar con una solución. En la agenda de la COP 25 se incluía el *ítem* "aprobación del reglamento", de tal manera que se recoge la propuesta del Presidente de la COP 24 para seguir celebrando consultas sobre el proyecto de reglamento[237]. Por ello, la Presidenta, propuso la celebración de consultas oficiosas, en su nombre, a través de un miembro de alto nivel de su delegación, para que diera traslado de los resultados a la COP[238]. Dado el escaso avance de los resultados logrados, hasta ese momento, la COP convino seguir aplicando el proyecto de reglamento establecido en el documento FCCC/CP/1996/2, con la excepción de su artículo 42[239]. Por lo que se invitó a seguir celebrando nuevas consultas sobre esta cuestión en el vigésimo sexto período de sesiones.

3.2.- Los órganos consultivos científicos y técnicos

En el preámbulo de la Convención, se reconoce que, la eficacia en los planos ambiental, social y económico, va de la mano de los nuevos descubrimientos en el orden científico, técnico y económico. Es por ello que, a pesar de que las decisiones bajo el marco de la Convención han de estar basadas en la mejor información científica disponible, algunos Estados en desarrollo creyeron conveniente que la proporción de la información científica a la COP, fuera suministrada por el IPCC[240]. Aunque, otros Estados eran partidarios de crear un comité científico, evitando que la política quedara fuera del IPCC[241]. Finalmente, se decidió crear el un órgano científico, pero para hacer concesiones a los Estados en desarrollos que se opusieron, se incluyó las cuestiones tecnológicas, formándose de esta manera el OSACT[242].

La CMNUCC dispone que la COP "establecerá los órganos subsidiarios que considere necesario para la aplicación de la Convención", de tal manera que deberá de aprobar un reglamento que incluya los "procedimientos necesarios para la adopción de decisiones sobre asuntos a los que no se apliquen los procedimientos de adopción de decisiones estipulados en la Convención"[243]. De esta manera, el artículo 9 se establece el OSACT, con la finalidad de aportar

[236] Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, pp. 74, 76.
[237] Doc. FCCC/CP/2019/13: de 16 de marzo de 2020, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 25º período de sesiones, celebrado en Madrid del 12 al 15 de diciembre de 2019: Primera Parte, Deliberaciones*, p. 6.
[238] *Ibidem*: p. 7.
[239] *Ibidem*: p. 6.
[240] Bodansky, D. (1993): The United Nations Framework Convention…, *op. cit.,* p. 535.
[241] *Ibidem.*
[242] *Ibidem.*
[243] *Véase:* artículos 7(2) subapartado j) y 7(3) de la CMNUCC.

información y asesoramiento sobre los aspectos científicos y tecnológicos, tanto a la COP como a los demás órganos subsidiarios.

Este órgano va a constituir un "punto de enlace entre las evaluaciones científicas, técnicas y tecnológicas y la información facilitada por los órganos internacionales competentes y las necesidades de orientación normativa de la Conferencia de las Partes"[244]. De esta forma, este punto de enlace se realiza a través de una de las funciones encomendadas, como es la de "resumir y (…) adaptar la información científica, técnica, socioeconómica y de otra índole más reciente que faciliten organismos competentes, entre otros, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC), de manera que atienda las necesidades de la Conferencia de las Partes (…)"[245].

Por ello, como indican las Profesoras Yamin y Depledge, se configura "como un conducto entre la ciencia externa al régimen y las negociaciones políticas dentro de él", toda vez que, el OSACT no está integrado por un grupo de científicos/as expertos/as independientes, sino que se conforma por un número de delegados gubernamentales que van a representar los intereses de los Estados[246]. Es por ello, que es un primer nivel de consenso sobre las medidas que se pueden adoptar para la lucha contra el cambio climático en el ámbito científico y técnico, ayudando en estas cuestiones a las negociaciones climáticas.

Esta configuración, se diferencia de los órganos científicos creados en el marco de otros regímenes jurídicos internacionales, en los que se configuran órganos científicos integrados por científicos/as independientes de todo los Estados. Este es el caso, por ejemplo, del régimen jurídico internacional en materia de protección de la capa de ozono, en el que se establecieron diferentes Paneles de Evaluación, cuya misión era la de asesorar en determinadas materias relacionadas a la tecnología, evaluación científica y de los efectos ambientales, a las Partes del Protocolo de Montreal. Se constituyeron de esta manera tres cuerpos de asesoramiento: el primero, el Panel de Evaluación Tecnológica y Económica, que proporciona información técnica sobre aquellas tecnologías para la eliminación de sustancias que agotan la capa de ozono. El segundo, el Panel de Evaluación Científica, realiza una evaluación sobre el estado de agotamiento de la capa de ozono. El tercero, el Panel de evaluación de efectos ambientales, evalúa las repercusiones que tiene el agotamiento de la capa de ozono sobre el medio ambiente.

3.3.- Los órganos de cumplimiento e implementación

[244] Doc. FCCC/CP/1995/7/Add.1: de 2 de junio de 1995, *Segunda Parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su primer período de* sesiones, que contiene la Decisión 6/CP.1, *Los órganos subsidiarios establecidos en virtud de la Convención*, p. 19.

[245] *Ibidem*: p. 21.

[246] Yamin, F. and Depledge, J. (2004): *Climate Change Regime…, op. cit.*, p. 465

En las negociaciones conducidas bajo la dirección del Comité Intergubernamental de Negociación, se puso sobre la mesa la necesidad de crear un comité de implementación, a efectos de informar y revisar la implementación de la Convención, tanto a nivel nacional como internacional, así como dar asistencia técnica a los Estados en desarrollo para que pudieran elaborar los inventarios GEI según los requisitos que la Convención requeriría[247]. Esta posición encendió las alarmas de ciertos Estados en desarrollo, como India y China, que querían evitar por todos los medios, incluso amenazando con frustrar la adopción de la Convención, si se aprobaba la creación de un comité con potestad para revisar internacionalmente su política energética e industrial[248].

Finalmente, se llegó a un entendimiento sobre la creación de un órgano subsidiario permanente, el Órgano Subsidiario de Ejecución (OSE), al que se le atribuyó, entre otras, la función de "evaluar en su conjunto los efectos agregados de las medidas adoptadas por las Partes a la luz de las evaluaciones científicas más recientes relativas al cambio climático"[249]. De esta manera, bajo una evaluación de los "efectos agregados" se huía de la posibilidad de que el nuevo órgano creado pudiera tener competencias evaluativas sobre las políticas nacionales que los Estados estaban llevando y su adecuación al objetivo y fines de la CMNUCC.

Esto condujo a evitar la fórmula empleada en el Protocolo de Montreal, toda vez que, el Comité de Aplicación creado en el seno del régimen jurídico internacional para la protección de la capa de ozono, se encuentra vinculado a los procedimientos de incumplimiento de las obligaciones internacionales que los Estados Partes han adquirido al ratificar el instrumento jurídico internacional[250].

Siguiendo el esquema del OSACT, este órgano, de composición intergubernamental, está integrado por representantes gubernamentales expertos en cuestiones sobre el cambio climático[251]. Así, como órgano encargado del asesoramiento en la implementación de la Convención, se le atribuyó dos funciones coherentes a esta línea, por un lado, la función de

---

[247] Bodansky, D. (1993): The United Nations Framework Convention…, *op. cit.,* p. 537.

[248] *Ibidem*

[249] Doc. FCCC/CP/1995/7/Add.1: de 2 de junio de 1995, *Segunda Parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su primer período de* sesiones, que contiene la Decisión 6/CP.1, *Los órganos subsidiarios establecidos en virtud de la* Convención, p. 24.

[250] El art. 8 del Protocolo de Montreal estable que "[l]as Partes, en su primera reunión, estudiarán y aprobarán procedimientos y mecanismos institucionales para determinar el incumplimiento de las disposiciones del presente Protocolo y las medidas que haya que adoptar respecto de las Partes que no hayan cumplido lo prescrito".

Para dar cumplimiento a este artículo, se estableció con carácter definitivo en la Decisión IV/5 de la Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal, el procedimiento en caso de incumplimiento que contenía la composición y el mandato del Comité de Aplicación.

Entre las funciones que se le encomiendan, el Comité ante el conocimiento de un incumplimiento, tras solicitar más información a la Parte incumplidora, remitirá recomendaciones a la Reunión de las Partes y ésta puede decidir y pedir medias para lograr el cumplimiento del Protocolo, siempre considerando las circunstancias por las que se ha dado el incumplimiento (elemento de flexibilidad).

[251] Véase: Art. 10(1) de la CMNUCC.

asesorar a la COP respecto de la "preparación y aplicación de sus decisiones", dado que las decisiones van a ser una de las piedras angulares para el funcionamiento del instrumento jurídico internacional[252]. Por otro lado, se le atribuyó cuestiones relacionadas con el examen de la financiación, pilar fundamental para poner en marcha cuestiones fundamentales como son, los gastos de los Estados en desarrollo para cumplir con las obligaciones establecidas en el artículo 12(1) de la Convención, para la transferencia de tecnologías a los Estados en desarrollo o el aumento de las capacidades, entre otras.

3.4.- Los órganos subsidiarios temporales

Conforme a lo dispuesto en el artículo 7(2) subpárrafo i) de la CMNUCC, la COP tiene la facultad de establecer "los órganos subsidiarios que considere necesarios para la aplicación de la Convención". Estas mismas facultades tiene la COP cuando actúa en calidad de reunión de las Partes en el PK o en el AP[253]. Complementando a estos órganos subsidiarios de carácter permanente, el OSACT y el SBI, la COP puede crear nuevos órganos subsidiarios con carácter temporal, de tal manera que cuando realice la labor para el que fue creado se extingue, sin perjuicio de eventuales prórrogas a su mandato. Se pueden destacar, en la trayectoria evolutiva del régimen jurídico internacional en materia de clima, cinco órganos subsidiarios temporales, de composición abierta: el Grupo de Trabajo Ad Hoc del Mandato de Berlín (1995), el Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre los nuevos compromisos de las Partes del Anexo I con arreglo al PK (2005), el Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre la acción cooperativa a largo plazo en el marco de la Convención (2007), GTEPD (2011) y el Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre el AP (2015)[254].

El mandato de la COP, por el que se crea cada uno de ellos, establece el objetivo a perseguir, así como las funciones de estos órganos subsidiarios temporales, configurados como grupos de trabajo *ad hoc*[255]. Por lo general, el propósito de su creación suele ser trabajar sobre cuestiones de mejora en la implementación de los instrumentos internacionales o bien avanzar en las negociaciones para la adopción de un nuevo instrumento internacional conexo a

---

[252] *Ibidem*: p. 26.

[253] Véase: Art. 13(4) subapartado h) del PK y art. 16(4) subapartado a) del AP.

[254] Grupo de Trabajo Ad Hoc del Mandato de Berlín, establecido por la Decisión 1/CP.1, de 7 de abril de 1995: *El Mandato de Berlín: examen de la adecuación de los incisos a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 de la Convención, incluidas propuestas relativas a un protocolo y decisiones sobre seguimiento*; Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre los nuevos compromisos de las Partes del Anexo I con arreglo al PK, establecido por la Decisión 1/CMP.1: de 29 de noviembre de 2005, *Examen de los compromisos de las Partes incluidas en el Anexo I de la Convención para los períodos siguientes en virtud del párrafo 9 del artículo 3 del Protocolo de Kioto*; Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre la acción cooperativa a largo plazo en el marco de la Convención, establecido por la Decisión 1/CP.13: de 2 de diciembre de 2007, *Plan de Acción de Bali*; Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada, establecido por la Decisión 1/CP.17: de 28 de noviembre de 2011, *Establecimiento de un Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada*; Decisión 1/CP.21: de 12 diciembre de 2015, *Adopción del Acuerdo de París*.

[255] Véase el apartado 2.3, "los mandatos de la negociación: la prenegociación", del Capítulo I de la presente tesis.

la CMNUCC o la enmienda de un instrumento jurídico adoptado previamente[256]. Por ello, estos grupos ayudan a abrir caminos o senderos a explorar, algunos de ellos con un mayor éxito en su resultado que proporcionan el sentido por el que va a seguir el desarrollo del régimen y, algunos otros que no han tenido éxito y acaban por transformarse en caminos sin salida.

3.5.- La Secretaría de la CMNUCC

Los tratados multilaterales ambientales, suelen constituir una Secretaría que se va a ocupar principalmente de aquellas actividades para el buen funcionamiento de los órganos que se constituyen. De esta manera, como señala, se va a ocupar de cuestiones logísticas, recopilación de datos, intercambio de información y la revisión de la implementación y el cumplimiento de los instrumentos jurídicos internacionales[257]. Conforme al artículo 3(8) de la CMNUCC, la COP "designará una secretaría permanente y adoptará las medidas necesarias para su funcionamiento". En esta línea, el Comité Intergubernamental de Negociación examinó la cuestión, centrando el debate deliberatorio en tres grandes temas: las vinculaciones institucionales que va a tener la secretaría, los aspectos relativos a su financiación y el emplazamiento material de la misma, su sede[258].

Respecto al primero de los temas, las vinculaciones institucionales, el Comité Intergubernamental de Negociación recomendó que la secretaría del CMNUCC se vinculase institucionalmente a Naciones Unidas, aunque teniendo independencia respecto de la estructura administrativa de la misma o programa concreto[259]. De esta manera, invitó al Secretario General de las Naciones Unidas a que emitiera un dictamen sobre el establecimiento de procedimientos adecuados, teniendo en cuenta la autonomía de gestión, para ser abordado en la primera sesión de la COP[260].

En la decisión 14/CP.1, aprobada en el primer período de sesiones, se decide que la Secretaría permanente se vincule institucionalmente a las Naciones Unidas, "aunque sin estar plenamente integrada en el programa de trabajo ni en la estructura administrativa de ningún departamento o programa concreto"[261]. La solución, pasaba por el nombramiento de un Jefe Administrativo,

---

[256] *Cfr.* Decisión 1/CP.1: par. 1 del preámbulo; Decisión 1/CMP.1: pars. 1 y 2; Decisión 1/CP.13: pars. 1 y 2; Decisión 1/CP.17: par. 2; Decisión 1/CP.21: pars. 7, 8, 10, 26, 28, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 100, 102 y 104 del preámbulo.

[257] Avgerinopoulou, D. T. (2019): *Science-Based Lawmaking…*, *op. cit.*, p. 200.

[258] Doc. FCCC7CP71995/5: de 13 de marzo de 1995, *Designación de una Secretaría Permanente y Disposiciones para su Funcionamiento: Nota del Secretario Ejecutivo*, p. 1.

[259] A diferencia de la Secretaría del Ozono para el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y para el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, que se integra dentro del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), y cuya sede se encuentra en la sede de las Naciones Unidas de Nairobi, Kenia.

[260] Doc. FCCC/CP/1995/5/Add. 4: de 6 de abril de 1995, *Nota del Secretario General de las Naciones Unidas sobre las disposiciones institucionales para la secretaría permanente*, p. 1.

[261] Doc. FCCC/CP/1995/7/Add. 1: de 2 de junio de 1995, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su primer período de sesiones, celebrado en Berlín del 28 de marzo al 7 de abril de 1995: Medidas adoptadas*

por parte del Secretario General, previa consulta a la COP, que deberá rendir cuentas tanto a ésta, en lo referente a la aplicación de políticas y programas aprobados por la Conferencia, como al Secretario General, en lo referente al cumplimiento del reglamento financiero[262].

La Secretaría, siguiendo a las Profesoras Yamin y Depledge, además de realizar una labor administrativa, "es una de las principales fuentes de conocimiento especializados sobre las normas del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático", esto le hace tener un importante papel en la realización de informes para facilitar las negociaciones, así como de documentos que sirven para las deliberaciones de los órganos subsidiarios de la COP, por lo que constituye una ayuda en la implementación tanto de las disposiciones de los acuerdos ambientales multilaterales como de las disposiciones de las decisiones que han sido aprobadas[263].

Esta especialización, hace que la Secretaría cuente con expertos que incluyen una aproximación científica a sus informes, lo cual, supone el establecimiento de vínculos entre el IPCC y este órgano, puesto que los informes del Panel Intergubernamental van a estar reflejados en el trabajo realizado por el mismo y, también, la base para el desarrollo de la labor tanto de los órganos subsidiarios: OSACT y OSE.

Tanto el PK y el AP, reconoce que la secretaría establecida por el artículo 8 de la CMNUCC ejercerá la función de secretaría en el Protocolo y en el AP, respectivamente[264]. Pero, además de aplicarse las disposiciones establecidas en la Convención sobre las funciones y funcionamiento de la misma, la secretaría ejercerá las funciones que se le asignen en el marco tanto del PK como del AP y aquellas que se le asigne a través de la CMP y en el CMA[265].

En esta línea, en el AP la secretaría jugó un papel fundamental para articular todo el sistema de comunicación del instrumento jurídico "estrella", en un primer momento, las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (en adelante, CPDNN) y, en un segundo momento, las CDNN. Tal es así que, en el artículo 4(12) del AP, la secretaría tiene la función de llevar el registro de las contribuciones nacionales que comuniques las Partes, lo cual parece ser lo más adecuado, dado el conocimiento del órgano administrativo en el funcionamiento y regulación a nivel normativo de los registros[266].

---

por la Conferencia de las Partes en su primer período de sesiones, que contiene la Decisión 14/CP.1: *Vínculos institucionales entre la secretaría de la Convención y las Naciones Unidas*, p. 39 y ss.

[262] Doc. FCCC/CP/1995/5/Add. 4: de 6 de abril de 1995, *Designación de una secretaría permanente y disposiciones para su funcionamiento: nota del Secretario General de las Naciones Unidas sobre las disposiciones institucionales para la secretaría*, p. 3.

[263] Yamin, F. and Depledge, J. (2004): *Climate Change Regime…, op. cit.*, pp. 484-485.

[264] Véase: Art. 14(1) del PK y art. 17(1) del AP.

[265] Véase: Art. 14(2) del PK y art. 17(2) del AP.

[266] Por ejemplo, c*fr.* Doc. FCCC/SBI/2016/8: de 26 de agosto de 2016, *Informe del Órgano Subsidiario de Ejecución sobre su 44º período de sesiones, celebrado en Bonn del 16 al 26 de mayo de* 2016, p. 69.

Asimismo, desde la secretaría se da apoyo a consolidar un régimen jurídico, en el que cada vez más tiene más importancia los actores no estatales en la lucha contra el cambio climático, emprendiendo un amplio conjunto de iniciativas prácticas. Es más, los acuerdos ambientales multilaterales tradicionales se centraban en los Estados, los cuales contraían sus obligaciones internacionales mediante el consentimiento y, para lograr las obligaciones contraídas, emprendía las medidas normativas a nivel nacional que fueran necesarias para su cumplimiento. Como indica el Profesor Bodansky, los Estados eran la "correa de transmisión para pomover la acción de los actores no estatales". En el régimen jurídico internacional en materia de clima, concretamente en el proceso negociador del AP, se creó la plataforma Non-State Zone for Climate Action (NAZCA) que actuara como un cauce en el que se registran las acciones que estos actores no estatales están emprendiendo para la mitigación del cambio climático[267]. Este registro, es gestionado por la secretaría, lo que permite finalmente tener una fuente de conocimiento sobre buenas prácticas que pueden incidir en la implementación de un modelo de producción bajo en carbono que, como ha señalado Hale, se ha "constituido como el cuarto pilar de la COP 21"[268].

Además, la COP realizó un mandato a la Secretaría para la preparación de un informe que abordara el efecto agregado de las CPDNN que habían comunicado las Partes con fecha posterior al 1 de octubre de 2015, conforme a la invitación que realizó la COP en su Decisión 1/CP.20[269]. Esto supuso una evaluación sobre las contribuciones nacionales de 147 Partes en la Convención, que "representaban el 75% de las Partes y el 86% de las emisiones mundiales en 2010"[270]. Era la primera prueba evaluativa sobre la posible eficacia del instrumento jurídico que se consagraría en el AP. Por ello, el preámbulo del Acuerdo, establece otro mandato para que la Secretaría actualice en informe con el fin de que incorpore todas las contribuciones recibidas hasta el 4 de abril de 2016[271].

3.6.- Los órganos encargados de revisar la implementación del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático

No es una novedad afirmar que el Derecho Internacional Ambiental, como rama del Derecho Internacional Público, prescinde con frecuencia del elemento

[267] Bodansky, D. (2020): Top 1 Developments in International Environmental Law: 1990-2020, *Yearbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, p. 19, disponible en <https://ssrn.com/abstract=3644557>, última consulta: 10 enero de 2023.

[268] Hale, T. (2016): "All Hands on Deck": The Paris Agreement and Nonstate Climate Action, *Global Environmental Politics*, Vol. 16, p. 16.

[269] Doc. FCCC/CP/2013/10/Add.1: de 31 de enero de 2014, *Segunda Parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 19º período de sesiones*, que contiene la Decisión 13/CP.19: *Directrives y procedimientos para la evaluación técnica de las comunicaciones presentadas por las Partes sobre los niveles de referencia de las emisiones*,

[270] Doc. FCCC/CP/2014/10/Add.1: de 2 de febrero de 2015, *Segunda parte: acciones tomadas por la Conferencia de las Partes en su vigésima sesión*, que contiene la Decisión 1/CP.20: *Llamado de Lima para la Acción Climática*, p. 3.

[271] Véase: Preámbulo del AP, par. 19

de la responsabilidad de los Estados por el incumplimiento de sus obligaciones. Como manifiestan Juste y Castillo, "las reglas tradicionales en materia de responsabilidad internacional de los Estados han demostrado ya ser parcialmente insuficientes para resolver los problemas que se plantean en el ámbito ambiental (…)"[272].

Por lo general, los Acuerdos multilaterales ambientales promueven el cumplimiento *ex ante*, a través de la facilitación de asistencia técnica, financiación o aumento de la capacidad[273]. En aquellos casos en los que no ha sido posible *ex ante* evitar el incumplimiento, el Derecho Internacional tradicional, ha dado como respuesta la resolución de controversias a través del arbitraje o mediante el sometimiento de la causa a un Tribunal Internacional[274]. Estas fórmulas son recogidas tanto por la CMNUCC como por el PK. La primera en su artículo 14, denominado como "arreglo de controversias", establece dos niveles para la solución de controversias respecto a la interpretación o aplicación de la Convención. Un primer paso es intentar llegar a un acuerdo mediante la negociación, y un segundo paso es el sometimiento de la controversia a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) o bien recurrir al arbitraje, siempre que preste su conformidad mediante escrito presentado al Depositario[275]. Este es el esquema que por lo general los tratados ambientales consideran como una práctica estándar, de tal manera que contempla la necesidad de que las Partes recurran a la negociación antes de recurrir a otros métodos más formales[276].

Sin embargo, más allá de la resolución de controversias a través de tribunales arbitrales o de los tribunales judiciales que se determinen, los Acuerdos Multilaterales Ambientales han incidido en el establecimiento de procedimientos para la presentación de informes que determinan el cumplimiento de las obligaciones internacionales adquiridas, estaríamos ante un conjunto de medidas que se integrarían dentro de la "accountability" o de la rendición de cuentas. En este sentido, como señala la Profesora Brunnée, De Vischer ya manifestó que "en la medida en que el Derecho internacional refleja fielmente un estado de conciencia social, tan firmemente establecido que los propios gobiernos ya no pueden ignorarlo o cuestionarlo, el Derecho internacional no requiere su realización, ni juez ni gendarme"[277].

---

[272] Juste Ruiz, J. y Castillo Daudí, M. (2014): *La Protección del Medio Ambiente…*, *op. cit.*, p. 102.

[273] Bodansky, D. (2010): *The Art and Craft of International Environmental* Law, Harvard University Press, p. 245.

[274] Véase, entre otras: Tribunal arbitral, laudo arbitral de 11 de marzo de 1941, relativo al asunto Trail Smelter (Estados Unidos c. Canadá); CIJ, sentencia de 20 de diciembre de 1974, relativa al asunto de las pruebas nucleares (Australia c. Francia); CIJ, sentencia de 25 de septiembre de 1997, relativa al asunto Gabcíkovo-Nagymaros (Hungría c. Eslovaquia); CIJ, sentencia de 20 de abril de 2010, relativa al caso de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay (Argentina c. Uruguay);

[275] *Cfr.* Art. 14 (1) y (2) de la CMNUCC.

[276] Sands, P. and Peel, J. (2012): *Principles of…*, *op. cit.*, p. 160.

[277] Brunnée, J. (2006): <Enforcement Mechanisms in International Law and International Environment Law>, in Beyerlin, U., Stoll, P. T. and Wolfrum, R. (eds.): *Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements: A Dialogue between Practitioners and Academia,* Studies on the Law of Treaties, Vol. 2, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, p. 6; De Visscher, P. (1972): Cours général de Droit international public, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 136, p. 139.

En esta línea y apelando a la "conciencia social" y la falta de un consenso en un articulado sobre la responsabilidad de los Estados a nivel internacional, los Acuerdos Multilaterales Ambientales han optado por el establecimiento de órganos que actúan en caso de incumplimiento, a través de formulación de distintos mecanismos que van más allá del binomino incumplimiento-sanción[278]. Como indica la Profesora Brunnée, la generación de la conciencia social puede venir de la mano de la legitimidad, aunque puede añadirse que la transparencia en todo el proceso, más allá de la legitimidad, debe ser tenida en cuenta para que estos mecanismos funcionen correctamente[279].

En este sentido, el Comité Intergubernamental de Negociación consideró incorporar un procedimiento de incumplimiento inspirado en el establecido en el Protocolo de Montreal, el "mecanismo consultivo multilateral"[280]. De esta forma, la Convención incluyó este mecanismo en su artículo 13, al que las Partes pueden recurrir para la resolución de cuestiones relacionadas con la aplicación de la Convención[281]. Aunque, como indica el Profesor Bodansky, este proceso debe servir para apoyar a las Partes para que cumplan con sus obligaciones convencionales, en vez de buscar responsabilidades para imponer sanciones[282]. No obstante, este mecanismo establecido por la Convención no sería implantado por las fuertes discrepancias sobre su composición, de hecho, las sucesivas sesiones de la COP no incluían en sus agendas este *ítem*[283].

La CMUCC, además, en su artículo 7(2), otorga a la COP la competencia de examinar, de forma regular, la aplicación de la Convención, así como los instrumentos jurídicos conexos, pudiendo tomar las decisiones necesarias para que la aplicación de la Convención sea eficaz. En esta labor de monitorización, la CMNUCC otorga un haz de facultades a la COP: examinar las obligaciones de las Partes, promover y facilitar el intercambio de información sobre las medidas que las Partes adopten en función de sus responsabilidades y capacidades diferenciadas, promover el desarrollo y perfeccionamiento de metodologías comparables para utilizar en la preparación de inventarios, procurará movilizar recursos financieros, establecerá órganos subsidiarios para la aplicación de la Convención, etc. Asimismo, el OSE, bajo la dirección de la COP, tiene como función evaluar "en su conjunto" los efectos agregados de las medidas adoptadas por las Partes, mediante el examen de la información que éstas le transmitan, conforme a lo establecido en su artículo 12.

---

[278] Los Acuerdos Multilaterales Ambientales han optado principalmente por estos mecanismos, debido a la imposibilidad de establecer un enfoque orientado en las sanciones. Esta explicación podría venir dada por establecer modelos o enfoques más flexibles para que los Estados se adhieran al instrumento jurídico internacional. Esto no sería incompatible con la generación de una "conciencia social", pues en todo caso la conciencia social vendría dada por un entendimiento compartido previo que debe de plasmarse en el texto jurídico. La mayor o menor precisión o ambigüedad, la mayor o menor utilización de preceptos procedimentales o sustantivos, es una cuestión que refleja el grado de ese entendimiento.

[279] *Ibidem*, p. 12.

[280] Bodansdky, D. (1993): *op. cit.*, p. 543.

[281] *Cfr.* Art. 13 de la CMNUCC.

[282] Bodansdky, D. (1993): *op. cit.*, p. 548.

[283] Campins Eritja, M., Fernández Pons, X. et Huici Sancho, L. (2004): Compliance Mechanisms in the Framework Convention on Climate Change and the Kyoto Protocol, *Revue générale de droit*, Vol. 34, núm. 1, p. 67.

Por su parte, el PK estableció un mandato, en su artículo 18, para que la CMP, adoptara unos "procedimientos y mecanismos apropiados y eficaces para determinar y abordar los casos de incumplimiento (…)"[284]. En todo caso, si los procedimientos o los mecanismos creados en virtud de dicho mandato incorporaban consecuencias de carácter vinculante, sería necesaria la aprobación de una enmienda al Protocolo[285].

Atendiendo a este mandato la COP, a través de la Decisión 24/CP.7, creó un nuevo órgano, el Comité de cumplimiento[286]. Se apostó por la división en dos grupos, el Grupo de facilitación y el Grupo de control del cumplimiento, cada uno de ellos con concretas funciones. El primero de ellos, se ocupará de adoptar medidas correctivas, a efectos de promover el cumplimiento, consistentes en la prestación de apoyo financiero y técnico, incluyendo la transferencia de tecnología y el fomento de capacidad, así como asesoramiento a las Partes interesadas[287].

El segundo de ellos, tiene como función determinar si una Parte incluida en el Anexo I no cumple con su compromiso cuantificado de limitación o reducción de emisiones, la utilización de la metodología adecuada para la realización de los informes que el PK establece. En el caso de incumplimiento, aplicará medidas correctivas en función de los preceptos que se haya constatado que se han vulnerado. De esta manera, en el caso de incumplimiento del artículo 5 (1) ó (2) o del artículo 7 (1) ó (4), se realizará una declaración de incumplimiento y la preparación de un plan para determinar las causas, las medidas que se proponga aplicar y la evaluación de los progresos realizados[288]. En el caso de incumplimiento de los requisitos de admisibilidad establecidos en los artículos 6, 12 y 17, suspenderá el derecho de esa Parte conforme a lo establecido en los citados artículos[289]. Si el incumplimiento se debe a que la Parte se ha excedido en su cantidad atribuida en función de su compromiso cuantificado de limitación o reducción de GEI, el Grupo podrá deducir, de la cantidad que se le atribuya en el segundo período de compromiso, un número de toneladas equivalente a 1,3 veces la cantidad en la que se ha excedido[290]. Además, deberá de elaborar un plan para su cumplimiento, así como la suspensión del derecho a realizar transferencias conforme a lo establecido en el artículo 17 del PK, hasta que se restablezca el derecho a la Parte[291].

---

[284] *Cfr.* Art. 18 del PK.

[285] *Ibidem.*

[286] Doc. FCCC/CP/2001/13/Add.3: de 21 de enero de 2002, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su séptimo período de sesiones, celebrado en Marrakech del 29 de octubre al 10 de noviembre de 2001: Segunda Parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes,* que contiene la Decisión 24/CP.7: *Procedimientos y mecanismos relativos al cumplimiento previstos en el Protocolo de Kioto*.

[287] *Ibidem*: p. 84.

[288] *Ibidem*: p. 85.

[289] *Ibidem.*

[290] *Ibidem.*

[291] *Ibidem*: p. 86.

En general, como indica Juste y Castillo, se trata de dos tipos de medidas diferenciadas, las medidas establecidas por el Grupo de control del cumplimiento pueden ser denominadas como "duras", mientras que las que pueden establecer el Grupo de facilitación pueden ser consideradas como "suaves"[292].

3.7.- Los órganos para la financiación

El Banco Mundial ha experimentado una expansión en sus políticas, incorporando el concepto de la sostenibilidad al desarrollo económico[293]. Esta cuestión ha sido objeto de muchas críticas con respecto a la controvertida relación con el medio ambiente, atribuyendo a esta expansión del Banco Mundial un "lavado de cara", dado que no supone un cambio sustancial, sino que más bien introduce cambios superficiales y puntuales[294]. Además de estas críticas, se han sucedido diferentes manifestaciones sobre la legitimidad de esta Organización Internacional, como indica el Profesor Fitzmaurice, en el proceso de toma de decisiones se excluye la posibilidad de participar a las ONG, lo cual viene justificado por el "principio fundamental de las actividades del Banco es el secreto de la relación Banco-cliente"[295].

La democracia como base de la legitimidad, según expresa el Profesor Bodansky, puede estar basada en tres cuestiones diferentes: la legitimidad basada en la fuente, la legitimidad basada en el procedimiento y la legitimidad basada en las cuestiones sustantivas[296]. Si tomamos la legitimidad asociada al procedimiento, se ha realizado una crítica especialmente por parte de los Estados en desarrollo, sobre la regla de votación ponderada para la toma de decisiones que rigen en instituciones como el Banco Mundial[297]. El alejarse, por lo tanto, de la premisa de "un Estado, un voto" o, como manifiesta el Profesor Fitzmaurice "un dólar, un voto", es considerado por los Estados en desarrollo como una falla democrática[298]. Estas cuestiones, asociadas a cuestiones de democráticas y de legitimidad, son vinculadas, a su vez, a una falta de transparencia, a nivel participativo y a nivel procedimental.

En 1991 el Banco Mundial, mediante la base de la resolución 91-5, de 14 de marzo de 1991, adoptada por sus Directores Ejecutivos, estableció el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). Las aportaciones dinerarias, fueron comprometidas por treinta Estados, 19 pertenecientes a la OCDE y 11 Estados en desarrollo, haciendo un montante de 800 millones de dólares[299]. De estos

---

[292] Juste Ruiz, J. y Castillo Daudí, M. (2014): *La Protección del Medio Ambiente…*, *op. cit.*, pp. 144 y ss.

[293] Matz, N. (2005): Financial Institutions between Effectiveness and Legitimacy – A Legal Analysis of the World Bank, Global Environment Facility and Prototype Carbon Fund, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 5, Springer, p. 275.

[294] *Ibidem*.

[295] Fitzmaurice, M. (2001): International Protection of the Environment, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 293, Martinus Nijhoff Publishers, p. 70.

[296] Bodansky, D. (1999): The legitimacy of International Governance…, *op. cit.*, p. 613.

[297] *Ibidem.*

[298] *Ibidem*.

Fitzmaurice, M. (2001): International Protection…, *op. cit.*, p. 71.

[299] Boisson de Chazournes, L. (1999): The Workd Bank, international financial institutions, and the development of international law, *The American Society of International Law*, p. 249.

fondos, el Banco Mundial era el fideicomisario, con las correspondientes responsabilidades que la propia resolución 91-5 le atribuía[300]. En las áreas que se seleccionaron: cambio climático, biodiversidad, ozono, aguas internacionales, desertificación y deforestación, el FMAM tenía como finalidad desarrollar un programa para abordar eficazmente estos problemas globales ambientales a través de una financiación de proyectos. Al ser una experimentación novedosa, se cogió el período 1991-1994 como fase piloto y, de ahí, evaluar su funcionamiento.

Si el Banco Mundial tuvo un papel crucial para la creación del FMAM, dos programas de Naciones Unidas tuvieron una importante participación. El PNUMA, se haría cargo de la planificación estratégica para su funcionamiento, así como, para verificar si la política llevada a cabo por el FMAM estaba en línea con el contenido de los convenios[301]. Por su parte, el PNUD se encargaría de trabajar junto al PNUMA en cuestiones relacionadas con la asistencia técnica respecto al desarrollo institucional, así como respecto al aumento de las capacidades. Se trata, por lo tanto, de una gestión tripartita, si bien es cierto que la primera crítica que se recibió, en la puesta en práctica de este mecanismo financiero, fue que el Banco Mundial se convirtió en el "compañero" dominante en esta estructura[302].

En las negociaciones de la Cumbre de la Tierra se procedió a designar el FMAM para que sirviera de mecanismo de financiación para dar apoyo a los acuerdos multilaterales ambientales adoptados en Río de Janeiro, que iban en consonancia con los problemas globales que se habían seleccionado. Esta cuestión estuvo en el centro de las negociaciones, siendo una de las cuestiones más controvertidas[303]. Las discrepancias se derivaban de dos cuestiones principalmente, los Estados en desarrollo no eran partidarios de canalizar la financiación a través instituciones dominadas por los Estados que van a aportar los recursos y que el sistema de toma de decisiones se rige por una votación ponderada, lo que reduce su legitimidad[304]. Por su parte, los Estados desarrollados, desconfiaban de una institución de reciente creación, aunque no rechazaban este modelo en su aplicación en la Convención[305]. Finalmente, la CMUCC, muestra un entendimiento compartido, según el cual el mecanismo de financiación se encomendaba al FMAM, pero "provisionalmente" su funcionamiento se realizaría a través de la estructura tripartita.

---

[300] *Ibidem.*

[301] Fitzmaurice, M. (2001): International Protection…, *op. cit.*, p. 82.

[302] Sharma, D. S. (1996): Building Effective International Environment Regimes: The Case of the Global Environment Facility, *Journal of Environment & Development*, Vol. 5, No. 1, p. 74; Fitzmaurice, M. (2001): International Protection…, *op. cit.*, p. 82; Werksman, J. (1995): Consolidation Governance of the Global Commons: Insights from the Global Environment Facility, *Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 6, Issue 1, p. 50; Boisson de Chazournes, L. (2005): The Global Environment Facility (GEF): a unique and crucial institution, *Review of European Community and International Environmental Law (RECIEL)*, Vol. 14, No. 3, p. 196

[303] Para una mayor visión sobre las negociaciones, puede consultarse: Sjöberg, H. (1999): *Restructuring the Global Environment Facility*, Global Environmental Facility, Working Paper 13, pp. 21-23

[304] Bodansky, D., Brunnée, J. and Rajamani, L. (2017): *International Climate…*, *op. cit.*, p. 145.

[305] *Ibidem.*

En este sentido, la CMNUCC regula en sus artículos 11 y 21(3) el mecanismo de financiación que, bajo la dirección de la COP y rindiendo cuenta a ésta, constituye un instrumento para la orientación de las de las políticas y prioridades de los programas de la COP[306]. El FMAM se trata por lo tanto de una herramienta que, entre otras cuestiones, va a contribuir a la aplicación de la Convención y, por ello, a definir políticas y estrategias para lograr el fin último de ésta. Sobre todo, se vincula a la aportación de recursos financieros para que los Estados en desarrollo se beneficien, "a título de subvención o en condiciones de favor", de estos recursos para que puedan reducir sus emisiones GEI, a través de la transferencia de tecnología, entre otras cosas[307].

El mismo artículo de la Convención, estableció que su funcionamiento se encomendará "a una o más entidades internacionales existentes". Para ello, previó que provisionalmente fuera el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, las entidades internacionales que se encargaran del funcionamiento[308].

Ahora bien, el articular un mecanismo para la financiación de proyectos que aportara, en términos de eficacia, un avance en la consecución de las obligaciones internacionales contraídas por los Estados en desarrollo Partes en la Convención y, por lo tanto, en la consecución del objetivo último de ésta, trajo cuestiones jurídicas que debían ser abordadas. En esta línea, uno de los asuntos problemáticos derivaba de una cuestión jurídica como es la personalidad jurídica de la COP, pues de ello depende su actuación en el plano externo y, por lo tanto, la capacidad de celebrar acuerdos vinculantes con instituciones financieras[309].

A este respecto, el Comité Intergubernamental de Negociación solicitó a la Secretaría provisional que recabara la opinión de la UNOLA, entre otras cuestiones, sobre "(a) la capacidad jurídica de la Conferencia de las Partes y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) para celebrar un acuerdo u otro arreglo con terceras partes" y "(b) la naturaleza jurídica de tales acuerdos o arreglos"[310].Como se indicó anteriormente, la UNOLA, con base en las funciones de la COP establecidas en el artículo 7(2) de la Convención, llegó a la conclusión de que la COP "tiene capacidad jurídica, dentro de los límites de su mandato, para celebrar acuerdos y otros arreglos con entidades, tales como Estados y

[306] Véase : Art. 11(1) de la CMNUCC

[307] *Ibidem.*

[308] Véase: Art. 21(3) de la CMNUCC.

[309] La cuestión de la personalidad jurídica de la COP, ha sido abordada en el apartado 2.2.1 de la presente tesis. Se va a hacer énfasis en este apartado a las cuestiones relacionadas exclusivamente con el mecanismo de financiación.

[310] UNOLA: Doc. ST/LEG/SER/.C/31, p. 428.

La propia UNOLA, en su opinión consultiva, conceptualiza el concepto de "terceros". En el artículo 2(1) subpartado h) de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 y en el artículo 2(1) subapartado h) de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986, "tercero" hace alusión a un Estado o una Organización Internacional que no es Parte en un determinado tratado. En el documento, "terceros" hace alusión a "otras entidades", como las Organizaciones Internacionales.

organizaciones y órganos intergubernamentales y no gubernamentales, que también tienen la autoridad para hacerlo"[311].

Concretamente, para llegar a esta conclusión, la UNOLA se basó a la referencia establecida en el artículo 7(2) subapartado l) respecto a la potestad de la COP de solicitar "los servicios y la cooperación de las organizaciones internacionales y de los órganos intergubernamentales (…)" y a la "cláusula escoba", establecida en el subapartado m) del mismo artículo, según la cual la COP "[d]esempeñará las demás funciones que sean necesarias para alcanzar el objetivo de la Convención, así como todas las otras funciones que se le encomienden en la Convención".

Respecto a la capacidad jurídica del FMAM, la UNOLA no concretó una opinión cerrada, dado que se encontraba pendiente de un complejo proceso de restructuración, fruto de las posiciones mantenidas en las negociaciones por las diferentes Partes en la Convención. Como indica la UNOLA, la resolución 91-5 adoptada por el Banco Mundial no otorga capacidad legal al FMAM para celebrar acuerdos de manera independiente, por lo que advierte que "si la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático entra en vigor antes de que el FMAM sea reestructurado, (…), la Conferencia de las Partes no podrá concertar un acuerdo u otro arreglo directamente con el FMAM", por lo que cualquier acuerdo u arreglo deberá celebrarse directamente con el Banco Mundial[312].

Por lo tanto, la UNOLA indica que, si como fruto de las negociaciones el FMAM reestructurado se configura como una nueva institución a la que se le otorga personalidad jurídica propia, sus órganos tendrán capacidad jurídica para llegar a acuerdos con la COP, siempre dentro de los límites establecidos por la propia Convención[313]. Por su parte, si el FMAM reestructurado se basa en una nueva resolución de los Directores Ejecutivos del Banco Mundial y, en este caso, se le otorga competencia para tomar decisiones propias en virtud de un mandato, estaremos ante un organismo autónomo subsidiario del Banco Mundial pero con capacidad jurídica[314].

Finalmente, se optó por el establecimiento de un mandato, lo que, en cualquier caso, le permitiría cierta flexibilidad para alcanzar acuerdos con la COP, si bien es cierto que no se concretó las relaciones entre ambas instituciones[315]. Se estableció un conjunto de órganos para el desempeño de su actividad, lo que permitió una mayor seguridad tanto a Estados como a otros actores internacionales, aumentando la transparencia y haciendo que fuera más participativo, representativo y, en consecuencia, más democrático[316]. Como

[311] *Ibidem*: p. 429.
[312] *Ibidem*: pp. 429-430.
[313] *Ibidem*: p. 429.
[314] *Ibidem*: pp. 430-431.
[315] El acuerdo fue adoptado el 16 de marzo de 1994 y publicado en el Doc. *Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility*, de 31 de marzo de 1994.
Para más información puede consultarse: Sjöberg, H. (1999): *op. cit.*, p. 49 y ss.
[316] Boisson de Chazournes, L. (2005): The Global Environment Facility…, *op. cit.,* p. 196.

indica Sjöberg, este sistema de gobernanza híbrida, "es la expresión más concreta del equilibrio entre las distintas "dicotomías involucradas en el proceso: Norte y Sur, eficiencia y legitimidad, y los sistemas de la ONU y Bretton Woods"[317].

La creación de una institución independiente del Banco Mundial, siendo este invitado a actuar como administrador fiduciario provisional del nuevo fondo, se hizo esperar hasta veinte años después. De esta manera, los Acuerdos de Cancún van a crear, a través de un Comité de Transición, el Fondo Verde para el Clima (FVC), que contará con un administrador fiduciario, la Junta del Fondo Verde ante la que deberá rendir cuentas y una secretaría independiente. Asimismo, se crea un Comité Permanente en el marco de la COP, a efectos de "mejorar la coherencia y coordinación en el suministro de la financiación para hacer frente al cambio climático, la racionalización del mecanismo financiero, la movilización de recursos financieros y la medición, notificación y verificación del apoyo prestado a las Partes que son países en desarrollo (…)"[318].

Para la implementación del FVC, la COP 17 reunida en Durban, aprobó una decisión para la puesta en marcha de éste. En esta línea, se aprueba el instrumento rector del fondo que contiene los objetivos y principios rectores del mismo, su relación con la COP, la declaración de su personalidad jurídica y su capacidad jurídica, el reglamento de la Junta, la regulación de la Secretaría y del administrador fiduciario, las aportaciones financieras y las modalidades de funcionamiento[319].

Entre la reestructuración del FMAM y la creación del FVC, se han creado diferentes fondos especiales para la financiación de medidas, actividades y programas que, siendo complementarios a los financiados dentro de la esfera de actividad del FMAM, se centren, entre otras, en actividades de adaptación, transferencia de tecnologías, energía, transporte o silvicultura[320]. Este fondo, es denominado como el Fondo Especial para el Cambio Climático. Además, de éste, se constituye el Fondo para los Estados Menos Adelantados, con la finalidad de apoyar el programa de trabajo, en el que se incluye la promoción de programas de sensibilización pública, el desarrollo y transferencia de tecnologías, fortalecimiento de la capacidad, incluyendo la preparación y ejecución de los programas nacionales de adaptación[321]. En ambos casos, estos fondos se gestionan a través del mecanismo financiero, es decir, por el FMAM.

---

[317] Sjöberg, H. (1999): *op. cit.*, p. 53.

[318] Doc. FCCC/CP/2010/7/Add. 1: de 15 de marzo de 2011, *Segunda Parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 16º período de* sesiones, que contiene la Decisión 1/CP.16, *Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la* Convención, pars. 102 y ss.

[319] Doc. FCCC/CP/2011/9/Add.1: de 15 de marzo de 2012, *Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 17º período de sesiones*, que contiene la Decisión 3/CP.17, *Puesta en marcha del Fondo Verde para el Clima*.

[320] Doc. FCCC/CP/2001/13/Add.1: de 21 de enero de 2002, *Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes*, que contiene la Decisión 7/CP.7, *Financiación en el ámbito de la Convención*, par. 2.

[321] Doc. FCCC/CP/2001/13/Add.1: de 21 de enero de 2002, *Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes*, que contiene la Decisión 5/CP.7, *Aplicación de los párrafos 8 y 9 del artículo 4*

Con el AP y las Decisiones tomadas por la CMA en Katowice, se realiza una adaptación del sistema institucional financiero, conforme al nuevo instrumento jurídico internacional. De esta manera, cabe destacar que el artículo 8 establece que "[e]l Mecanismo Financiero de la Convención, con las entidades encargadas de su funcionamiento, constituirá el mecanismo financiero" del AP. Con este precepto se soluciona esta cuestión, pudiendo concluir que estará al servicio del funcionamiento del mecanismo financiero en el marco del AP el FMMA y el FVC[322]. Asimismo, el Fondo Especial para el Cambio Climático (FECC) y el Fondo para los Estados Menos Desarrollados (FEMD), van a estar disponibles en el ámbito del AP[323]. Es la propia CMA la que decide, en Katowice, que ambos serán administrados por el propio FMMA.

Asimismo, se ha de recordar que la creación del CPF por los Acuerdos de Cancún, va a permitir que la financiación, para hacer frente al cambio climático, se realice de una manera más coherente y coordinada[324]. Este órgano, estará al servicio del AP tal como así se confirmó por la CMA en Katowice[325]. Además, este órgano podrá orientar a las demás entidades encargadas del funcionamiento del Mecanismo Financiero de la Convención, entre otras cuestiones sobre políticas o prioridades programáticas[326].

Lo más novedoso, puede atribuirse a la "movilización de financiación para el clima debería representar una progresión con respecto a los esfuerzos anteriores". Se vincula el principio de progresión que está impregnado en todo el texto del AP. De esta manera, el artículo 3 del texto convencional, recoge que "los esfuerzos de todas las Partes representarán una progresión a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta la necesidad de apoyar a las Partes que son países en desarrollo para lograr la aplicación efectiva del presente Acuerdo". El "suelo" del objetivo colectivo de la financiación es de 100.000 millones de dólares, queda pendiente abordar qué ocurre con el modelo institucional del que se va a servir el AP para operar y gestionar los recursos movilizados.

A nivel institucional, quedaba una cuestión pendiente que debía resolverse, que ocurre con el FA, puesto que se decidió que fuera dirigido a través de la CMP. De esta manera, en la Decisión 1/CP.21 se señala que éste podrá estar al servicio del AP siempre y cuando así se establezca mediante las pertinentes decisiones de la CMA y la CMP. Finalmente, este pasó al servicio exclusivo del AP, tras la adopción de sendas decisiones[327]. De esta forma, se

---

de la Convención (decisión 3/CP.3 y párrafo 3 del artículo 2 y párrafo 14 del artículo 3 del Protocolo de Kioto), par. 12 y ss.

[322] Esta cuestión se especifica aún más en la Decisión 1/CP.21, al establecer que el FVC y el FMMA estarán al servicio del AP. *Cfr.* Decisión 1/CP.21: *op. cit.*, pár. 58.

[323] Asimismo, tanto el FECC y el FEMD, van a estar administrados por el FMMA. *Cfr.* Decisión 1/CP.21: *op. cit.*, pár. 58.

[324] Decisión 1/CP.16: *op. cit.*, pár. 112.

[325] Decisión 3/CMA.1: *Asuntos relacionados con la aplicación del Acuerdo de París*, pár. 6.

[326] *Ibidem*: pár. 9.

[327] Decisión 13/CMA.1: *Asuntos relacionados con el Fondo de Adaptación*, pár. 1; Decisión 1/CMP.14, *Asuntos relacionados con el Fondo de Adaptación*, pár. 2.

nutriría de los fondos que se devenguen del mecanismo que el AP crea para contribuir a la mitigación de las emisiones GEI, así como de aquellos generados por el mecanismo de desarrollo limpio establecido por el PK[328].

4.- El proceso de negociación: la confluencia de intereses y la configuración de redes para orientar el camino a seguir en el desarrollo del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático

Los mandatos de negociación son una pieza fundamental de las prenegociaciones. Van a sentar las bases del "resultado" que se pretende conseguir y, por eso, en esta fase se ha de conseguir un entendimiento sobre los pilares que soportarán el futuro instrumento internacional. A este respecto, los mandatos pueden contener cuestiones claves que, en mayor o menor medida, van a afectar a la naturaleza jurídica del instrumento, al tiempo para lograr el resultado, al diseño, al enfoque, a los principios por los que se regirá y al contenido del texto que finalmente los Estados consensuen[329]. Como señala Biniaz, todas estas cuestiones se abordarán en un foro determinado que, dependiendo de la materia, de las posturas iniciales de los Estados que van a participar y de si existe un instrumento previo que establezca una estructura orgánica y funcional, permita la operatividad de la labor que se pretende emprender[330].

En este sentido, en el proceso negociador, se han dado distintas técnicas interesantes a la hora de gestionar el transcurso de las COPs. En este sentido hablamos de la configuración de la agenda, la configuración de grupos denominados "amigos del Presidente" o las negociaciones en "los pasillos", que, en cierta forma, pueden ser vistas como mecanismos más o menos legítimos y, en ese sentido, como más o menos eficaz para alcanzar un consenso final. Bástese recordar en este sentido, la gestión realizada por el Presidente de la COP celebrada en Copenhague. Asimismo, y en referencia a la legitimidad de los resultados alcanzados, un punto importante a considerar es la participación de los actores en el foro, esta, por lo general, va a especificarse en el correspondiente mandato que va a iniciar el proceso negociador.

Sin embargo, no sólo el análisis de la gestión de las negociaciones en el foro formal es importante, pues existen otros de carácter informal y que pueden darse tanto antes de las mismas como paralelamente a ellas. Es interesante por lo tanto abordar esta cuestión y analizar, hasta que punto, pueden ejercer una influencia en la toma de decisiones. En este apartado, se pretende realizar un recorrido sobre la importancia que tienen los participantes en las negociaciones climáticas en el seno de la COP. De esta manera, se hace imprescindible realizar un análisis sobre la configuración de múltiples grupos, alianzas y coaliciones que se van formando, en función de los temas que se van a ir abordando, así como la desunión de algunos de ellos al no encontrar más puntos en común respecto

[328] Decisión 13/CMA.1: *op. cit.*, págs. 3-5; Decisión 1/CMP.14: *op. cit.*, págs. 2 y 3.

[329] Biniaz, S. (2018): Setting the Table for an International Environmental Agreement: A Beginner´s Guide to Negotiating Mandates, *Sabin Centre for Climate Change Law*, Columbia School, *in totum* el texto.

[330] *Ibidem*: p. 1.

a determinados ítems. Esta configuración de las que se han denominado como "negociaciones minilaterales", van a influir posteriormente en el resultado que finalmente se logre en cada una de las COPs celebradas.

Como destaca el Profesor Hirsch, si antes de la adopción del AP la preocupación versa sobre los aspectos más relevantes a incluir en el texto convencional, a saber, financiación, configuración del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades, medidas de mitigación y adaptación, entre otras[331]. Una vez aprobado el AP, las preocupaciones se centran en otras cuestiones, especialmente en la implementación de las disposiciones que han sido adoptadas para dar cumplimiento a las obligaciones jurídicas internacionales que los Estados asumen. De esta manera, los nuevos grupos, alianzas y coaliciones mudan sus objetivos en función de estos nuevos retos que se han de tratar.

De esta forma, se van a establecer una multitud de foros informales que, junto a los formales, tienen como finalidad influir en las posiciones políticas que los Estados Partes en el AP van a mantener en el seno de la COP. Estos foros informales, van a propiciar un conocimiento sobre un conjunto de prácticas que se están adoptando o que se podrían a adoptar para, por un lado, aumentar la ambición de la acción climática y, por otro lado, la consecución de los objetivos que los Estados han asumido en sus CDNN. Esto, finalmente, redunda en la eficacia del AP para la consecución de los objetivos de temperatura a largo plazo establecidos en su artículo 2.

Estos foros informales, además, van a poner en contacto a un conjunto de actores que asumen su responsabilidad en la lucha contra el cambio climático y que, aparte de ser importantes aliados para la consecución de las CDNN, desempeñan un papel importante en la presión hacia sus Estados para que tomen una postura activa en el establecimiento de políticas climáticas y, de esta manera, no caigan en la inacción. Hablamos por lo tanto de actores regionales, subnacionales, locales, ONG, empresas, etc., que finalmente, por un lado, van a emprender el camino hacia una mayor ambición y, por otro lado, una influencia en los responsables de la toma de decisiones.

4.1.- La configuración de la agenda de las COP y la celebración de talleres: lugar para los primeros puntos de entendimiento

Los Estados como sujetos primarios, tienen la obligación de negociar de buena fe, lo que implica no mantener posturas totalmente inmovilistas, de tal manera que pueda producirse un entendimiento compartido para llegar a un acuerdo común. Para evitar, en la medida de lo posible, que no se consiga un acuerdo vinculante, se ha propiciado la estrategia de configurar en la agenda los distintos ítems que van a ser debatidos en las negociaciones, de tal manera que la gestión de la misma, va a ser un paso previo para las mismas. Asimismo, si la

[331] Hirsch, T. (2016): *The Role of Alliances in Internacional Climate Policy after Paris*, Friedrich Ebert Stiftung, Berlín, p. 5.

inclusión de un determinado ítem tiene como consecuencia su debate en el seno de la COP, la no inclusión de un ítem tiene como consideración que se ha de preparar aun más el asunto para el acercamiento de posturas. Es por ello que, durante todo el proceso negociador, se van a llevar multitudes de talleres, desarrollados paralelamente a la COP, que pretenden influir en los Estados para que consideren la importancia que la inclusión de un determinado aspecto concreto en la agenda.

Esta cuestión tiene gran importancia para la tesis pues, se ha de tener presente que las CDNN, como técnica principal del AP, van a ser más concretadas en las posteriores COP, especialmente la celebrada en Katowice (esta cuestión se aborda en el capítulo II y III de la tesis). Deja, por lo tanto, su posterior desarrollo en manos de la COP a través de decisiones, cumpliendo así los correspondientes mandatos que le habilita para ello. Si tenemos en cuenta además que las CDNN se vinculan con otros pilares como son, la financiación, el aumento de las capacidades o la transferencia de tecnologías, la gestión de estos puntos en la agenda y su tratamiento en los diferentes talleres, van a configurar las negociaciones de los mismos (esta cuestión se aborda en el capítulo IV sobre la implementación de las CDNN). Es por ello que, a continuación se va a realizar un análisis sobre la normativa existente sobre la gestión de la agenda negociadora y cómo ésta va a ser uno de los pilares fundamentales para iniciar un proceso hacia el entendimiento compartido.

4.1.1.- Marco normativo de la gestión de la agenda

A la Secretaría le corresponde, *inter alias*, la función de organizar los períodos de sesiones de la COP, así como de sus órganos subsidiarios[332]. Por ello, la Secretaría se encarga de configurar la agenda, como elemento procedimental dentro de su función de "organización". En este sentido, conforme al proyecto de reglamento de la COP y sus órganos subsidiarios, la Secretaría permanente redacta una agenda provisional para cada período de sesiones, que debe ser acordada con el Presidente del órgano supremo[333]. Además, se encarga de la gestión de la agenda de la CMP o CMA [334].

El programa provisional incluye, además de las cuestiones derivadas del articulado de la Convención o las financieras, los asuntos que se han decidido en el anterior período de sesiones, los temas propuestos por una Parte que han enviado a la Secretaría antes de la distribución de la agenda provisional, así como aquellas cuestiones que no han sido concluidas en el anterior período de sesiones, estas últimas se incluyen automáticamente, salvo que la COP acuerde otra cosa[335]. Este programa provisional, una vez justificado a través de diferentes documentos anexos, se distribuye de distribuirse entre los Estados negociadores en un plazo no inferior a 6 semanas antes de la celebración de la reunión[336]. Esta

[332] Véase: Art. 8(2)(a) de la CMNUCC.
[333] Véase: Art. 9 del Reglamento de proyecto de la COP. Doc. FCCC/CP/1996/2, de 22 de mayo de 1996.
[334] Véase: Art. 14 del PK y art. 17 del AP.
[335] Véase: Arts. 10 y 16 del Reglamento de proyecto de la COP.
[336] Véase: Art. 11 del Reglamento de proyecto de la COP.

cuestión hace que la Secretaría tenga un estrecho margen en el diseño de la agenda provisional. Además de las Partes, la Mesa de la COP, tiene la facultad de pedir la inclusión de un *ítem*[337].

Las Partes, una vez distribuida la agenda provisional, tendrán una nueva oportunidad para proponer nuevos temas, si éstos son recibidos por la Secretaría antes del inicio del período de sesiones[338]. Estas nuevas cuestiones, serán incluidas en un suplemento al programa provisional, contando siempre con el acuerdo con el Presidente de la COP[339]. Una vez agotado los plazos, es decisión de la COP el "añadir, suprimir o enmendar" determinados temas considerados como urgentes e importantes o bien, aplazar su examen para otro período de sesiones[340].

Además de lo indicado anteriormente, se ha de destacar que la Secretaría también gestiona la agenda de los diferentes grupos de trabajo *ad hoc* creados. De esta manera, la Secretaría asume la función de configurar el programa de trabajo para el Grupo de Trabajo Ad Hoc del Mandato de Berlín, el Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre los nuevos compromisos de las Partes del Anexo I con arreglo al PK, el Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre la acción cooperativa a largo plazo en el marco de la Convención, el Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada y el Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre el AP.

4.1.2.- Las agendas como herramienta para el entendimiento.

La configuración de la agenda de la COP, ha supuesto un elemento clave en las negociaciones climáticas. Este elemento, enmarcado dentro de las cuestiones procedimentales de las negociaciones, ha sido objeto de controversias entre las Partes. No es sorprendente las polémicas suscitadas sobre la inclusión o la supresión de un *ítem* en la agenda, si tenemos presente dos cuestiones. Por un lado, las cuestiones procedimentales han ralentizado, en muchas cuestiones, la evolución hacia el acuerdo, como ejemplo de ello pueden traerse a colación la aprobación del reglamento de procedimiento o el consenso en la adopción de las decisiones, que en ocasiones se ha argumentado una falta de legitimidad[341]. En este sentido, como indican Vihma y Kulovesi, las cuestiones procedimentales pueden suponer "un intento legítimo para que los grupos de

[337] Véase, entre otros: Doc. FCCC/CP/2002/1: de 7 de agosto de 2002, *Programa Provisional: Nota del Secretario Ejecutivo*. Para ver las anotaciones sobre el programa provisional, consultar los documentos: FCCC/CP/2002/1/Add.1 y FCCC/CP/2002/1/Add.2.

[338] Véase: Art. 12 del Reglamento de proyecto de la COP.

[339] Por ejemplo, véase la propuesta realizada por Kazajstán que, al presentarse después de la distribución del programa provisional inicial, se incluye en un suplemento del programa. Doc. FCCC/CP/2008/1/Add.1: de 24 de noviembre de 2008, *Programa provisional suplementario e información adicional sobre la fase de alto nivel*.

[340] Véase: apartado 13 del Reglamento de proyecto de la COP.

[341] Para la falta de entendimiento sobre el reglamento véase, por ejemplo: Doc. FCCC/CP/2019/13: de 16 de marzo de 2020, *op. cit.*, p. 6.; Para la alegación de falta de legitimidad véase, por ejemplo: Doc. FCCC/CP/2010/7, de 15 de marzo de 2011: *op. cit.*, p. 14, par. 48.

negociación menos poderosos influyan en el resultado sustancial y garanticen que se escuchen sus voces"[342].

Por otro lado, el establecimiento de la agenda no es una cuestión menor pues, la inclusión de un determinado *ítem*, es el inicio de un debate negociador sobre el contenido, más o menos sustantivo, del mismo, a incluir en un futuro resultado. Refleja, por lo tanto, un primer nivel de (des)entendimiento entre los Estados negociadores. Como manifiesta la Profesora Rajamani, las discrepancias sobre el contenido de la agenda, "son en realidad una extensión de las negociaciones sustantivas: una guerra indirecta para desacuerdos más amplios (…)", por ello, "[a] menudo se llega a un acuerdo a expensas de la claridad y los resultados sustantivos generalmente contienen muchas partes ambiguas"[343].

Una primera técnica, utilizada por el Presidente de la COP y el Secretario Ejecutivo, para aquellos temas que son controvertidos, es la de evitar incorporar estos temas en la agenda y, a cambio, realizar talleres para abordarlos[344]. Este mecanismo va a ahorrar tiempo en las negociaciones, pudiendo centrarse en otras cuestiones que son igualmente importantes y que pueden estar más cercanas a un acuerdo. Como señalan las Profesoras Yamin y Depledge, "[n]egarse a permitir un tema en la agenda es la forma más segura de bloquear cualquier discusión futura sobre un tema no deseado, obviando así la necesidad de vetar decisiones en el futuro", aunque hay que tener en cuenta que es necesario el consenso para acordar los puntos de la agenda, pero también es necesario el consenso para su eliminación[345].

Por ello, la herramienta de los talleres supone una mayor eficacia, en términos de tiempo y recursos, y que ayuda, no sólo en aquellas cuestiones controvertidas que no son incorporadas finalmente a la agenda, sino que también contribuye a abordar aquellas cuestiones problemáticas que también se decida incluir en ella. Se puede destacar a este respecto, por ejemplo, los temas relacionados con el incremento de la financiación para aumentar el nivel de ambición en la acción climática[346].

Aunque los talleres aparentemente se encuentran desconectados del proceso negociador, esto no es así realmente. Se han de considerar múltiples interrelaciones que se dan entre la COP, los órganos subsidiarios, los actores internacionales y los talleres. En primer lugar, la COP puede estimar que la

[342] Vihma, A. and Kulovesi, K. (2013): Can Attention to the…, *op. cit.*, p. 245.

[343] Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, p. 46.

[344] La Profesora Rajamani destaca tres cuestiones que fueron suprimidas de la agenda y se abordaron a través de talleres, a saber, las medidas comerciales unilaterales, derechos de propiedad intelectual y acceso equitativo al desarrollo sostenible. Para más información consultar: Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, pp. 47-48.

[345] Yamin, F. and Depledge, J. (2004): *Climate Change Regime*…, *op. cit.*, p. 437.

[346] Esta cuestión puede verse reflejada en la Decisión 5/CP.20, que pidió a la Secretaría la organización de talleres sobre la financiación a largo plazo para el clima hasta el 2020. Se decidió que se centraran, entre otras, en la financiación para la adaptación o el apoyo a las Partes que son Estados en desarrollo. *Cfr.* Decisión 5/CP.20: pars. 12-13.

celebración de un taller aborde un tema concreto que sea controvertido o bien que se avance sobre una determinada cuestión para ahorrar tiempo en las negociaciones[347]. De esta manera, con frecuencia realiza una petición a la Secretaría para que se vele por el buen equilibrio de representantes a nivel de actores del sector público y privado, así como desde el punto de vista del género.

En segundo lugar, la COP puede encomendar a un Grupo de Trabajo *ad hoc* la labor de organizar un taller[348]. En este sentido, el Grupo en concreto realizará la labor de avanzar en las negociaciones, pues el resultado concretado en el mismo servirá como documento base para ser considerado o bien en el órgano plenario o en uno de sus órganos subsidiarios, en función del tema en concreto que aborde[349]. En esta línea, puede destacarse que, la Decisión 1/CP.18, pide al OSACT que elabore un proyecto de decisión sobre la diversidad de enfoques para mejorar la eficacia de las medidas de mitigación, para que lo presente a la COP[350]. Para ello, el OSCAT deberá basarse "en la labor realizada el respecto por el Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención, incluidos los *informes sobre los talleres* pertinentes (…)", énfasis añadido[351].

Se da, en este contexto, una permeabilidad de los resultados concretados en los talleres en los distintos órganos institucionales del régimen jurídico internacional en materia de clima y a su vez, en la propia elaboración normativa. Además de estas interrelaciones entre actores, instituciones y diversos foros, es una práctica general que los informes de estos Grupos *ad hoc* sean incluidos en

---

[347] La decisión para la realización de un taller, no necesariamente va a depender de que el asunto a abordar sea controvertido o de que se incluya o no en la agenda provisional. En este sentido puede destacarse el taller sobre la preparación de las contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional, celebrado en 11 de marzo de 2014. El objetivo del taller fue la de crear un espacio para que las Partes compartieran sus experiencias respecto de los enfoques, procesos, limitaciones y desafíos a la hora de presentar sus contribuciones nacionales en el contexto de la Decisión 1/CP.19. La programación del taller puede consultarse en: <https://unfccc.int/files/bodies/application/pdf/adp_2_4_ndc_wkshp_provisionalagenda.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[348] Véase: petición de la COP al Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención para que organice un taller de expertos que aborde las cuestiones sobre el Mecanismo Tecnológico para que pueda entrar en funcionamiento en 2012, contenida en la Decisión 1/CP.16: *Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención*, pp. 23-24, pars. 129-129.

[349] Véase, entre otras: la Decisión 2/CP.17: sobre el resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre cooperación a largo plazo en el marco de la Convención, pide a este órgano subsidiario la realización de un taller para que estudie el acceso equitativo al desarrollo sostenible. El resultado del mismo deberá de ser informado a la COP. *Cfr.* Decisión 2/CP.17: par. 4, p. 4.

Por su parte, la misma Decisión pide al Grupo de Trabajo Especial sobre cooperación a largo plazo que organice talleres sobre los diversos enfoques para mejorar la eficacia de las medidas de mitigación, teniendo en cuenta las diferentes circunstancias de los Estados desarrollados y en desarrollo. Los resultados del taller serán presentados durante el período de sesiones conjunta del OSACT y del OSI. *Cfr.* Decisión 2/CP.17: par. 80-82, pp. 18-19.

[350] Decisión 1/CP.18: *Conclusión acordada de conformidad con el Plan de Acción de Bali*, par. 44, p. 9.

[351] *Ibidem*.

la agenda provisional del siguiente período de sesiones de la COP[352]. Esta es otra vía en la que los resultados de los talleres, son tomados en consideración en la COP, por lo que puede tener un efecto de influencia o de cristalización en los resultados normativos derivados de los distintos períodos de sesiones.

Como destaca la Profesora Gupta, la formación y desarrollo del régimen que propicia el paso de la inacción a la acción, depende de distintos aspectos: de los factores relacionados con el problema (conocimiento científico y social; comunidades epistémicas, ONG y otros actores de difusión del conocimiento; el paso de la agenda científica a la política, etc.), de los factores relacionados con la interacción (intereses nacionales, relaciones de poder, las tácticas de negociación, los foros institucionales y organizativos, la existencia de regímenes sobre áreas próximas, etc.) y de los factores inmediatos (cambio de las relaciones de poder, etc.)[353].

Es por ello que, en el transcurso del período de sesiones, es cada vez más frecuente el uso de estos foros, que ha experimentado una práctica cada vez más numerosa tanto cuantitativamente como cualitativamente[354]. Se trata de una técnica constructiva que se caracteriza por desenvolverse en un foro informal y, por ello, los participantes se encuentran en un ambiente más distendido y libre, al estar fuera del proceso formal de las negociaciones, pero que, a la vez, se desarrolla en un marco transparente[355]. Esto permite afianzar la confianza entre los distintos participantes y crear, de esta manera, un espacio en el que el intercambio de idea entre los distintos actores, puede conllevar al acercamiento de posturas en el proceso negociador posterior.

Esto contrasta con otros foros o arenas que, integrados dentro de la gestión del proceso negociador, que no siempre han estado exentos de críticas. Las denominadas “negociaciones de pasillo” o las de “amigos del presidente”, tienen problemas como la falta de transparencia o de legitimidad. Las “negociaciones de pasillo”, como indica la Profesora Rajamani, son foros informales en los que puede ser más propicio llegar a acuerdos por dos cuestiones: se centra en un tema concreto y con un reducido de Partes[356]. Sin embargo, como se puso de manifiesto en la COP 15, el Acuerdo de Copenhague fue finalmente negociado por cinco Estados “en los pasillos”: Brasil, China, India, Sudáfrica y Estados Unidos, sin contar con los trabajos realizados por los Grupos Especiales de Trabajo, lo que condujo a no propiciar un entendimiento compartido para consolidar el trabajo previo[357]. De hecho, las ONG, también se

---

[352] Por ejemplo, *cfr.*Doc. FCCC/CP/2008/1: de 5 de septiembre de 2008, *Programa provisional y anotaciones*, apartado 4; Doc. FCCC/CP/2010/1: de 9 de septiembre de 2010, *Programa provisional y anotaciones*, apartado 4; Doc. FCCC/CP/2012/1: de 14 de septiembre de 2012, *Programa provisional y anotaciones*, apartados 4 y 5.

[353] Gupta, Joyeeta (1997): *The Climate Change Convention and Developing Countries: Form Conflict to Consensus?*, Environment & Policy, Vol. 8, Springer Netherland, p. 29.

[354] Depledge, J. (2005): *The Organization of Global Negotiations…*, *op. cit.*, pp. 140-142.

[355] *Ibidem*, p. 143.

[356] Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, p. 63.

[357] Brunnée, J. and Toope, S. J. (2013): *Legitimacy and Legality…*, *op. cit.*, p. 205; IISD (2009): *op. cit.*, Vol. 12, No. 459, p. 1.

vieron privadas de actuar en su papel de observadores, se vieron desplazadas, lo que generó una sensación de malestar generalizado[358].

Por su parte, la herramienta de "amigos del Presidente", como foro formal y propiciado por la presidencia de la COP, tiene una composición que se deja a discreción del Presidente, por lo que ha sido objeto de críticas desde el punto de vista de la legitimación (reducido número de participantes) y de transparencia de las reglas de la misma. En esta línea, un buen ejemplo también lo tenemos en la COP 15 que, ante el planteamiento de una reunión de estas características, el presidente danés decidió no invitar a determinados Estados en desarrollo, lo que provocó un aluvión de críticas por su carácter no inclusivo[359]. Por ello, al ser la inclusión de los participantes un tema sensible, "a menudo es preferible incluir a cualquier Parte con opiniones firmes para evitar discusiones prolongadas (…)"[360].

Una segunda técnica utilizada por los presidentes de los órganos, es dejar en suspenso determinados *ítem* con una cierta sensibilidad política que, lejos de ser suprimidos de la agenda, se mantiene en cada uno de los períodos de sesiones posteriores[361]. Esta cuestión obedece a lo ya establecido por el artículo 16 del proyecto de Reglamento que establece que "[t]odo tema del programa de un período ordinario de sesiones cuyo examen no se haya concluido durante éste se incluirá automáticamente en el programa del siguiente período ordinario de sesiones, salvo que la Conferencia de las Partes decida otra cosa". Como destaca la Profesora Gupta, "siempre que exista un uso limitado del poder de negociación, esto puede llevar a no tomar decisiones (…)"[362].

En la labor realizada para la adopción de la agenda en los diferentes períodos de sesiones de la COP, el caso más llamativo es la suspensión del *ítem* sobre el examen de los apartados a) y b) del artículo 4(2) de la Convención, para determinar si son adecuados para lograr el fin último de ésta[363]. El Comité Intergubernamental de Negociación, en su decisión 11/1, reconoció que se trataba sólo de una primera etapa hacia la consecución del objetivo, por lo que

[358] Una de las ONG lanzó una pregunta contundente que describió el contexto en el que se desenvolvieron las negociaciones: "¿Cómo podemos mantener la presión cuando no sabemos qué está ocurriendo y ni siquiera podemos estar cerca del lugar donde estas negociaciones cruciales se están llevando a cabo?". *Cfr.* IISD (2009): *op. cit.*, p. 32.

[359] Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, p. 59-60; IISD (2009): *op. cit.*, p. 6-7.

[360] PNUMA (2007): *Multilateral Environmental Agreement: Negotiator´s Handbook*, University of Joensuu and Environment Canada, p. 3.32.

[361] Véase: Yamin, F. and Depledge, J. (2004): *Climate Change Regime*…, *op. cit.*, p. 437; PNUMA (2007): *op. cit.*, p. 3.4; Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, p. 48.

[362] Para la Profesora Gupta, "las no decisiones son aquellas cuestiones que se han evitado o que se han abordado de forma inadecuada en opinión de algunos Estados". De esta manera, "[s]i hay acuerdo entre los Estados sobre la naturaleza del problema y sobre los valores y principios relacionados con su tratamiento, habrá pocas no decisiones y, por lo tanto, posibles cuellos de botellas horizontales muy limitados"; Gupta, Joyeeta (1997): *The Climate Change Convention*…, *op. cit.*, p. 148.

[363] Estos apartados mencionados son fundamentales para la efectividad de la CMNUCC, pues establece obligaciones, referidas a compromisos de medidas de mitigación nacionales, tanto para los Estados desarrollados, así como para las demás Partes incluidas en el Anexo I.

debería de ser examinado en la primera COP[364]. Pues, tal como recoge el artículo 4(2)(d), el segundo examen debía de realizarse con anterioridad al 31 de diciembre de 1998. A partir de este momento, esta cuestión se ha mantenido en suspenso desde la COP 1 hasta la actualidad[365].

4.2.- Las negociaciones: la diversidad de intereses

El régimen jurídico internacional sobre cambio climático, por su materia y ámbito, participa una gran cantidad de Estados, de ahí la gran complejidad para lograr un acuerdo. Para que las negociaciones discurran de la mejor manera posible, se va a incidir en la creación de redes informales o, como la doctrina denomina como grupos o clubs de negociación. Estos, en ciertas ocasiones, ahondan en la necesidad de incrementar la ambición en la respuesta contra el cambio climático y que, según la influencia que pueden tener sobre los Estados, pueden conseguir avanzar en el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático teniendo en cuenta los avances científicos que se han producido y que, entre otros, el IPCC pone de manifiesto.

Asimismo, las actividades que se realizan paralelamente a la celebración de la COP, van a aglutinar a un conjunto de actores que, en mayor o menor medida, van a contribuir en la búsqueda de un entendimiento compartido que, finalmente, se traduzca en la materialización de soluciones para la consecución de los objetivos expresados en los distintos instrumentos jurídicos internacionales que se integran dentro del régimen climático. Su labor, pretende ejercer presión a los Estados para que consideren sus intereses en las negociaciones climáticas. Si bien estos actores, no guardan un papel relevante en las negociaciones, más allá de la consideración de observadores y la participación de talleres, como ya se ha indicado anteriormente. Sin embargo, este papel no debe de ser subestimado, toda vez que aporta transparencia al proceso negociador, especialmente, por el peso que tienen muchas de las Organizaciones no Gubernamentales (en adelante, ONG).

Además, se ha de añadir la importante labor que realizan las organizaciones intergubernamentales como, por ejemplo, los organismos de la ONU, que contribuyen en las negociaciones de muy variadas formas: aporte de información científica a los órganos constituidos por el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, asesoramiento sobre determinadas cuestiones que inciden en la implementación de acciones de mitigación, etc. En este sentido, podemos destacar, entre otras, el papel de la OMI, OACI o la OMC, por su incidencia directa en el cambio climático.

---

[364] Decisión 11/1: *Examen de los incisos a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 de la Convención para determinar si son adecuados*, contenido en el Doc. A/AC.237/91/Add.1: de 8 de marzo de 1995, *Informe del Comité Intergubernamental de Negociación de una Convención Marco sobre el Cambio Climático acerca de la labor realizada en su 11º período de sesiones, celebrado en Nueva York del 6 al 17 de febrero de 1995*, par. 5 del preámbulo, p. 44.

[365] *Cfr.* Doc. FCCC/CP/2019: de 2 de diciembre de 2019, que contiene la agenda provisional de la COP 25, y que, su apartado 15, incluye todavía este *ítem*.

Por ello, a continuación, se va a abordar cómo los Estados Partes y la UE van a crear grupos, coaliciones y alianzas para el acercamiento de posturas que hagan más fáciles las negociaciones climáticas. Asimismo, se va a prestar atención al papel que juegan las ONG que, si bien no es sujeto internacional, pretenden ejercer presión en las negociaciones para que los Estados, como sujetos primarios, tengan en cuenta sus posiciones. Por último, se considera necesario señalar el peso que pueden tener las Organizaciones Internacionales, como sujetos internacionales secundarios, para que los Estados en las negociaciones, tiendan hacia acuerdos más integradores, evitando así problemas de coherencia entre los distintos regímenes jurídicos internacionales.

4.2.1.- Estados Partes y la UE: las alianzas para el acercamiento de posturas

Los 197 Estados Partes en la CMNUCC (196 Estados y una organización internacional de integración), los 192 en el Protocolo de Kioto (145 en la Enmienda de Doha) y los 189 en el AP, hacen que nos hagamos una idea de la complejidad para gestionar las negociaciones, en un contexto en el que se presentan una gran variedad de intereses que hacen imposible buscar posiciones comunes entre todos ellos de una manera individualizada[366]. A ello se le suma la inclusión en la CMNUCC los anexos I y II como referencia para la aplicación del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las respectivas capacidades, lo que conlleva a una división que enfrenta a países desarrollados y países en desarrollo, entrando en esta última categoría aquellos que son considerados como emergentes con un gran desarrollo económico. Por ello, como manifiesta la Profesora Gupta, puede ser útil ver los intereses comunes de los distintos Estados y desarrollar diferentes grupos o coaliciones transnacionales, pues, además, los intereses de un Estado son dinámicos y, por lo tanto, pueden moverse tras la interacción con los distintos actores[367].

A continuación, se expondrá una introducción histórica sobre los grupos que han surgido y/o fragmentado durante el período negociador de los distintos instrumentos jurídicos internacionales que configuran el régimen jurídico en materia de cambio climático. Se expondrá los intereses de cada grupo y cómo se va modelando e interaccionando hasta llegar a posiciones comunes o un entendimiento que permita avances en la lucha contra el cambio climático.

Una segunda cuestión que se va a abordar se centra en aquellos grupos que se han formado más recientemente tras la adopción del AP que, en muchos casos aportan interacciones enriquecedoras para la consecución de una mayor ambición en los distintos aspectos fundamentales que recoge el propio texto convencional. Por último, se abordará en qué medida estos grupos pueden contribuir (o no) hacia una acción climática colectiva más ambiciosa a través de la creación de estas redes.

---

[366] Yamin, F. and Depledge, J. (2004): *Climate Change Regime…, op. cit.*, p. 34.

[367] Gupta, J. (1997): *The Climate Change Convention…, op. cit.*, pp. 37-38.

(a) Los primeros grupos negociadores

A lo largo de las negociaciones, para la configuración del régimen jurídico internacional en materia de clima, se han conformado una multitud de grupos y coaliciones, ya sean de carácter formal o informal, que han servido para poder "gestionar" las mismas. Inicialmente, los grupos constituidos en la defensa de ciertos intereses comunes, tenían una marcada composición que diferenciaban aquellos integrados por Estados en desarrollo en contraposición con aquellos integrados por Estados desarrollados. Sin embargo, poco a poco se fueron creando grupos de negociación que integraban tanto Estados del Anexo I como Estados en desarrollo.

En esta línea, y sin ser exhaustivos y dependiendo del momento, podemos destacar, dentro de los primeros el Grupo de los 77 y China (G-77 y China), el Grupo de los Estados menos Desarrollados (LDC, por sus siglas en inglés), la Alianza de los Pequeños Estados Insulares (AOSIS, por sus siglas en inglés), el Grupo Africano, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), el Grupo BASIC, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA, por su siglas en inglés), la Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC), el Grupo de Estados en Desarrollo Afines en Cambio Climático (LMDC, por sus siglas en inglés), la Coalición de Estados con Bosques Tropicales (CfRN), el Foro de la Vulnerabilidad Climática (FVC).

Por su parte, dentro de los segundos se encuentra la Unión Europea y el denominado Grupo Umbrella y el JUSSCANNZ. Por último, dentro de la tercera tipología pueden destacarse el Grupo de Integridad Ambiental (GEI), el Diálogo de Cartagena (DC), Grupo de la Alianza de Durban (AD) o la Coalición de Alta Ambición, algunos con un papel no formal pero que aúnan posiciones en las negociaciones, a través de un entendimiento compartido y en un clima de confianza mutua.

En el comienzo de las negociaciones climáticas, el grupo más numeroso era el G-77, en el que sus miembros se unían por la condición de ser Estados en desarrollo[368]. Por su parte, China, más que un miembro de pleno derecho, es un asociado, por lo que no tiene potestad de hablar en nombre del grupo, mientras que México se retiró en 1994, año en el que ingresó en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, aunque no alteró su estatus de Estado no incluido en el Anexo I de la CMNUCC[369]. Pese a haber mantenido una posición unitaria sobre la responsabilidad histórica de los Estados desarrollados tienen en la contribución al cambio climático y, por lo tanto, éstos deben de tomar el liderazgo en la reducción de emisiones GEI y contribuir a que los Estados en

[368] Este grupo formado, en 1964, por 77 Estados que firmaron la "Declaración conjunta de los setenta y siete Estados en desarrollo" tras el primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, celebrado en Ginebra. Actualmente cuenta con 134 Estados que se apoyan del desarrollo institucional creado a partir de la primera Reunión del G-77, celebrada en Argel en 1967, mediante la adopción de la Carta de Argel.

[369] Yamin, F. and Depledge, J. (2004): *Climate Change Regime…*, *op. cit.*, p. 35; Tudela, F. (2014): *Negociaciones internacionales sobre cambio climático: Estado actual e implicaciones para América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile, p. 18.

desarrollo aumenten sus esfuerzos de mitigación a través de la transferencia de tecnología, la financiación y la creación de capacidad[370].

Es inevitable que en un grupo tan numeroso exista una gran variedad de intereses, por lo que se puede afirmar que, más que jugar un papel fundamental en la representación de los intereses de estos Estados, el G-77 y China se configura como un núcleo de poder para ellos. Esta afirmación puede confirmarse por el establecimiento del G-15, un grupo más reducido que, representando a todas las regiones, proporciona una mejor estrategia para el Sur[371]. Pero, además de este subgrupo, dentro del seno del G-77 y China, se integraban dos grupos diferenciados: la OPEP y la AOSIS[372].

La principal preocupación de la OPEP, es abordar el problema global del cambio climático mediante una "respuesta proporcionada al riesgo" generado, pues la adopción de medidas de mitigación puede "dañar gravemente el tejido económico y social (…). Algunos Estados pueden terminar como ganadores netos y otros como perdedores netos; esto claramente va contra el espíritu de las negociaciones y la letra de la propia Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático"[373]. Por su parte, la AOSIS, conformada por pequeñas islas en desarrollo, puso de relieve que su mayor preocupación era la vulnerabilidad y su integridad territorial. De esta manera, Robert F. Van Lierop, en su declaración realizada en la primera sesión plenaria del Comité Intergubernamental de Negociación, defendió el principio de precaución explicando que "[p]ara nosotros, el principio de precaución es mucho más que un ejercicio semántico o teórico (…) No tenemos el lujo de esperar una prueba concluyente, como algunos han sugerido en el pasado, la prueba, tememos, nos matará"[374].

Como señala el Profesor Barnett, "[l]a geopolítica de la CMNUCC no puede explicarse simplemente como una cuestión de las diferencias entre el "Norte" y el "Sur" (…) Por ejemplo, la posición colectiva del grupo Alianza de los Pequeños Estados Insulares (…) tiene más en común con la posición colectiva

[370] Gupta, J. (1997): *The Climate Change Convention…*, *op. cit.*, p. 10.

[371] Ibidem: p. 93.

[372] La OPEP, creada en 1960 en Bagdad por cinco Estados fundadores, actualmente cuenta con trece miembros. Pueden adherirse, según su estatuto, "cualquier Estado con una exportación neta sustancial de petróleo crudo, que tenga intereses fundamentales a los de los Estados miembros, puede convertirse en miembro de pleno derecho de la organización, si es aceptado por una mayoría de tres cuartos de los miembros plenos, incluyendo la concurrencia de los votos de todos los miembros fundadores".
La AOSIS, creada en 1990, está formada por 44 Estados en desarrollo, que tienen como característica común su orografía: islas pequeñas y costas bajas, lo que le hace vulnerable a los impactos del cambio climático.

[373] OPEC (1998): *OPEC Statement to the 4th Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change – Buenos Aires, November 1998*. Puede consultarse en: <https://www.opec.org/opec_web/en/press_room/1741.htm>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[374] Declaración realizada por Robert F. Van Lierop, Representante Permanente de las Naciones Unidas y Presidente de la delegación de Vanuatu, en la Sesión Plenaria del Comité Intergubernamental de Negociación, el 5 de febrero de 1991.

de la UE (…) que con la posición colectiva de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (…).[375].

Respecto a las posiciones de las Partes de la CMNUCC, dos juegan un papel fundamental, la UE y EEUU. La UE, que siempre ha intentado tener el liderazgo en las negociaciones climáticas, y de hecho, consiguiéndolo con la adopción del PK, su capacidad negociadora se ve reducida toda vez que su aumento en el nivel de ambición se ve reducida a nivel interno por la resistencia de ciertos Estados miembros, lo cual, a modo de una cadena de transmisión, le transmite una menor capacidad de reacción a nivel externo en las negociaciones climáticas y, por lo tanto, le resta tener un mayor impacto significativo en el proceso negociador[376].

Por su parte, los EEUU, si bien es Parte en la CMNUCC, siempre ha puesto resistencia al avance de las negociaciones climáticas, toda vez que se enfrentaba a la posición mantenida por el G-77 por no delimitar una responsabilidad diferenciada dentro de un grupo tan numeroso. De esta manera, China como economía emergente, no tenía compromisos de reducción bajo el modelo del PK, comparándose por lo tanto a otros Estados como Burkina Faso o Burundi cuyas contribuciones a las emisiones de GEI son mínimas.

Asimismo, dentro de las Partes incluidas en el Anexo I, se formó en 1997 el Grupo Umbrella, que se oponía a las medidas que la UE defendía en el modelo del PK, por lo que eran partidarios de un mayor predominio del uso de mecanismos de flexibilidad[377]. Si bien es cierto que constituyeron un Grupo, sus posiciones no son comunes, sino que existen ciertos temas en los que se unen para defender sus posturas en las negociaciones climáticas[378].

Siguiendo con los problemas que el G-77 tenía para aunar tantos Estados en una posición común, teniendo en cuenta la heterogeneidad de intereses. En el 2000, durante la 13ª sesión de los órganos subsidiarios de la COP, se constituyó como grupo formal en las negociaciones climáticas, el grupo LDC[379]. Esta cuestión, como indican las Profesoras Yamin y Depledge, no estuvo exenta de polémicas pues, el Grupo Africano vio con recelo esta nueva alianza, debido a que no todos los Estados pertenecientes a los LMD eran miembros del Grupo

[375] Barnett, J. (2007): The Geopolitics of Climate Change, *Geography Compass*, Vol. 1, Issue 6, Journal Compilation, Blackwell Publishing Ltd., p. 1367.

[376] Yamin, F. and Depledge, J. (2004): *Climate Change Regime*…, *op. cit.*, p. 34.

[377] El Grupo Umbrella está formado actualmente por Australia, Bielorrusia, Canadá, Islandia, Israel, Japón, Nueva Zelanda, Kazajstán, Noruega, Federación Rusa, Ucrania y Estados Unidos. Este grupo se configuró tras la transformación del JUSSCANNZ que incluía, Japón, Estados Unidos, Suiza, Canadá, Australia, Noruega y Nueva Zelanda e Islandia.

[378] Yamin, F. and Depledge, J. (2004): *Climate Change Regime*…, *op. cit.*, p. 46.

[379] El grupo LDC, se constituyó como grupo formal en las negociaciones climáticas en el 2000, pero desde Naciones Unidas se le ha prestado especial atención desde 1964, en el primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Está constituido por aquellos Estados "menos desarrollados" de entre los Estados en desarrollo, según la clasificación de Naciones Unidas. El último informe identifica 47 Estados que pertenecen a esta categoría, todos ellos son Partes en la CMNUCC. *Cfr.* UNCTAD (2018): *The Least Developed Countries Report 2018*, United Nations.

Africano[380]. Asimismo, la AOSIS se temía que le restara protagonismo en las negociaciones y, por otra parte, el G-77, aunque inicialmente se preocupó por su unidad de acción, finalmente apoyó a la nueva coalición en el pleno de sesiones[381].

Una primera iniciativa que empieza a consagrar un entendimiento compartido sin atender al parámetro de desarrollo, es decir la integración de Estados del Anexo I y Estados no incluidos en el Anexo I, es el Grupo GIA[382]. Más allá de la diversidad que presentan, este grupo heterogéneo tiene un interés común, la protección del medio ambiente global y, para ello, tienden puentes entre Estados desarrollados y Estados en desarrollo. De esta manera, el GEI negocia conjuntamente, salvo que no tengan una posición común, en cuyo caso los miembros negociarán individualmente[383].

Pese a la paulatina progresión de la fragmentación de posiciones, consagrada mediante la constitución de nuevas alianzas para las negociaciones climáticas, las posiciones no variaron demasiado como para avanzar en la búsqueda de una solución para afrontar los retos jurídicos a los que se enfrentaba el régimen jurídico internacional en materia de clima., entre otras cuestiones afrontar el nuevo período de compromisos bajo el PK, modelo defendido y liderado por la UE y que chocaba frontalmente con las posiciones de Estados Unidos, así como los demás Estados que constituyeron el grupo Umbrella.

En este sentido, con el anuncio de la Federación Rusa, en 2004, de la ratificación del PK, se aseguraba la entrada en vigor de dicho instrumento conexo a la CMNUCC que, entre otras cuestiones, pretendía dar efectividad a dicho Convenio Marco[384]. Pero, teniendo en cuenta que el primer período de compromisos del PK finalizaba en 2012, se vio la necesidad de iniciar, cuanto antes, un proceso para lograr un consenso de los Estados (que ratificaron dicho instrumento) respecto del establecimiento de los objetivos de mitigación para un segundo período de compromisos, que comprende desde el 2013 a 2020. Esto pasa por una enmienda al anexo B del PK, conforme a lo establecido en su artículo 3.9, que establece que la CMP debe iniciar las discusiones sobre los compromisos de reducción al menos siete años antes de finalizar el primer período de compromisos, por lo que en 2005 se debía de abordar esta cuestión.

En ese año, la Conferencia de las Partes en el Protocolo de Kioto (CMP) en su primera reunión, celebrada en Montreal, estableció un Grupo de Trabajo

[380] Yamin, F. and Depledge, J. (2004): *Climate Change Regime…, op. cit.*, p. 40.

[381] *Ibidem*.

[382] El GIA, fue establecido formalmente en el 2000, durante la celebración de la 13ª período de sesiones de los órganos subsidiarios. Está integrado por Liechtenstein, México, Mónaco, República de Corea y Suiza.

[383] Yamin, F. and Depledge, J. (2004): *Climate Change Regime…, op. cit.*, p. 48.

[384] Para la entrada en vigor del PK, según su artículo 25, se exigía que por lo menos 55 Partes en la CMNUCC hubieran ratificado dicho instrumento internacional, entre las que debía de contar al menos con las Partes del anexo I cuyas emisiones totales representaran al menos el 55% del total de las emisiones de dióxido de carbono de las Partes del anexo I correspondientes a 1990.

especial sobre compromisos de las Partes del Anexo I del Protocolo de Kioto (AWG-KP). Este órgano subsidiario de la COP, fue establecido para la discusión de los nuevos compromisos y, garantizar de esta manera, que no exista una interrupción entre el primer y el segundo período de compromisos. Esta situación, se lograría mediante la aprobación de unos resultados concretos para la enmienda del anexo B del PK -que contiene los porcentajes de reducción de los GEI de los Estados desarrollados-, antes de los plazos concretos.

La labor negociadora para concluir un texto vinculante para el segundo período de compromisos del PK no fue pacífica, debido a los distintos intereses que los Estados participantes ponían de relieve en sus polarizadas propuestas en la COP 11, celebrada en Montreal. Por un lado, el G77 y China apoyaban que el nuevo texto no debía generar compromisos para los Estados que no fueran Parte del Anexo I de la CMNUCC[385]. Por otro lado, Estados Unidos se oponía firmemente al establecimiento de compromisos vinculantes, sobre todo cuando otros Estados considerados como emergentes no tenían esas obligaciones jurídicas, por lo que prefiere objetivos de reducción voluntarios y por ello no vinculantes, de los que han de participar los Estados en desarrollo. Por su parte, la UE era partidaria de que las discusiones sobre la revisión del texto debían de abordarse de una forma "más amplia" en la siguiente COP, lo que causó el recelo de los Estados en desarrollo[386].

Debido a estas posturas diferenciadas, se constituyeron tres grupos informales para trabajar en distintos ámbitos[387]. Uno para concretar el texto que enmienda el Protocolo de Kioto, con base en lo previsto en su artículo 3.9, y que trata de fijar los compromisos de reducción de los GEI de las Partes del anexo I de la CMNUCC. Otro, para revisar el PK conforme a su artículo 9, que establece que "la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Protocolo examinará periódicamente el presente Protocolo a la luz de las informaciones y estudios científicos más exactos de que se disponga sobre el cambio climático y sus repercusiones y de la información técnica, social y económica pertinente". El último, se configura como un grupo de acción de largo plazo bajo la CMNUCC, con miras a que Estados Unidos se implicara en las decisiones post-2012[388]. Esta cuestión es importante debido a que, Estados Unidos, aun estando presente en las negociaciones del PK como Parte en el

[385] El G77 fue establecido el 15 de junio de 1964 mediante la firma de la "Joint Declaration of the Seventy-seven Developing Countries" en la 1ª Sesión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), celebrada el 15 de junio de 1964 en Génova. Su principal papel es crear una plataforma común para dar voz a sus problemas y promover sus intereses, dado que, al actuar colectivamente, estos Estados van a adquirir mayor fuerza en la agenda internacional, la cual no tendría individualmente. Actualmente, está compuesto por 134 Estados y, dentro del G77, se han creado grupos más pequeños como el Grupo de Estados Menos Desarrollados (LDS, por sus siglas en inglés), la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS, por sus siglas en inglés) y el Grupo Africano.

[386] Spencer, C., Kulovesi, K., Gutiérrez, M., Muñoz, M. (2008): "Great expectations: understanding Bali and the climate change negotiations process", *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, *RECIEL*, núm. 17(2), p. 145.

[387] *Ibidem*, p. 145.

[388] Se ha de señalar que, Estados Unidos, aun estando presente en las negociaciones del PK, finalmente no lo firmó.

CMNUCC y firmado el mismo por el Vicepresidente Gore en 1998, finalmente no fue ratificado por el Senado[389].

A pesar de ello, el hecho de haber firmado el instrumento internacional, conlleva aparejada la obligación de "no frustrar el objeto y el fin de un tratado", tal como establece el artículo 18 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Pero, esta cuestión no es suficiente para aliviar el problema que conllevaba que uno de los mayores emisores de GEI no se hubiera comprometido a la consecución de objetivos de reducción concretos y cuantificables. Por otro lado, Estados Unidos no quería estar al margen de las negociaciones climáticas, por lo que en todo caso buscaba algún otro foro en el que establecer su liderazgo en materia climática y que, de algún modo, se apartara del modelo establecido por el PK.

En el denominado Plan de Bali, aprobado en 2007, la COP "decide iniciar un proceso global que permita la aplicación plena, eficaz y sostenida de la Convención mediante una cooperación a largo plazo que comience ahora y se prolongue más allá de 2012, a fin de llegar a una conclusión acordada y de adoptar una decisión en su 15º período de sesiones"[390]. Para ello, se establece un mandato para la creación de un grupo de trabajo, Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action (AWG-LCA), cuyo objetivo es avanzar en la consecución de un resultado acordado y, su labor, concluirá en 2009, presentando sus resultados en la COP en su 15º período de sesiones[391]. Se pone de esta manera dos vías de negociaciones, por un lado, en el seno del AWG-LCA, dónde van a estar presente todas aquellos Estados Partes en la CMNUCC[392]. Por otro lado, las negociaciones en el seno del AWG-KP, en el que van a estar presente los Estados han ratificado el PK y, por lo tanto, no está presente Estados Unidos. Esta doble vía, pretende "enmendar algunas de las fracturas que han ido creciendo en la arquitectura del régimen del cambio climático, principalmente en lo que tiene que ver con el rechazo de EE.UU a ratificar el Protocolo"[393].

Ahora bien, la cuestión que se suscitaba era si, esta doble vía, debía de concluirse dando como fruto dos resultados, uno para el segundo período de

[389] El PK fue firmado por, el Vicepresidente de la Administración Clinton, Albert Arnold Gore el 12 de noviembre de 1998, a pesar de que el Senado había manifestado previamente su oposición a la ratificación del instrumento conexo a la CMNUCC. Las razones que motivaron esta posición fue por un lado que no se exigieran compromisos de reducción de GEI y, por otro lado, los perjuicios sobre la economía de los Estados Unidos. Tras las elecciones de 2001, se perdió toda esperanza para la ratificación del PK al salir electo el nuevo presidente, George Walker Bush.
Para más información puede consultarse: Kahn, G. (2003): "The Fate of the Kyoto Protocol under the Bush Administration", *Berkley Journal of International Law*, vol. 21, issue 3, article 5, pp. 550-551.

[390] Véase la Decisión 1/CP.13: contenida en el documento FCCC/CP/2007/6/Add.1, p. 3.

[391] *Ibidem*: p. 5.

[392] Para más información puede consultarse: IISD (2007): "Síntesis de la Décimo Tercera Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y Tercera del Protocolo de Kyoto: del 3 al 15 de Diciembre de 2007", *Boletín de Negociaciones de la* Tierra, vol. 12, No. 354, p. 20. Puede consultarse en la web: <https://enb.iisd.org/climate/cop13/>, última consulta: 14 de diciembre de 2022.

[393] *Ibidem*: p. 20.

compromisos del PK y otro bajo la CMNUCC[394]. O bien, se debía de llegar a un solo resultado. Una segunda cuestión que se suscitó, fue la naturaleza jurídica que el o los resultados, a los que finalmente se alcance, han de tener[395]. Esta segunda pregunta se dilataría en el tiempo, toda vez que, la COP 15 celebrada en Copenhague, que suscitó grandes expectativas, se concretó como una oportunidad perdida[396]. De todo el texto resultante, lo más relevante es que parecía haber un consenso respecto al objetivo global, consistente en "mantener el aumento de temperatura mundial por debajo de 2ºC", aunque sin establecer un plazo para su consecución[397]. Por otra parte, parece haber también un consenso, respecto a que los compromisos de reducción de las Partes del anexo I de la CMNUCC, no son suficientes para lograr el objetivo marcado. Y un aspecto también relevante a tener en cuenta, es que se empieza a incidir en un cambio de modelo. De esta forma se va configurando un proceso *bottom-up*, en el que se permite que cada Estado del anexo I pueda definir su propio objetivo de reducción[398].

(b) Los grupos negociadores tras la COP de Copenhague

En la COP 15 se va a reflejar la proliferación de nuevos grupos negociadores, fruto tanto por las discrepancias en torno al principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas como por el aumento de los *ítems* incluidos en las distintas agendas de negociación. De esta manera, el grupo BASIC, constituyó un pilar duro en las negociaciones, junto con Estados Unidos[399]. Su posición, se centra en la falta de acción de los Estados del Anexo I para eludir sus compromisos y, para evitar críticas del G-77, a menudo ha construido su relato en mantener una posición fuerte entre las Partes del Anexo I[400]. Sin embargo, intentan no asumir su mayor contribución en la emisión de GEI en las últimas décadas, de tal manera que se oponen a una (re)formulación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Asimismo, el Grupo ALBA, empezó a ser más activo al alcanzar una mayor membresía, unidos por unas orientaciones fuertemente ideológicas, mantuvieron la posición obstruccionista en las negociaciones climáticas[401].

---

[394] Bodansky, D. (2010): The Copenhagen Climate…, *op. cit.*, p. 233.

[395] *Ibidem*: p. 233.

[396] Este Acuerdo se configura como una declaración política y, por lo tanto, sin transcendencia a nivel jurídico. Esta cuestión deviene del contenido de la Decisión 2/CP.15, que establece que la COP "Toma nota del Acuerdo de Copenhague de 18 de diciembre de 2009", despojándolo de eficacia para que puedan surgir obligaciones internacionales jurídicamente vinculantes.

[397] Decisión 2/CP.15: párr. 2., contenida en el Documento FCCC/CP/2009/11/Add.1: de 30 de marzo de 2010.

[398] Bondansky, D. (2010a): *op. cit.*, p. 236.

[399] BASIC hace referencia a las siglas de los Estados que conforman el grupo: Brasil, Sudáfrica, India y China. El BRICS, se configuró posteriormente e incluye los mismos países del BASIC más la Federación Rusa (dada los diferentes intereses entre los 4 y Rusia, es un foro poco viable).

[400] Blaxekjaer L. Ø. and Nielsen, T. D. (2014): Mapping the narrative positions of new political groups under the UNFCCC, *Climate and Policy*, *p*. 6.

[401] El Grupo fue creado en 2004 tras un acuerdo entre Cuba y Venezuela. En 2009, pasó a formar parte seis Estados más, Bolivia en el 2006, Nicaragua en el 2007, Dominica en el 2008, Ecuador, Antigua y

Parten de una fuerte oposición al libre mercado y por la responsabilidad histórica que tienen los Estados desarrollados en la generación del problema del cambio climático, tal como manifestó Cuba en nombre de la alianza en la COP 15[402]. Su posición respecto a la interpretación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, es radicalmente intransigible[403]. Parte del grupo ALBA está integrado por Estados pertenecientes a la OPEP (Venezuela y Brasil), lo que entraría en contradicción con su visión de protección de la Madre "Tierra", y parte de también está formada por Estados pertenecientes a AOSIS. Como indican el Profesor Watts y la Profesora Depledge, estas pequeñas islas intentan conseguir recursos fósiles más baratos, pero por otro lado han adoptado una posición más conciliadora entre Norte y Sur[404].

Si el grupo ALBA y el BASIC mantuvieron en la COP 15 posturas férreas respecto a una reinterpretación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, el Foro de la Vulnerabilidad Climática (FVC) se constituyó para representar a aquellos Estados en desarrollo que habían experimentado ya los efectos negativos del cambio climático y que ponen en evidencia que las negociaciones climáticas se desarrollan en un contexto muy lento[405]. Esta alianza, partiendo de la base de que los Estados del Anexo I tienen una responsabilidad histórica, cuestiona la configuración del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, de tal manera que aquellos Estados con economías emergentes deben asumir sus propios compromisos de mitigación del cambio climático[406].

La balanza respecto a la (re)formulación del principio contemplado en el artículo 3(1) de la CMNUCC empezaba a declinarse hacia el lado del cambio. Un paso hacia esta dirección fue la constitución del foro del Diálogo de Cartagena para la Acción Progresiva que, integrado por Estados desarrollados y en desarrollo, intentan buscar un mejor entendimiento sobre las cuestiones más controvertidas tras la fallida COP celebrada en Copenhague[407]. Este foro, junto con el grupo AILAC, que se constituyó en la COP-18 y constituidos por Estados del G-77, ayudaba a un necesario entendimiento, al ser defender una posición más ambiciosa respecto de la mitigación y adaptación al cambio climático, por lo que apuesta por que los Estados en desarrollo deben contribuir también en

Barbuda y San Vicente y las Granadinas en 2009. En 2013, tras la incorporación de Santa Lucía, la membresía ascendió a nueve Estados Partes.

[402] IISD (2009): *op. cit.*, p. 17.

[403] Watts, J. and Depledge, J. (2018): Latin America in the climate change negotiations: Exploring the AILAC and ALBA coalitions, *WIREs Clim Change*, p. 6.

[404] *Ibidem*.

[405] *Cfr.* Blaxekjaer L. Ø. and Nielsen, T. D. (2014): Mapping the narrative…, *op. cit.*, p. 7.
El Foro se reunió por primera vez en Maldivas, en noviembre de 2009, en la que once estados realizaron una Declaración que establecía el alarmante cambio observado en la Tierra inducido por la actividad del hombre. El FVC está formado actualmente por 48 Estados. Para más información puede consultarse: <https://thecvf.org>, última consulta: 14 de diciembre de 2022.

[406] Blaxekjaer L. Ø. and Nielsen, T. D. (2014): Mapping the narrative…, *op. cit.*, p. 7.

[407] Este foro se constituyó formalmente en 2010, aunque se trata de una membresía informal dentro de las negociaciones climáticas. Se da una participación de alrededor de cuarenta Estados, *cfr.* Tudela, F. (2014): *Negociaciones internacionales*…, *op. cit.*, p. 22.

incrementar sus compromisos[408]. La AILAC, desde entonces promueve una "responsabilidad compartida" y apoya que el futuro instrumento jurídico internacional, el AP, debía de incluir compromisos para todas las Partes[409].

Tan sólo un grupo nuevo surgió en 2012, alineado con las posturas más tradicionales del G-77, el LMDC, que empezó a tener una mayor influencia en las negociaciones[410]. Sin embargo, también se constituyó la Alianza de Durban que, partidarios de una mayor ambición, tendía puentes entre Estados del Anexo I y Estados en desarrollo que, junto con AOSIS, AILAC y LDC, estos dentro del G-77, contrarrestaban las posiciones de del LMDC. Por ello, como afirman la Profesora Bulmer y los Profesores Doelle y Klein, el G-77 y China se mantuvieron unidos respecto a determinados temas como son la tecnología, el aumento de la capacidad, la financiación y la equiparación entre adaptación y mitigación[411].

Todo este largo camino, se traduce en un proceso que va a dar como fruto finalmente dos resultados. Uno primero, que se va a materializar en la COP 18, celebrada en Doha del 26 de noviembre al 7 de diciembre de 2012, a través de la adopción un conjunto de enmiendas al PK[412]. Se establecen nuevos compromisos de reducción de GEI, para que sea efectivo a partir del 1 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2020[413]. Esto supuso evitar el vacío comprendido en el período de 2013 a 2020, aunque de una manera muy precipitada, toda vez que, los Estados debían de prestar su consentimiento para que surgiera la obligación jurídica internacional[414]. Además de ello, en esta COP, se finaliza el proceso de negociación bajo el AWG-LCA, cuya pretensión era, acabar con la dicotomía existente entre las Partes incluidas en el Anexo I de la CMNUCC y las Partes no incluidas en él, para pasar de esta manera, a una diferenciación conforme al desarrollo de cada uno de los Estados tuvieran[415]. Esta cuestión se debió, a la falta de resultados concretos en el avance de la configuración de un nuevo instrumento internacional que regiría la materia a partir de 2020, una vez finalizado el segundo período de compromisos del PK enmendado[416].

---

[408] AILAC está formado por seis Estados de la región: Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá y Perú.

[409] AILAC (2013): *Submission by the Independent Alliance of Latin America and the Caribbean – AILAC*, ADP – Planning Work in 2013,

[410] Con una membresía de 24 Estados

[411] Bulmer, J., Doelle, M. and Klein, D. (2017): <Negotiating History…, *op. cit.*, p. 52.

[412] Véase la Decisión 1/CMP. 8: Enmienda al Protocolo de Kyoto de conformidad con su artículo 3, párrafo 9 (Enmienda de Doha).

[413] *Ibidem*: párr. 6.

[414] Giles Carnero, R. (2013): El desafío de la acción internacional en materia de cambio climático después de la Reunión de Doha-2012, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 26/2013, p. 6-7.

[415] Savaresi, A. (2013): "Marginal Progress and Challenges Ahead", *Environmental Policy and Law*, vol. 43, nº. 1, p. 18.

[416] A pesar de que cada vez más Estados desarrollados y en desarrollo opinaban que debían de revisarse las obligaciones, se presenta de nuevo una dicotomía entre los compromisos que cada uno debían asumir. De hecho, la labor del AWG-LCA en la COP 18 (con el mandato renovado por la COP 15), finalizó sin llegar a unos resultados concretos respecto a asuntos cruciales como, por ejemplo, el plazo para conseguir el punto máximo de emisiones (el texto de referencia a "tan pronto como sea posible").

El segundo de los resultados, se dilató más en el tiempo. En la COP 17, celebrada en Durban, desde el 28 de noviembre al 9 de diciembre de 2011, se decide "iniciar un proceso para elaborar un protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión acordada con fuerza legal en el marco de la Convención que sea aplicable a todas las Partes, por conducto de un órgano subsidiario de la Convención", éste es el Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada (ADP)[417]. Este nuevo órgano, creado para la negociación de un resultado concreto, debía alcanzar su objetivo en 2015, en la COP 21 y hacer efectiva su implementación y entrada en vigor en 2020. La necesidad de establecer un nuevo "instrumento internacional", viene motivado por distintas razones de peso, y que todas ellas van a contribuir, en términos de eficacia, a lograr el objetivo establecido último de la CMNUCC "la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático"[418].

Una de las razones más importantes se concreta en la falta de eficacia que el PK había mostrado para reducir las emisiones y, conseguir llegar, lo antes posible, a un punto máximo de las mismas. Por un lado, esta ineficacia, va a venir dada por el modelo polarizado respecto de la asunción de compromisos vinculantes de reducción de GEI y, por consiguiente, la interpretación en un sentido muy concreto del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas. De esta manera, grandes Estados emisores como China o India, al no estar incluidos en el Anexo I no tienen obligaciones específicas y cuantificables de reducción, siendo considerados ambos como Estados emergentes. Por otra parte, Estados Unidos, uno de los principales contribuyentes al cambio climático no ratificó el PK y otros Estados, como Rusia, Canadá o Japón, se retiraron del mismo[419].

Por todo ello, para llegar a un resultado acordado que dirija las acciones a tomar para mitigar el cambio climático, se ha tenido que llegar a un entendimiento compartido que, finalmente se refleja en el modelo elegido para ello, tanto por su enfoque *bottom-up* como por la (re)interpretación del principio

[417] Decisión 1/CP.17, Establecimiento de un Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada, párr. 2. Esta decisión está contenida en el documento FCCC/CP/2011/9/Add.1: de 15 de marzo de 2012.

[418] *Cfr.* Artículo 2 de la CMNUCC.

[419] Rusia, mediante comunicación de 8 de diciembre de 2010, recibida por la Secretaría el 9 de diciembre de 2010, manifestó su no intención de asumir un compromiso cuantificado de limitación o reducción de las emisiones para el segundo período de compromisos.

Canadá notificó, mediante comunicación de 8 de junio de 2011, al depositario su intención de retirarse, entrando en vigor ésta el 15 de diciembre de 2012. Este Estado, en el primer período de compromisos se obligó a reducir sus emisiones de GEI en un 6% respecto del nivel del año o período base. En 2006, el informe sobre el progreso de Canadá, respecto al cumplimiento de los objetivos del PK, demuestra que se apreciaba un aumento del 26% de sus emisiones respecto a los niveles de 1990. Para mayor información puede consultarse el documento: Government of Canada (2006): *Canada´s Report on demonstrable progress under the Kyoto Protocol. Demonstration of progress to 2005*, *in totum* al texto. Puede consultarse en la página web: <https://unfccc.int/resource/docs/dpr/can1e.pdf>, última consulta: 14 de diciembre de 2022.

Por su parte, Japón mediante comunicación de 10 de diciembre de 2010, expresa su falta de voluntad de obligarse al segundo período de compromisos.

de responsabilidades comunes pero diferenciadas, teniendo en cuenta los avances científicos que, sin lugar a dudas, han ido reduciendo las incertidumbres sobre los efectos del cambio climático. Este nuevo modelo, que se venía fraguando desde la COP celebrada en Bali y que pasó por la fallida COP celebrada en Copenhague, ha supuesto un avance innovador en la forma de abordar este problema medioambiental de naturaleza global y que, en gran medida, ha venido dado por las negociaciones climáticas, a través de una serie de grupos de sujetos y de actores internacionales.

Pero este resultado no hubiera sido posible sin la evolución en los grupos negociadores que, "permitió la adopción de un resultado unificador y universal que era integral y cubría una amplia gama de desafíos sociales, económicos y de desarrollo, además de reflejar de una manera más sutil la diferenciación"[420]. De esta manera, AOSIS, LDC y FVC, vieron cumplidas sus aspiraciones a través de la inclusión del tema de pérdidas y daños, así como la inclusión de la referencia a "proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de temperatura a 1,5 ºC con respecto a los niveles preindustriales". Por su parte, AOSIS, LDC, AILAC y el Grupo Africano, vieron incluidas sus aspiraciones de equiparar el tratamiento de la mitigación con la adaptación[421]. India, ALBA y LMDC, vieron reflejadas ciertas preocupaciones respecto al objetivo de la erradicación de la pobreza y las necesidades de los países en desarrollo, a través de una perspectiva de los derechos humanos[422]. Asimismo, el grupo CfRN, cuya máxima preocupación son los bosques tropicales, vieron reflejados sus intereses a través del REDD-plus[423].

Por su parte, como señala el Profesor Corti Varela, la inflexibilidad mostrada por China en Copenhague mutó, debido a que se encontraba "inmerso en un proceso de transformación económica que la haría virar, antes pronto que tarde, a un modelo de crecimiento más sostenible. Una prueba del cambio fue que poco antes del acuerdo, China llegó a consensos bilaterales con la UE en materia de cooperación para la creación de un mercado de derechos de emisiones y un entendimiento sobre la necesidad de llegar a acuerdos vinculantes en París"[424].

Por ello, cada uno de los artículos fue diseñado a medida de las posiciones negociadoras, para lograr de esta manera un resultado final en 2015. De esta manera, su mayor o menor contenido sustantivo o procedimental va a derivar de la existencia de un amplio acuerdo o bien las posibles discrepancias

[420] Bulmer, J., Doelle, M. and Klein, D. (2017): <Negotiating History…, *op. cit.*, pp. 52-53.

[421] Rajamani, L. and Guérin, E. (2017): <Central Concepts in the Paris Agreement and How They Evolved> in Klein, D., Carazo, M. P., Doelle, M., Bulmer, J. and Higham, A. (eds.) *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, New York, p. 77.

[422] Bulmer, J., Doelle, M. and Klein, D. (2017): <Negotiating History…, *op. cit.*, p. 53; Carazo, M. P. (2017): <Contextual Provisions (Preamble and Article 1)> in Klein, D., Carazo, M. P., Doelle, M., Bulmer, J. and Higham, A. (eds.) *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, New York, pp. 112-113.

[423] Bulmer, J., Doelle, M. and Klein, D. (2017): <Negotiating History…, *op. cit.*, p. 53

[424] Corti Varela, J. (2017): Contribuciones de la Unión Europea a los desafíos que representa la protección del medio ambiente: La diplomacia europea en materia de la lucha contra el cambio climático, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 57/2017, p. 185.

existentes[425]. En este sentido, se ha de considerar que la arquitectura innovadora y experimental del AP, supone un avance en el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático y que, en cierto modo, refleja el grado de entendimiento compartido existente sobre las respuestas para la mitigación este problema global.

(c) Los grupos de Estados y la UE que actúan en la actualidad en las negociaciones climáticas en el seno de la COP

En la actualidad, se mantienen algunos de los grupos negociadores que anteriormente se han señalado, entre ellos, AOSIS, Estados Árabes, BASIC, CfRN, GIA, la UE, G-77 y China, LDC, LMDC y Umbrella Group[426]. A estos grupos se le ha de sumar otros grupos más transversales, respecto a la participación, pues incluyen gobiernos, ciudades, regiones, empresas e inversores. Estos fueron creados tras la adopción del AP y cada uno persigue unos fines distintos, pero en cualquier caso fomenta la creación de redes que contribuyen a una gobernanza policéntrica global y que, en última instancia persiguen una mayor ambición y una mejor implementación del AP. Esto supone que, a las coaliciones clásicas de Estados para establecer posiciones comunes en las negociaciones climática, surgen otros más innovadores tanto por su composición como por finalidad. Son estas coaliciones las que van a permitir ejercer presión sobre los Estados Partes representados por esa tipología de grupos de corte más tradicional.

En la COP 21 de las Naciones Unidas en París, se decidió que, para lograr los objetivos climáticos establecidos por el nuevo instrumento jurídico convencional, a saber, "mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2ºC con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de temperatura a 1,4ºC con respecto a los niveles preindustriales", era necesario una mayor movilización de para una acción climática más fuerte y ambiciosa, sobre todo, teniendo en cuenta que el modelo o enfoque elegido es el bottom-up, caracterizado a su vez por ser multinivel y multisectorial.

De esta manera, este nuevo enfoque permite la adopción de muchas acciones voluntarias a través de la colaboración de un conjunto de Estados y actores que permitiera conseguir los objetivos de reducción de las CDNN de una manera transversal, es decir, a través de una colaboración en red. Se crea así el denominado "High-Level Climate Champions" o Campeones Climáticos de Alto nivel. Entre las cuestiones que se trata en este foro, puede destacarse involucrar a aquellos actores que han tomado iniciativas que contribuyen a la acción climática y conectarlas con los planes de acción nacionales, entre ellos, las

[425] Véase, entre otros: Bodansky, D., Brunnée, J. and Rajamani, L. (2017): *International Climate…*, *op. cit.*, pp. 251 y ss.; Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, p. 45; Brown-Weiss, E. (2019): Establishing norms…, *op. cit.*, Vol. 396; Brunnée, J. (2020): Procedure and substance…, *op. cit*.

[426] En este sentido, para mayor información sobre la persona responsable de la coordinación de los grupos y los Estados Partes que ocupan la presidencia del mismo, puede consultarse: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Group%20and%20Chairs%20Coordinators%20-%20July%202022.pdf >, última consulta: 10 de enero de 2023.

CDNN. Asimismo, y con transcendencia internacional, esta coalición va a ayudar a la Secretaría, constituida por la CMNUCC y que sirve tanto al PK como al AP, a la organización de un conjunto de reuniones de expertos técnicos, en el que participan, además, tanto los presidentes actuales y entrantes de la COP.

Este nuevo modelo de coalición permite el establecimiento de una red en el que se va a dar una permeabilidad entre las prácticas locales, subnacionales, regionales e internacionales a la hora de conseguir una mayor ambición. El hecho de que participe la Secretaría, con la colaboración de la Secretaría Ejecutiva, así como aquellos que han presidido o presiden la COP, va a ayudar a la difusión de estas prácticas y a la posible inclusión de determinados ítems en la agenda de negociación. Como ya se indicó anteriormente, una de las técnicas que el Presidente de la COP y el Secretario Ejecutivo utilizan cuando se trata de temas controvertidos, es el evitar incorporar los mismo en la agenda, propiciando, de esta manera, la celebración de talleres para abordarlos que propician un foro más distendido y menos formal[427].

Bajo el paraguas del High-Level Climate Champions, se constituyó la Asociación de Marrakech para la Acción Climática Global, cuya misión es apoyar la implementación del AP a través de la colaboración de una red de gobiernos, ciudades, regiones, empresas e inversores, todos ellos llamados a actuar en la lucha contra el cambio climático. Su punto de partida es el AP, pero sus acciones van a estar guiadas por la Agenda 2030, por lo que persiguen una "transformación de nuestro mundo" a través de un cambio en el sistema ambiental, económico y social, es decir, un desarrollo sostenible. Su nivel de ambición aspira a la consecución del objetivo de mantener el aumento de temperatura por debajo de los 1,5ºC respecto a los niveles preindustriales.

La estrategia que utiliza para ello descansa en distintos pilares. Por una parte, la Asociación de Marrakech está comprometida con la celebración reuniones dentro del período de celebración de las distintas COPs, realiza una gran variedad de actividades de difusión, entre ellas la celebración de la Semana Climática Regional, así como la participación en el proceso de examen técnico sobre la mitigación. Respecto a esta última cuestión, trata de reflejar la ambición de la acción climática a través de tres mecanismos de información y seguimiento, a saber, el portal de Acción Climática Global (NAZCA), el Anuario de la Acción Climática Global y la elaboración de un resumen dirigido a los responsables de la formulación de políticas[428].

---

[427] Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, pp. 47-48.

[428] Para más información, puede consultarse: para ver los actores que están emprendiendo acciones climáticas, véase: <https://climateaction.unfccc.int/>, para ver cómo se configuran los informes para los responsables políticos, véanse: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/GCAP%20Synthesis%20Report_Info%20as%20at%2028%20Feb%202022.pdf>, <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/MP_Work%20Programme_2022_final_0.pdf>, para ver los progresos conseguidos desde Diciembre a Mayo de 2022, véase: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/MP_Achievements_May_2022.pdf>. última consulta: 10 de enero de 2023.

Otra de las alianzas que se ha creado es la Coalición sobre el Desarrollo de Capacidades del AP. Esta se constituye como una mesa redonda en la que participan expertos con una amplia experiencia en la medición, información y verificación de GEI. Es por ello que, este es el ámbito que aborda a la hora de aumentar las capacidades de aquellos Estados en desarrollo. Esta coalición parte de la idea que el desarrollo de las capacidades es un pilar fundamental para la buena implementación del AP, por lo que es necesario emprender una transformación en la gestión de las mismas. En este sentido, proporciona recomendaciones para lograr una estrategia global en la gestión del aumento de las capacidades y, asimismo, proporciona información de los expertos al Comité de París sobre Creación de Capacidades y la Iniciativa de Creación de Capacidades sobre Transparencia[429].

Se configura de esta manera como un foro abierto en el que pueden participar los expertos en la materia para diseñar una estrategia global y coordinada que pueda dar respuesta a cómo implementar el pilar sobre aumento de capacidades de Estados en desarrollo. Esto conlleva a una red o comunidad epistémica que va a aportar soluciones, incluso a través de estos Comités de recién creación por el AP. Asimismo, incide en transparencia y aumento de las capacidades debido a su íntima relación. El AP, aporta un marco en el que los Estados en desarrollo han de informar previamente sus carencias para que, los Estados desarrollados proporcionen los recursos necesarios para cerrar las brechas detectadas[430]. Una vez que se han aportado los recursos, los Estados en desarrollo deben de informar sobre el avance en la resolución de los problemas[431]. Este marco de transparencia, va a tener el propósito de aumentar la confianza mutua entre los distintos sujetos implicados[432]. Esta cuestión será tratada posteriormente en el Capítulo IV de la tesis que versa sobre la implementación del AP.

4.2.3.- Grupos, coaliciones y alianzas: ¿hacia una acción climática más ambiciosa?

En la última década, especialmente, se ha dado una proliferación de redes, iniciativas y coaliciones internacionales que han abordado muchos de los temas que han sido fijados en la agenda climática. Dentro de estas redes, iniciativas y coaliciones, como señalan Falkner, Nasitirousi y Reidchl, apuestan por unos objetivos concretos y promueven un intercambio de las mejores prácticas[433]. Ahora bien, en qué medida estas redes pueden constituir una mayor ambición en la acción climática ha sido muy debatida académicamente

[429] Véase, Decisión 1/CP.21: *Aprobación del Acuerdo de París*, párs. 71 y ss., así como los párs. 84 y ss.

[430] Art. 13.6 AP. En este sentido, véase también: Art. 9.7 AP y Decisión 12/CMA.1: *Determinación de la información que habrán de comunicar las Partes de conformidad con el artículo 9, pár. 5, del Acuerdo de París*.

[431] Art. 11.4 AP, Art. 13.1 AP.

[432] Art. 13.1 AP

[433] Falkner, R. Nasiritousi, N. y Reischl, G. (2022): Climate clubs…, *op. cit.*, pp. 482-483.

hablando. De esta manera, se ha incidido en la capacidad que tienen estos tipos de clubes a la hora de impulsar la política climática global[434].

Sin embargo, se ha puesto de manifiesto que, a pesar de estas incertidumbres y los riesgos que puede conllevar (a la hora de incentivar que los Estados involucrados utilicen los mismos más de propaganda que como una plataforma para conseguir una mayor ambición, propiciando que asuman compromisos sustantivos de reducción de GEI), es indudable los beneficios que puede aportar. En este sentido, este sistema de coaliciones va a suponer una reducción de la complejidad negociadora, al disminuir el número de actores y, por lo tanto, aumentar la probabilidad de coincidir tanto en intereses como en un entendimiento compartido[435]. Es por ello que, lograr posiciones comunes en ámbitos "minilaterales" puede ser más eficaz que en otros foros más amplios.

Por otra parte, como señala Tobin *et. al.*, no es necesario que se de una identidad de intereses, de esta manera adoptan políticas de mitigación distintas, sin embargo, pueden compartir preocupaciones algunas preocupaciones que, si las defienden de manera individual, no ejercería una mayor presión en las negociaciones[436]. Estos autores hacen un recorrido a los grupos formales de Estados que se configuraron para la negociación del texto convencional, sin embargo, en una segunda fase del proceso negociador, a saber, el establecimiento de herramientas para la implementación del AP, la composición de las coaliciones y alianzas han variado, integrando un conjunto de Estados, pero, además, un conjunto de actores.

La creación de grupos informales que integran un conjunto de actores no estatales, así como Estados, no es nueva, pero sí que tiene, en el escenario regulatorio internacional del cambio climático, un mayor impacto y reconocimiento. En este sentido, el AP reconoce en su preámbulo, que tiene una gran relevancia a efectos interpretativos, "la importancia del compromiso de todos los niveles de gobierno y de los diversos actores […] al hacer frente al cambio climático. De esta manera, se alienta a que los interesados que no son Partes, a registrar las medidas adoptadas para hacer frente al cambio climático en una plataforma, la cual es un escenario propicio para compartir conocimiento sobre las prácticas realizadas[437].

Si bien, la afirmación de estos autores sería predicable a estos nuevos grupos informales heterogéneos que apuestan por una mayor ambición, en estos casos se da un efecto sinérgico pues, las iniciativas y las prácticas propuestas para tales fines, van a tener un corte multinivel y multisectorial que, puede tener

---

[434] *Ibidem*, p. 483.

[435] Castro, P. (2021): National interests and coalition positions on climate change: A text-based analysis, *International Science Review*. Vol. 42, p. 95.

[436] Tobien, P., Schmidt, N. M., Tosum, J. y Burns, C. (2018): Mapping states´ Paris climate pledge; Analysis targets and groups at COP 21, *Global Environmental Change*, vol. 48, p. 16.

[437] Véase la Decisión 1/CP.21: *op. cit.*, pár. 117.

En este sentido se crea una plataforma para compartir las experiencias de aquellos Actores No Estatales para la Acción Climática. Puede visualizarse en: <http://climateaction.unfccc.int/>, última consulta: 10 de enero de 2023.

un impacto tanto de abajo hacia arriba y además verticalmente. Como afirma Abbott, "las iniciativas voluntarias que persiguen enfoques experimentales pueden generar las ideas y el conocimiento necesarios, con evidencia persuasiva de validez"[438].

En este sentido, como afirma el Profesor Hirsch, es necesaria una estrategia de dos vías, una dentro del proceso formal negociador para su correcta implementación y, otra fuera del mismo que aporte soluciones a la implementación del AP[439]. Esta cuestión sería muy interesante a la hora de comprobar si estas coaliciones permiten que la ambición de la acción climática puede propiciar que los compromisos condicionales de reducción de GEI, establecidos por los Estados en desarrollo en sus CDNN, pasen a ser incondicionales.

Asimismo, el carácter multinivel y multisectorial que aportan los distintos actores, puede convertirse en dos requisitos imprescindibles para aumentar la ambición y la consecución de las CDNN. De esta manera, como afirma la Profesora Stua, la implantación de un modelo de gobernanza experimental en forma de clubs, integradas por entidades que voluntariamente decidan participar, parece ser un buen camino en la implementación del AP[440]. Las alianzas que se están configurando en torno al AP, como texto normativo que va a guiar sus objetivos, puede ejercer, de esta manera, una presión moral sobre aquellos que aún no han tomado tales iniciativas.

4.2.4.- Las ONG en las negociaciones de la COP

Las ONG juegan un papel relevante en las negociaciones climáticas, así como en la opinión pública que, entre otras cuestiones puede ejercer cierta presión a los Estados a la hora de adoptar medidas de reducción de GEI o de adaptación al mismo. Esta presión aumenta si tenemos en cuenta que, la configuración de una gobernanza global ha conllevado a que se den múltiples interrelaciones entre estas y los órganos establecidos por la CMNUCC y que sirven tanto al PK como al AP. En este sentido, como señala Ruhlman, "[l]as ONG ejercen influencia incluso cuando no votan sobre los resultados finales o los tratados resultantes"[441].

Esta influencia, por un lado, puede provenir por su papel como observador en las negociaciones climáticas en la celebración de las distintas COPs. Por otro lado, da publicidad del estado de la cuestión en los distintos eventos paralelos que se celebran durante las COPs. Sin embargo, estos dos canales no son sólo los únicos por los que las ONG cobran una relevancia en el ámbito del cambio

[438] Abbott, K. W. (2017): Orchestrating experimentation in non-state environmental commitments, *Environmental Politics*, vol. 26, p. 7.
[439] Hirsch, T. (2016): *The Role of Alliances…*, *op. cit.*, p. 8.
[440] Stua, M. (2017): *From the Paris Agreement to a Low-Carbon Bretton Woods: Rationale for the Establishment of a Mitigation Alliance*, Springer International Publishing, pp. 44-45.
[441] Ruhlman, M. (2019): <NGO´s in global governance>, en Davies, T. (ed.): *Routledge Handbook of NGOs and International Relations*, Routledge Taylor & Francis Group, Londres-Nueva York, p. 49.

climático. De hecho, se ha considerar que se han ido conformando una multiplicidad de redes integradas por una multitud de actores no estatales que van a propiciar un marco en el que debatir cuestiones como la implementación del AP o la eficacia del mismo a través de la acción colectiva emprendida. A continuación, se van a desarrollar cada uno de estos aspectos.

La primera cuestión a abordar, por lo tanto, es la participación de las mismas en las negociaciones climáticas. En esta línea, la Resolución 45/212, de 21 de diciembre de 1990, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, abrió un proceso de negociaciones intergubernamentales, a través de la creación de un Comité Intergubernamental de Negociación y apoyado tanto por el PNUMA como por la Organización Meteorológica Mundial (OMM)[442]. El primer período de sesiones, convocado por el Secretario General de las Naciones Unidas, con la asistencia tanto del Director Ejecutivo del PNUMA y el Secretario General de las OMM, debía celebrarse en febrero de 1991[443]. A este primer período de sesiones se invitó "(…) a las organizaciones no gubernamentales competentes a que contribuyan al proceso de negociación, en la forma que proceda, en la inteligencia de que esas organizaciones no desempeñarán ninguna función de negociación durante el proceso y teniendo en cuenta la decisión 1/1 relativa a la participación de las organizaciones no gubernamentales (…)".

El Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo adoptó la Decisión 1/1 respecto al papel de las ONG en el proceso negociador. En ésta, se establecen un conjunto de normas que se aplicarían provisionalmente en la primera sesión y que reconocen que, partiendo de la base de que no tendrían funciones negociadoras, podrían "presentar exposiciones por escrito en el proceso preparatorio"[444]. Por su parte, aquellas ONG que tengan el "estatus" de entidades consultivas por el Consejo Económico y Social, podrían realizar intervenciones en las sesiones plenarias del Comité Preparatorio, las demás ONG, podrán solicitar el uso de la palabra en las reuniones en las que, en cualquier caso, se seguiría la práctica habitual de las Naciones Unidas, de tal forma que quedaría supeditada a la "discreción del Presidente y con el consentimiento del Comité Preparatorio o del Grupo de Trabajo"[445].

Respecto a la participación de estas organizaciones, en la tercera sesión plenaria, el Comité Intergubernamental de Negociación, reconoció la labor que pueden aportar en el enriquecimiento de las deliberaciones, de tal manera que decidió invitar a dos observadores, que representaran a los diferentes grupos de

[442] Resolución A/RES/45/212: de 21 de diciembre de 1990, *Protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras*, pars. 1 y ss.
[443] *Ibidem*, par. 5.
[444] Doc. A/46/16, Suplemento No. 46: de 25 de enero de 1991, *Informe del Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, que contiene la Decisión 1/1: *Papel de las organizaciones no gubernamentales en el proceso preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, par. 4.
[445] *Ibidem.*

ONG, para concederles, en el final del debate, el uso de la palabra[446]. Finalmente, la CMNUCC introdujo una referencia a la participación de las ONG en su articulado, estableciendo que "[t]odo otro organismo u órgano, sea nacional o internacional, gubernamental o no gubernamental, competente en los asuntos abarcados por la Convención y que haya informado a la secretaría de su deseo de estar representado en un período de sesiones de la Conferencia de las Partes como observador, podrá ser admitido en esa calidad, a menos que se oponga un tercio de las Partes presentes. La admisión y participación de los observadores se regirá por el reglamento aprobado por la Conferencia de las Partes"[447]. Si bien es cierto que, entre las competencias otorgadas a la COP, se incluye el de "solicitar, cuando corresponda, los servicios y la cooperación de (…) los órganos (…) no gubernamentales competentes y utilizará la información que éstos le proporcionen"[448].

El reglamento, aprobado en la COP celebrada en Berlín, excepto en lo relativo al artículo 42, en líneas generales reproduce en su artículo 7(1) lo indicado en la Convención respecto de la participación de las ONG. El artículo 7(2) del reglamento, aporta una cuestión procedimental añadida, en el sentido de que el Presidente tiene la potestad de invitar a los observadores a participar en las deliberaciones sobre aquellos "asuntos que conciernan directamente al órgano u organismo que representen", sin que tengan derecho a voto y siempre que no se hayan opuesto al menos un tercio de las Partes presentes[449].

La COP 1, en su tercera sesión plenaria, convino que provisionalmente la secretaría invitaría tanto a las organizaciones intergubernamentales como a las no gubernamentales, que hubieran sido admitidas en el ese período de sesiones, a los próximos periodos de sesiones, siempre que, conforme a la Convención y al reglamento, no se formulara una objeción respecto a una de las organizaciones consideradas[450]. Por ello, el procedimiento de admisión se llevará a cabo para aquellas ONG de nueva solicitud.

Para que las ONG puedan ser formalmente admitidas en calidad de observador, han de realizar una solicitud a la Secretaría permanente y ésta, ha de comprobar cinco requisitos o criterios de elegibilidad: por un lado, que su actividad o campo de acción guarde relación con "los asuntos abarcados por la Convención". Por otro lado, como destacan las Profesoras Yamin y Depledge, han de ser organizaciones "sin fines de lucro y exenta de impuestos", de tal

[446] Doc. A/AC.237/6: de 8 de marzo de 1991, *Informe del Comité Intergubernamental de Negociación de una Convención General sobre los cambios climáticos acerca de la labor realizada en su primer período de sesiones celebrado en Washington, D.C., del 4 al 14 de febrero de* 1991, p. 12.

[447] Véase: Art. 7(6) de la CMNUCC.

[448] Véase: Art. 7(2) (l) de la CMNUCC.

[449] Doc. A/AC.237/L.22/Rev.2: de 15 de febrero de 1995, *Cuestiones de procedimiento, institucionales y jurídicas: Reglamento de la Conferencia de las Partes y de sus órganos subsidiarios*, que contiene el Proyecto de reglamento de la Conferencia de las Partes y sus órganos subsidiarios. Véase: Art. 7(2) del proyecto.

[450] Doc. FCCC/CP/1995/7: de 24 de mayo de 1995, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su primer período de sesiones, celebrado en Berlín del 28 de marzo al 7 de abril de 1995*, p. 13.

manera que no obedezcan a intereses privados[451]. Este segundo requisito, no se ha plasmado en normativa alguna, sino que deriva de la práctica[452].

El tercer requisito, que también derivada de la práctica, se concreta en que la organización ha de tener una base internacional, de tal manera que sus oficinas nacionales o regionales, así como las oficinas afiliadas, en principio no pueden optar a este status[453]. El cuarto criterio de elegibilidad, se concreta en que las ONG deben proporcionar una prueba de tener personalidad jurídica independiente[454]. El último de los requisitos, viene derivado del nivel de experiencia, así como de la estabilidad de la ONG, y es concretado a través del requisito de "haber completado por lo menos un año contable completo"[455].

De las solicitudes de las ONG que cumplen con los requisitos, la Mesa de la COP decidirá sobre su admisión formal. Este marco, tanto normativo como práctico, se complementó con unas directrices para la participación de los representantes de las ONG[456]. Una vez que haya alcanzado el status de observador, no es necesaria una nueva solicitud en los próximos períodos de sesiones.

En el primer período de sesiones, el Comité Intergubernamental de Negociación reconoció, para determinar la participación de estas organizaciones, determinados "grupos" de ONG que, en un principio se reconocieron dos: por una parte, las ONG del sector industria y comercio y, por otra parte, las del sector del medio ambiente. Posteriormente, se reconoció un tercer grupo: las autoridades municipales locales. La agrupación de estas obedecía al gran número de ONG, que representaban diferentes intereses en variadas materias, por lo que era necesario establecer un "focal point". Además de ello, por una cuestión operativa, era el mejor sistema para dar efectividad a la interacción entre Secretaría y ONG.

---

[451] Yamin, F. and Depledge, J. (2004): *Climate Change Regime…*, *op. cit.*, p. 435.

[452] Doc. FCCC/CP/1996/3: 28 June 1996, *Admission of observers: intergovernmental and non-governmental organizations: Note by the secretariat*, p. 2.

[453] Las oficinas regionales, nacionales o afiliadas, pueden ser admitidas como observadores hasta que su entidad internacional formalice su solicitud. *Véase:* UNFCCC (2017): *UNFCCC standard admission process for NGOs – v1.07.17*, p. 2. Puede consultarse en: <https://unfccc.int/files/parties_and_observers/observer_organizations/application/pdf/unfccc_standard_admission_process_ngos_spanish.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[454] *Ibidem*: p. 3.

[455] *Ibidem*.

[456] Los aspectos normativos reguladores de la participación de las ONG no cubrían la casuística que se iba presentando conforme los procesos negociadores en el seno de la COP. De esta manera, eran muchos los aspectos de la práctica que se solucionaron a través de "respuestas improvisadas" por parte de la Secretaría, tal como subrayó el OSI. *Véase:* Doc. FCCC/SBI/1997/14/Add.1: de 11 de junio de 1997, *Adición: Participación de organizaciones no gubernamentales en la labor de la Convención: Nota del Secretario Ejecutivo*, p. 3.

Véase: UNFCCC Secretariat (2003): *Guidelines for the participation of representatives of non-governmental organizations at meetings of the bodies of the United Nations Framework Convention on Climate Change*, Germany.

Sin embargo, como indicó el OSI, este sistema de agrupación de ONG en áreas o materias, no reflejaba la diversidad tanto de esas agrupaciones como de las distintas corrientes de opinión dentro de las mismas[457]. Por ello, se inició un proceso de expansión respecto al número áreas temáticas o agrupaciones, de tal manera que poco a poco se fueron reconociendo los "mayores grupos" establecidos en la Agenda 21, que a su vez fueron confirmado en el resultado de la Conferencia Rio+20[458]. De esta manera, en la COP 7 se reconoce el grupo de las organizaciones de pueblos indígenas, en la COP 9 al grupo de ONG independientes, las ONG sindicales en la COP 14, las ONG de mujeres y géneros, así como las ONG de jóvenes en la COP 17. El grupo de agricultores, ha solicitado su incorporación como una nueva área o agrupación, aunque se encuentra funcionando provisionalmente.

Esta cuestión, es de especial relevancia pues, las ONG, van a dar voz a la sociedad civil de forma organizada en aquellos asuntos que son de especial interés para la ciudadanía. Entre otras áreas, juegan un papel importante en la política ambiental internacional por su intensa actividad. Siguiendo al Profesor Bodansky, su intensa actividad son justificadas por varias razones: en primer lugar, por el papel que juegan los científicos/as en el Derecho Internacional del Medio Ambiente, a diferencia de lo que ocurre en otras ramas del Derecho Internacional Público, en segundo lugar, por el origen del problema, pues es originado principalmente por la actividad privada y, en tercer lugar, porque los problemas ambientales afectan a una multitud de sectores y a los distintos aspectos de la política nacional de los Estados[459].

La segunda de las cuestiones es la realización de actividades paralelas[460]. Entre éstas se organizan talleres o seminarios sobre problemas concretos, en los que resaltan sus preocupaciones, así como las propuestas de soluciones que pueden ponerse sobre la mesa de negociaciones. Se trata, por lo tanto, de una cuestión epistemológica, de tal manera que, como se indicaba anteriormente, contribuye al aporte de la información para la identificación y alternativas para la solución de los problemas existentes, todo ello con base a una justificación principalmente científica y técnica.

---

[457] Doc. FCCC/SBI/1997/14/Add.1: de 11 de junio de 1997, *Participación de organizaciones no gubernamentales en la labor de la Convención: Nota del Secretario Ejecutivo*, p. 2.

[458] La Agenda 21 identificó 9 "grupos mayores": La acción global de las mujeres hacia un desarrollo sostenible y equitativo, los niños y jóvenes en el desarrollo sostenible, el reconocimiento y fortalecimiento del rol de los pueblos indígenas y sus comunidades, el fortalecimiento del papel de las organizaciones no gubernamentales, iniciativas de las autoridades locales en apoyo de la Agenda 21, el fortalecimiento del papel de los trabajadores y sus sindicatos, el fortalecimiento del papel de las empresas y la industria, la comunidad científica y tecnológica y, por último, el fortalecimiento del papel de los agricultores.
El resultado de la Cumbre Río+20, se plasmó en la Resolución A/RES/66/288: *El futuro que queremos*, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 27 de julio de 2012. En su párrafo 45, reconoce como "grupos principales: mujeres, niños y jóvenes, pueblos indígenas, organizaciones no gubernamentales, autoridades locales, trabajadores y sindicatos, empresas e industria, comunidad científica y tecnológica y agricultores, (…)".

[459] Bodansky, D. (2010): *The Art and Craft of…, op. cit.*, pp. 124-124.

[460] UNFCCC (2006): *Manual: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio* Climático, Secretaría del Cambio Climático, Bonn (Alemania), p. 68.

La tercera de las cuestiones, por las que las ONG cobran una importancia significativa en la influencia de Estados y actores internacionales, se basa en la consolidación de redes o comunidades epistémicas. En este sentido, se puede pensar que los Estados tienen una gran variedad de intereses, mientras que las ONG se especializan en temas o áreas muy concretos. Ahora bien, son los Estados los que tienen el poder formal en la toma de decisiones, mientras que las ONG, utilizan su influencia para llegar a un entendimiento[461]. Por ello, la pregunta pertinente que se ha de hacer es, en qué medida las ONG tiene esa influencia en el Estado, que es quien en última instancia ostenta el poder. La influencia que ejerce estas organizaciones es variada, y va más allá, como indican Betsill y Corell, de la persuasión a través de echar las culpas o avergonzar a un Estado reacio a tomar ciertas medidas o realizando boicots hacia determinadas actividades económicas, pues, la amenaza "generalmente no es una opción viable para los actores estatales o no estatales durante las negociones ambientales internacionales"[462].

La influencia depende de factores como, entre otros factores, la coordinación de las ONG, las reglas de participación que el régimen jurídico internacional concreto imponga a estas organizaciones, los intereses políticos o la alianza con Estados claves en las negociaciones[463]. El Profesor Bodansky, añade además la aportación de información en la presentación y justificación de los problemas, las puertas giratorias, es decir, de vínculos personales que se dan entre los miembros de una ONG con el personal gubernamental, y la visión de legitimidad que cala en la opinión pública[464]. Por ello, como indican la Profesora Brunnée y el Profesor Toope, no depende de los recursos con los que cuenten estas organizaciones, pues, incluso aquellas que cuenten con amplios recursos, su influencia material llega hasta cierto punto en el impulso del Estado en tomar la decisión de implicarse en la formación de una nueva norma de Derecho Internacional[465].

En este sentido, se ha de considerar que las redes de ONG, van a tener un fuerte componente para lograr influir en los Estados y, asimismo ayudar a avanzar tanto en la implementación del AP, así como en determinar la eficacia del mismo. Desde el punto de vista de la implementación, podemos poner como ejemplo la Adaptation Fund Network. Se trata de una coalición de organizaciones de la sociedad civil, cuyo objetivo es apoyar las políticas del Fondo de Adaptación, evaluando la planificación y proyectos financiados por el mismo. De esta manera, no sólo incide en la implementación, sino que también incide en la "accountability" de su desarrollo, se trata por lo tanto de un control que se crea fuera del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático.

---

[461] Para una mayor información sobre las diferencias entre el poder y la influencia aplicados a las ONG, véase: Betsill, M. M. and Corell, E. (2007): <Analytical Framework: Assessing the influence of NGO Diplomats>, in Betsill, M. M. and Corell, E. (eds): *NGO Diplomacy: The Influence of Nongovernmental Organizations in International Environmental Negotiations*, Massachusetts Institute of Technology, pp. 20 y ss.

[462] *Ibidem*: pp. 23-24.

[463] *Ibidem*: pp. 37 y ss.

[464] Bodansky, D. (2010): *The Art and Craft of…, op. cit.*, pp. 128-129.

[465] Brunnée, J. and Toope, S. J. (2013): *Legitimacy and Legality…*, *op. cit.*, p. 83.

Asimismo, esta red tiene un contacto directo con los órganos establecidos por la CMNUCC, de tal manera que, al conseguir su estatus de observadora, ha realizado una multitud de propuestas al OSE, éstos encargados de asesorar a la COP en las materias de sus competencias que la misma le solicite. Por poner un ejemplo, Germanwatch en nombre de AF NGO NETWORK International, realizó un conjunto de propuestas para una buena implementación del citado fondo, financiando proyectos y programas de adaptación en aquellos Estados en desarrollo considerados como vulnerables[466].

4.2.5.- Organizaciones intergubernamentales

Conforme al artículo 7(6) de la CMNUCC, cualquier organismo u órgano gubernamental, competente en los asuntos dentro del ámbito de la Convención, puede solicitar estar representado como observador en las sesiones de la COP. De esta manera, su admisión y participación se remite, al igual que lo hace con las ONG, al reglamento de la COP. El procedimiento de admisión para la participación como observadores, se realiza paralelamente al seguido para las ONG, si bien los requisitos o criterios de admisibilidad son distintos.

Son tres los criterios de admisibilidad, los cuales vienen dados por la práctica, así como por la naturaleza jurídica de estas organizaciones. El primer requisito a cumplir es que la organización, que quiera adquirir la condición de observador, ha de haberse constituido por medio de un instrumento jurídico, ya sea, entre otros, por medio de un tratado o un estatuto constitutivo. El segundo requisito, se concreta en que el instrumento jurídico, por el cual se constituye la organización intergubernamental, debe concederle personalidad jurídica. El tercer requisito, se concreta en que la organización debe ser constituida por más de un Estado Miembro de Naciones Unidas.

El procedimiento para las organizaciones intergubernamentales, establecido en la Convención y en las Reglas de procedimiento, no se diferencian sustancialmente a lo establecido para las ONG. Si bien es cierto que, según establece el artículo 7(6) de la CMNUCC, para aquellos organismos y agencias especializadas de las Naciones Unidas, así como para el Organismo Internacional de Energía Atómica y aquellos Estados miembros u observador de esas organizaciones que no son Partes en la Convención, no se exige requisito adicional. Todos ellos pueden estar representados en las sesiones de la COP en calidad de observadores.

Como indican las Profesoras Yamin y Depledge, respecto de aquellos organismos y agencias especializadas de Naciones Unidas en la participación del régimen y su representación en las sesiones de la COP, estas “ejecutan programas en apoyo del régimen y su implementación por las Partes,

[466] Véase, entre otras, la siguiente propuesta realizada: <https://unfccc.int/sites/default/files/426.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.
Para más información sobre esta red, puede consultarse la web: <https://af-network.org/about-us>, última consulta: 10 de enero de 2023.

especialmente por los Estados en desarrollo"[467]. En estos supuestos, se encuentran dos organizaciones internacionales que son claves para la lucha contra el cambio climático por ser sectores de con altas tasas de emisiones GEI y que se regulan por regímenes jurídicos internacionales especiales, a saber, la OMI y la OACI.

El apartado 2 del artículo 2 del Protocolo de Kioto establece que las Partes incluidas en el Anexo I deberán de procurar reducir o limitar las emisiones de GEI de estos dos sectores a través de la OMI y la OACI. Si bien el AP no hace alusión en su articulado a esta cuestión, se sigue manteniendo la práctica hasta ahora establecida, por lo que, las medidas a aplicar al transporte marítimo y aéreo para reducción de estos gases van a ser tomadas en el seno de estas dos Organizaciones Internacionales.

De este mandato surge la necesidad, dentro del ámbito de las emisiones GEI producidas por el transporte marítimo internacional, de que las citadas organizaciones internacionales deban tener un diálogo estrecho y permanente con los distintos órganos que entran en juego en la gobernanza internacional en materia de cambio climático. Desde este punto de vista, este diálogo se ha ido consolidando desde que el Informe del SBSTA, resultante de su sexto período de sesiones, hace una petición a las Partes para que trabajasen a través de las mismas, con objeto de abordar las cuestiones relativas al cambio climático. Asimismo. hace una petición para que presenten informes sobre la labor realizada en esta materia en las sesiones venideras[468].

Desde este momento, el Órgano subsidiario creado por la CMNUCC y que asesora a la COP, en cada período de sesiones celebrado ha recibido la oportuna información que plasma los avances realizados por estas organizaciones internacionales para la reducción de GEI. Por ello, se puede concluir, por lo tanto, que el SBSTA ha sido el órgano, aunque no el único, que ha servido de puente para la transmisión de información entre estos dos regímenes jurídicos internacionales y que ha determinado si las medidas tomadas son acordes con la consecución de los objetivos de la CMNUCC y de sus instrumentos internacionales conexos.

Sin embargo, como señala el Profesor Friedrich, podrían reforzarse la incorporación de medidas climáticas en aquellas actividades y programas de cooperación internacional dentro del ámbito del comercio internacional, a través de la Organización Mundial del Comercio o la producción de alimentos y

[467] Yamin, F. and Depledge, J. (2004): *Climate Change Regime…, op. cit.*, p.58.

[468] En el documento FCCC/SBSTA/1997/6: de 1 de septiembre de 1997 sobre el informe del SBSTA de la labor realizada en su sexto período de sesiones celebrada en Bonn del 28 de julio al 5 de agosto y concretamente en su párrafo 45 sobre las conclusiones, se establece que este órgano "…pidió a las Partes que trabajasen en el seno de otras organizaciones pertinentes, entre ellas la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y la Organización Marítima Internacional (OMI), para abordar las cuestiones del cambio climático en sus deliberaciones y pidió a estas organizaciones que presentasen informes sobre su labor" de esta manera estos informes han de ser presentados en los futuros períodos de sesiones del SBSTA.

agricultura, a través de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación[469].

El explorar vías de cooperación internacional a través de organizaciones internacionales, puede orientar la misma hacia una práctica más integradora y, por lo tanto, a mejorar la misma. En este sentido, el artículo 14.3 del AP establece que "[e]l resultado del balance mundial aportará información a las Partes para que actualicen y mejoren, del modo que determinen a nivel nacional, sus medidas y su apoyo de conformidad con las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo, y para que *aumenten la cooperación internacional en la acción relacionada con el clima*", énfasis añadido.

Por otra parte, entre las organizaciones intergubernamentales que más activamente han permanecido durante las sesiones de la COP, figura la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Agencia Internacional de la Energía o la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). A simple vista, un elemento diferenciador con respecto a los organismos y agencias especializadas de las Naciones Unidas, es que muchas de estas organizaciones intergubernamentales tienen un ámbito regional, más que universal.

Esto nos puede dar una orientación de que la mejora de la cooperación internacional para la acción climática global a través de organizaciones internacionales, pasa también por potenciar la integración de aquellas que tienen un ámbito regional, y que, actualmente no se haya explorado formalmente el potencial que tiene para la definición de políticas en la lucha contra el cambio climático. En este sentido, como señala Ostrom, "las soluciones se negocian a nivel global, si no están respaldadas por una variedad de esfuerzos a nivel nacional, regional y local […] no se garantiza que funcionen bien"[470].

4.2.6.- El papel de las ciudades en las negociaciones climáticas

Las ciudades han jugado un importante papel en las negociaciones climáticas dentro de los foros de la CMNUCC. Como señala la Profesora Bulkeley, ya en la COP de 2007 celebrada en Bali, se dio un gran paso con la firma del Acuerdo Mundial de Protección del Clima de Alcaldes y Gobiernos Locales[471]. Es la primera vez que una reunión de estas características reúne al conjunto de redes de ciudades que se había establecido previamente y, por lo

[469] Friedrich, J. (2017): <Global Stoctake (Article 14)>, en Klein, D., Carazo M. P., Doelle, M., Bulmer, J. and Higham, A.: *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, New York, p. 333.

[470] Ostrom, E. (2009): *A Policentric Approach for Coping with Climate Change Policy*, World Bank Research Working Paper 5095, p. 4.
Este documento puede consultarse en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/9034/WPS5095_WDR2010_0021.pd> , última consulta: 10 de enero de 2023.

[471] Bulkeley, H. (2010): Cities and the Governing…, *op. cit.*, p. 232.

tanto, la primera vez que van a reafirmar su peso en la búsqueda de soluciones para aumentar la ambición de la acción climática y en las negociaciones.

En 2010, los Acuerdos de Cancún reconocieron la necesidad de intensificar los esfuerzos globales de mitigación, para lo cual es preciso contar con un "amplio espectro de interesados a nivel mundial, regional, nacional y local, ya sean gubernamentales, incluidas las administraciones subnacionales y locales, de la empresa privada o de la sociedad civil […]"[472]. De esta manera, el resultado a alcanzar en 2015, debía reconocer a estos actores como partes interesadas, que puede verse reflejado por dos aspectos, por un lado, por sufrir los impactos ocasionados por el aumento de la temperatura media global y, por otro lado, por estar implicados, de una u otra manera, en la acción climática. Sin embargo, la condición de interesados, no implica el otorgamiento de más derechos en las negociaciones climáticas de los mismos.

En esta línea, la Cumbre Climática de Alcaldes celebrada durante la COP 15, consiguieron llegar a un acuerdo, el Comunicado Climático de Copenhague, en el que se pone de relieve que tienen una responsabilidad en la lucha contra el cambio climático, pues en las áreas urbanas se emiten hasta el 75% de las emisiones globales de GEI[473]. Asimismo, destaca el papel que han demostrado para aportar soluciones respecto a la eficiencia energética, el transporte, residuos, energías renovables, entre otros sectores. Estas soluciones se plasmaron en el Copenhaguen City Climate Catalogue, que recogió más de 3000 objetivos climáticos establecidos por ciudades y gobiernos locales de 59 diferentes Estados. Sin embargo, como destaca la Profesora Osofsky, no deja de ser un evento paralelo a las negociaciones de los Estados en el seno de la COP, pero formalmente separado a las mismas[474].

No obstante, la fórmula para contar con las inquietudes y potenciales de las ciudades no significa necesariamente la igualdad de condiciones de las ciudades y los Estados en las negociaciones, sino que pueden recurrirse a fórmulas que permita conseguir debatir sus propuestas. En este sentido, la Profesora Osofsky ha propuesto la creación de foros en los que se reúnan los gobiernos locales con los Estados o bien la capacidad de proponer disposiciones que se incluyan en los proyectos de textos a negociar por los Estados[475]. Como señala Lin, estas cuestiones podrían ser resueltas a través de una reforma del proceso de toma de decisiones, para que de esta forma las ciudades puedan participar en las primeras etapas de las negociaciones del texto convencional[476].

---

[472] Decisión 1/CP.16: *Acuerdos de Cancún; resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención*, págs. 2 y 7.

[473] Cumbre Climática de Alcalde, celebrada en Copenhague, del 14 a 17 de 2009. En ella se firmó: *Cities Act: Copnenhagen Climate Communiqué*, de 16 de diciembre de 2009. Puede consultarse en; <http://www.nyc.gov/html/planyc2030/downloads/pdf/cities_act_copenhagen_communique.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[474] Osofsky, H. M. (2010): Multiescalar Governance and Climate Change: Reflections on the Role of States and Cities at Copenhagen, *Maryland Journal of International Law*, vol. 25, p. 67.

[475] *Ibidem*, p. 79 y ss.

[476] Lin, J. (2018): *Governing Climate Change…*, *op. cit.*, p. 181.

Hasta el momento, los actores subnacionales y ciudades han realizado una posición de presión, para que sus expectativas se vean reconocidas. Es bastante significativa, la gran participación de muchas ciudades en la Cumbre Climática de Líderes Locales de 2015, con la presencia de 440 alcaldes y cuyo resultado se plasmó en una declaración en el que se comprometían a cumplir con objetivos cuantificados de reducción de GEI[477]. Este compromiso se alinea con el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados con la ratificación del AP, propiciando la consecución de los objetivos de reducción de GEI establecidos en las CDNN.

A este respecto, como señala la Profesora Coolidge, las campañas realizadas por C40 e ICLEI, han visto su reconocimiento tanto en la Decisión 1/CP.21 y como en el AP, pudiendo establecerse unos vínculos directos entre ellos[478]. En este sentido, la Decisión 1/CP.21 acuerda que, para una acción climática más ambiciosa, deben implicarse tanto las Partes en el AP de 2015 como aquellos "interesados que no son Partes, entre ellos, la sociedad civil, el sector privado, las instituciones financieras, las ciudades y otras autoridades subnacionales, las comunidades locales y los pueblos indígenas"[479].

De esta manera, se hace un reconocimiento al enfoque multisectorial y multinivel que es necesario tener presente para la lucha contra un problema global y transversal. En esta línea y a modo de ejemplo, la Profesora Fajardo del Castillo pone énfasis en que la COP, la CMP y la CM reunidas en Glasgow, ha mejorado el papel de la sociedad civil como actor no estatal en los procesos de las negociaciones climáticas, a lo que denomina como "nueva versión 2.0 mejorada del multilateralismo", lo que supone la intervención en las políticas globales y, por lo tanto, un avance en la defensa del Estado de Derecho Ambiental[480].

En este enfoque, se reconoce la necesidad de reforzar el intercambio de experiencias y mejores prácticas sobre mitigación y adaptación, de esta forma, se pretende fortalecer la acción climática a través del conocimiento, la tecnología y los esfuerzos que realizan las comunidades y los pueblos indígenas. Especialmente, en el ámbito de la adaptación, el AP incide en la importancia de considerar las dimensiones locales y subregionales, para la protección de las personas, medios de vida y ecosistemas[481].

Para llevar un control sobre aquellas acciones que los actores no estatales y, por lo tanto, las ciudades, se lanzó por ONU Cambio Climático en 2014, un registro. El mismo, se configura como un lugar virtual en el que se incluyen las

---

[477] *Declaración del Ayuntamiento de París: una contribución decisiva a la COP 21*. Disponible en: <https://www.uclg.org/sites/default/files/climate_summit_final_declaration.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[478] Coolidge, K. (2019): <Cities and the…, *op. cit.*, p.271.

[479] *Cfr.* Decisión 1/CP.21: *Aprobación del Acuerdo de París*, último párrafo del preámbulo.

[480] Véase: Fajardo del Castillo, T. (2022): La sociedad civil internacional y el multilateralismo inclusivo en la COP26 de Glasgow, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 26, p. 157 y ss.

[481] *Cfr.* Art. 7.2 AP.

medidas tomadas por Estados, regiones, ciudades, empresas, inversores y otras organizaciones, que quieran dar a conocer sus esfuerzos. La plataforma online, denominada Zona de los Actores No Estatales para la Acción Climática (NAZCA, por sus siglas en inglés), va a proporcionar también un marco de transparencia, dado que se las medidas adoptadas por estos para reducir las emisiones, aumentar la resiliencia y disminuir los efectos adversos del cambio climático, pueden consultarse[482]. Esta plataforma, lanzada en Lima, quedó recogida formalmente en la Decisión 1/CP.21.

En la COP 26 celebrada en Glasgow en 2021, el portal online incluyó una herramienta para el seguimiento de la acción climática voluntaria (Actor tracking), de tal manera que refleja el progreso realizado por los actores que han registrado sus medidas para la acción. Este elemento es bastante significativo, pues el progreso individual va a reflejar el grado de ambición de cada uno de ellos y, así mismo, van a contribuir a mejorar tanto la implementación como los compromisos reflejados. Actualmente, son 29.656 participantes en la acción climática que han registrado sus esfuerzos en la misma, de los cuales, 12.957 son empresas,11.355 ciudades, 3.349 organizaciones, 1.529 inversores, 270 regiones y 196 Estados[483].

Es importante resaltar que, esta herramienta, incluye también las iniciativas de los Estados, en las cuales participan actores no estatales. Es por ello que, el seguimiento a través de la funcionalidad que permite Action Tracking, proporciona una rendición de cuentas sobre el grado de cumplimiento de las iniciativas registradas. Es por ello que, estas iniciativas que se corresponden con proyectos para la mitigación y adaptación, es un indicador de cómo los Estados y actores no estatales están implementando sus CDNN y dando cumplimiento al AP, por lo tanto, un indicativo de la existencia de una práctica subsiguiente[484].

En este sentido, el balance global, en principio, está previsto que sea un lugar para determinar la consecución de los objetivos de temperaturas a largo plazo del AP por parte de la acción colectiva y, por lo tanto, sin realizar una individualización del grado de cumplimiento de cada uno de los Estados Parte. Por ello, dentro del ámbito del denominado Actor tracking, puede realizarse una valoración individualizada sobre el grado de implementación de los proyectos incluidos para conseguir los objetivos establecidos en las CDNN presentadas. Esto puede servir de prueba a la hora de determinar la diligencia debida de los mismos, a la hora de conseguir los objetivos individualizados.

Por todo lo que se ha comentado y la evolución que se ha realizado a lo largo de las distintas COP, se han ido sucediendo distintas Cumbres de estos actores que se han celebrado paralelamente a la misma, por lo que aún las redes

[482] Decisión 1/CP.21: *op. cit.*, pár. 117.

[483] Puede consultarse en: <https://climateaction.unfccc.int/Actors>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[484] *Ibidem.*

de segunda oleada, no han conseguido su propósito, aunque han ganado un gran peso, que puede verse reflejado en la reciente literatura doctrinal[485].

[485] Ruiz Campillo, X. (2021): <El poder de las ciudades…, *op. cit.*, pp. 21-22; Tavares, R. (2016): *Paradiplomacy*…, *op. cit.*, p. 6 y ss.; Bulkeley, H. (2010): Cities and the Governing…, *op. cit.*, p. 23; Lin, J. (2018): *Governing Climate Change…*, *op. cit.*, p. 184; Betsill, M. M. y Bulkeley, H. (2006): Cities and the Multilevel Governance…, *op. cit.*, p. 147 y ss.

CAPÍTULO II. ANÁLISIS DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CONTRIBUCIONES DETERMINADAS A NIVEL NACIONAL

1.- Introducción

En el anterior capítulo se puso en contexto las negociaciones climáticas para el desarrollo del régimen jurídico internacional en materia de clima. Estas negociaciones han sido impulsadas a través de un conjunto de instituciones creadas a tales efectos - como la COP, los órganos subsidiarios permanentes o la Secretaría - pero también se han creado distintos foros como, entre otros, Grupos de Trabajos, nuevos grupos negociadores tanto formales como informales. Asimismo, se han utilizado una multitud de técnicas, como es el ejemplo de la configuración de la agenda, que han servido para avanzar en la evolución del régimen, impidiendo su enervación por aquellos asuntos más controvertidos.

El resultado final, se concreta en un nuevo instrumento, el AP. Desde sus orígenes, la doctrina no ha sido pacífica respecto a diferentes cuestiones, entre ellas, la naturaleza jurídica del instrumento que va a proporcionar el camino hacia la mitigación del cambio climático. Si bien la naturaleza jurídica es de especial importancia, el centrarse exclusivamente en términos de formalidad limitaría bastante el alcance del estudio, sobre todo respecto a los entendimientos compartidos a los que se ha llegado, así como su alineamiento respecto a los criterios de legalidad. Tener en cuenta estos aspectos, daría una cierta predictibilidad respecto al nuevo modelo establecido, toda vez que, si se cumplen con los criterios legales de Lon Fuller, vistos desde el prisma internacionalista de la Profesora Brunnée y el Profesor Toope, aporta un mayor compromiso o "fidelidad" de los distintos actores[486]. Pero, además, tampoco ha sido pacífica la naturaleza jurídica del instrumento central del acuerdo multilateral ambiental: la CDNN.

Esta cuestión, va a tener una especial relevancia a efectos de la presente tesis, por los objetivos generales y específicos establecidos. En el análisis que se va a realizar, se va a tener en cuenta los aspectos formales, pero es necesario extender el campo de estudio bajo otros parámetros o criterios para enriquecer el mismo. De esta manera, se hace imprescindible, como se ha indicado anteriormente para abordar la naturaleza jurídica del AP, comprobar el ajuste de las CDNN a los ocho criterios de legalidad de Lon Fuller, que permitirá realizar una mejor evaluación sobre los aspectos que pueden debilitar la legalidad de la técnica utilizada, así como el posible cuestionamiento de su legitimidad. Sin embargo, se hace necesario conjugarlos con los parámetros formales de legalidad. Es por ello que, el análisis jurídico que se realice respecto de la naturaleza jurídica de las CDNN, se va a vincular a la evaluación de los criterios de Lon Fuller en el siguiente capítulo, una vez que se haya analizado el contenido

[486] *Cfr.* Brunnée, J. and Toope, S. J. (2011): International Law…, *op. cit*., p. 312; Brunnée, J. and Toope, S. J. (2013): *Legitimacy and Legality…*, *op. cit.*, p. 92

de las mismas. En este capítulo abordaremos, por lo tanto, los parámetros formales de legalidad que se concreta, principalmente, en el respeto a las disposiciones de la CVDT.

Con esta finalidad, el presente capítulo, en un primer apartado, abordará las cuestiones sobre la naturaleza jurídica del AP, que enlaza con el contexto ofrecido en la anterior sección. Este se centrará en primer lugar en los aspectos formales, por lo que se va a analizar a través de los artículos más relevantes contenidos en la CVDT, para dar respuesta a las distintas posturas mantenidas dentro de la doctrina sobre el asunto en cuestión. Por ejemplo, se hace imprescindible abordar una cuestión importante relativa a si pueden considerarse las primeras CDNN como actos unilaterales, toda vez que fueron presentadas antes de la adopción del texto del AP[487].

A este respecto y conforme la doctrina mayoritaria, se va a analizar la naturaleza jurídica de la obligación, como una "obligación de comportamiento" y no como una "obligación de resultado"[488]. En muchas ocasiones se ha considerado ésta como una consecuencia ineludible del consentimiento de los Estados asociada a la validez formal del instrumento jurídico internacional en cuestión. Sin embargo, conforme a la visión de obligación jurídica internacional interaccional, que proporciona el marco metodológico que estamos utilizando, se ha de ampliar su concepción, en el sentido de que la interrelación de los entendimientos compartidos, los criterios de legalidad para la creación de una "fidelidad" en los actores internacionales y la práctica de la legalidad, van a hacer posible la creación de una obligación jurídica lo suficientemente sólida para su cumplimiento[489]. Como indican la Profesora Brunnée y el Profesor Toope, "[l]a obligación legal (…) se ve mejor como un compromiso internalizado y no como un deber impuesto externamente aparejado a una sanción por incumplimiento"[490]. Si bien estas cuestiones se abordarán en el siguiente capítulo.

Con todo el contexto expuesto, se pretende dar cumplimiento al objetivo 2, que se centra en el análisis de la naturaleza jurídica y legal del AP, así como el análisis de la naturaleza jurídica de las CDNN. Esta cuestión tiene especial relevancia como punto de partida para tratar el objetivo 3 en el capítulo III, sobre el análisis del contenido de las CDNN, pues dependiendo de la naturaleza jurídica de las mismas, va a servir para valorar si los elementos que contienen pueden ser, en principio, considerados vinculantes o no.

---

[487] Respecto de la consideración de las CDNN como actos unilaterales, Véase: Fernández Egea, R. M. (2018): <Los nuevos objetivos…, *op. cit.*, pp. 109-110.

[488] Véase: Savaresi, A. (2016): The Paris Agreement: Reflections on an International Law Odyssey, *European Society of International Law, Annual Conference: Conference Paper No. 13/2016*, Riga, 8-10 september, p. 8; Bodansky, D., Brunnée, J. and Rajamani, L. (2017): *International Climate…*, *op. cit.,* p. 231; Rodrigo, A. J. (2018): <El Acuerdo de París…, o*p. cit.*, p. 82; Oberthür, S. and Bodle, R. (2016): Legal Form and Nature…, *op. cit.*, pp. 51 y ss.

[489] Según Brunné y Toope, el término de "fidelidad" de los actores internacionales a la norma, mediante el cumplimiento de los criterios de legalidad, que emplea Lon Fuller es asimilado al término de obligación. *Cfr.* Brunnée, J. and Toope, S. J. (2011): International Law…, *op. cit*., p. 312; Brunnée, J. and Toope, S. J. (2013): *Legitimacy and Legality…*, *op. cit.*, p. 92.

[490] Brunnée, J. and Toope, S. J. (2011): International Law…, *op. cit*., p. 312.

2.- Logrando un resultado a través de la negociación

La Decisión 1/CP.13 dejó abierta la forma legal del acuerdo multilateral medioambiental, toda vez que la finalidad de iniciar un proceso negociador debía de dar como resultado una "conclusión acordada"[491]. Esta cuestión fue uno de los temas centrales en la COP de Durban en la que, se decidió iniciar un proceso para elaborar "un protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión acordada con fuerza legal"[492]. Ésta última formulación u opción, fue incluida por la India, que se oponía a aceptar un instrumento internacional que fuera además jurídicamente vinculante[493]. Tanto en términos procedimentales y como de efectos jurídicos, la cuestión no es baladí, toda vez la forma que revista un acuerdo multilateral incide directamente en estos dos parámetros.

La opción de establecer un protocolo que dirigiera la lucha contra el cambio climático, conllevaría a una vinculación directa con la CMNUCC, tal como se desprende del contenido de su artículo 17(1), al indicar que "[l]a Conferencia de las Partes podrá, en cualquier período ordinario de sesiones, aprobar protocolos de la Convención". Esta opción llevaría aparejada unos efectos jurídicamente vinculantes para aquellos Estados que, siendo parte de la Convención, decidan ratificarlo. Esta cuestión viene respaldada por el principio *pacta sunt servanda* de la CVDT que, en su artículo 26, establece que "[t]odo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe".

La apuesta por un instrumento internacional que revista la fórmula de un protocolo, como apunta la Profesora Voigt, huiría de las fórmulas basadas en decisiones puramente políticas o bien de las soluciones exclusivamente adoptadas a nivel nacional que, además, serían incompatibles con la fórmula contenida en la Decisión 1/CP.17, al indicar que el "resultado" ha de ser "aplicable a todas las Partes"[494]. Aunque, como señala la Profesora Maljean-Dubois, si bien es cierto que introduce una mayor certidumbre debido a sus efectos legales vinculantes, también es cierto que no incentiva que se establezca una mayor ambición, así como una mayor participación[495]. Esta cuestión va a ser relevante respecto de la ambición que los Estados van a reflejar en sus CDNN, de tal manera que la flexibilidad de las mismas hace que se dé una mayor

---

[491] Decisión 1/CP.13: *Plan de Acción de Bali*, contenida en el Doc. FCCC/CP/2007/Add. 1: de 14 de marzo de 2008, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 13º período de sesiones, celebrado en Bali del 3 al 15 de diciembre de 2007: Segunda Parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 13º período de sesiones*, par. 1, p. 3.

[492] Decisión 1/CP.17: *Establecimiento de un Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada*, contenida en el Doc. FCCC/CP/2011/9/Add. 1: *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 17º período de sesiones, celebrado en Durban del 28 de noviembre al 11 de diciembre de 2011: Segunda Parte: Medidas Adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 17º período de sesiones*, par. 2, p. 2.

[493] Voigt, C. (2012): The Legal Form of the Durban Platform Agreement: Seven Reasons for a Protocol, *Ethics, Policy & Environment*, Vol. 15, Issue 3, p. 278; Rajamani, L. (2012): The Durban Platform for enhanced action and the future of the climate regime, *International and comparative Law Quarterly,* Vol. 61, Issue 2, p. 507.

[494] Voigt, C. (2012): The Legal Form of the Durban…, *op. cit.*, pp. 280-281.
Cfr. Decisión 1/CP.17: *op. cit.,* par. 2, p. 2.

[495] Maljean-Dubois, S., Wemaëre, M. and Spencer, T. (2014): *A comprehensive assessment of options for the legal form of the Paris Climate Agreement*, Working Papers Nº 15/14, IDDRI, Paris, France, p. 7.

participación, pero queda en manos de los Estados el nivel de esfuerzos para combatir el cambio climático.

Otras posibles fórmulas, que encajan dentro de la expresión "otro instrumento jurídico o una conclusión con fuerza legal", han sido destacadas dentro de la literatura que aborda el proceso iniciado en Bali y que, tras la fallida COP celebrada en Copenhague, se impulsó en la COP 17 celebrada en Durban. Esta ambigua fórmula utilizada, concuerda con la postura de India y China que se oponía a aceptar un instrumento jurídicamente vinculante[496]. De esta manera, sin el compromiso de China e India (Estados con economías emergentes) de reducir sus emisiones de GEI, Estados Unidos no propiciaría un acuerdo[497]. La posición de Estados Unidos, se vió reforzada por dos motivos, por un lado, por su propuesta, según la cual, las medidas de mitigación debían de tomarse también por las principales economías emergentes[498]. Por otro lado, por su rechazo a la formulación que se estaba haciendo del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas[499].

Por lo que finalmente se llegó, en las negociaciones climáticas, a un acuerdo, mediante un conjunto de fórmulas abiertas e imprecisas. De esta manera, "otro instrumento jurídico" puede hacer referencia a dos tipos normativos, por un lado, una enmienda, cuyo alcance puede afectar a la CMNUCC o a sus anexos, y, por otro lado, a las decisiones de la COP. En uno u otro caso, el alcance y el procedimiento son radicalmente distintos.

En el caso de las enmiendas, el artículo 39 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados estipula como norma general que "un tratado podrá ser enmendado por acuerdo entre las Partes". Esta cuestión parece lógica en aquellos casos en los que se aborda la enmienda a un tratado bilateral, aunque en los casos de tratados multilaterales, por la naturaleza de su membresía en términos cuantitativos, el conseguir un acuerdo unánime es más complicado[500]. Es por ello que la CMNUCC contempla una cláusula, para escapar de estas situaciones enervantes, mediante la cual, si no se obtiene un consenso, "la enmienda será aprobada (…) por mayoría de tres cuartos de las Partes presentes y votantes en la reunión". No obstante, la enmienda no sería jurídicamente vinculante para todas las Partes en la CMNUCC, sino sólo para aquellas que han decidido ratificarla, según lo establecido en el artículo 40 de la CVDT.

Por su parte, las decisiones desde un punto de vista formal, como ya se han comentado en el apartado 2.2.1 del Capítulo I de la presente tesis y siguiendo la doctrina mayoritaria, no son jurídicamente vinculantes[501]. Si bien es

[496] Voigt, C. (2012): The Legal Form of the Durban…, *op. cit.*, p. ; Rajamani, L. (2012): The Durban Platform…, *op. cit.*, p. 507.

[497] Bodansky, D. (2011): Evaluating Durban, *OpinioJuris*, puede consultarse en la página web: <http://opiniojuris.org/2011/12/12/evaluating-durban/>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[498] FCCC/CP/2009/7: de 6 de junio de 2009.

[499] FCCC/SB/2011/INF.1: de 10 de marzo de 2011.

[500] Remiro Brotons, A. *et al* (2010): *Derecho Internacional*…, *op. cit.*, p. 338.

[501] Martínez Pérez, E. J. (2018): <La estructura institucional…, *op. cit.*, p. 270; Martínez Pérez, E. J. (2007): La naturaleza jurídica de las decisiones…, *op. cit.*, p. 12; Brunnée, J. (2002): COPing with Consent…, *op.*

cierto que, también un importante sector de la doctrina sostiene que, a pesar de que formalmente no tienen efectos vinculantes, no se puede negar su normatividad y que, en la mayoría de los casos, los Estados tienden a cumplir con su contenido[502]. En este caso, como señalan Churchill y Ulfstein, implicarían dos principales consecuencias, por un lado, no sería aplicable la CVDT y, por otro lado, estaríamos ante un marco normativo jerárquico, en el que el tratado medioambiental multilateral prevalece sobre aquellas decisiones adoptadas por la COP, así como por los órganos subsidiarios creados[503].

La última de las expresiones, "una conclusión con fuerza legal", quedaba aún más ambigua. Una cuestión quedaba clara, que el resultado quedaría dentro del marco de la Convención, si bien es cierto que revestiría una forma distinta a un protocolo, enmienda a la Convención y/o a un anexo de la misma[504]. Esta opción, fue incluida como un elemento de flexibilidad en las intensas negociaciones entre la India y la UE. La primera, propuso incluir el concepto de equidad en el acceso a los recursos atmosféricos globales, calificado como una cuestión fundamental a tener en cuenta en el régimen jurídico internacional en materia de clima[505]. Entiende que todos tienen un igual derecho al uso del espacio atmosférico global, teniéndose en cuenta el uso pasado que se hubiera realizado. Al ser un Estado en desarrollo y con altos niveles de pobreza energética, entiende que un régimen climático que se basa en principios que no garantizan la equidad, pone en peligro la capacidad para sacar a su población de la pobreza[506]. Por ello, el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas no es suficiente, sino que se ha de complementar con la equidad.

Por su parte, la UE apostaba por un nuevo instrumento que fuera "jurídicamente vinculante" y aplicable una vez finalizado el segundo período de compromisos del Protocolo de Kioto[507]. Un acuerdo vinculante sin los compromisos de Estados Unidos, China y la India, la UE no aceptaría un segundo período de compromisos bajo el Protocolo de Kioto[508]. Ésta contaba con el apoyo de la Asociación de Pequeños Estados Insulares y el grupo de los Estados Menos Desarrollados. Finalmente, estos aceptaron que el resultado de las venideras negociaciones tuviera "fuerza jurídica", rechazando de esta manera su carácter "vinculante", pero a cambio, el resultado debía de acordarse lo más rápidamente posible, como máximo en 2015, en la COP 21.

---

cit., p. 24; Bodansky, D., Brunnée, J. and Rajamani, L. (2017): *International Climate…*, *op. cit.*, p. 19; Maljean-Dubois, S., Spencer, T. and Wemaere, M. (2015): The Legal Form of…, *op. cit.*, p. 72. Oberthür, S. and Bodle, R. (2016): Legal Form and Nature…, *op. cit.*, p. 44.

[502] Voigt, C. (2012): The Legal Form of the Durban…, *op. cit.*, p. 278.

[503] Churchill, R. and Ulfstein, G. (2000): Autonomous Institutional Arrangements…, *op. cit.*, p. 633.

[504] Werksman, J. (2011): Q&A: The Legal Aspects of the Durban Platform Text, *World Resources Institute*, puede consultarse en: <https://www.wri.org/blog/2011/12/q-legal-aspects-durban-platform-text>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[505] Statement by Ms Jayanthi Natarajan, Minister of Environmental and Forests. Government of India; High-Level Segment 17th Conference of Parties (COP 17), Durban, December 7, 2011.

[506] *Cfr.* FCCC//CP/2011/INF.2/Add.1: 7 de octubre de 2011

[507] Statement of the opening of the High-Level Segment of COP 17 by Connie Hedegaard, Commissioner for Climate Change Action.

[508] Bodansky, D. (2011): Evaluating Durban, *op. cit*.

Asimismo, India sacrificaba la "equidad" a favor de lograr un acuerdo en Durban[509]. Si bien es cierto que accede por la denominación de "resultado jurídico", ésta finalmente adoptó la expresión de "resultado con fuerza jurídica" a propuesta de Estados Unidos. De igual manera, India cede a esta cuestión pues el juego de plazos lo ve favorable, lograr la conclusión acordada en 2015 y su entrada en vigor en 2020. La rapidez en la adopción del nuevo texto y su entrada en vigor, vino de la mano de la introducción de elementos más procesales que sustantivos, como son las CDNN, a las que se aplican el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, en una reformulación que se aborda más adelante en la presente tesis (apartado 2.4 de capítulo III).

2.2.- Las distintas teorías sostenidas sobre la naturaleza y la forma legal del Acuerdo de París

Si en el período de negociaciones bajo el mandato de Durban, que pretende conducir a un resultado a más tardar en 2015, existía una confusión sobre la naturaleza y la forma legal sobre el futuro resultado a alcanzar en 2015; una vez concluida las negociaciones y llegado al AP, la cuestión tampoco fue pacífica dentro de la doctrina. Una primera cuestión que suscitó esta ambigüedad, es la denominación de "Acuerdo" de París, en vez de tratado o protocolo, entre otras opciones. Esta cuestión sobre la naturaleza jurídica y la forma legal del propio AP, tiene una incidencia directa sobre su principal técnica, las CDNN, pues en cierta medida, la naturaleza de las mismas va unida a la del instrumento internacional que las recoge.

Respecto a la cuestión de la ambigüedad del acuerdo alcanzado, si nos atenemos a la definición de tratado, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 en su debatido artículo 2(a) define "tratado" como "un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho internacional, (…) cualquiera que sea su denominación particular", por lo que la fórmula que se emplee en su denominación no altera, en principio, su naturaleza jurídica.

En principio, la denominación es irrelevante para determinar la naturaleza jurídica de un instrumento internacional, sin embargo, puede tener ciertas consecuencias en los ordenamientos jurídicos internos pues, como señala el artículo 2(2) de la Convención, "(…) los términos empleados en la presente Convención se entenderán sin perjuicio del empleo de esos términos o del sentido que se les pueda dar en el Derecho interno de cualquier Estado". Esta cuestión es lógica si se tiene en cuenta que el Derecho Internacional presta atención al consentimiento de los Estados, no en el procedimiento que los Estados utilizan para dar efectos al tratado al que han dado su consentimiento.

A este respecto, por ejemplo, se puede señalar, que "[e]n la práctica de los Estados Unidos, el término "tratado" tiene un significado más limitado y, por lo general, se reserva para los acuerdos internacionales que reciben el asesoramiento y el consentimiento de dos tercios del Senado de conformidad

[509] Banerjee, S. B. (2012): A climate for change? Critical reflections on the Durban United Nations Climate Change Conference, *Organization Studies*, Vol. 33, No. 12, p. 1772.

con el artículo II de la Constitución"[510]. Por su parte, el término "acuerdo" tiene un sentido amplio, de tal manera que incluye a los "presidential-executive agreements" y a los "congressional-executive agreements". Si bien estos no se mencionan explícitamente en la Constitución norteamericana, actualmente se han reconocido estos mecanismos para la celebración de acuerdos jurídicos internacionales[511].

Aunque se ha de advertir que la doctrina no es pacífica a este respecto, por lo que algunos sostienen que estas fórmulas procedimentales son utilizadas en aquellos casos en los que no introducen nuevos compromisos o si éstos son coherentes con la legislación vigente[512]. Por lo que, para la CPDNN "de los Estados Unidos, presentada en marzo, la administración citó las leyes existentes, especialmente la Ley de Aire Limpio, al explicar cómo Estados Unidos cumpliría con el compromiso del presidente de una reducción del 26 al 28 por ciento en las emisiones en comparación con los niveles de 2005"[513]. Complementando esta cuestión, la introducción de nuevas obligaciones procedimentales, que respaldan el contenido de la CMNUCC de la que es Parte Estados Unidos, puede justificar la utilización de estos procedimientos sin ver comprometidos los parámetros de legalidad[514].

El AP, finalmente pudo ser ratificado con base a una orden ejecutiva del Presidente Barack Obama. La apuesta por este procedimiento obedece a las circunstancias políticas de su mandato, en el que la realidad de un Senado fuertemente polarizado hacía imposible lograr una mayoría amplia para aprobar un tratado internacional bajo la fórmula del artículo II de la Constitución norteamericana. Esta cuestión ha decantado que la diplomacia estadounidense haya viajado por senderos apartados de la consideración del Senado y, concretamente, el mandato de Obama haya constituido un período en el que menor número de "tratados" se han aprobado[515].

Por ello, la denominación de "Acuerdo" de París, no obedece a su naturaleza jurídica, sino a considerar un término ambiguo para que pudiera

---

[510] Bodansky, D. (2015): *Legal options for U.S acceptance of a new climate change agreement*, Center for Climate and Energy Solutions, Sandra Day O´Connor College of Law, Arizona State University, p. 4. Puede consultarse en: https://www.c2es.org/site/assets/uploads/2015/05/legal-options-us-acceptance-new-climate-change-agreement.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[511] *Ibidem*, p. 5; Véase también, Bodansky, D. (2015): The Legal Character of the Paris Agreement: A Primer, *OpinioJuris*, puede consultarse en: <http://opiniojuris.org/2015/12/02/the-legal-character-of-the-paris-agreement-a-primer/>, última consulta: 10 de enero de 2023; Yoo, J. C. (2001): Laws as Treaties? The Constitutionality of Congressional-Executive Agreements, *Michigan Law Review*, Vol. 99, No. 4; Durney, J. (2017): Defining the Paris Agreement: A Study of Executive Power and Political Commitments, *Carbon & Climate Law Review*, Vol. 11, núm. 3.

[512] Chemmick, J. (2015): Key Senate Republicans warn admin ahead of Paris talks, *E&E News*, puede consultarse en: <https://www.eenews.net/eedaily/stories/1060026067/>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[513] *Ibidem.*

[514] *Ibidem.*

[515] Véase, Peake, J. S. (2018): *The Decline of Treaties? Obama, Trump, and the Politics of International Agreements*, Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, April 5-7.

encajar dentro de la figura de "presidential-executive Agreement"[516]. De esta manera, cuando el Presidente norteamericano señaló que el AP no era un "tratado", estaba en lo cierto, claro está, según el ordenamiento jurídico interno[517]. Pero, como se ha indicado y, recordando la definición ofrecida por la Convención de Viena sobre los tratados, lo importante son los sujetos que lo suscriben, así como que esté regido por el Derecho internacional, independientemente del ordenamiento jurídico de un Estado en concreto.

Asimismo, otras de las cuestiones que suscitó el debate sobre la naturaleza jurídica del AP fue la diversidad en la redacción de sus disposiciones, lo que se traduce en el carácter vinculante o no de las mismas. De esta manera, como señalan el Profesor Bodansky y las Profesoras Brunnée y Rajamani, esta cuestión depende de un conjunto de factores: la ubicación de la disposición, los sujetos a quienes se dirigen, el lenguaje empleado, la precisión en la redacción y los mecanismos que se articulan para su cumplimiento y la rendición de cuentas, en el marco de la transparencia[518].

En función de estos factores, existe una amplia gama de disposiciones, algunas dirigidas a todas las Partes, otras a "cada Parte", algunas simplemente son contextuales o bien alienta a aumentar la ambición en las acciones climáticas, es decir con escaso contenido prescriptivo. Asimismo, otras aportan gran flexibilidad jurídica incidiendo en el procedimiento más que en lo sustantivo, desdibujando la obligación jurídica internacional a la que los Estados están llamados a cumplir[519]. Esta cuestión es especialmente relevante para la técnica de las CDNN que ocupa el objeto de estudio de la presente tesis, pues se ha de abordar el carácter prescriptivo o no y la flexibilidad, para ir definiendo su naturaleza jurídica y legal. Estas cuestiones serán abordadas más adelante en el apartado 4 del presente capítulo.

Estos aspectos o factores a los que nos hemos referido, han conducido a que ciertos autores no otorguen al AP el estatus de tratado internacional. Por un lado, se ha afirmado que se trata de un "pactum de cotrahendo" y, por otro lado, se ha considerado que se trata de un "voluntary international law". Para el primero de ellos, su justificación obedece a que sus disposiciones, tanto respecto a las obligaciones que contiene como a los mecanismos de control, se encuentran en una fase embrionaria[520]. Como señala Aust, este concepto se ha

---

[516] Rodrigo, A. J. (2018): <El Acuerdo de París…, *op. cit.*, p. 76; Fajardo del Castillo, T. (2018): El Acuerdo de París…, *op. cit.*, p. 26. Véase también sobre esta cuestión: Bodansky, D. (2015): *Key legal issues in the 2015 climate negotiations*, Center for Climate and Energy Solutions. Bodansky, D. (2015): <Legally binding versus non-legally binding instruments> in Barret, S., Carraro, C. and de Melo, J. (eds.): *Towards a Workable and Efective Climate Regime*, CEPR Press, London and Ferdi, France; Bodansky, D. (2015): *Legal options for US acceptance…*, *op. cit.*; Durney, J. (2017): Defining the Paris Agreement…, *op. cit.*.

[517] Lewis, M. (2015): Obama Claims the Paris Climate Agreement Is Not a Treaty Huh?, *Competitive Enterprise Institute*, que puede consultarse en: <https://cei.org/blog/obama-claims-the-paris-climate-agreement-is-not-a-treaty-huh/>, última consulta: [14 de diciembre de 2022].

[518] Bodansky, D., Brunnée, J. and Rajamani, L. (2017): *International Climate…*, *op. cit.*, p. 213.

[519] Juste Ruiz, J. (2018): <El tercer pilar del régimen internacional…, *op. cit.*, p. 39-40.

[520] "Porque la mayor parte de las obligaciones del Acuerdo de París y de sus mecanismos de control y promoción del cumplimiento están sólo desarrollados de manera embrionaria es necesario considerarlo como un pacto *de contrahendo*, en la medida en que su negociación se extiende más allá de la adopción

utilizado "(…) para referirse a un acuerdo para celebrar un tratado; un acuerdo para incluir ciertas cláusulas en futuros acuerdos entre las mismas partes; y un acuerdo para convertirse en parte de un tratado que ya ha sido celebrado (…)"[521].

Asimismo, el Profesor Miaja de la Muela, respecto del contenido sobre este concepto analizado en distintas sentencias y laudos arbitrales de tribunales internacionales, se deduce que el *pactum de contrahendo* "(…) produce un simple efecto jurídico de negociar de buena fe, sin que sus consecuencias puedan extenderse a la obligación de contratar", porque además, si implicara una responsabilidad internacional para aquella parte que ha malogrado el acuerdo definitivo, ésta sería muy difícil sin asociarse a un determinado daño, lo cual es "muy difícil de acreditar y valorar"[522].

Respecto al AP, se pueden destacar dos aspectos concretos de su contenido para determinar si estamos ante un pacta de *contrahendo*, más que de un tratado. Por un lado, las obligaciones jurídicas internacionales contraídas en virtud de las CDNN y, por otro lado, el mecanismo de cumplimiento. Respecto a las CDNN, el artículo 4(2) establece que "[c]ada Parte deberá preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que tenga previsto efectuar". Esto requiere de un comportamiento unilateral de las Partes que están obligadas a ello, consistente en presentar sus contribuciones, por lo que, como afirma el Profesor Juste Ruiz, se trataría más bien de un *pactum de contribuendo*[523].

Por otro lado, respecto al Comité para facilitar la aplicación y promover el cumplimiento, el artículo 15 establece su carácter no contencioso y no punitivo, centrándose en la facilitación del cumplimiento exclusivamente mediante mecanismos flexibles, a diferencia del establecido por el Protocolo de Kioto. Este es complementado por lo dispuesto en la Sección III de la Decisión 1/CP.20, denominada "Decisiones para hacer efectivo el Acuerdo" que, si bien no se encuentran dentro del texto del acuerdo, tiene un valioso valor interpretativo conforme a lo establecido en el artículo 31(2) de la CVDT, a "los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos (…)".

En ambos casos, cabe un desarrollo a través de las correspondientes COPs, pero el mismo no condiciona la naturaleza jurídica del instrumento jurídico internacional. Esto puede confirmarse en otros ejemplos que se han dado dentro de la evolución del régimen jurídico internacional en materia de clima. Este es el caso, entre otros, de los "acuerdos de Berlín" que, en su Decisión 20/CP.1 establece un mecanismo consultivo multilateral para la solución de cuestiones sobre la aplicación de la Convención y la Decisión 3/CP.1 establece la preparación y presentación de las comunicaciones nacionales de las Partes

---

del tratado, en los sucesivos períodos de revisión del Acuerdo". Fajardo del Castillo (2018): El Acuerdo de París…, *op. cit.*, p. 36.

[521] Aust, A. (2007): *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge University Press, New York, p. 31.

[522] Miaja de la Muela, A. (1968): Pacta de contrahendo en Derecho Internacional Público, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 21, núm. 2, p. 414-415.

[523] Juste Ruiz, J. (2018): <El tercer pilar del régimen internacional…, *op. cit.*, p. 42.

incluidas en el anexo I de la Convención[524]. Además de ello, se ha de tener en cuenta la habilitación que se otorga a la COP en calidad de reunión en el AP en los temas tratados en cuestión. De esta manera, el artículo 15(3) establece un mandato claro dirigido a la COP para la aprobación de procedimientos que han de regir el funcionamiento del Comité de cumplimiento[525].

Para el segundo de ellos, el AP como un *voluntary international law*, su justificación está basada en "la no existencia de una obligación a cumplir", tal como indica el Profesor Bodansky[526]. Aunque reconoce que, "esta voluntariedad es problemática, (…) [a]lgunas normas internacionales no obligatorias han producido resultados importantes, logrando obtener un cumplimiento voluntario, e incluso superando las expectativas originales (…)". Si bien es cierto que, en muchas ocasiones el *soft-law* ha sido innovador en determinadas materias, siendo por lo tanto el germen para un desarrollo normativo posterior, no es menos cierto que, como señala la Profesora Chinkin, la definición de "tratado" en la Convención de Viena no hace referencia al contenido del instrumento jurídico internacional, sino a la forma del mismo[527]. Asimismo, señala que la Convención de Viena tampoco requiere, para que rijan sus disposiciones sobre un instrumento internacional, que los tratados celebrados entre Estados creen derechos y obligaciones[528].

Independientemente de esta cuestión, el AP sí que establece obligaciones. Aunque estas obligaciones son en esencia diferentes a las establecidas por el Protocolo de Kioto, toda vez que el enfoque elegido por uno y otro instrumento jurídico internacional es distinto. De esta manera, el Protocolo de Kioto se centra en obligaciones internacionales en materia de mitigación del cambio climático de una manera sustantiva, contenidas en el propio anexo del mismo. El AP establece obligaciones de procedimientos, entre las que se encuentra en materia de mitigación, la presentación y comunicación de las CDNN, tal como afirma el artículo 4(2), por lo que el "nivel de ambición inicial" lo van a determinar los Estados Partes. Esta cuestión no permitiría incluir el Acuerdo dentro de la categoría del "international voluntary law", más bien podría darnos una idea del grado del entendimiento compartido que en ese momento existía, dando como resultado la incorporación de un tipo de obligaciones muy concreto[529].

---

[524] Doc. FCCC/CP/1995/7/Add.1: de 2 de junio de 1995.

[525] Véase: Decisión 20/CMA.1: *modalidades y procedimientos para el funcionamiento eficaz del comité encargado de facilitar la aplicación y promover el cumplimiento a que se hace referencia en el artículo 15, párrafo 2, del Acuerdo de París,* que puede consultarse en el Doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2: de 19 de marzo de 2019, *Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París*.

[526] Bodansky, D. (2016): The Legal Character of the Paris Agreement, *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 25, issue 2, p. 142. *Cfr.* R. Falk, Voluntary International Law and the Paris Agreement, *Global Justice in the 21st Century*, que puede consultarse en: <https://richardfalk.org/2016/01/16/voluntary-international-law-and-the-paris-agreement/>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[527] Chinkin, C. M. (1989): The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 38, Issue 04, p. 851.

[528] *Ibidem*

[529] Esta idea será desarrollada con más profundidad en el apartado relativo a las CDNN de este mismo capítulo.

2.3.- Análisis del resultado conforme a los elementos de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados

Para que un acuerdo internacional escrito celebrado entre Estados se encuentre dentro del ámbito de aplicación de la CVDT, es decir, regidos por el Derecho Internacional, lleva unas ciertas consecuencias respecto al procedimiento que ha de seguir. De esta manera, la Convención, en primer lugar, destaca la adopción del texto a través del consentimiento de los Estados que han participado en su elaboración (art. 9), al que irá seguido de la manifestación del consentimiento en obligarse por el tratado, que puede manifestarse a través de distintas formas, entre otras, la firma, la ratificación, la aceptación o la adhesión (arts. 11 y ss).

En segundo lugar, la posibilidad de que un Estado pueda o no formular reservas al tratado (art. 19). En tercer lugar, las especificaciones sobre la entrada en vigor (art. 24). En cuarto lugar, la posibilidad de enmendar el texto o sus anexos, a través de un procedimiento establecido por el propio tratado o a través de la observancia de las reglas establecidas en la Convención de Viena. En quinto lugar, la nulidad, terminación y suspensión del tratado, así como el procedimiento que ha de seguir un Estado Parte para retirarse del mismo (arts. 42 y ss). En sexto lugar, la designación del depositario del texto (art. 76). En séptimo lugar, los procedimientos de arreglos pacíficos de las controversias, tal como se afirma en el preámbulo de la Convención y se inserta en el artículo art. 66.

A continuación, se van a analizar los distintos aspectos que van a contribuir a determinar si el AP entra o no en la categoría jurídica de tratado internacional. Su relevancia a efectos de la presente tesis es considerable, bástese pensar que el objeto de la misma se centra en las CDNN, como principal técnica para lograr una acción global para la lucha contra el cambio climático, aumentando la ambición y de una forma progresiva.

2.3.1.- La adopción del texto

Para la adopción del texto, el artículo 9(1) de la Convención de Viena de 1969, establece que, en líneas generales, "la adopción del texto de un tratado se efectuará por consentimiento de todos los Estados participantes en su elaboración (…)". Como destaca el Profesor Remiro Brotons, el criterio de la unanimidad tiene sentido en los tratados bilaterales, pero en aquellos que son multilaterales, por su propia naturaleza, este criterio puede verse alterado "sobre todo cuando se subraya su condición abierta y vocación universal[530]. Más allá de esta cuestión no menor, la adopción del texto va a plasmar el fruto de unas negociaciones previas que materializa hasta qué punto los Estados negociadores y aquellos actores internacionales presentes en ellas, han podido llegar a un entendimiento compartido que finalmente se cristalice dentro del procedimiento normativo. Como señala la Profesora Rajamani, "[u]no de los

[530] Remiro Brotons, A. *et al* (2010): *Derecho Internacional…, op. cit.*, p. 250.

desarrollos más vigilados en las negociaciones de cambio climático es la producción del borrador del texto de negociación. Las partes prefieren mantener el control sobre el proceso de producción de un texto debido a lo mucho que está en juego, las posiciones profundamente arraigadas y una falta general de confianza en el sistema"[531].

Respecto al proyecto de texto a negociar para su adopción en París, la COP decidió que fuera el propio Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada el que considerara los elementos a incluir ese borrador[532]. Esta es la misma fórmula utilizada para la elaboración del proyecto del PK que fue, por decisión de la COP, redactado por el Grupo Especial sobre el Mandato de Berlín[533]. La vuelta a la creación de un nuevo proyecto de texto a través de estos grupos creados *ad hoc*, obedece a la experiencia pasada iniciada en la COP celebrada en Bali, en la que el Grupo de Trabajo Especial sobre cooperación a largo plazo en el marco de la Convención "invitó a su Presidente a que preparase, bajo su propia responsabilidad, los siguientes documentos para facilitar las negociaciones entre las Partes"[534]. Según la Profesora Rajamani, las Partes tienden a mostrarse "reacias a otorgar a los presidentes el mandato de producir un texto de negociación", dado que reduce el margen de discrecionalidad de las Partes en el juego negociador[535].

Un gran número de Estados Partes de la CMNUCC durante la COP 15 celebrada en Copenhague fueron reacios a que los proyectos de texto, la enmienda al PK y el nuevo instrumento jurídico internacional, sean presentados por la presidencia danesa, debido a que "sólo deberían ser utilizados los textos desarrollados por las Partes en los Grupos de Trabajo"[536]. De esta manera, se produjo grandes críticas sobre la legitimidad y la transparencia derivadas de un proceso de negociación "no democrático"[537]. Esto no fue favorecido por el cambio de presidente por uno con menos experiencia en el ámbito de las negociaciones sobre el cambio climático, ofreciendo un acuerdo final, fraguado en la "oscuridad" de los pasillos, en el que la mayoría de las Partes no habían participado[538]. Fruto de ello, se consiguió llegar a un acuerdo cerrado entre varias Partes, lo que condujo a que la COP "tomara nota" del Acuerdo de Copenhague y se anexara a la correspondiente decisión como un documento no oficial[539]. El

[531] Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, p. 64.

[532] Decisión 2/CP. 18: *Promoción de la Plataforma de Durban*, pár. 9, p. 21. Contenida en el Doc. FCCC/CP/2012/8/Add.1: de 28 de febrero de 2013, *Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 18º período de sesiones*.

[533] Decisión 1/CP.1: *Mandato de Berlín: examen de la adecuación de los incisos a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 de la Convención, incluidas propuestas relativas a un protocolo y decisiones sobre seguimiento*, pár. 6, p. 6. Contenida en el Doc. FCCC/CP/1995/7/Add.1: de 2 de junio de 1995, *Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su primer período de sesiones*.

[534] Doc. FCCC/AWGLCA/2008/L.10: de 10 de diciembre de 2008, *Programa de trabajo para 2009: Proyecto de conclusiones propuesto por la Presidencia*, pár. 2.

[535] Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, p. 64.

[536] IISD (2009): Síntesis de la Conferencia de Copenhague sobre el cambio climático: 7 al 19 de diciembre de 2009, *Boletín de Negociaciones de la Tierra*, Vol. 12, No. 459, p. 1, que puede consultarse en: <https://enb.iisd.org/download/pdf/enb12459s.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[537] *Ibidem.*

[538] Bulmer, J., Doelle, M. and Klein, D. (2017): <Negotiating History…, *op. cit.*, p. 58.

[539] IISD (2009): *op. cit.*, p.1.

"tomar nota", supone considerar que el Acuerdo al que se llegó, no tenía consideración de tratado, sino que se trataba más bien de una declaración de intenciones políticas "de unos pocos".

Para lograr un proyecto de texto de acuerdo para ser adoptado en 2015 a través de la mediación del Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban, fue preciso trabajar sobre las cuestiones más polémicas en las que no se daba un entendimiento compartido. Entre ellas, se encontraba la creación de un modelo en el que los Estados en desarrollo con economías emergentes contribuyeran a la mitigación del cambio climático, lo que implicaba una nueva interpretación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, rompiendo el binomio Estados pertenecientes al Anexo I y Estados no pertenecientes al Anexo I[540]. No obstante, sobre otros aspectos parecía haberse alcanzado un entendimiento tras la COP 15 celebrada en Copenhague, a saber, el objetivo de mantener el incremento de la temperatura global por debajo de los 2ºC respecto a los niveles preindustriales, el enfoque *bottom-up* y que las promesas de reducción de emisiones de GEI eran insuficientes para conseguir el objetivo establecido[541].

De esta manera, como señala la Profesora Rajamani, para el proyecto de texto del Acuerdo de Copenhague se presentó una alternativa al texto oficial de negociación de unas 200 páginas, mientras que, en el período previo, se presentó un documento oficioso de proyecto con una extensión de 20 páginas, como alternativa al proyecto oficial de Ginebra de 2015, que tenía una extensión de 109[542]. Durante la COP 21, se presentaron dos proyectos de textos, la versión 1 con fecha de 9 diciembre de 2015, es una propuesta de acuerdo con una extensión de 28 páginas y, la versión 2 con fecha de 10 de diciembre de 2015, es una propuesta de decisión, en la que se incluye como anexo el borrador de acuerdo (de 11 páginas), con una extensión total de 27 páginas[543]. Con un día de diferencia, se redujo tanto el volumen como el número de paréntesis contenidos, señales indicativas de los desacuerdos que aún quedaban por

[540] Brunnée, J. (2010): From Bali to Copenhagen: Toward a Shared Vision for a Post-2012 Climate Change?, *Maryland Journal of International Law*.

[541] Bodansky, D. (2010): The Copenhagen Climate…, *op. cit.*, pp. 239-240; Bunnée, J. (2010): From Bali to Copenhagen: Toward a Shared Vision for a Post-2012 Climate Change?, *Maryland Journal of International Law*, pp. 107-108.

[542] Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation, *op. cit.*, p. 66. *Cfr.* Doc. FCCC/ADP/2015/1: de 25 de febrero de 2015, *Aplicación de todos los elementos de la decisión 1/CP.17: Texto de negociación*;

[543] Véase: Doc. Draft Agreement on COP 21 agenda item 4(b) Durban Platform for Enhanced Action (decision 1/CP.17) Adoption of a protocol, another legal instrument, or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties, Version 1 of 9 December 2015 at 15:00, disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2015/cop21/eng/da01.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

Doc. Draft Agreement on COP 21 agenda item 4(b) Durban Platform for Enhanced Action (decision 1/CP.17) Adoption of a protocol, another legal instrument, or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties, Version 2 of 10 December 2015 at 15:00, disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2015/cop21/eng/da02.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

resolver, y que, finalmente concluyó con el proyecto de decisión -/CP.21 el 12 de diciembre, el cual fue adoptado el mismo día por las Partes[544].

Desde ese mismo momento, y siguiendo lo establecido en el art. 18 de la Convención, surge la obligación de los Estados a no frustrar el objeto y el fin de un tratado, antes de la entrada en vigor del mismo, cuando estos hayan firmado el tratado "a reserva de ratificación, aceptación o aprobación, mientras no haya manifestado su intención de no llegar a ser parte en el tratado" o "si ha manifestado su consentimiento en obligarse por el tratado, durante el período que preceda a la entrada en vigor del mismo y siempre que no se retarde indebidamente".

Respecto a la autenticidad del texto, según el art. 29 del AP, se considera como auténtico el original del mismo, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos. De esta manera, se garantiza que el contenido definitivo del mismo no varía y, como garantía de ello, el mismo artículo continúa estableciendo quien hace la función de depositario, el Secretario General de las Naciones Unidas.

2.3.2.- La manifestación del consentimiento y entrada en vigor

La manifestación del consentimiento de los Estados, aunque no da respuesta al fenómeno del *soft law* y de ciertos efectos producidos derivados de un entendimiento compartido, es una de las diferencias formales, entre otras, que delimita la frontera entre un tratado de una simple declaración de intenciones. De esta manera, como indica el Profesor Bodansky haciendo referencia a la obra de Kovar, "[a]unque la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, por ejemplo, no es vinculante, Estados Unidos y Francia, no obstante, realizaron declaraciones interpretativas de determinadas disposiciones en orden a calificar el contenido de su consentimiento"[545]. En la actualidad, el consentimiento, como parte del procedimiento formal en el ámbito de desarrollo normativo de los tratados, sigue teniendo un papel fundamental respecto a la creación de un nuevo tratado, una enmienda a un tratado previo, o la adopción de un protocolo a una convención marco previa[546].

No obstante, dentro del ámbito del Derecho Internacional del Medio Ambiente, los acuerdos multilaterales ambientales incorporan, cada vez más frecuentemente, cláusulas que aportan una mayor flexibilidad en la prestación del consentimiento, son las denominadas cláusulas *opting-in* y *opting-out*. Estas permiten a los Estados, por lo tanto, dar su consentimiento de una manera implícita, a través de estas fórmulas procedimentales. Un ejemplo de ello lo tenemos dentro del régimen jurídico internacional en materia de contaminación atmosférica producida por el transporte marítimo, regulado por el Anexo VI del

[544] Doc. FCCC/CP/2015/L.9/Rev. 1: de 12 de diciembre, *Aprobación del Acuerdo de París, Propuesta del Presidente: Proyecto de decisión 1/CP.21.*

[545] Bodansky, D. (2010): *The art and craft of…*, *op. cit.*, p. 103.

[546] Brunnée, J. (2020): Procedure and substance…, *op. cit.*, pp. 209-210.

Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques (Convenio MARPOL, por sus siglas en inglés)[547].

La manifestación del consentimiento, derivada de la soberanía de los Estados, se traduce en la expresión de la voluntad de los Estados en obligarse por el tratado y, por lo tanto, una vez que éste entre en vigor, ha de proceder a su cumplimiento[548]. Por ello, el consentimiento del Estado es la base de la obligación jurídica convencional, conforme al principio *ex consensu advenit vinculum*. Además, este importante elemento va a constituir "una base para la legitimidad de las normas internacionales y aumenta la probabilidad de cumplimiento"[549]. En el art. 11 de la Convención de Viena, se consagra el principio de la libertad y la igualdad de formas en la manifestación del consentimiento, de tal manera que "el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que hubiere convenido". De esta manera, el artículo 20 del AP establece que "estará abierto a la firma" (en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York del 22 de abril de 2016 al 21 de abril de 2017, y a la adhesión a partir del día siguiente al cierre de la firma) "y sujeto a la ratificación, aceptación o aprobación de los Estados y de las organizaciones regionales de integración económica que sean Partes en la Convención".

Respecto a la entrada en vigor, los Profesores Casanovas y Rodrigo señalan que, los efectos jurídicos derivados de los tratados no son aleatorios, sino que se van a producir desde un momento determinado, a partir del cual los "Estados que han manifestado su consentimiento están obligados a aplicar el tratado", aunque "en la práctica moderna por razones de urgencia los tratados a veces disponen su aplicación provisional desde la firma, antes de que se produzca la manifestación del consentimiento y su entrada en vigor"[550]. Tal como refleja el proyecto de texto de negociación del AP publicado en febrero, se contemplaba como opción incorporar una disposición específica sobre la aplicación provisional, de tal manera que "[t]oda Parte en la Convención que tenga la intención de ratificar, aprobar o aceptar el presente acuerdo, o adherirse

[547] Convención internacional para prevenir de la contaminación por los buques, adoptado en la sede de la Organización Marítima Internacional, el 2 de noviembre de 1973. Éste fue integrado dentro del Protocolo de 1978, dado que el Convenio de 1973 todavía no había entrado en vigor. El Protocolo de 1978 al Convenio MARPOL, entró en vigor el 2 de octubre de 1983. En 1997, se adoptó un nuevo Protocolo que introdujo un nuevo Anexo VI, denominado "reglas para prevenir la contaminación atmosférica ocasionada por los buques, que entró en vigor el 19 de mayo de 2005. Este anexo ha sido enmendado, desde su entrada en vigor, un gran número de veces. Tomando como referencia el año 2020, se han introducido un total de cuatro enmiendas. La enmienda en vigor desde el 1 de enero de 2020, sobre el límite de 0,50% de contenido en azufre. La enmienda en vigor desde el 1 de marzo de 2020, sobre el transporte de fueloil no reglamentario. La enmienda en vigor desde el 1 de octubre de 2020, sobre el uso del libro de registro electrónico relativos a la Regla 12: Sustancias que agotan la capa de ozono; la Regla 13: Óxidos de nitrógeno y; la Regla 14: Óxidos de azufre y materia particulada. Las enmiendas en vigor desde el 1 de octubre de 2020, relativas a las reglas del índice de eficiencia energética de proyecto aplicables a los buques reforzados para el hielo.

[548] Remiro Brotons, A. *et al* (2010): *Derecho Internacional…*, *op. cit.*, p. 254.

[549] Bodansky, D. (2010): *The Art and Craft of…, op. cit.*, p. 103.

[550] Casanovas, O. y Rodrigo, A. J. (2017): *Compendio de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, pp. 93-94.

a él, podrá en cualquier momento notificar al Depositario que aplicará el presente acuerdo de forma provisional durante un período que no se prolongará más allá de la fecha de entrada en vigor del acuerdo"[551].

De esta forma, una Parte de la CMNUCC "podría aplicar provisionalmente desde la fecha de adopción del AP (12 de diciembre de 2015) hasta su entrada en vigor"[552]. Sin embargo, finalmente se excluyó del texto articulado del Acuerdo este aspecto y, en el proyecto de texto de diciembre se incluyó una referencia en el contenido de la Decisión 1/CP.21 respecto del apartado de Aprobación[553]. En ésta se reconocía que las "Partes en la Convención pueden aplicar provisionalmente todas las disposiciones del Acuerdo en espera de su entrada en vigor, y solicita a las Partes que notifiquen al Depositario la solicitud de aplicación provisional"[554].

La CVDT de 1969, deja libertad a las Partes negociadoras para determinar la manera y fecha en la que el tratado entrará en vigor. Sin embargo, a falta de acuerdo, el tratado entrará en vigor tan pronto como los Estados negociadores dejen constancia del consentimiento en obligarse por el tratado[555]. En esta línea, el AP dispone de dos criterios uno subjetivo y otro objetivo a tales efectos. De esta manera, el criterio subjetivo indica que entrará en vigor "al trigésimo día contado desde la fecha en que no menos de 55 Partes en la Convención" hayan depositado sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, mientras que el criterio objetivo dispone que, las emisiones globales de esas Partes han de representar "por lo menos un 55% del total de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero"[556].

El 5 de octubre de 2016, se alcanzó el umbral objetivo y subjetivo señalado, por lo que, conforme a lo dispuesto en el artículo 21, el Acuerdo entró en vigor el 4 de noviembre de 2016, menos de un año desde su adopción, lo que supuso un récord en comparación con otros acuerdos multilaterales ambientales, lo que indica un avance en el entendimiento compartido que se ve materializado en un texto jurídico. En esa fecha, formaban parte de él 175 Estados y, actualmente, cuenta con 188 Estados Partes, de un total de 197 que los son de la CMNUCC.

---

[551] Doc. FCCC/ADP/2015/1: *op. cit.*, pár. 216.5, p. 106.

[552] Voigt, C. (2017): <Institutional Arrangements and Final Clauses (Articles 16-29)> in Klein, D., Carazo, M. P., Doelle, M., Bulmer, J. and Highman, A. (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, New York, p. 367.

[553] Decisión 1/CP.21: pár. 5, p. 3.

[554] Doc. FCCC/ADP/2015/L.6/Rev. 1: *Draft Paris Outcome: Revised draft conclusions proposed by the Co-Chairs*, 5 December 2015, Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, Second Session, part twelve, Implementation of all the elements of decision 1/CP.17, p. 22. Véase también: *Draft Text on COP 21 agenda item 4(b), Durban Platform for Enhanced Action (decision 1/CP.17), Adoption of a protocol, another legal instrument, or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties*, Version 1 of 9 December 2015 at 15:00, p. 2; *Draft Text on COP 21 agenda item 4(b), Durban Platform for Enhanced Action (decision 1/CP.17), Adoption of a protocol, another legal instrument, or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties*, Version 2 of 10 December 2015 at 21:00, p. 2.

[555] *Cfr.* Art. 24 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

[556] *Cfr.* Art. 21 del Acuerdo de París de 2015.

Si bien es cierto que esta disposición se refiere a la entrada en vigor internacional, es decir, determina el momento en el que va a ser exigible al Estado el cumplimiento de lo establecido en el tratado y, por lo tanto, entra en juego la responsabilidad del Estado por incumplimiento, además del principio de retroactividad, conforme a lo establecido en la Convención de Viena[557]. Por ello, es importante tener también en cuenta la entrada en vigor a nivel interno, es decir, a efectos del Derecho interno del Estado que ha prestado el consentimiento. En este sentido, en el caso concreto de España, entró en vigor el 11 de febrero de 2017, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21(1).

Además de ello, es importante hacer alusión a la presentación de las CPDNN, pues las mismas se realizaron, en su mayoría, antes de la entrada en vigor del texto convencional. Es por ello que, sobre la naturaleza jurídica de las mismas ha de ser abordada por la gran relevancia que tiene a efectos de encajarla en una de las categorías jurídicas asociadas a la asunción de la obligación jurídica internacional climática. Esta cuestión se va a abordar en el epígrafe 4 del presente capítulo de la tesis doctoral.

2.3.3.- La prohibición o la permisividad de formular reservas

La reserva, según la Convención de Viena de 1969, es "una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o adherirse a él con el objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado"[558]. Por su parte, el Comité de Derecho Internacional (CDI), la define como "una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado o una organización internacional al firmar, ratificar, confirmar formalmente, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, o cuando un Estado hace una notificación de sucesión en un tratado, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado o a esa organización"[559].

Como señala el Profesor Pastor Ridruejo, la cuestión de las reservas se encuadra dentro de dos principios enfrentados, el principio de integridad del tratado y el principio de universalidad[560]. De esta manera, como manifiesta Villiger, "el principio general es que un Estado es libre de formular una reserva a un tratado multilateral" pero la Partes pueden excluir "expresamente las reservas a determinadas disposiciones, o incluso a cualquier reserva al tratado,

[557] Salinas de Frías, Ana (2019): *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid.
Cfr. Art. 28, "las disposiciones de un Tratado no obligarán a una parte respecto de ningún acto o hecho que haya tenido lugar con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del Tratado para esa Parte, ni de ninguna situación que en esa fecha haya dejado de existir, salvo que una intención diferente se desprenda del Tratado o conste de otro modo".

[558] Art. 2(1) d) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

[559] CDI (2011): *Informe de la Comisión de Derecho Internacional*, Doc. A/66/10/Add.1, Asamblea General, Documentos Oficiales del Sexagésimo sexto período de sesiones, Suplemento núm. 10, pár. 1, apto. 1.1., p. 1.

[560] Pastor Ridruejo, J. A. (2011): *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, pp. 105-106.

insistiendo así en su integridad[561]. Esta cuestión es importante dentro del ámbito del Derecho Internacional del Medio Ambiente y, especialmente en el ámbito material del cambio climático, pues, en muchas ocasiones, las reservas que los Estados pretendan realizar pueden restar la eficacia del instrumento jurídico internacional a costa de una mayor participación.

Como afirma el Profesor Remiro Brotons *et al.*, "el afán por ensanchar el círculo de contratantes puede acabar, sin embargo, poniendo a prueba la satisfacción del objetivo normativo general perseguido, pues los métodos adoptados para favorecer la universalidad arriesgan provocar una asimetría y fragmentación de obligaciones y, como consecuencia, la disipación de la norma"[562]. En este sentido, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece ciertas limitaciones a la hora de formular reservas en el momento de firmar, ratificar, aceptar, aprobar o adherirse a un tratado, entre las que se encuentra la prohibición de realizar reservas por el propio tratado, establecer un catálogo de reservas que puedan formularse o que "la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del tratado"[563].

Como se ha perfilado anteriormente, los instrumentos jurídicos internacionales que configuran el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático apuestan por el principio de integridad, al establecer expresamente la prohibición de realizar reservas al texto, sobre todo cuando las reservas pueden aflorar recelos entre las Partes, acabando de esta manera con la confianza mutua. De esta manera, la CMNUCC establece la prohibición de formular reservas a la Convención, por su parte, el Protocolo de Kioto y el AP establecen la misma prohibición[564].

Este último instrumento jurídico internacional que desarrolla el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, incorpora una serie de declaraciones realizadas, por 18 Estados y la UE, en el momento de la ratificación, aceptación, aprobación o adhesión. Estas declaraciones interpretativas, fueron definidas por el CDI como "una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado o por una organización internacional, por la que ese Estado o esa organización se propone precisar o aclarar el sentido o el alcance de un tratado o de algunas de sus disposiciones".

Esta cuestión ha sido polémica en cuanto, dependiendo de la formulación de la declaración interpretativa, pueden constituir verdaderas reservas, además de que puedan existir discrepancias entre los Estados sobre si constituye o bien una reserva o bien una declaración interpretativa. A este respecto, la CDI establece que la diferencia entre ambas obedece principalmente al "objetivo perseguido por el Estado o la Organización Internacional que las formulan: al formular una reserva (…) pretenden excluir o modificar los efectos jurídicos que tienen para ellos ciertas disposiciones del tratado (o el tratado en su conjunto

[561] Villiger, M. E. (2011): The Vienna Convention on the Law of Treaties, - 40 years after, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, p. 86.
[562] Remiro Brotons, A. *et al* (2010): *Derecho Internacional…*, *op. cit.*, p. 278.
[563] Art. 19 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.
[564] Art. 24 de la CMNUCC; Art. 26 del Protocolo de Kioto; Art. 27 del AP.

con respecto a ciertos aspectos específicos); al formular una declaración interpretativa, pretenden aclarar y precisar el sentido y el alcance que atribuyen al tratado o a algunas de sus disposiciones"[565].

Dentro de las declaraciones interpretativas formuladas al AP, son cuatro los temas que más se repiten: la financiación a los Estados no incluidos en el Anexo II de la CMNUCC, la aplicación territorial del AP, reconocimiento de Estado soberano y la no renuncia a los derechos que se derivan del Derecho Internacional respecto de la responsabilidad de los Estados por los efectos perjudiciales del cambio climático[566].

Las declaraciones interpretativas realizadas por la República de Bulgaria, la República de Polonia e India, sobre la financiación a los Estados en desarrollo, tenían intenciones distintas. Por una parte, Bulgaria y Polonia querían poner el acento en que, a efectos de la CMNUCC, ambos no se encuentran incluidos en el Anexo II, por lo que no tienen la obligación de contribuir a la financiación de los Estados en desarrollo. Por otra parte, India hacía énfasis en el aporte incondicional de recursos financieros, así como fuentes de energía y tecnologías más limpias, para "avanzar por la senda del bajo consumo de carbono hacia el progreso", y siempre teniendo en cuenta la erradicación de la pobreza de sus ciudadanos (circunstancias nacionales), así como una "evaluación equitativa y ambiciosa del compromiso mundial de lucha contra el cambio climático" (responsabilidades diferenciadas)[567].

Respecto de las declaraciones realizadas sobre la aplicación territorial del AP, realizadas por la República Popular de China, España, Nueva Zelanda y Groenlandia, son variadas en cada una de ellas. La República Popular de China señala su situación "administrativa especial" de las regiones de Hong Kong y de Macao, conforme a las leyes fundamentales aprobadas a tales efectos. Pese a estas circunstancias especiales, China declara que el Acuerdo será aplicable a ambas regiones administrativas especiales. Por su parte, España pone el acento en la situación especial de Gibraltar, de tal manera que declara que es un territorio no autónomo, por lo que es el Reino Unido el responsable de las relaciones exteriores y, la aplicación del Acuerdo a Gibraltar, no puede incidir en un reconocimiento de los derechos o situaciones relativas a aquellos espacios que "no están comprendidos en el artículo de Tratado de Utrech, de 13 de julio de 1713, suscrito por las Coronas de España y Gran Bretaña"[568].

Asimismo, en el caso de Nueva Zelanda, se considera que a pesar de la situación de reconocimiento de autonomía de Tokelau por el Gobierno de Nueva Zelanda, el Acuerdo en principio no se extenderá a este territorio"[569]. Por su parte, la declaración de Dinamarca realizada en su comunicación remitida a la Secretaría General de las Naciones Unidas, recibida por la misma el 1 de

[565] Doc. A/66/10/Add.1: *op. cit*., pp. 79-77.
[566] *Cfr.* Instrumento de ratificación del Acuerdo de París, hecho en París el 12 de diciembre de 2015, *BOE* núm. 28, de 2 de febrero de 2017.
[567] *Ibidem.*
[568] *Ibidem.*
[569] *Ibidem.*

noviembre de 2016, matizaba que el Acuerdo no era aplicable al territorio de Groenlandia[570].

Las declaraciones de Estados Unidos e Israel van en la misma línea, el no reconocimiento Palestina como Estado. Con fecha de 22 de abril de 2016, Palestina solicitó en una comunicación su adhesión al AP, a lo que el Secretario General, en su calidad de depositario, difundió una notificación el 23 de diciembre de 2015, a través de la cual se dejaba constancia de la "adhesión del "Estado de Palestina" a la CMNUCC". De esta manera, tanto Estados Unidos como Israel declaran que "Palestina no reúne los requisitos de Derecho internacional para ser considerado Estado y carece de la capacidad jurídica para adherirse al mencionado Acuerdo (…)[571]. Según el estatus del AP, Palestina firmó este instrumento jurídico internacional el 22 de abril de 2016, misma fecha de manifestación de su consentimiento para obligarse por el mismo y entrando en vigor el 4 de noviembre de 2016, según lo dispuesto en su artículo 21[572].

Por último, una cuestión en los que los Estados más vulnerables vienen incidiendo cada vez más es la responsabilidad de los Estados por los efectos del cambio climático. El grupo de negociación AOSIS, ya venía planteando desde 1991 la necesidad de abordar la pérdida y daños, especialmente en aquellos Estados vulnerables en los que no es posible la adaptación[573]. Cada vez más, se han planteado cuestiones como la regulación de los Pequeños Estados Insulares contra su propia "desterritorialización" debido al aumento del nivel del mar como uno de los efectos del cambio climático, refiriéndose incluso a la apatridia en aquellos casos de desaparición del territorio[574].

En esta línea, últimamente se ha ido ampliando el reconocimiento del cambio climático como un elemento de riesgo dentro del binomino medio ambiente-derechos fundamentales, de esta manera, en el caso *Ioane Teitiota c. Nueva Zelanda*, el Comité de Derechos Humanos (CDH) viene a confirmar que el cambio climático es una amenaza "acuciante y grave", especialmente en aquellos Pequeños Estados Insulares, como el caso de Kiribati, para el disfrute del derecho a una vida digna, tanto de las generaciones presentes y futuras[575].

---

[570] *Ibidem.*

[571] *Ibidem*.

[572] *Cfr.* United Nations Treaty Collection, Status of Treaties: Paris Agreement, que puede consultarse en <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&lang=_en&clang=_en>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[573] Vanuatu (1991): *Submission on Behalf of AOSIS: Draft Annex Relating to Article 23 (Insurance) for inclusion in the revised single text on elements relating to mechanisms*.

[574] Guilfoyle, D. (2019): Can Small Island States legislate against their own disappearance?, *EjilTalk*, https://www.ejiltalk.org/canutes-kingdoms-can-small-island-states-legislate-against-their-own-disappearance/, última cosulta: 10 de enero de 2023.

[575] Doc. CCPR/C/127/D/2728/2016: de 23 de septiembre de 2020, pár. 9.4, pp. 10-11. Sobre este tema puede consultarse también: Baker-Jones, M. and Baker-Jones, M. (2015): Teitiota v. The Chief Executive of Ministry of Business, Innovation and Employement: A Person Displaced, *QUT Law Review*, Vol. 15, Issue 2; Cournil, C. (2017): <The inadequacy of international refugee law in response to environmental migration>, in Mayer, B. and Crépeau, F. (eds.): *Research Hanbook on Climate Change, Migration and the Law*, Edward Elgar; Nelio Mollar, M. (2017): La protección internacional de las personas desplazadas en context de desastres causados por fenómenos naturales, *Revista Jurídica de Buenos Aires* – año 42 – número 95, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.

Este pronunciamiento supone una aplicación de la Observación general número 36 del Comité de Derecho Humanos, sobre el artículo 6 del Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos, relativo al derecho a la vida[576].

Por ello, no es sorprendente que Estados como las Islas Cook, las Islas Marshall, las Islas Salomón, los Estados Federados de Micronesia, la República de Nauru, Niue, Tuvalu y Vanuatu, han matizado en su declaración interpretativa que, la ratificación o aceptación del AP no presupone que éstos renuncien a ningún derecho en relación con la responsabilidad de los Estados por los efectos negativos del cambio climático, en aplicación del Derecho Internacional. Por ello, el AP no puede interpretarse como una excepción para dejar sin efectos jurídicos los principios generales del Derecho Internacional.

2.3.4.- Depósito, registro y publicación

Con el aumento en el número de Estados Partes en los tratados multilaterales, ha surgido la necesidad de designar un depositario del tratado que garantice, entre otras cuestiones, la custodia del texto original del tratado, recibir las firmas del tratado, así como la custodia de los instrumentos, notificaciones y comunicaciones relativos al mismo o el registro del tratado en la Secretaría de las Naciones Unidas[577]. En resumidas cuentas, se encarga principalmente de aquellos asuntos relacionadas con la seguridad jurídica a lo largo de la vida del tratado.

La Convención de Viena de 1969, establece que la "designación del depositario de un tratado podrá efectuarse por los Estados negociadores en el tratado mismo o de otro modo", por lo que se da libertad en la designación del depositario[578]. En la práctica, un tratado adoptado dentro de las Naciones Unidas, o en una conferencia convocada por ellas, incluirá una disposición designando como depositario al Secretario General de las Naciones Unidas[579]. De esta manera, la CMNUCC dispone en su artículo 19 que será Depositario, tanto de la Convención como de sus protocolos aprobados según su artículo 17, el Secretario General de las Naciones Unidas. Por ello, no es sorprendente que el PK y el AP sigan la misma línea de la CMNUCC[580].

Respecto del registro y publicación de los tratados, la Convención de Viena establece que el tratado deberá de remitirse, una vez entrado en vigor, a la Secretaría de las Naciones Unidas para su registro o archivo e inscripción, así como para su publicación[581]. Esta cuestión, ha de ser complementada por la "sanción" que se establece en la Carta de las Naciones Unidas, que dispone que "ninguna de las Partes en un tratado o acuerdo internacional que no haya sido registrado (…) podrá invocar dicho tratado o acuerdo ante órgano alguno de las

[576] Doc. CCPR/C/GC/36: de 3 de septiembre de 2019.
[577] Art. 77 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados.
[578] Art. 76 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados.
[579] Aust, A. (2007): *Modern Treaty…*, *op. cit.*, p. 328.
[580] Arts. 23 y 26 del PK y del AP, respectivamente.
[581] Art. 80 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados.

Naciones Unidas"[582]. Como indica Salinas de Frías, esto "corrobora la relevancia que reviste la necesaria publicación de los tratados internacionales, tanto para su invocación frente a terceros, como para dotar de necesarios cauces de publicidad a los mismos, desterrando así la práctica que antaño permitía la existencia de tratados <<secretos>>"[583].

En este sentido, la CMNUCC, el PK y el AP nada dicen sobre el registro y publicación, por lo que será de aplicación la normativa establecida por el régimen general del Derecho internacional Público. No obstante, el acto de registrar y publicar un instrumento internacional no garantiza su naturaleza jurídica. Como destaca el Profesor Pastor Ridruejo, la práctica de la Secretaría de las Naciones Unidas, ha permitido consolidar el registro de acuerdos políticos, así como de actos unilaterales[584]. Además de ello, la resolución de la Asamblea General 97(I), de 14 de diciembre de 1946, contempla el archivo y registro de aquellos tratados y acuerdos internacionales concluidos por Estados no miembros de las Naciones Unidas, así como aquellos en los que se "haya tomado nota"[585].

2.3.5.- Nulidad, suspensión de la aplicación, terminación y retirada de los tratados

La Convención de Viena de 1969, establece en su Parte V las disposiciones sobre la nulidad, terminación y suspensión de la aplicación de los tratados. Como señalan los Profesores Casanovas y Rodrigo, "[e]l Derecho Internacional tiene que proteger unos principios que en casos concretos pueden estar en conflicto. Por un lado, ha de proteger el principio de la obligatoriedad de los tratados (*pacta sunt servanda*) y, por otro lado, el de la libertad del consentimiento. Por esto es necesario que se establezcan las causas objetivas que pueden dar lugar a la no aplicación de los tratados por ser estos mulos, haber terminado o hallarse en situación de suspensión de sus disposiciones"[586]. Por ello, se establecen un *numerus clausus* de causas objetivas que justifiquen estos aspectos, así como un procedimiento que de garantías a los Estados Partes en un tratado internacional.

Aunque no todas las disposiciones que se encuentran en la Convención de Viena han alcanzado la condición de derecho consuetudinario, la nulidad o la terminación de los tratados, sí que se han consolidado. Por ello, no es sorprendente que los tratados multilaterales ambientales cuenten con una regulación que aborde las cuestiones sobre la denuncia para su retirada del tratado" [587]. Si bien es cierto que, en muchas ocasiones, no se haga referencia a los procedimientos de nulidad-anulabilidad o suspensión, que afecta a la aplicabilidad del tratado internacional y que van a tener efectos jurídicos

[582] Art. 102 de la Carta de las Naciones Unidas.

[583] Salinas de Frías, A. (2019): *Lecciones de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, Madrid.

[584] Pastor Ridruejo, J. A. (2011): *Curso de Derecho Internacional…, op. cit.*

[585] Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 97(I), de 14 de noviembre de 1946, *Registro y publicación de tratados y acuerdos internacionales: Reglamento para la aplicación del Artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas*.

[586] Casanovas, O, y Rodrigo, A.J. (2017): *Compendio de Derecho…, op. cit.*, p. 107.

[587] Birnie, P., Boyle, A. y Redgwell, C. (2009): *International Law and…, op. cit.*, p. 16.

diferentes, dada la diversidad de la naturaleza de las causas que la originan, así como de la posibilidad de subsanación[588].

En el ámbito del cambio climático, la CMNUCC, el PK y el AP no hacen referencia a la nulidad, anulabilidad o terminación de estos instrumentos jurídicos internacionales. A este respecto, el sistema jurídico internacional, más allá de los intentos de expandir la verticalidad de las normas a través de las normas *ius cogens* o las obligaciones *erga omnes*, es preeminentemente horizontal y, por lo tanto, no jerárquico[589]. No obstante, en este contexto, la CDI ha incidido en esta cuestión ante el "peligro de la fragmentación" del Derecho Internacional Público, haciendo alusión al principio de *lex specialis derogat generali, lex posterior derogat priori*[590]. Este principio es aplicable tanto en aquellos casos en los que existe un conflicto entre normas, así como para colmar aquellas lagunas que puedan generarse en la *lex specialis*[591].

Pero, como se ha indicado anteriormente, además de que estas cuestiones han alcanzado un estatus de norma consuetudinaria, tanto por su práctica como por la *opinio iuris* generada, ésta ha sido cristalizada en la CVDT. Por ello, se ha de tener en cuenta que, en estos casos, estamos hablando de regímenes jurídicos internacionales generales y especiales, no de regímenes autónomos. En el caso de que el régimen jurídico internacional en materia de clima no regule estas cuestiones, son aplicables las disposiciones de la Convención de Viena para colmar las lagunas existentes.

Por otra parte, la denuncia o retiro sí que vienen regulados tanto en la CMNUCC como en el PK y en el AP. De esta manera, en la Convención Marco se establece que "[c]ualquiera de las Partes podrá denunciar la Convención, previa manifestación por escrito al Depositario, en cualquier momento después de que hayan transcurrido tres años a partir de la fecha en que la Convención haya entrado en vigor respecto a esa Parte"[592]. Los efectos de la denuncia se producirán transcurrido un año, contado desde la recepción de la notificación por el Depositario o bien conforme a la fecha que conste en dicha notificación. Estas disposiciones son repetidas, en los mismos términos, tanto en el PK como en el AP[593].

Como precedente, el Gobierno de Canadá notificó, el 15 de diciembre de 2011, al Secretario General su decisión de retirarse del PK, conforme a lo establecido en el artículo 27 del PK, a partir del 15 de diciembre de 2012. Para determinar los efectos jurídicos de esta situación, se ha de recurrir al Derecho Internacional general, establecido por el artículo 70 de la Convención de

[588] Véase por ejemplo el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono de 1985 y su protocolo de 1987.

[589] Treves, T. (2019): The expansión of International Law: General Course on Public International Law, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, p. 43.

[590] CDI (2006): *Informe de la Comisión a la Asamblea General sobre la labor realizada en su quincuagésimo octavo período de sesiones*, Vol. II, Doc. A/CN/SER.A/2006/Add.1 (Part. 2), Publicaciones de las Naciones Unidas, pp. 195-199.

[591] *Ibidem.*

[592] Art. 25 de la CMNUCC.

[593] Art. 27 del PK y 28 del AP.

Viena[594]. Este concreta, entre otros efectos, no tener las obligaciones correspondientes a la aplicación del PK, así como aquellas contraídas por el segundo período de compromisos, tampoco se considera como miembro en la COP cuando esté reunida en calidad de las Partes en el PK, ni podrá participar en los órganos establecidos por el mismo[595]. Pero a todos los efectos, sigue siendo Parte en la CMNUCC, por lo que las obligaciones contraídas con base a este instrumento jurídico internacional siguen estando vigentes.

En el ámbito concreto del AP, se envió una notificación a la Secretaría General de Naciones Unidas, el 4 de noviembre de 2019, en la que Estados Unidos expresaba su voluntad de iniciar el procedimiento formal para la denuncia del Acuerdo. Recordando que el AP entró en vigor el 4 de noviembre de 2016, Estados Unidos esperó el transcurso de los 3 años desde esa fecha para la presentación de la denuncia, conforme a lo establecido por el art. 28(1) del Acuerdo[596]. Siguiendo con lo establecido en el art. 28(2), la denuncia ha desplegado sus efectos jurídicos formales el 4 de noviembre de 2020, un año después de la notificación de la misma al Depositario. Como ya señaló la Profesora Fajardo del Castillo, en este período hasta la efectiva retirada del AP, Estados Unidos debe acatar el principio de buena fe, como ya se hizo en la etapa del Presidente Bush con la retirada de firma del PK[597].

Esto supuso un retroceso en la acción global contra el cambio climático, teniendo en cuenta que sin los compromisos de Estados Unidos para reducir sus emisiones de GEI, el AP reduce su eficacia ambiental, haciendo una misión imposible lograr los objetivos a largo plazo de temperatura contemplados en el art. 2 del propio acuerdo, a saber, "[m]antener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2ºC con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5ºC con respecto a los niveles preindustriales".

En este sentido, se ha de recordar que Estados Unidos es, actualmente, el segundo emisor de GEI del mundo, por detrás de China y por delante de India, Indonesia, Rusia y Brasil[598]. Sin embargo, el Gobierno del Presidente Joe Biden, el 20 de enero de 2021, depositó su instrumento de aceptación del AP. De esta

---

[594] Compliance Committee, Doc. CC/EB/25/2014/2: 20 August 2014, *Canada´s withdrawal from the Kyoto Protocol and its effects on Canada´s reporting obligations under the Protocol*, par. 20, p. 4.

[595] El art. 70 de la Convención de Viena que establece las consecuencias de la terminación de un tratado. Éste dispone que:

1. *Salvo que el tratado disponga o las partes convengan otra cosa al respecto, la terminación de un tratado en virtud de sus disposiciones o conforme a la presente Convención:*
   a) *Eximirá a las partes de la obligación de seguir cumpliendo el tratado;*
   b) *No afectará a ningún derecho, obligación o situación jurídica de las partes, creados por la ejecución del tratado antes de su terminación.*
2. *Si un Estado denuncia un tratado multilateral o se retira de él, se aplicará el párrafo 1 a las relaciones entre ese Estado y cada una de las demás partes en el tratado desde la fecha en que surtan efectos tal denuncia o retiro.*

[596] El 4 de noviembre de 2019, el Gobierno de los Estados Unidos notificó al Secretario General su decisión de retirarse del Acuerdo de París.

[597] Fajardo del Castillo, T. (2018): El Acuerdo de París…, *op. cit.*, p. 25.

[598] Véase: <https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?end_year=2019&start_year=1990>, última consulta: 10 de enero de 2023.

manera, Estados Unidos de incorpora al escenario global de la lucha contra el cambio climático, de tal manera que, presentó una actualización de su primera CDNN el 22 de abril de 2021. En ella estableció el objetivo de reducción de sus emisiones netas de GEI, para todos los sectores económicos, en un 50-52% por debajo de los niveles de 2005 en 2030. Esto vuelve a poner las expectativas en que el nuevo modelo lleve a resultados más esperanzadores. Respecto a la ambición y progresión de la misma, se abordará en el apartado 2 del capítulo III de la tesis.

2.3.6.- Las futuras enmiendas del Acuerdo de París

La naturaleza jurídica del AP, incide directamente en el procedimiento a seguir para su adopción, así como sus efectos jurídicos. Además de ellos, va a tener consecuencias respecto a las futuras modificaciones o enmiendas que puedan realizarse para ajustar las disposiciones del texto a las nuevas circunstancias que puedan plantearse durante la vida del instrumento jurídico internacional. De esta manera, una decisión de la COP puede ser modificada o "enmendada" por otra, mientras que un protocolo, en su estatus de tratado, requiere de un procedimiento específico que ofrezca todas las garantías de seguridad jurídica y, por lo tanto, del consentimiento de los Estados en obligarse a nuevas obligaciones[599].

En este sentido, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 regula en los artículos 39 a 41 las enmiendas y modificación de los tratados. De esta manera, el artículo 39 establece que "un tratado podrá ser enmendado por acuerdo de las partes". Superada la necesidad de alcanzar la unanimidad para la enmienda de un tratado, en el caso de los tratados multilaterales, como señala el Profesor Carrillo Salcedo, "un Estado no puede impedir por su sola voluntad la enmienda o modificación de un tratado multilateral" pero "un principio sigue siendo claro: el tratado enmendado o modificado no le vinculará más que si el Estado en cuestión manifiesta su voluntad definitiva de quedar obligado por el nuevo tratado"[600].

El AP contempla, en esta línea, por remisión al artículo 15 y 16 de la CMNUCC, unas reglas para la enmienda de sus disposiciones, así como la de sus anexos, que tendrán la consideración de parte integrante del texto del

[599] La doctrina ha debatido profundamente sobre la diferencia entre revisión, enmienda y modificación. En este sentido, para el Profesor Pastor Ridruejo, la práctica ha demostrado que los términos "revisión" y "enmienda" no presentan ninguna diferencia procedimental, por lo que es acertada la decisión del CDI de descartar el término "revisión" por sus connotaciones políticas, manteniendo el de "enmienda". Por su parte, la modificación se diferencia de la enmienda por su alcance subjetivo, de tal manera que varios Estados Partes pretenden modificar un tratado multilateral a través de la celebración acuerdos entre ellos. *Cfr.* Pastor Ridruejo, J. A. (2011): *Curso de Derecho Internacional…*, *op. cit.*, pp. 118-120. Por su parte, Remiro Brotons., hace referencia a la "revisión total de tratados" como la sucesión y sustitución de tratados por otro. En este caso, el traspaso de las Partes del tratado causante al tratado sucesor, causaría la terminación del primero. Remiro Brotons, A. *et al* (2010): *Derecho Internacional…*, *op. cit.*, pp. 340-341. Sobre esta cuestión puede verse también: Casado Raigón, R. (2014): *Derecho Internacional*, Ed. Tecnos, Madrid; Salinas de Frías, A. (2019): *op. cit.*; Casanovas, O. y Rodrigo, A. J. (2017): *Compendio de Derecho…, op. cit*. p. 98.

[600] Carrillo Salcedo, J. A. (1999): *Curso de Derecho…*, *op. cit*.

Acuerdo, salvo que se determine lo contrario y, su contenido tendrá un carácter descriptivo sobre asuntos técnicos, de procedimientos o administrativos[601]. De esta manera, para que las enmiendas puedan aprobarse por la COP, los proyectos han de ser comunicados por la Secretaría a las Partes, con una antelación de, al menos, 6 meses antes de la sesión, a efectos de tener una opinión formada[602]. Para su aprobación, se requerirá el consenso, aunque si no es posible, se contempla que pueda ser aprobada por mayoría de tres cuartos de las Partes presentes y votantes en la sesión[603]. Éste será aplicable también a los casos en los que se lleve a cabo una enmienda de un anexo[604].

2.3.7.- Los medios para el arreglo pacífico de las controversias

Una controversia internacional se caracteriza por dos elementos: la existencia de un conflicto de intereses sobre una cuestión de hecho o de derecho y que ese conflicto se dé entre sujetos de Derecho Internacional[605]. El arreglo pacífico de las controversias se ha convertido en una obligación que se consagra como una norma general imperativa del Derecho internacional, aunque esta obligación no es de resultado, sino de comportamiento, constituyendo su incumplimiento un hecho ilícito que genera la responsabilidad internacional[606]. Pero los medios que se han de utilizar no están determinados, por lo que el Derecho Internacional deja libertad de elección de éstos a los Estados, siendo una práctica habitual que los tratados multilaterales introduzcan disposiciones sobre los medios para la solución pacífica de las controversias[607].

La CVDT hace referencia a este tema, en aquellas controversias que se derivan del procedimiento de nulidad, terminación, el retiro de una Parte o la suspensión de la aplicación de un tratado. De esta manera, establece que en esos casos, si una Parte presenta objeción a la notificación de otra Parte con la intención de impugnar la validez de un tratado, darlo por terminado, retirarse de él o suspender su aplicación, deberán de buscar una solución a través de los medios que se establecen en el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas[608].

Esta disposición contempla, como mecanismos de solución pacífica de controversias, la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección. Se confirma así el espíritu de la libertad de elección, siempre y cuando el medio elegido sea pacífico[609]. Como destaca Aust, como regla general, los tratados apuestan por establecer una fase previa

[601] Arts. 22 y 23 del Acuerdo de París.
[602] Art. 15(2) de la CMNUCC.
[603] Art. 15(3) de la CMNUCC.
[604] Art. 16(2) de la CMNUCC.
[605] Remiro Brotons, A. *et al* (2010): *Derecho Internacional…*, *op. cit.*, p. 603.
[606] *Ibidem*: p. 605.
[607] Birnie, P., Boyle, A. y Redgwell, C. (2009): *International Law and…*, *op. cit.*, p. 250.
[608] Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, adoptada en San Francisco, el 26 de junio de 1945, entrando en vigor, de acuerdo con su artículo 110, el 24 de octubre de 1945. Actualmente cuenta con 193 Estados Partes, de los cuales 49 desde el inicio y 144 admitidos de conformidad con el artículo 4.
[609] Villiger, M. E. (2011): The Vienna Convention…, *op. cit.*, p. 169.

para resolver la controversia a través de negociaciones o consultas directas y, de hecho, la mayoría de éstas se resuelven mediante esta técnica[610]. Por ello, se recurre a la intermediación de un tercero en aquellos estados en los que la negociación no haya funcionado: conciliación, arbitraje o judicial[611].

Dentro del ámbito del Derecho Internacional del medio ambiente, son tres los aspectos más importantes que van más allá de un desarrollo de las normas, a saber, medios eficaces para garantizar la aplicación, cumplimiento y solución de las controversias. Estos van a ser los que determinen la eficacia del instrumento jurídico internacional respecto de la finalidad y los objetivos que persiguen. Como indican Birnie *et al.*, enfocar las normas hacia la prevención, alejándose de las demandas internacionales vinculadas a la responsabilidad estatal y del modelo tradicional establecido en el caso *Trail Smelter*, vence las limitaciones sobre la prueba del daño, la complejidad y duración del litigio y el recelo entre los Estados que se traduce en un efecto negativo en las relaciones interestatales[612].

En este sentido, es interesante el análisis realizado por el Profesor Martínez Pérez sobre la perspectiva de los Derechos Humanos para combatir el cambio climático. En el mismo, hace especial énfasis en las limitaciones que las demandas climáticas, en el ámbito de los sistemas regionales europeo e interamericano y universales de protección de los derechos humanos, tienen respecto de su admisibilidad. Entre otras cuestiones, destaca los problemas derivados de la causalidad del daño y que se han puesto de manifiesto en las distintas quejas presentadas hasta la fecha[613]. Esto refuerza que la prevención del daño y la diligencia debida, como se verá más adelante, puede suponer un campo que se ha de explorar en materia de responsabilidad de los Estados.

A ello, se le puede sumar que el efecto negativo en las relaciones interestatales provoca una constricción en la cooperación internacional, acentuado por la "desconfianza mutua" y sin una cooperación internacional reforzada, es imposible abordar soluciones para un problema de ámbito global. En este sentido, el Profesor Bodansky señala que "¨[l]os mecanismos de cumplimiento internacional son más exitosos para alentar al Estado promedio que para coaccionar al verdaderamente malo. Lo hacen fortaleciendo el sentido de compromiso normativo de un Estado, alentándolo a participar en una mejor planificación y dándole los medios para cumplir (…)".

El AP, al igual que el PK, hace suya por remisión, la aplicación, *mutatis mutandi*, de las disposiciones del artículo 14 de la CMNUCC, que lleva por título "arreglo de controversias"[614]. De esta manera, la Convención Marco establece también un modelo flexible de mecanismos para la solución pacífica de las controversias, estableciendo que se "las Partes interesadas tratarán de

[610] Aust, A. (2007): *Modern Treaty Law…, op. cit.*, pp. 352-353.
[611] *Ibidem*: p. 254.
[612] Birnie, P., Boyle, A. y Redgwell, C. (2009): *International Law and…*, *op. cit.*, pp. 211-212.
[613] Martínez Pérez, E. J. (2022): Las condiciones de admisibilidad de las demandas climáticas en el ámbito de los sistemas regionales y universales de protección de los derechos humanos, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 26, pp. 407 y ss.
[614] Art. 24 del AP y art. 19 del PK.

solucionarla mediante la negociación o cualquier otro medio pacífico de su elección"[615]. Entre estos "otros medios" se menciona especialmente la conciliación, así como el sometimiento de la misma a la CIJ o el arbitraje. En estas dos últimas opciones, condicionada a que las Partes implicadas hayan formalizado una declaración por escrito reconociendo como obligatoria el sometimiento a este tipo de resolución[616].

2.4.- La relación entre la CMNUCC y el AP

El objetivo final de la CMNUCC, así como de "todo instrumento jurídico conexo" que adopta la Conferencia de las Partes, es la estabilización de las concentraciones atmosférica de los GEI a unos niveles que se eviten las interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. En este sentido, regula, en su artículo 17, el procedimiento para la adopción de un "protocolo" a la misma. De este modo, la Secretaría deberá de informar a las Partes los proyectos de protocolos, a efectos de que puedan emitir su voto desde la información, con suficiente antelación a la celebración de las sesiones de la COP en la que se abordarán las votaciones sobre el texto propuesto.

Aunque, el AP deja abierta la cuestión de si se trata de un protocolo a la CMNUCC, conforme al procedimiento establecido en su art. 17, como señalan los Profesores Oberthür y Bodler, esta cuestión es menor debido a que "las posibles consecuencias jurídicas de cualquier manera son insignificantes"[617]. Por ello, dado que el nuevo instrumento jurídico, adoptado en 2015 durante la COP 21, no adopta la denominación de "protocolo", parece interesante abordar qué relaciones existen entre la CMNUCC y el AP.

Por lo tanto, en primer lugar y en contexto con el anterior apartado sobre la naturaleza jurídica del AP, todo instrumento jurídico conexo a la CMNUCC que se adopte por la COP ha de ir en la línea de conseguir el objetivo de ésta. De esta manera, el preámbulo del AP indica que las Partes en el Acuerdo "[*d*]*eseosas de hacer realidad* el objetivo de la Convención"[618]. Si bien el preámbulo de los instrumentos no tiene un efecto aplicativo en cuanto a su contenido, la CVDT en su art. 31(2) reconoce el valor interpretativo del tratado.

De este modo, el AP con sus objetivos climáticos, "[m]antener el aumento de la temperatura media anual muy por debajo de 2ºC con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de temperatura a 1,5ºC con respecto a los niveles preindustriales (…)"[619]. Estos objetivos, fruto de un entendimiento científico e interestatal que ya se había alcanzado en la COP celebrada en Copenhague, precisa de manera objetiva el objetivo último de la CMNUCC, "la estabilización de las concentraciones de

[615] Art. 14(1) de la CMNUCC.
[616] Art. 14(2) de la CMNUCC.
[617] Bodler, R. and Obethür, S. (2017): <Legal Form of Paris Agreement and Nature of Its Obligations>, in Klein, D., Carazo, M.P, Doelle, M., Bulmer, J. and Higham, A. (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, New York, p. 92.
[618] *Cfr.* pár. 3 del AP.
[619] Art. 2(1)(a) del AP.

gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático"[620].

En este sentido, como indica el Profesor Juste Ruiz, se da un "cambio de estrategia operativa" basado en un enfoque que se vincula a la temperatura, y no tanto a la limitación y reducción de las emisiones como el PK[621]. Aunque los límites de temperatura, directa e indirectamente, son asociadas con los niveles de GEI que se emitan a la atmósfera, esta estrategia parte de conseguir una mayor transversalidad, dando entrada a un enfoque multisectorial y multinivel, para que se configure de este modo una "gobernanza internacional" que dirija las acciones climáticas[622]. Pero como bien destaca el Profesor Salinas Alcega, respecto a la no fijación de plazos, el AP se limita a establecer que se logre "que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible", es decir, se da una flexibilidad que pasa por alcanzar el objetivo a largo plazo[623].

Como señala la Profesora Savaresi, haciendo referencia al Profesor Boyle y la Profesora Chinkin, "la relación entre los tratados suele estar determinada por la intención de las partes, así como por la naturaleza de los tratados", por lo que el art. 2(1) del AP revela la relación entre ambos instrumentos jurídicos al establecer que "[e]l presente Acuerdo, al mejorar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático (…)"[624]. En las negociaciones mantenidas, se apostó por elaborar un único instrumento jurídico en el que pudieran participar todos los Estados Partes en la CMNUCC, dado que las Partes en el PK eran cada vez más reducidas en número y algunas de ellas no estaban dispuestas a asumir obligaciones en un segundo período de compromisos[625]. En este sentido, de la Decisión 1/CP.17 se desprende que la conclusión acordada con fuerza legal ha de encontrarse dentro del marco de la CMNUCC[626]. Asimismo, los Estados negociadores tenían la intención de que el nuevo instrumento jurídico

---

[620] Art. 2 de la CMNUCC.

[621] Juste Ruiz, J. (2018): <El tercer pilar del régimen internacional…, *op. cit.*, p. 33-35.

[622] Bergkamp, L. and Stone, S. J. (2015): *The Trojan Horse of the Paris Agreement on Climate Change: How Multi-Level, Non-Hierarchical Governance Poses A Threat to Constitutional Government*, Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=2715145> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2715145>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[623] Salinas Alcega, S. (2018): El Acuerdo de París…, *op. cit.*, p. 69.

[624] Savaresi, A. (2016): The Paris Agreement: A Rejoinder, *EJIL: Talk!*, disponible en: <https://www.ejiltalk.org/the-paris-agreement-a-rejoinder/>, última consulta: 10 de enero de 2023. *Cfr.* Boyle, A. and Chinkin, C. (2007): *The Making of International Law*, Oxford University Press, United Kingdom, p. 248.

[625] La Federación Rusa y Japón, mediante las comunicaciones de fecha de 9 y 10 de diciembre de 2010, respectivamente, indicaron la no intención de quedar obligado por el segundo período de compromisos del PK. Asimismo, Canadá, en una comunicación de fecha 8 de junio de 2011, indicó que no tenía intención de adquirir obligaciones internacionales en el segundo período de compromisos del PK. Véase: Doc. FCCC/KP/AWG/2011/L.3/Add.1: de 10 de diciembre de 2011, *Examen de los nuevos compromisos de las Partes del anexo I con arreglo al Protocolo de Kioto: Proyecto de conclusiones propuesto por la Presidencia*, pp. 6-7.

[626] Decisión 1/CP.17: *Establecimiento de un Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada*, pár. 2, que se encuentra en el Doc. FCCC/CP/2011/9/Add.1: de 15 de marzo de 2012, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 17º período de sesiones, celebrado en Durban del 28 de noviembre al 11 de diciembre de 2011: Segunda Parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 17º período de sesiones*, p. 2.

estuviera vinculado a la Convención, lo cual se infiere de los distintos proyectos de Acuerdo[627]. Esta intencionalidad, además, puede deducirse del art. 2(1), al establecer finalmente que el Acuerdo mejora "la aplicación de la Convención".

Por otra parte, el preámbulo del AP matiza que el mismo se guiará por los principios recogidos en la Convención, incluyendo tanto los principios de equidad como el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas[628]. Además, los principios son enunciados en los distintos preceptos que regulan los distintos pilares del Acuerdo. No obstante, se da una reconfiguración o reinterpretación del mismo, lo que no implica una incompatibilidad con el formulado en el propia Convención toda vez que, a efectos de eficacia, más que centrarse en las responsabilidades históricas el enfoque cambia para poner la lente en las "capacidades respectivas".

Además de ello, existe una multitud de preceptos del AP que establecen distintas conexiones, especialmente en lo relativo a los elementos institucionales. De esta manera, se apoya en la Secretaría de la CMNUCC para cuestiones tan relevantes, a efectos de la operatividad del instrumento jurídico, como la notificación y el registro de las CDNN que los Estados Partes comuniquen[629]. En este sentido, se establece una habilitación a la Secretaría de la Convención para que desempeñen las funciones inherentes a la misma[630]. Asimismo, la COP como órgano supremo de la Convención, va a actuar como órgano plenario en las reuniones de las Partes en el AP, siguiendo de esta manera la senda establecida en el PK, respecto a lo que a la organización institucional se refiere[631].

Finalmente, como señala la Profesora Giles Carnero, "el desarrollo de un régimen internacional sectorial, estructurado conforme al modelo de convenio marco y protocolos de desarrollo, ha sido el modelo elegido para la respuesta jurídica internacional ante el cambio climático […]"[632]. De esta manera, al igual que acontece en otros regímenes jurídicos internacionales sectoriales ambientales como, por ejemplo, el de protección de la capa de ozono, se opta por la solución de una convención marco que, para dar efectividad a su implementación, es necesario ser desarrollado a través de instrumentos jurídicos vinculantes, en este caso el PK y el AP.

---

[627] Véase, por ejemplo, el proyecto elaborado por el Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban, ADP.2015.11 Informal Note, *Draft agreement and draft decisión on workstreams 1 and 2 of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*, Edited versión of 6 November 2015, Re-issued 10 November 2015. Su párrafo 2, por ejemplo, establece que "In [*furtherance*][*pursuit*] of the objective, [principles and provisions] of the Convention [as set out in its Articles 2, 3 and 4], [including the principles of equity and common but differentiated responsibilities and respective capabilities in the light of different national circumstances,]]"

[628] Preámbulo del AP, pár. 3.

[629] Arts. 4(12) y 4(16) del AP.

[630] Art. 17(1) del AP.

[631] Art. 16 del AP; art. 13 del PK.

[632] Giles Carnero, R. (2021): *El régimen jurídico internacional…*, *op. cit.*, p. 21.

3.- El régimen jurídico internacional en materia de cambio climático: entramado de obligaciones sustantivas y procedimentales

Como se ha destacado, en la sección 2.2 sobre la naturaleza jurídica del AP en el presente Capítulo, la Profesora Chinkin desvincula el contenido del instrumento jurídico internacional, que puede contener más o menos obligaciones, con la naturaleza jurídica del mismo[633]. De esta manera, según la definición establecida por la Convención de Viena de 1969, un tratado puede contener preceptos con diferentes grados de obligatoriedad, porque lo que hace un tratado como tal es la forma del mismo, es decir, los aspectos formales. Esta cuestión, se pone especialmente de manifiesto en el AP, en el que se entremezclan disposiciones que pueden considerarse como "hard law", otras como "soft law" y otras simplemente no contienen ninguna obligación[634]. Se destaca así, no sólo la "variedad infinita" de los distintos instrumentos internacionales propuesta por el Juez Baxter, sino además la variedad de normas contenidas dentro de un mismo instrumento, para "afinar la norma, explotar su capacidad de adaptación a las necesidades de las Partes y promover el movimiento y el cambio"[635].

Especialmente en el ámbito del Derecho Internacional Ambiental, se consagra esta tendencia en los instrumentos jurídicos internacionales sobre la materia. De esta manera, un primer nivel lo encontramos en la reiterada sistemática de aprobar un tratado marco, que va a recoger un mínimo común a partir del cual se va a ir consolidando a través de venideros protocolos, fruto de nuevos entendimientos compartidos en las negociaciones[636]. De esta manera, la generalidad de las disposiciones de estos tratados marco, así como la delegación de su operatividad a los futuros protocolos, hacen que la mayor parte de sus preceptos sean recomendaciones, aspiraciones o expectativas, que son poco generadoras de obligaciones jurídicas. Aunque no se ha de minusvalorar que, en algunas ocasiones, puedan tener un potencial en el plano político que, pueden conllevar a la cristalización de derechos y obligaciones en los instrumentos posteriores.

---

633 Chinkin, C. (1989): The Challenge of Soft Law…, *op. cit.*, p. 851.

634 Véase entre otros: Pickering, J., MacGee, J.S., Karlsson-Vikhuyzen, S.I and Wenta, J. (2019): Global Climate Governance Between Hard and Soft Law: Can the Paris Agreement´s "Crème Brûlée" Approach Enhance Ecological Reflexivity?, *Journal of Environamental Law*, Vol. 31, Issue 1; Lawrence, P. and Wong, D. (2017): Soft law in the Paris Climate Agreement: Strength or weakness?, *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, Vol. 26, Issue 3; Rajamani, L. (2016): The Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations, *Journal of Environmental Law*, Vol. 28, Issue 2; Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, pp. 105-120; Bodansky, D., Brunnée, J. and Rajamani, L. (2017): *International Climate…*, *op. cit.*, pp. 251-257; Klein, D., Carazo M.P., Doelle, M., Bulmer, J. and Higham, A. (2017): *Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, New York; Juste Ruiz, J. (2018): <El tercer pilar del régimen internacional…, *op. cit.*, p. 32; Rodrigo, A.J. (2018): <El Acuerdo de París…, *op. cit.*, pp. 92-96; Fernández Egea, R. M. (2018): <Los nuevos objetivos…, *op. cit.*, pp. 103 y ss.

635 Baxter, R. R. (1980): International Law in "Her Infinity Variety", *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 29, No. 4, p. 566.

636 Véase, entre otros: Juste Ruiz, J. y Castillo Daudí, M. (2014): *La Protección del Medio Ambiente…*, *op. cit.*, p. 194.

Un segundo nivel lo podemos encontrar en la flexibilidad que se introducen en los protocolos que da operatividad al régimen jurídico, poniendo en funcionamiento el motor diseñado en la convención o tratado marco. Los preceptos de estos instrumentos internacionales van a ser los configuradores de los derechos y obligaciones que se van a aportar las soluciones al problema. De esta manera, como señalan los Profesores Abbott y Snidal, "la flexibilidad es especialmente importante cuando la incertidumbre o un problema difícil amenazan con alterar un *package deal* más grande (…) los Estados pueden incorporar disposiciones exhortatorias o imprecisas para abordar los problemas difíciles (…)", énfasis añadido[637].

Para un análisis somero de la tipología de disposiciones contenidas en los distintos preceptos del AP, a efectos de tener una visión general para posteriormente entrar en profundidad en los apartados sobre las CDNN, se hace conveniente ceñirse a los objetivos establecidos en el art. 2, así como al bloque de la mitigación y adaptación, puesto que el principal objeto de la presente tesis que aborda particularmente la técnica de las CDNN, esta dos áreas de intervención pueden formar parte de éstos instrumentos[638].

El art. 2 del AP establece los objetivos a conseguir en la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático. Aborda las 3 áreas concretas, a saber, la mitigación, la adaptación y la financiación. Respecto a la mitigación, para reducir los riesgos y efectos asociados al problema global que se aborda, se configura un límite máximo de mantener la temperatura media mundial "muy por debajo de 2ºC con respecto a los niveles preindustriales" y proseguir los esfuerzos para un límite de 1,5ºC con respecto a los niveles preindustriales. Como se ha señalado anteriormente, el Profesor Juste Ruiz resalta el cambio de operativa, pasando de objetivos concretos de reducción del PK a objetivos basados en la temperatura del AP[639].

Pero como el IPCC ha puesto de manifiesto, alcanzar el mantenimiento de temperatura global dentro de estos límites no garantiza que no se produzcan efectos adversos, por lo que se ve la necesidad de contemplar un segundo objetivo respecto a la adaptación[640]. Por su parte, para la adaptación se configura

---

[637] Abbott, K.W. and Snidal, D. (2000): Hard and Soft in International Governance, *International Organization*, Vol. 54, No. 3, p. 445.

[638] Distribución tomada de la estructura tripartita de Viñuales. Esta estructura atiende a estos tres elementos: (1) el objetivo, (2) las áreas de intervención y (3) las técnicas de implementación. *Véase:* Viñuales, J. E. (2018): <Epílogo: el Acuerdo de París y la transición ecológica> en Borrás Pentinat, S. y Villavicencio Calzadilla, P. (eds.), *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, pp. 276-277.

[639] Juste Ruiz, J. (2018): <El tercer pilar del régimen internacional…, *op. cit.*, pp. 33-35.

[640] *Véase:* IPCC (2014): *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I. II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Chante*, Core Writing Team, R. K. Pachauri and L. A. Meyers (eds.), Geneva, Switzerland, pp. 56 y ss.; IPCC (2018): *Calentamiento global de 1,5 ºC, Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 ºC con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento por erradicar la pobreza*, [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)], pp. 7 y ss.

un objetivo muy genérico, de tal forma que se limita a establecer que se aumente la capacidad de adaptación a los efectos negativos producidos por el cambio climático, sin que se comprometa la producción de alimentos. Para ello, la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de GEI, son fundamentales para que se pueda hablar de adaptación y, de esta manera, evitar el tercer pilar, las pérdidas y los daños producidos por los efectos adversos del cambio climático.

Por último, para la financiación se fija como objetivo "[s]ituar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero". Por lo tanto, establece que los flujos financieros han de alinearse con la consecución de un avance hacia el desarrollo resiliente al clima, así como a una bajada de emisiones de GEI. Este objetivo, al hablar de "trayectoria que conduzca a", es tan genérico que no proporciona un estándar objetivo a conseguir, ni qué nivel va a contribuir en los otros dos objetivos, es decir, a la adaptación y a la mitigación.

Estos objetivos, se vinculan tanto al desarrollo sostenible como a la erradicación de la pobreza. Esta cuestión, que aporta un amplio enfoque tanto multinivel como multisectorial que, unida a la flexibilidad de los mismos a través de una consecución a largo plazo (no introduce el elemento temporal de consecución), es la base para lograr un entendimiento entre las Partes negociadoras[641]. De hecho, las declaraciones de la India, entre otros Estados Pates, sobre la mitigación de GEI, siempre han ido vinculadas con la erradicación de la pobreza de sus nacionales[642].

El objetivo basado en la temperatura media global, se encuentra vinculado al "balance mundial", de tal manera que medirá la trayectoria de las emisiones globales netas y, en consecuencia, cuantificará la tendencia de la temperatura global. Es por ello que valorará el desempeño de la consecución del objetivo de reducción de GEI en función de la temperatura de una manera conjunta y no en función de la contribución que cada uno de los Estados Partes realicen para su consecución.

De hecho, los preceptos relacionados con las CDNN, como piedra angular para que se consiga alcanzar el máximo de emisiones GEI para posteriormente ir reduciendo, emplea un lenguaje que en algunos casos crea obligaciones dirigidas a "cada Parte" o a "las Partes" en su conjunto, aunque en otros casos,

[641] Thorgeirsson, H. (2017): <Objective (Article 2.1)> in Klein, D., Carazo, M. P., Doelle, M., Bulmer, J. and Highman, A.: *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary,* p. 125.

[642] Véase por ejemplo la declaración conjunta realizada por India, Argentina, Bolivia, China, Mali, Iraq, etc., en el Grupo de Trabajo Especial sobre la Acción Cooperativa a largo plazo durante la COP celebrada en Doha en 2012. Doc. FCCC/AWGLCA/2012/CRP.11: de 29 November 2012, *Submission from Argentina, Bolivia (Plurinational State of), China Democratic Republic of the Congo, Dominica, Ecuador, Egypt, El Salvador, India, Iran (Islamic Republic of), Iraq, Kuwait, Malaysia, Mali, Pakistan, Philippines, Saudi Arabia, Sri Lanka, Sudan, and Thailand*. En este mismo año, India realizó la Segunda Comunicación Nacional a la CMNUCC, en la que la pobreza y su incremento forma parte de sus "circunstancias nacionales"; Government of India (2012): *India: Second National Communication to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, Ministry of Environment & Forests.

las formas verbales utilizadas también permiten combinar estas obligaciones con otros preceptos que pueden calificarse de meras declaraciones de voluntad.

Un ejemplo claro lo podemos extraer de la expresión "las Partes se proponen lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible (…)"[643]. Esta disposición va dirigida, en general, a todas las Partes en su conjunto, no individualmente, y la conjugación del verbo denota aspiración más que una obligación internacional a contraer mediante el consentimiento. Otro ejemplo, se puede extraer del art. 4(19), en el que dirigido a "todas las Partes", se establece que "deberían esforzarse por formular y comunicar estrategias a largo plazo para un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero (…)", lo que conduce más a una recomendación que a una obligación[644].

Por otra parte, en relación con aquellas disposiciones relacionadas con el área de intervención de la adaptación, se establecen en el art. 7 ciertas disposiciones para la consecución del objetivo global de "aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático (…)"[645]. Si bien está intrínsecamente vinculada a las medidas "preventivas" de mitigación, los esfuerzos de éstas últimas confirman, como se ha indicado anteriormente, la necesidad de adaptación para reducir los efectos negativos el cambio climático. Pero a la vez se establecen otros que no aportan ninguna obligación y que, además, alcanzan un estatus de mera recomendación o una aspiración.

En este sentido, el AP también incluyen preceptos que son jurídicamente vinculantes, al introducir una obligación internacional o bien por la previsión de que, en un posterior desarrollo normativo, sea imposible eludir la regulación de esta cuestión en concreto. Como sugieren las Profesoras Suárez Pérez y Churie Kallhauge, las primeras disposiciones sobre la adaptación no tienen un peso jurídico relevante, aunque "su importancia no radica tanto en su carácter legal, sino en su capacidad para proporcionar una dimensión política que plantea la adaptación como piedra angular de la acción en el marco del AP y un contexto para los esfuerzos para los esfuerzos de adaptación"[646].

En el ámbito en el que nos estamos moviendo, la mayoría de las disposiciones vinculadas a la adaptación contenidas en el AP, se consideran como recomendaciones o "reconocimientos". De esta manera, destacando algunos ejemplos, las Partes reconocen que la adaptación afecta a los diferentes ámbitos territoriales, subnacional, nacional, regional e internacional (art. 7(2)), reconocen además las necesidades actuales de adaptación pueden ser limitadas si se incrementan los niveles de mitigación (art. 7(4)), reconocen también tener en cuenta las necesidades de las Partes que son Estados en desarrollo, especialmente aquellos que presentan una mayor vulnerabilidad a los efectos

[643] *Cfr.* Art. 4(1) del AP

[644] *Cfr.* Art. 4(19) del AP.

[645] *Cfr.* Art. 7(1) del AP.

[646] Suárez Pérez, I. and Churie Kallhauge, A. (2017): <Adaptation (Article 7)>, in Klein, D., Carazo, M. P., Doelle, M., Bulmer, J. and Highman, A.: *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary,* p. 202.

adversos del cambio climático (art. 7(6)). Como ejemplos de recomendaciones, pueden destacarse las indicadas en el art. 7(7) en las que "las Partes deberían reforzar" la cooperación en materia de adaptación o en el art. 7(10) según el cual "cada Parte debería, cuando proceda, presentar y actualizar periódicamente una comunicación sobre la adaptación".

La principal obligación que fija el instrumento jurídico en materia de adaptación, es la contenida en el art. 7(9) que establece que "[c]ada Parte deberá, cuando sea el caso, emprender procesos de planificación de la adaptación y adoptar medidas, como la formulación o mejora de los planes, políticas y/o contribuciones pertinentes (…)". Por ello, cada Parte, en función de sus circunstancias nacionales, participará en alguno de estos instrumentos que se proponen, permitiendo de esta forma que la adaptación sea parte también de la CDNN. Como señalan las Profesoras Suárez Pérez y Churie Kallhauge, se espera que las Partes se basen en la experiencia ya adquirida en la elaboración de los Planes Nacionales de Adaptación que, aunque inicialmente estaba diseñado como instrumentos destinados a los Estados en desarrollo, puede ser igualmente aplicado a los Estados desarrollados[647].

Por todo lo señalado, como indican los Profesores Bodler y Oberthür, se ha de "distinguir entre la forma jurídica y la estructura del AP en su conjunto y el contenido específico de sus obligaciones y elementos individuales"[648]. Es por ello que el análisis de los preceptos vinculados con las CDNN, que se desarrolla en el siguiente epígrafe, debe de tener en cuenta todas las cuestiones que, de forma genérica, se han abordado en esta sección.

4.- La naturaleza jurídica de las CDNN

Las Partes negociadoras del texto del AP se demoraron en abordar la forma jurídica del acuerdo de 2015, dejándolo abierto desde un principio, al establecer que el resultado de las negociaciones de las Partes en la CMNUCC, se ha de concretar en un "protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión acordada con fuerza legal"[649]. Asimismo, uno de los elementos centrales para dar operatividad a la mitigación de los GEI, permaneció sin una definición respecto a su naturaleza jurídica. En este sentido, en la COP celebrada en Varsovia se "[invitó] a todas las Partes a iniciar o intensificar los preparativos internos en relación con las contribuciones determinadas a nivel nacional, *sin perjuicio de su naturaleza jurídica* que tengan previsto realizar (…)", énfasis añadido[650].

[647] *Ibidem*: p. 210.

[648] Bodler, R. and Oberhür, S. (2017): <Legal Form of Paris Agreement…, *op. cit.*, p. 97.

[649] Documento FCCC/CP/2011/9/Add.1: que contiene la Decisión 1/CP.17: *Establecimiento de un Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada*.

[650] Decisión 1/CP.19: *Intensificación de los trabajos relativos a la Plataforma de Durban*, contenida en el Doc. FCCC/CP/2013/10/Add.1: de 31 de enero de 2014, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 19º período de sesiones, celebrado en Varsovia del 11 al 23 de noviembre de 2013: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 19º período de sesiones*, p. 4.

En esta misma línea, la COP en su vigésimo período de sesiones aprobó el "Llamado de Lima para la Acción Climática", en el que se realizó una observación respecto a dos cuestiones vinculadas a las CPDNN. Por un lado, las referencias que se hace respecto a estas contribuciones "se entenderán sin perjuicio de la naturaleza jurídica" de las mismas. Por otro lado, no entra a determinar el contenido que las CPDNN han tener[651]. Esta falta de precisión, fruto de una falta de entendimiento entre las Partes, tiene su reflejo en las distintas opciones incluidas en el anexo de la Decisión 1/CP.20 sobre los "elementos para un borrador de texto de negociación", en la que se incluye la preparación, mantenimiento, comunicación e implementación de sus "compromisos / contribuciones de mitigación / acciones de mitigación"[652].

Esta indefinición, seguiría presente en el borrador de texto de negociación de Ginebra, elaborado por el Grupo de Trabajo Especial de la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada en febrero de 2015 y que también se trasladaría al borrador de octubre del mismo año[653]. Incluso en la versión de 5 de diciembre, la de 9 de diciembre y la de 10 de diciembre se hace referencia a las ### de las Partes (no dando una denominación concreta a las mismas), indicándose, en una nota a pie de página, que estas se corresponden con sus "compromisos / contribuciones / otro" de mitigación, por lo que no prejuzga la terminología que finalmente se adoptara en el acuerdo final[654]. Si bien, en el texto final adoptado en el anexo de la Decisión 1/CP.21, se optó por utilizar el término de "contribuciones", la naturaleza jurídica de las mismas no estaba clara. Por un lado, porque de los textos negociadores no se establecen elementos que puedan servir para una correcta interpretación y, por otro lado, porque el artículo 4 del AP, en determinados aspectos, no tiene la suficiente claridad de redacción, ya sea "intencionadamente o no".

---

[651] Decisión 1/CP.20: *Llamado de Lima para la Acción Climática*, pár. 8, contenida en el Doc. FCCC/CP/2014/10/Add.1, de 2 de febrero de 2015, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 20º período de sesiones, celebrado en Lima del 1 al 14 de diciembre de 2014: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 20º período de sesiones*, p. 3.

[652] Véase, por ejemplo, el párrafo 8, Opción 1 y 2, del anexo de la Decisión 1/CP.20: *Elements for a draft negotiating text*.

[653] Véase: Work of the Contact Group on item 3, *Negotiating text, Advance unedited versión*, 12 February 2015, Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, Second sesión, part eight, 8-13 February 2015, Geneva, Switzerland; Work of the ADP contact group, *Draft agreement and draft decision on workstreams 1 and 2 of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*, Version of 23 October 2015.

[654] Doc. FCCC/ADP/2015/L.6/Rev.1: *Proyecto de Resultado de París: Proyecto de conclusiones revisado propuesto por los Copresidentes*, de 5 de diciembre de 2015, Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada, segundo período de sesiones, 12ª parte, París, 29 de noviembre a 5 de diciembre de 2015, Tema 3 del programa, p. 4; Proposal by the President, *Draft Text on COP 21 agenda item 4 (b) Durban Platform for Enhanced Action (decision 1/CP.17), Adoption of a protocol, another legal instrument, or an agreed outcome with legal forcé under de Convention aplicable to all Parties*, Version 1 of 9 December 2015 at 15:00, p. 3; Proposal by the President, *Draft Text on COP 21 agenda item 4 (b) Durban Platform for Enhanced Action (decision 1/CP.17), Adoption of a protocol, another legal instrument, or an agreed outcome with legal forcé under de Convention aplicable to all Parties*, Version 2 of 10 December 2015 at 21:00, pp. 17 y ss.

4.1.- Las CDNN como actos voluntarios de los Estados Partes

Como se ha indicado, el lenguaje utilizado en la formulación de la técnica jurídica de las CDNN, cuyo núcleo se regula en el art. 4 del AP, así como la precisión de sus disposiciones, su contenido normativo, los sujetos a los que se dirige y el mecanismo para su supervisión, han conducido a que, desde el ámbito de la doctrina, no haya un consenso sobre la naturaleza jurídica de las mismas[655]. En este sentido, algunos autores han afirmado que las contribuciones, realizadas por los Estados Partes, se tratan de promesas voluntarias que éstos realizan o una declaración de intenciones[656].

En esta línea, Faulk hace un símil con el tratado de no proliferación nuclear, como una justificación a que la lucha contra el cambio climático a través del modelo del AP no está perdida, a pesar de su voluntariedad[657]. De este modo, señala que el régimen de no proliferación nuclear "se volvió negociable en 1968 sólo porque los Estados con armas nucleares se comprometieron formalmente a buscar de buena fe el desarme nuclear. El hecho que no lo hicieran debería haber socavado el tratado desde el punto de vista del Derecho Internacional, pero hasta ahora esta negativa a cumplirlo ha sido retóricamente advertida por los Estados no nucleares, pero sin producir un desafío al acuerdo en sí"[658].

Sin embargo, el Tratado de no proliferación establece en su artículo VI que "[c]ada Parte en el Tratado se compromete a celebrar negociaciones de buena fe sobre medidas eficaces relativas a la cesación de la carrera de armamentos nucleares en fecha cercana y completo bajo estricto y eficaz control internacional". En este sentido, no estamos ante la "voluntariedad de los Estados" en el establecimiento de medidas para la no proliferación de armas nucleares ni siquiera ante una obligación de los Estados a negociar, *pactum de negotiando*[659].

Esto requiere, como se recogió en la Opinión Consultiva de la CIJ sobre armas nucleares en 1996, la aplicación del principio "de buena fe", por lo que las

---

[655] Como pone de relieve la Profesora Rajamani, el carácter jurídico de las disposiciones del AP puede ser definido a través de varios elementos, a saber, su localización en el texto, los sujetos a los que va dirigida, el contenido normativo, el lenguaje utilizado, la precisión en su redacción y la supervisión en su cumplimiento. Rajamani, L. (2016): The Paris Agreement…, *op. cit.*, p. 343

[656] Falk, R. (2016): "Voluntary" International…, *op. cit.*; Falkner, R. (2016): The Paris Agreement and the new logic of international climate politics, *International Affairs*, Vol. 92, Issue 5; Slaugther, A.M. (2015): El enfoque de París para la gobernanza global, *Proyect Syndicate*. Puede consultarse la página web: <https://www.project-syndicate.org/commentary/paris-agreement-model-for-global-governance-by-anne-marie-slaughter-2015-12/spanish?barrier=accesspaylog0,> última consulta: 10 de enero de 2023.

[657] Tratado de no proliferación de armas nucleares, adoptado el 1 de julio de 1968 y abierto a la firma en la misma fecha. Entró en vigor el 5 de marzo de 1970 y actualmente son 93 Estados los firmantes y 191 Estados Partes. España se adhirió mediante el instrumento de 13 de diciembre de 1987, *BOE* núm. 313, de 31 de diciembre de 1987.

[658] Falk, R. (2016): Voluntary" International…, *op. cit.*

[659] En este sentido véase: Lodgaard, S. (2011): *Nuclear Disarment and Non-Proliferation: Toward a nuclear-weapon-free world*, Routledge, New York, p. 85-86. Rietiker, R. (2014): <The Meaning of Article VI of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: Analysis Under the Rules of Treaty Interpretation>, in Black-Branch, J.L. y Fleck, D. (eds.): *Proliferation in International Law*, Vol. I, Springer, Asser Press, Berlin, pp. 52-54.

Partes tienen una obligación que, más que de comportamiento es de resultado, es decir, lograr un acuerdo final[660]. En palabras del Juez Muhammed Bedjaoui, "(…) creo (…) que de hecho existe una obligación general doble, erga omnes oponible, de negociar de buena fe y de lograr el resultado deseado. En efecto, no es descabellado pensar que, teniendo en cuenta la unanimidad al menos formal en este ámbito, esta doble obligación de negociar de buena fe y lograr el resultado deseado ha adquirido ya, 50 años después, un carácter de costumbre"[661].

Partiendo de esta base, cada vez más Estados se han sumado a acuerdos informales sobre medidas para la realización de controles sobre la exportación de material nuclear[662]. Estos acuerdos tienen una base voluntaria y, por lo tanto, no derivan de las obligaciones derivadas del Tratado de no proliferación. Asimismo, el ofrecimiento a las salvaguardias y a la verificación del Organismo Internacional de Energía Atómica (en adelante, OIEA), son acuerdos que se celebran entre los Estados que se están dispuestos a que el organismo pueda realizar un control para comprobar que los materiales nucleares, que se encuentran dentro de la jurisdicción de un Estado, no se estén destinando a la fabricación de armas nucleares[663]. Los acuerdos celebrados son jurídicamente vinculantes para el Estado que lo celebra, aunque por lo general, el Estado que lo celebra suele hacer ciertas reservas para que la inspección no se realice en todas las instalaciones, principalmente alegando en su declaración el compromiso a la seguridad nacional[664].

En este sentido, por lo tanto, se encuentran notables diferencias entre este modelo y el que se ofrece en el marco del AP. Por un lado, el Tratado de no proliferación no establece una obligación a los Estados para la adopción de medidas a través de acuerdos voluntarios. Por el contrario, el AP contiene expresamente una obligación, que se desprende de su artículo 4(2): "Cada Parte

---

[660] International Court of Justice, *Advisory Opinion on Legality of the threat or use of nuclear weapons*, 8 July 1996, par. 99, p. 264.

[661] *Ibidem*.

[662] Entre estos acuerdos voluntarios se encuentran, entre otros, *Australia* Group, the *Missile Technology Control* Regime; the *Hague Code of Conduct Against the Proliferation of Ballistic* Misssiles; the *Nuclear Suppliers* Group; the *Zangger Committee*; the *Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use and Technologies.* Black-Branch, J.L. and Fleck, D. (2014): *Proliferation in International Law…. op. cit.*, p. 11.

[663] El OIEA fue aprobado el 23 de octubre de 1956 por la Conferencia sobre el Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica. Entró en vigor el 29 de julio de 1957.
Para más información sobre los acuerdos de aceptación de las salvaguardias, puede consultarse la Circular Informativa INFCIRC/153: de mayo de 1971, *Estructura y contenido de los acuerdos entre los Estados y el Organismo requeridos en relación con el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares*. Disponible en la página web: <https://www.iaea.org/topics/safeguards-legal-framework/more-on-safeguards-agreements>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[664] Por ejemplo, en el ofrecimiento norteamericano de sometimiento voluntario a las salvaguardias, el Presidente de los Estados Unidos declara que, "cuando se apliquen esas salvaguardias en relación con el Tratado, los Estados Unidos permitirán que el Organismo Internacional de Energía Atómica aplique sus salvaguardias a todas las actividades nucleares de los Estados Unidos, con la única excepción de aquellas que tengan importancia directa para la seguridad nacional". Véase: Houck, F.S. (1985): El ofrecimiento norteamericano de sometimiento voluntario a las salvaguardias: Reseña de su historia y aplicación, *OIEA Boletín*. Puede consultarse en la web: https://www.iaea.org/sites/default/files/27203491318_es.pdf, última consulta: 10 de enero de 2023.

deberá preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que tenga previsto efectuar"[665]. El análisis de esta disposición se abordará en el siguiente epígrafe de la presente tesis.

Si bien, esta valoración sobre las CDNN, como mecanismos voluntarios y no parte de una obligación convencional, puede derivarse de la práctica originada tras la aprobación del Acuerdo de Copenhague[666]. La Decisión 2/CP.15, contempla que "[l]as Partes del anexo I se comprometen a aplicar, individual o colectivamente, las metas cuantificadas de reducción de las emisiones relativas al conjunto de la economía para 2020 (…)" y "[l]as Partes no incluidas en el anexo I de la Convención aplicarán medidas de mitigación, entre ellas las que presenten a la secretaría usando el formulario que figura en el apéndice II (…)"[667]. Como finalmente se "tomó nota" del Acuerdo de Copenhague, los compromisos que presentaron las Partes fueron "voluntarios" y, por lo tanto, no tuvieron como consecuencia la existencia de una obligación jurídica convencional[668]. Este enfoque bottom-up, fue mantenido por el AP para avanzar en una solución para mitigar los efectos del cambio climático.

Esta iniciativa, que partió de las negociaciones "en el pasillo" entre Brasil, China, India, Sudáfrica y Estados Unidos, recuerda en su enfoque a los acuerdos voluntarios que, a último de la década de los noventa y principio de los dos mil, empezó a tener un mayor auge. Las iniciativas de los acuerdos voluntarios ambientales pueden optar, siguiendo al Profesor Sullivan, por cuatro enfoques diferentes: compromisos unilaterales (ya sean individuales o colectivos),

---

[665] Esta interpretación es compartida por la doctrina mayoritaria. Véase: Savaresi, A. (2016): The Paris Agreement: a new beginning?, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol. 34, Issue 1, p. 20; Rajamani, L. (2016): Ambition and Differentiation…, *op. cit.*, p. 497; Rajamani, L. and Brunnée, J. (2017): The Legality of Downgrading Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement: Lessons from the US Disengagement, *Journal of Environmental Law*, Vol. 29, Issue 3, p. 541-541; Zaman, S.T. (2015): Exploring the Legal Nature of Nationally Determined Contributions (NDCs) under International Law*, Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 26, No. 1, p. 107; Bergkamp, L. and Stone, S. J. (2015): *The Trojan Horse…*, *op. cit.*, p. 14. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=2715145> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2715145 >, última consulta: última consulta: 10 de enero de 2023; Bokansky, D. (2016): The Legal Character of the Paris Agreement, *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 25, Issue 2, p. 5; Voigt, C. and Ferreira, F. (2016): Dynamic Differentiation: The Principles of CBDR-RC, Progression and Highest Possible Ambition in the Paris Agreement, *Transnational Environmental Law*, Vol. 5, Issue 2, p. 297; Winkler, H. (2017): <Mitigation (Article 4)> in Klein, D., Carazo, M.P., Doelle, M., Bulmer, J., and Higham, A. (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, New York, p. 146; Fernández Egea, R. M. (2018): <Los nuevos objetivos…, *op. cit.*, p. 113; Rodrigo, A.J. (2018): <El Acuerdo de París…, *op. cit.*, p. 79.

[666] Decisión 2/CP.15: *Acuerdo de Copenhague*, contenida en el Doc. FCCC/CP/2009/11/Add.1: de 30 de marzo de 2010, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 15º período de sesiones, celebrado en Copenhague del 7 al 19 de diciembre de 2009: medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 15º período de sesiones*.

[667] Decisión 2/CP.15: *Acuerdo de Copenhague*, págs. 4 y 5, contenida en el Doc. FCCC/CP/2009/11/Add.1: de 30 de marzo de 2010, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 15º período de sesiones, celebrado en Copenhague del 7 al 19 de diciembre de 2009: medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 15º período de sesiones*, p. 6.

[668] Véase los compromisos presentados por las Partes en el marco del Acuerdo de Copenhague en: Annex I: Information relating to pledges for emisión reductions as submitted by Annex I Parties and compiled by the Secretariat, in Doc. FCCC/KP/AWG/2010/INF.1: de 20 May 2010, *Item 3 of the provisional agenda: Consideration of further commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol*,

acuerdos de naturaleza privada entre los contaminadores y los afectados por la contaminación, acuerdos entre el sector industrial y las autoridades públicas y, por último, los programas voluntarios que las autoridades públicas desarrollan[669]. Estos instrumentos pueden servir como un suplemento o bien reemplazar la regulación tradicional del "command-and-control"[670]. Estados Unidos ya tenía la experiencia previa, por ejemplo, la Agencia de Protección del Medioambiente lanzó, a través del programa denominado "Partners for the Environment", que incluía el "33/50 Program" y del "Climate Wise Program".

En este sentido, ya se alertó de ciertos problemas que pueden surgir en la aplicación de estos acuerdos voluntarios, especialmente cuando se opta por el enfoque de los compromisos unilaterales compartidos. De este modo, el esfuerzo compartido entre todos redunda en un beneficio global, pero puede existir sujetos que se beneficien sin aportar su contribución para lograr el compromiso colectivo, son los denominados "free riders"[671].

4.2.- Las CDNN como obligaciones de comportamiento o de resultado

Dentro del AP, como rasgo característico del Derecho Internacional Ambiental, se pueden distinguir distintas obligaciones que pueden tener un carácter procedimental o bien uno sustantivo. Las obligaciones procedimentales son identificadas con aquellos deberes que se imponen a los Estados a través del instrumento jurídico internacional, a saber, notificar, consultar, informar, etc., mientras que, las obligaciones sustantivas, son identificadas con aquellas que requieren de las acciones o conducta de los Estados[672]. Éstas últimas pueden ser obligaciones de resultado o de comportamiento/conducta[673].

Esta clasificación, tomó relevancia tras el proyecto de artículos de la CDI, propuesto por Ago, sobre la responsabilidad de los Estados por hechos ilícitos[674]. No obstante, la doctrina no ha sido pacífica respecto a su definición, de tal manera que, más que estar de acuerdo con el concepto ofrecido por Ago, se inclinan por una concepción más ajustada al enfoque ofrecido por el Derecho civil[675]. En el contexto de la presente tesis, se va a entender como obligación de

---

669 Sullivan, R. (2005): *Rethinking Voluntary Approaches in Environmental Policy*, Edward Elgar, Northampton, Massachusetts, p. 4.

670 Delmas, M. A. and Terlaak, A. K. (2001): A Framework for Analyzing Environmental Voluntary Agreements, *California Management Review*, Vol. 42, No. 3, p. 44.

671 *Ibidem*: p. 53; Delmas, M. and Keller, A. (2005): Free riding…, *op. cit.*; Mosier, S. and Fisk, J. (2013): Can Local Voluntary Environmental Programs "Work"? An Examination of Fort Collins (Colorado) Climate Wise Program, *Environmental Management*, Vol. 51, Springer. Prakash, A. and Potoski, M. (2007): Collective Action through Voluntary Environmental Programs: A Club Theory Perspective, *The Policy Studies Journal*, Vol.35, No. 4.

672 Brunnée, J. (2020): Procedure and substance…, *op. cit.*, p. 100.

673 *Ibidem*: p. 102-103.

674 Ago, R. (1970): *Segundo informe sobre la responsabilidad de los Estados: Origen de la responsabilidad internacional*, Doc. A/CN.4/233.

675 Dupuy, P. M. (1984): Le fait générateur de la responsabilité internationale des États, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 188, pp. 47-48; Dupuy, P.M. (1999): Reviewing the Difficulties of Codification: On Ago´s Classification of Obligations of Means and Obligations of Result in Relation to State Responsibility, *European Journal of International Law*, Vol. 10, búm. 2, p. 375; Combacau, J. and Alland, D. (1985): "Primary" and "Secondary" rules in the law of State responsibility: categorizing

conducta o comportamiento, aquella en la que el Estado tiene el deber de "esforzarse" para lograr un resultado determinado[676]. Se requiere, por lo tanto, que el sujeto contemple unos estándares concretos, es decir, unos parámetros de diligencia debida (en términos del derecho civil, estaríamos hablando de negligencia, en caso de no observarse)[677]. Mientras que, en la obligación de resultado, el Estado tiene el deber de conseguir un resultado concreto[678].

Desde la doctrina se ha prestado poca atención en la elaboración de una Teoría General sobre las obligaciones jurídicas internacionales[679]. Principalmente, se ha centrado en la determinación de las fuentes que crean las obligaciones, pero esta cuestión no solventa determinadas cuestiones sobre cómo se genera la obligación, porque, como señala el Profesor Franck "el pedigrí está lejos de ser el único indicador de la seriedad con la que se tomará la norma, en particular si la regla entra en conflicto con el interés propio de un Estado", por lo que otros parámetros como la legitimidad, puede despejar dudas sobre el porqué los actores internacionales, bajo determinadas circunstancias, cumplen una norma[680].

Es por ello que, teniendo en cuenta que, por un lado, no se ha consolidado una Teoría General sobre las Obligaciones y, por otro lado, que otros factores son determinantes, además de las fuentes formales que crean la obligación, se ha considerado que la Teoría propuesta por la Profesora Brunnée y el Profesor Toope, basada en el origen de las obligaciones jurídicas internacionales, a través de los criterios de legalidad de Lon Fuller, puede ser interesante para abordar el objetivo central de la tesis, la técnica de las CDNN. En este sentido, en consonancia con la Teoría del Profesor Franck, la legitimidad en el proceso de elaboración de las normas internacionales, juegan un papel fundamental. Además, no podría ser de otra manera, toda vez que la metodología utilizada apostó por este enfoque.

En esta línea, la obligación jurídica internacional, además de que esta pueda ser clasificada como obligación de conducta o de resultado (a efectos, tanto de contenido y operatividad como de responsabilidad internacional o de "rendir cuenta"), se construye a través de un proceso que se desarrolla en tres etapas, a saber, el entendimiento compartido, el criterio de legalidad y la práctica de la misma. Como señalan la Profesora Brunnée y el Profesor Toope, sólo cuando una norma internacional sigue este proceso, puede hablarse de que surge una obligación jurídica internacional, en el sentido de que los actores a los

---

international obligations, *Netherlands Yearbook of International Law*, pp. 84-86; Gautier, P. (2012): <On the classification of obligations in International Law> in Hestermeyer, H. P., König, D., Matz-Lück, N., Röben, V., Seibert-Fohr, A., Stoll, P. T. and Vöneky, S. (eds.): *Coexistence, Cooperation and Solidarity: Liber Amicorum Rüdifer Wolfrum*, Vol. I, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, p. 856-857; Brunnée, J. (2020): Procedure and substance…, *op. cit.*, p. 155.

[676] Dupuy, P.M. (1984): Le fait générateur de la responsabilité…, *op. cit.*, p. 47.

[677] Dupuy, P.M. (1999): Reviewing the Difficulties…, *op. cit.*, p. 378; Dupuy, P.M. (1984): Le fait générateur de la responsabilité, *op. cit.*, 48.

[678] Dupuy, P.M. (1999): Reviewing the Difficulties…, *op. cit.*, p. 378; Brunnée, J. (2020): *op. cit.*, 155.

[679] Gautier, P. (2012): <On the classification…, *op. cit.*, p. 853; Brunnée, J. (2020): Procedure and substance…, *op. cit.*, pp. 9-15.

[680] Fanck, T.M. (1988): Legitimacy in the International System, *The American Journal of International Law*, Vol. 82, No. 4, p. 705.

que se dirige tienen un verdadero sentido de cumplimiento, "fidelidad"[681]. *Sensu* contrario, si la norma es creada sin una interacción previa de los actores que se van a comprometer y sientan que su cumplimiento se deriva de la legitimidad, difícilmente su práctica será concordante con el texto.

Quedémonos, de momento, con la clasificación de la obligación contenida en el art. 4(2) del AP, dejando el análisis de los criterios de legalidad de Lon Fuller una vez que se haya completado el examen del contenido de la obligación en el siguiente capítulo de esta tesis. Esta disposición, localizada en la parte operacional del Tratado, va dirigida a "cada Parte", lo que denota una obligación individual y, por lo tanto, no colectiva. Asimismo, la utilización del verbo en su forma imperativa, "deberá", indica la intención de generar obligaciones que, acompañado de su contenido normativo, a saber, "preparar, comunicar y mantener…", introduce comportamientos que los Estados han de seguir. De esta manera, nos encontramos ante una obligación de conducta, tal como así lo ha manifestado también la doctrina dominante[682]. Esta obligación además no es sustantiva, toda vez que se enmarca dentro del ámbito procedimental.

Este precepto continúa estableciendo que "[l]as Partes procurarán adoptar medidas de mitigación internas, con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones"[683]. En este caso, la disposición se dirige a "todas las Partes", para que "procuren adoptar medidas de mitigación interna", y que, una visión conjunta del precepto, nos hace una idea de la obligación que subyace[684]. Si lo ponemos en conexión con el art. 3, que establece que todas las Partes han de realizar "esfuerzos ambiciosos" a la hora de la comunicación de sus CDNN, podemos hacer referencia a la diligencia debida, más que a una obligación de comportamiento[685].

De todas formas, como indica la Profesora Voigt, aunque la diligencia debida "no se refiere a un estándar estricto de conducta ni a una obligación de resultado, el margen de discreción soberana en su aplicación es a menudo muy amplio y brinda una gran flexibilidad a los actores involucrados. Sin embargo, *no*

---

[681] Brunnée, J. and Toope, S. J. (2011): International Law…, *op. cit*., p. 308; Brunnée, J. and Toope, S. J. (2013): *Legitimacy and Legality…*, *op. cit.*, pp. 52-55.

[682] Véase: Savaresi, A. (2016): The Paris Agreement…, *op. cit.*, p. 20; Rajamani, L. (2016): Ambition and Differentiation…, *op. cit.*, p. 497; Rajamani, L. and Brunnée, J. (2017): The Legality of Downgrading…, *op. cit.*, p. 541-541; Zaman, S.T. (2015): Exploring the Legal Nature…, *op. cit.*, p. 107; Bergkamp, L. and Stone, S. J. (2015): *The Trojan Horse of …, op. cit.,* p. 14. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=2715145> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2715145>, última consulta: 10 de enero de 2023; Bokansky, D. (2016): The Legal Character of the Paris Agreement, *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 25, Issue 2, p. 5; Voigt, C. and Ferreira, F. (2016): Dynamic Differentiation…, *op. cit.*, p. 297; Winkler, H. (2017): <Mitigation…, *op. cit.*, p. 146; Bodansky, D., Brunnée, J. and Rajamani, L. (2017): *International Climate…*, *op. cit.*, p. 231; Fernández Egea, R. M. (2018): <Los nuevos objetivos…, *op. cit.*, p. 113; Rodrigo, A.J. (2018): <El Acuerdo de París…, *op. cit.*, p. 79.

[683] Art. 4(2), segunda oración, del AP.

[684] Winkler, H. (2017): <Mitigation…, *op. cit.*, pp. 147-148.

[685] Si bien aquí se da una pincelada sobre la introducción de la diligencia debida en la parte operativa del AP, este tema se abordará en profundidad en el Capítulo III de la tesis.
Sobre esta cuestión puede consultarse: Brunnée, J. (2020): Procedure and substance…, *op. cit.*, p. 200; Voigt, C. (2016): The Paris Agreement: What is the standard of conduct for parties?, *Question of International Law*, diponible en la página web: <http://www.qil-qdi.org/paris-agreement-standard-conduct-parties/>, última consulta: 10 de enero de 2023.

dejan de tener valor normativo". Este valor normativo, que requiere de los Estados la adopción de medidas para mitigar el cambio climático, se refleja en el art. 13, que regula el marco de transparencia, que establece en su apartado (5) que el propósito del mismo "es dar una visión clara de las medidas adoptadas para hacer frente al cambio climático (…)", es por ello que estas medidas se han de adoptar.

Asimismo, haciendo una reducción al absurdo, si los Estados Partes no implementan acciones internas de mitigación, difícilmente podrán alcanzar los objetivos de sus propias contribuciones y, por ende, la información a proporcionar como parte de sus obligaciones procedimentales, por lo que carecería de sentido. En esta línea, el artículo 13(7), que establece que "[c]ada Parte deberá proporcionar periódicamente (…) información", que permita evaluar los progresos alcanzados y el cumplimiento de la CDNN presentada. Todo ello, se refuerza si consideramos que utiliza el imperativo, "procurarán", en la versión inglesa del texto "shall pursue", que denota un lenguaje obligatorio[686].

Por ello, nos encontramos ante una obligación de procedimiento consistente en una conducta y un estándar de comportamiento, ambos recogidos en el art. 4(2) y no implican un resultado concreto, sino que induce a los Estados a que sigan un determinado comportamiento. Aunque, como bien señala la Profesora Brunnée, si vemos el objetivo a conseguir en la primera y sucesivas CDNN, sólo en este "sentido limitado" podríamos considerar la primera frase de esta disposición como una obligación de resultado[687]. Si bien es cierto que, pueden presentarse dudas sobre su vinculación con los objetivos climáticos del AP, establecido en su art. 2. Cuestión que tiene una gran importancia, si tenemos en cuenta que la técnica jurídica principal del instrumento jurídico internacional son las CDNN, lo que implica que, de su eficacia, depende la consecución de los objetivos climáticos del art. 2, especialmente el basado en la temperatura global.

La vinculación entre objetivos-esfuerzos (de mitigación, adaptación, financiación, transferencia de tecnología, fomento de la capacidad y transparencia), viene establecida en el artículo 3. Podríamos decir que se encarga de cohesionar, vincular, hacer de "bisagra" o "motor", entre los objetivos del AP y las distintas áreas de acción (cooperación internacional) establecidas en su articulado, que establecen las obligaciones para su consecución[688]. Además de ello, este artículo se dirige a "todas las Partes", en las dos obligaciones que contiene. Por estas razones, el Profesor Juste Ruiz afirma que el AP tiene una "vocación de globalidad que se proyecta tanto en el plano subjetivo como en el plano sustantivo"[689].

---

[686] Rajamani, L. (2016): The 2015 Paris Agreement…, *op. cit.*, p. 343; Bodansky, D., Brunnée, J. and Rajamani, L. (2017): *International Climate…*, *op. cit.*, p. 231

[687] Brunnée, J. (2020): Procedure and substance…, *op. cit.*, p. 199.

[688] Como señala Oberthür, "[m]ientras que el artículo 2 define el propósito del Acuerdo de París, el artículo 3 es una bisagra y un motor porque vincula ese propósito con obligaciones específicas en otros artículos y requiere esfuerzos ambiciosos y progresivos de las partes a lo largo del tiempo". *Cfr.* Oberthür, S. (2017): <Legal Form of the Paris Agreement´s and Nature of Its Obligations> in in Klein, D., Carazo, M.P., Doelle, M., Bulmer, J., and Higham, A. (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, New York, p. 96.

[689] Juste Ruiz, J. (2018): <El tercer pilar del régimen internacional…, *op. cit.*, p. 36.

La primera parte de la disposición, establece que "las partes" han de "realizar y comunicar los esfuerzos ambiciosos (…) con miras a alcanzar el propósito" del AP, que se establece en el artículo 2. Estos esfuerzos que se plasmarán a través de las CDNN, por lo tanto, son aplicables tanto a los Estados desarrollados como a los Estados en desarrollo (ampliación de la subjetividad en la acción climática) y, como señala el Profesor Salinas Alcega, "[c]on ello se termina con la lógica simplista que antes presidía el esquema de atribución de obligaciones de reducción de emisiones de GEI que (…) estaba en la base de la ineficacia misma del modelo de gestión del clima"[690].

Esta primera parte, por lo tanto, se trata de una obligación de procedimiento que tiene un carácter general, que impone un deber de conducta, "realizar y comunicar los esfuerzos", que las Partes han de cumplir, principalmente a través de los cauces de los artículos relacionados. La Profesora Rajamani, indica que el "término "esfuerzos" se utiliza para excluir la necesidad de caracterizar la gama completa de acciones en el AP como "contribuciones". Esta gama de acciones incluye contribuciones de mitigación, panificación e implementación de la adaptación y provisión de recursos financieros a Estados en desarrollo"[691].

La segunda parte del precepto, introduce una cláusula orientada hacia la eficacia del instrumento jurídico internacional. De esta manera, dispone que "[l]os esfuerzos de todas las Partes representarán una *progresión* a lo largo del tiempo (…)", por lo que se trata de una obligación general, tanto subjetivamente, dirigida a "todas las Partes", como sustantivamente, se centra en todos "los esfuerzos" de mitigación, adaptación, financiación, entre otros[692]. El precepto continúa incluyendo una cláusula para tener en cuenta la realidad que tienen los Estados en desarrollo para la aplicación del AP, por lo que es necesario prestar apoyo a éstos por parte de los Estados desarrollados.

4.3.- Las CDNN como declaraciones unilaterales

La CDI, consciente de que "las considerables polémicas entre los autores", tanto sobre el alcance como sobre la definición de los actos unilaterales, no permitirían llegar a un amplio consenso, se decidió a abordar la materia en cuestión para aportar claridad[693]. Entre tanto, la CIJ, en el asunto de los *ensayos nucleares*, estableció algunas claves para la determinación de los actos unilaterales[694].

[690] Salinas Alcega, S. (2018): El Acuerdo de París…, *op. cit.*, p. 68.

[691] Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, p. 98-99.

[692] Art. 3, segunda oración, del AP.

[693] CDI (1971): *Documento del vigésimo tercer período de sesiones: Examen de conjunto del Derecho internacional y otros documentos*, Volumen II, Segunda Parte, pp. 63-54.

[694] CIJ, sentencia de 20 de diciembre de 1974, relativa al asunto de los ensayos nucleares (Nueva Zelandia contra Francia).

En este sentido, la CJI señaló que "[l]as declaraciones que revisten la forma de actos unilaterales y que se refieren a situaciones de hecho o de derecho pueden tener como efecto la creación de obligaciones jurídicas. (…) Un compromiso de esta naturaleza, expresado públicamente y con la intención de obligarse, incluso aunque no se haga en el contexto de negociaciones internacionales, es obligatorio. En estas circunstancias no se exige un *quid pro quo* ni ninguna posterior aceptación de la declaración, ni incluso ninguna contestación o reacción de otros Estados, para que esta declaración surta efecto, puesto que tal requisito sería incompatible con la naturaleza estrictamente unilateral del acto jurídico mediante el cual se pronunció el Estado"[695]. El art. 38 del Estatuto de la CIJ, considera la jurisprudencia como un "medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho" y, tomándolo como referencia de las fuentes del DIP, no contempla los actos unilaterales. Es evidente que esta configuración, produce ciertas lagunas que deberían de ser solventadas[696].

Para colmar estas lagunas, la CDI con base a la labor ya realizada en el ámbito jurisprudencial, ha abordado esta cuestión. En esta línea, el Grupo de Trabajo de la CDI, consideró en 1996 que los actos unilaterales de los Estados tienen especial importancia, toda vez que el derecho de los tratados no "agota el tema (…) de las fuentes del Derecho internacional"[697]. Finalmente, la CDI optó por aprobar un texto en el que se contienen los principios rectores que son aplicables a las declaraciones unilaterales de los Estados, en vez de que cristalizara en una Convención[698]. Como afirma el Profesor Rodríguez Cedeño, la CDI concluyó con "la adopción de unos Principios Rectores que sin ser reflejo de una exacta labor de codificación y desarrollo progresivo, contribuyen con su funcionamiento en el ámbito internacional"[699]. El texto resultante, hace una aproximación a los actos unilaterales *stricto sensu* a través de un análisis de los distintos casos que guardan relación con el tema[700].

Sin embargo, en todo este tiempo se ha omitido definir un concepto general. Para el Profesor Remiro Brotons, ateniéndose a la jurisprudencia, los actos unilaterales son, "bajo ciertas condiciones", "declaraciones verbales o escritas de los representantes de un Estado en relación con determinadas situaciones de hecho o de derecho producen, sin necesidad del concurso de la

---

[695] *Ibidem*: pár. 49.

[696] A este respecto, la Profesora Kassoti adopta el concepto de "fuentes del Derecho" para hacer referencia a los "procedimientos y/o métodos para la creación de normas legales" y, en este contexto, argumenta las limitaciones que partir del art. 38 del Estatuto de la CIJ, es erróneo, entre otras cuestiones por considerar que mantener la afirmación de que la Sociedad Internacional no ha cambiado, sería una cuestión absurda. Véase: Kassoti, E. (2015): The Juridical Nature of Unilateral Acts of States in International Law, *Queen Mary Studies in International Law*, Vol. 20, Edited by Fitzmaurice, M., Okowa, P. and Singer, S., Brill Nijhoff, Leiden, Boston, pp. 17-21.

[697] CDI (1996): *Informe de la Comisión a la Asamblea General sobre la labor realizada en su cuadragésimo octavo período de sesiones*, Vol. II, Segunda Parte, p. 155.

[698] Doc. A/CN.4/L.703: de 20 de julio de 2006, *Texto de los principios rectores aplicables a las declaraciones unilaterales de los Estados capaces de crear obligaciones jurídicas aprobado por la Comisión*.

[699] Rodríguez Cedeño, V. (2008): De la interpretación y la revocación de los Actos Unilaterales en estricto sentido, *ACDI*, Bogotá, Año 1, No. 1, p. 91.

[700] Como señala la Profesora Kassoti, el enfoque por el que optó el Relator Especial era global u holístico, pero, ante las discrepancias surgidas en el seno de la CDI, finalmente por este enfoque por casos. Kassoti, E. (2015): The Juridical Nature of Unilateral…, *op. cit.*, p. 63.

voluntad de otros sujetos, un efecto de creación de obligaciones y/o pérdida de derechos para quien las realiza"[701]. Para la CDI, los actos unilaterales *stricto sensu* son "declaraciones formuladas públicamente por las que se manifieste la voluntad de obligarse podrán surtir el efecto de crear obligaciones"[702].

En el texto de los principios rectores elaborado por la CDI en 2006, para que un acto pueda alcanzar el estatus de declaración unilateral, es decir, puedan surtir obligaciones jurídicas y el alcance de las mismas, se exigen ciertos requisitos y siempre con determinados efectos jurídicos, a saber[703]:

a) "Formulación pública
b) Manifieste la intención de obligarse para que surtan los efectos de crear obligaciones jurídicas, fundadas en la buena fe.
c) Ha de emanar de una autoridad con competencia
d) Pueden realizarse por escrito u oralmente y dirigidas a la Comunidad internacional, a uno o varios Estados o a otras Entidades
e) Surgen obligaciones si se ha enunciado en términos claros y precisos
f) El alcance de las obligaciones han de ser interpretadas de forma restrictiva, teniendo en cuenta el texto, su contexto y las circunstancias en las que fueron formuladas
g) Será nula si entra en oposición con una norma imperativa del Derecho Internacional
h) No puede surgir obligaciones para otros Estados, si no han aceptado claramente la declaración
i) No puede ser revocada arbitrariamente".

Además, la Profesora Torres Cazorla, resalta especialmente que no se puede olvidar que el principio de buena fe rige en estos actos[704]. De esta manera, no se pueden hacer declaraciones unilaterales que puedan hacer expectativas a los demás, sin pretender que no puedan ser posteriormente cumplidas. Como la CIJ señaló en el asunto de las pruebas nucleares, "[u]no de los principios básicos que rigen la creación y el cumplimiento de las obligaciones legales cualquiera que sea su origen, es el principio de buena fe. La confianza y la seguridad son inherente a la cooperación internacional, en particular en una época en la que esta cooperación en muchos campos se vuelve cada vez más esencial. Así como la propia regla de pacta sunt servanda en el derecho de los tratados se basa en la buena fe, también lo está el carácter vinculante de una obligación internacional asumida por la declaración unilateral. Así, los Estados interesados pueden

[701] Remiro Brotons, A. *et al* (2010): *Derecho Internacional*…, *op. cit.*, p. 176.
[702] Principio Rector 1 del Doc. A/CN.4/L.703: de 20 de julio de 2006, *Texto de los principios rectores aplicables a las declaraciones unilaterales de los Estados capaces de crear obligaciones jurídicas aprobado por la Comisión*.
[703] Doc. A/CN.4/L.703: de 20 de julio de 2006, *Texto de los principios rectores aplicables a las declaraciones unilaterales de los Estados capaces de crear obligaciones jurídicas aprobado por la Comisión*.
[704] Torres Cazorla, M.I. (2006): La historia jamás contada de los actos unilaterales de los Estados: de los ensayos nucleares al asunto de la República Democrática del Congo contra Ruanda, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LVIII, p. 263.

conocer las declaraciones unilaterales y depositar su confianza en ellas, y tienen derecho a exigir que se respete la obligación así creada"[705].

Asimismo, el Profesor Remiro Brotons, insiste en una cuestión que suele darse por sentado pero que, a efectos de determinar la naturaleza jurídica unilateral de una declaración es de suma importancia, como es la "discrecionalidad de su emisión". En este sentido, "la declaración no debe ser la consecuencia de la aplicación de una norma o de una obligación preexistente"[706]. Esta cuestión deviene de la aplicación de la CVDT en aquellos casos en los que la obligación recae dentro de su ámbito material y, por lo tanto, no es aplicable la "regulación" sobre las declaraciones unilaterales. Como afirmó el Profesor Economides, "[e]n rigor todos los actos internos son autónomos, pero lo que interesa es el ámbito en que el acto se formule. Si es en el ámbito convencional, el acto es autónomo: una ratificación es un acto autónomo que un Estado lleva a cabo de manera absolutamente soberana, pero es un acto que tiene un régimen preexistente, como diría el Sr. Pellet, está previsto en el derecho convencional y produce ciertos efectos, por lo que es parte de los procesos relacionados con un tratado"[707]. El criterio de la autonomía para trazar la delgada línea de la naturaleza jurídica de las declaraciones, por lo tanto, fue polémica en el seno de la CDI.

Los principios rectores de la CDI de 2006, adolece de ciertos problemas para que, de una manera meridianamente clara, pueda determinarse que declaraciones van a tener una naturaleza política y cuáles van a tener una naturaleza jurídica y, por lo tanto, generadoras de obligaciones internacionales[708]. Esta cuestión viene reforzada por una parte, por la no definición de los actos unilaterales y, por otra parte, por no llegarse a un consenso sobre la clasificación de los mismos, especialmente respecto a las categorías de "acto unilateral autónomo", pues, como señala la Profesora Kassoti, haciendo alusión a Pellet en su valoración del concepto de autonomía como ambiguo y secundario, éste estaba más preocupado "por la idea de excluir actos vinculados a una norma de Derecho internacional preexistente", pues "no veía diferencia alguna entre actos unilaterales que no tenían justificación directa en una norma preexistente específica, como las declaraciones de Francia en el contexto del Caso de Ensayos Nucleares, y los que tuvieron, como un acto unilateral por el cual un Estado delimita sus aguas territoriales a 12 millas"[709].

Si nos centramos en el AP y, más concretamente en la técnica de las CDNN, la postura de considerar la naturaleza jurídica de las misma como acto unilateral no ha sido pacífica. Cierto sector de doctrina ha dejado abierta la posibilidad a que, bajo ciertas condiciones, las CDNN pueden ser consideradas

[705] CIJ, sentencia de 20 de diciembre de 1974, relativa al asunto de los ensayos nucleares (Nueva Zelandia contra Francia), pár. 50.

[706] Remiro Brotons, A. *et al* (2010): *Derecho Internacional…*, *op. cit.*, 179.

[707] Declaración de Economicides, que se contiene en el Doc. A/CN.4/2603: de 15 de julio de 1999, *Actas resumidas de las sesiones del 51º período de sesiones*, pp. 281-282, pár. 22.

[708] Kassoti, E. (2015): The Juridical Nature of Unilateral…, *op. cit.*, pp. 68-72; Rodríguez Cedeño, V. (2011): *op. cit.*, p. 90.

[709] Kassoti, E. (2015): The Juridical Nature of Unilateral…, *op. cit.*, pp. 72-73.

como actos unilaterales[710]. Como señala la Profesora Rajamani, "[e]l carácter jurídico de (…) las CDN de París, dentro de los instrumentos multilaterales en los que están integrados, ha sido de considerable atención académica, pero su carácter jurídico como "declaraciones unilaterales" ha sido menos explorado"[711]. Por su parte, el Profesor Mayer, que hace un análisis exhaustivo sobre esta cuestión tan específica, llega a afirmar que pueden constituir declaraciones unilaterales[712].

Sin embargo, otros cuestionan que es "dudoso" que estas puedan considerarse como acto unilateral, pues las Partes sólo tendrían, jurídicamente, obligaciones procedimentales con independencia de que se consigan los compromisos establecidos en sus propias CDNN[713]. Otros, justifican que no pueden tratarse de actos unilaterales, principalmente porque los efectos de las CDNN "se producirán en el marco del AP en el que operan"[714]. Otros, cuestionan la naturaleza jurídica de acto unilateral de las CDNN por la dudosa voluntad de los Estados en quedar obligados[715].

Dejando al margen las cuestiones de que las declaraciones unilaterales, para producir efectos jurídicos, han de ser formuladas por escrito y que, tal como establece el art. 4(12) del AP, se le da publicidad a través de un registro, además de estar dirigidas a la Comunidad Internacional y que emana de una autoridad con competencia. Los criterios sobre la intención en obligarse, la claridad y precisión y su vinculación a un tratado internacional, no parecen tener una línea lo suficientemente nítida, y por lo tanto controvertida, para poder discernir, sin que exista divergencias doctrinales, si las CDNN son o no una declaración unilateral. A continuación, por lo tanto, se van a analizar estos aspectos:

4.3.1.- La intención de obligarse de un Estado por su propia CDNN

La manifestación de la voluntad de obligarse, que trae causa en el consentimiento de los Estados en adquirir obligaciones internacionales, es uno de los requisitos de las declaraciones unilaterales en *stricto sensu*, tal como la definición de los mismos se recoge en el primer Principio Rector del texto sobre las declaraciones unilaterales aprobado por la CDI en 2006. Este se inspira, en los *obiter dicta* de las sentencias recaídas, principalmente en el asunto de los Ensayos nucleares y en el asunto relativo a la controversia fronteriza entre

[710] Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, pp. 133-127; Fernández Egea, R. M. (2018): <Los nuevos objetivos…, *op. cit.*, pp. 109-110; Mayer, B. (2018): International Law Obligations Arising in relation to Nationally Determined Contributions, *Transnational Environmental Law*, Vol. 7, Issue 2, pp. 262-270; Viñuales, J. (2016): *The Paris Climate Agreement: An Initial Examination (Part II of III)*, que puede consultarse en la página web: <https://www.ejiltalk.org/the-paris-climate-agreement-an-initial-examination-part-ii-of-iii/>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[711] Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, p. 134-135.

[712] Mayer, B. (2018): International Law Obligations Arising…, *op. cit.*

[713] Zaman, S. T. (2015): Exploring the Legal Nature…, *op. cit.*, pp. 109-110.

[714] Rodrigo, A.J. (2018): <El Acuerdo de París…, *op. cit.*, p. 81.

[715] Savaresi, A. (2016): The Paris Agreement: A Rejoinder, *op. cit*.

Burkina Faso y la República de Mali[716]. Por ello, en el caso de las CDNN, se ha de comprobar la intención de los Estados en obligarse internacionalmente. En este sentido, como afirma la Profesora Rajamani y, asimismo, la Profesora Fernández Egea, si se dan ciertas condiciones, entre ellas la voluntad de obligarse, las CDNN pueden constituir una declaración unilateral[717].

Para establecer una visión conjunta en referencia con el criterio a analizar, se ha de tener en cuenta el contenido de las CDNN, su contexto y las circunstancias en las que se produjeron. Los Estados Partes en la CMNUCC, decidieron a través de la COP, órgano supremo de la misma, iniciar un proceso de negociación que concluyera con "un protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión acordada con fuerza legal" que, dentro del marco de la Convención, fuera aplicable a todas las Partes [718].

Este proceso, puso de relieve la dudosa intención de que gran parte de los Estados tuvieran la intención de obligarse que, en un primer momento, puede deducirse de la indefinición del resultado a conseguir con la negociación, especialmente con la introducción del ambiguo concepto "conclusión acordada con fuerza legal". En segundo lugar, el gran número de obligaciones de conducta y procedimentales, nos da una idea de que los Estados no querían introducir una obligación de resultado, respecto a las medidas de mitigación adoptadas, a diferencia del PK. Como afirma la Profesora Savaresi, "[l]a labor de la ADP había demostrado que el consenso sobre cómo abordar colectivamente el cambio climático seguía estando distante, ya que las opiniones de las Partes sobre cuestiones sustantivas fundamentales divergían significativamente"[719]. Por lo tanto, la divergencia se manifestaba en la posición de algunas Partes de querer una mayor autonomía, mientras que otras buscaban un régimen más prescriptivo, por los fundados temores a que "la autodeterminación ilimitada se ejerciera de manera egoísta"[720].

Ya, a nivel del contenido de las CDNN, determinado unilateralmente por las Partes, existe una gran variedad. Como esta cuestión va a ser abordada en el siguiente capítulo, vamos a realizar un análisis a vista de pájaro. La diversidad de CDNN está en función de los criterios seguidos por las Partes en su elaboración. De esta manera, las más interesantes respecto a la cuestión que estamos tratando son aquellas que establecen una condicionalidad, es decir, aquellas que establecen condiciones para que el Estado que la presenta asuma el objetivo de ambición. Este es el caso de gran parte de Estados en desarrollo que, ya sea en su totalidad o en una parte, subordina la consecución de su objetivo a la cooperación internacional de los Estados desarrollados, ya sea en

[716] Asuntos sobre los Ensayos nucleares (Australia c. Francia) y (Nueva Zelanda c. Francia). CIJ, sentencia de 20 de diciembre de 1974. Asunto sobre la controversia fronteriza Burkina Faso/República de Mali. CIJ, sentencia de 22 de diciembre de 1986.

[717] Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, pp. 133-127; Fernández Egea, R. M. (2018): <Los nuevos objetivos…, *op. cit.*, pp. 109-110.

[718] Documento FCCC/CP/2011/9/Add.1: de 15 de marzo de 2012, que contiene la Decisión 1/CP.17: *Establecimiento de un Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada*, págs. 1 y 2.

[719] Savaresi, A. (2016): The Paris Agreement…, *op. cit.*, p. 18.

[720] Rajamani, L. (2016): Ambition and differentiation…, *op. cit.*, p. 502.

términos financieros, de transferencia de tecnología o de aumento de la capacidad[721].

Por otra parte, algunos Estados desarrollados, indican objetivos en términos ambiguos, por ejemplo, Estados Unidos establece que "tiene la intención de lograr el objetivo de toda la economía de reducir de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 26-28% por debajo de su nivel de 2005 en 2025 y hacer los mejores esfuerzos para reducir sus emisiones en un 28%"[722]. En cambio, otros simplemente establecen un conjunto de acciones, pero no establece ningún objetivo concreto, como es el caso de Bolivia[723]. Todo ello, nos hace pensar que, en la mayoría de los casos, no se da una intención de quedar obligados por las metas fijadas en sus CDNN.

4.3.2.- Claridad y precisión de las CDNN

La claridad y precisión de las CDNN puede ser un doble indicador interrelacionado, por un lado, como herramienta para eludir obligaciones internacionales y, por otro lado, como requisito o elemento para los actos unilaterales *stricto sensu*[724]. Antes se expuso la incidencia de estos elementos para valorar la posible intención de cada Parte en quedar obligados por las metas cuantificadas en sus propias CDNN, por lo que ahora se va a analizar la otra vertiente, es decir, hasta qué punto las mismas cumplen con este requisito.

La Decisión 1/CP.19, invitó a las Partes a que comunicaran, dentro del primer trimestre de 2015, sus contribuciones de una manera "que promueva la *claridad*, la *transparencia* y la *comprensión* de dichas contribuciones (…)"

---

[721] A este respecto, puede consultarse, entre otras fuentes: Rodríguez Redondo, A.J. (2020): Las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional en América Latina y la UE, en Monica, E.F, Hansen, G.L,, Díaz, L.J. y Guinea, L.M. (eds.): *Actas del IV Congreso Internacional sobre Globalización, ética y derecho: los desafíos de la globalización: respuestas desde América Latina y la Unión Europea*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Niteói, Universidad Federal Fluminense; Smaniego, J.L., Alatorre, J. Reyes, O., Ferrer, J., Muñoz, L. y Arpaia, L. (2019): *Panorama de las contribuciones determinadas a nivel nacional en América Latina y el Caribe, 2019: Avances para el cumplimiento del Acuerdo de París*, CEPAL, Naciones Unidas; Climatewatchdata (2020): *Explore Nationally Determined Contributions (NDCs)*, disponible en la página web: https://www.climatewatchdata.org/ndcs-explore?indicator=submission, última consulta: 10 de enero de 2023; UNFCCC (2020): *NDC Registry*, disponible en la página web: <https://unfccc.int/NDCREG>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[722] United States of America (2016): *First NDC*, p. 1, disponible en la página web: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/United%20States%20of%20America%20First/U.S.A.%20First%20NDC%20Submission.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[723] Bolivia (2016): *Contribución Prevista Determinada Nacionalmente del Estado Plurinacional de Bolivia*, pp. 7-13. disponible en la página web: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Bolivia%20(Plurinational%20State%20of)%20First/ESTADO%20PLURINACIONAL%20DE%20BOLIVIA1.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[724] El Principio Rector 7, establece que "[u]na declaración unilateral entraña obligaciones para el Estado que la ha formulado sólo si se enuncia en términos claros y específicos". Doc. A/CN.4/L.703: de 20 de julio de 2006, *Texto de los principios rectores aplicables a las declaraciones unilaterales de los Estados capaces de crear obligaciones jurídicas aprobado por la Comisión*.

(énfasis añadido)[725]. Para ello, se dispuso que a efectos de facilitar la claridad, la transparencia y la comprensión, las Partes deberán proporcionar información en la cual, podrán incluir el punto de referencia, los plazos de aplicación, ámbito y cobertura, los enfoques metodológicos para estimar y contabilizar las emisiones, etc[726].

Como indica el Profesor Mayer, "estos elementos garantizarían que el logro de los objetivos de las CDNN sea objetivamente verificable". Pero lejos de esto, la metodología utilizada por las Partes no ha sido homogénea, por lo que influye en términos de claridad, transparencia y comparabilidad. Tal es así que, por ejemplo, en Katowice se hace un reconocimiento expreso en que "cada Parte con una contribución determinada a nivel nacional en virtud del artículo 4 del AP que consista en beneficios secundarios de mitigación que se derivan de sus medidas de adaptación y/o sus planes de diversificación económica conforme a lo establecido en el artículo 4, párrafo 7, del AP deberá proporcionar la información a que se hace referencia en el anexo I (…)"[727]. A ello, se le ha de sumar aquellas CDNN en las que no se incluyen la metodología utilizada, es por ello que, sin establecer una metodología concreta, la labor de conectar objetivo de reducción-acciones tomadas, es difícil de realizar[728].

En este sentido, el informe de síntesis sobre el efecto agregado de las CPDNN pone de relieve que "todas las Partes dieron información que aumenta la claridad y la transparencia y facilita la comprensión de sus CPDNN. Aunque la información proporcionada refleja las circunstancias y capacidades nacionales, en lo que respecta a la coherencia, la exhaustividad y la calidad de los datos la información comunicada en las CDPNN representa un importante avance en

[725] Decisión 1/CP.19: *Intensificación de los trabajos relativos a la Plataforma de Durban*, pár. 2(b), contenida en el Doc. FCCC/CP/2013/10/Add.1: de 21 de enero de 2014, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 19º período de sesiones, celebrado en Varsovia de 11 al 23 de noviembre de 2013: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 19º período de sesiones*, p. 3.

[726] Decisión 1/CP.20: *Llamado de Lima por la Conferencia de las Partes*, pár. 14, contenida en el Doc. FCCC/CP/2014/10/Add.1: de 2 de febrero de 2015, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 20º período de sesiones, celebrado en Lima del 1 al 14 de diciembre de 2014: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 20º período de sesiones*, p. 3; Decisión 1/CP.21: *Aprobación del Acuerdo de París*, pár. 27, contenida en el Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1: de 29 de enero de 2016, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21er período de sesiones, celebrado en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 21er período de sesiones*, p. 5.

[727] Decisión 4/CMA.1: *Orientaciones adicionales en relación con la sección de la decisión 1/CP.21 que se refiere a la* mitigación, pár. 10, contenida en el Doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1: de 19 de marzo de 2019, *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París sobre la tercera parte de su primer período de sesiones, celebrada en Katowice del 2 al 15 de diciembre de 2018*, p. 8.

[728] Doc. FCCC/CP/2015/7: 20 de octubre de 2015, *Informe de síntesis sobre el efecto agregado de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional*, pár. 101, p. 25. China, por ejemplo, es un caso peculiar. La CDNN presentada no contiene una metodología concreta, consistente con la establecida con el IPCC. Asimismo, es muy significativo que, la redacción se realiza en chino y en inglés, siendo sólo la primera de ellas la versión original. Puede consultarse en la página web: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/China%20First/China%27s%20First%20NDC%20Submission.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

comparación con la información dada sobre las medidas en el período anterior a 2020"[729].

4.3.3.- Vinculación de las CDNN con un tratado: el AP

Uno de los aspectos que ha suscitado un debate en torno a la naturaleza jurídica como declaración unilateral, ha sido la vinculación existente entre las CDNN y el tratado que crea la obligación de "preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones", el AP[730]. Como bien señala la Profesora Rajamani, "[s]i se pudiera encontrar una fuente independiente de "vinculación" en relación con el contenido de las CDNN presentadas por las Partes, actuaría como un complemento perfecto del marco multilateral que, por necesidad política, solo podría establecer obligaciones de procedimiento y de conducta en relación con las CDNN de las Partes"[731].

En esta línea, para conseguir los objetivos, las Partes en sus contribuciones, "procurarán adoptar medidas de mitigación internas"[732]. De esta manera, tal como se formula en estas disposiciones, el contenido de las mismas permanece fuera del instrumento jurídico internacional. En este sentido, Oberthür y Bodle afirman que son "planes de acción climática individuales de las Partes" que "no son parte formal del tratado, aunque se refiere a ellas"[733].

Es por ello que, al no estar incluidas en el texto operacional del AP o en algún anexo, se dan dificultades respecto a la modificación del contenido de las CDNN[734]. De esta manera, la disposición del art. 22 sobre enmiendas no sería aplicable, como así tampoco serían aplicables las disposiciones sobre enmiendas y modificación de los tratados contenidas en los artículos 39 y siguientes de la Convención de Viena de 1969. A este respecto, por lo tanto, se da una desconexión entre la obligación de conducta de "preparar, comunicar y mantener" las CDNN y los objetivos que las Partes fijan el propio contenido de sus propias contribuciones.

Por ello, para aclarar esta cuestión, nos hemos de preguntar si existe una vinculación entre el AP y las CDNN elaboradas por cada una de las Partes del tratado internacional. En primer lugar, podemos establecer que, la mayor parte de las normas sobre la implementación descansan en Decisiones de la CMA[735].

---

[729] Doc. FCCC/CP/2015/7: *op. cit.*, pár. 45, p. 14.

[730] Art. 4(2), primera oración, del AP.

[731] Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, p. 135.

[732] Art. 4(2), segunda oración, del AP.

[733] Bodler, R. and Obethür, S. (2017): *op. cit.*, p. 93.; Bodler, R. and Oberthür, S. (2016), Legal Form and Nature of the Paris Outcome, *Climate Law*, Vol. 6, Issue 1-2, p. 47.

[734] El art. 23(2) del AP establece que "[l]os anexos del Acuerdo formarán parte integrante de este y, a menos que se disponga otra cosa, toda referencia al presente Acuerdo constituirá al mismo tiempo una referencia a cualquiera de sus anexos. Estos anexos solo podrán contener listas, formularios y cualquier otro material descriptivo que trate de asuntos científicos, técnicos, de procedimiento o administrativos".

[735] Este conjunto de Decisiones, conocidas como el Libro de Reglas del AP (Paris Agreement rulebook), se recogen en el Doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1: de 19 de marzo de 2019, *Informe de la Conferencia de las Partes en el Acuerdo de París sobre la tercera parte de su primer período de sesiones, celebrada en*

De esta manera, se aprobaron decisiones relacionadas con asuntos para la aplicación del AP, orientaciones sobre la mitigación, el funcionamiento del registro público para las CDNN, los plazos comunes para las mismas, etc[736]. En consecuencia, esta conexión Tratado-contenido CDNN se diluye a través de las decisiones que regulan estas cuestiones.

Siguiendo el análisis, debemos prestar atención a las disposiciones del propio art. 4, origen de la técnica jurídica a analizar. Dos son las disposiciones que más llaman la atención, por un lado, el art. 4(3) y, por otro lado, el art. 4(9). El primero de ellos, establece que "[l]a contribución determinada a nivel nacional sucesiva de cada Parte representará una progresión con respecto a la contribución determinada a nivel nacional que esté vigente para esa Parte y reflejará la mayor ambición posible de dicha Parte (…)". Es por ello que, existe un estándar que ha de cumplir las sucesivas CDNN, "representará una progresión", y éste, incide directamente en el contenido de las mismas.

En esta línea, para cumplir con el estándar requerido, los Estados han de adaptar el contenido de las CDNN, como por ejemplo el objetivo de reducción marcado, o bien el año de referencia, para que refleje esta progresividad. Si estamos hablando de declaraciones unilaterales "autónomas", es decir, aquellas que no se encuentran su origen en un tratado, una costumbre o un principio general del Derecho Internacional, no sería posible hablar de imponer estándares que debe de cumplir el acto que unilateralmente declara un Estado. Pues como se refleja en los Principios Rectores de 2006, dos son los estándares que deben cumplir las declaraciones, por un lado, no estar en oposición a una norma imperativa y, por otro lado, que no resulten obligaciones para los demás Estados[737].

Como afirma el Profesor Rodríguez Cedeño y la Profesora Torres Cazorla, "[d]entro de la categoría de actos jurídicos en el sentido estricto del término, deben excluirse, además, los relacionados con el derecho de los tratados. La mayoría de las actuaciones que los Estados realizan respecto a tratados internacionales, como se sabe, son de carácter unilateral, pero su unilateralidad formal no le sustrae de su sometimiento al régimen de Viena. Es decir, siguen siendo, a pesar de su forma, actos sometidos al régimen convencional""[738].

El segundo precepto (art. 4(9)), que complementa o refuerza lo expuesto, dispone que "[c]ada Parte deberá comunicar una contribución determinada a nivel nacional cada cinco años, de conformidad con lo dispuesto en la decisión

---

Katowice del 2 al 15 de diciembre de 2018: Segunda parte – Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París.

[736] Véase, entre otras: Decisión 3/CMA.1: *Asuntos relacionados con la aplicación del Acuerdo de París*; Decisión 4/CMA.1: *Orientaciones adicionales en relación con la sección de la decisión 1/CP.21 que se refiere a la mitigación*; Decisión 5/CMA.1: *Modalidades y procedimientos para el funcionamiento y la utilización del registro público mencionado en el artículo 4, párrafo 12, del Acuerdo de París*.

[737] Principios Rectores 8 y 9 del Doc. A/CN.4/L.703: de 20 de julio de 2006, *Texto de los principios rectores aplicables a las declaraciones unilaterales de los Estados capaces de crear obligaciones jurídicas aprobado por la Comisión*.

[738] Rodríguez Cedeño, V. y Torres Cazorla, M.I. (2005): <Contribución al estudio de los actos unilaterales de los Estados: ¿una labor de codificación posible?>, en *Liber amicorum en homenaje al profesor Dr. Didier Opertti Badán*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, p. 767.

1/CP.21 (…)". Si bien se remite a una decisión de la COP, la misma que recoge en su anexo el tratado, establece un plazo obligatorio de 5 años para presentar nuevas CDNN. Haciendo una reducción al absurdo, considerando que se trata de un acto unilateral, cada cinco años los Estados deberán de realizar una nueva declaración unilateral que, además, ha de tener una "progresión" respecto de la anterior. Por lo tanto, de este razonamiento se despende que en realidad se trata de un acto convencional determinado unilateralmente.

Finalmente, una cuestión quedaría pendiente para cerrar este análisis, es la naturaleza jurídica de las primeras CDNN, más concretamente, las CPDNN, pues muchas de ellas se presentaron antes de que se adoptara el texto del AP[739]. En este sentido, es indicativo que, haciendo una revisión general, las Partes que las presentaron las han confirmado como sus primeras CDNN, por lo que quedarían vinculadas al tratado[740]. Como señala el tercer Principio Rector, "[p]ara determinar los efectos jurídicos de tales declaraciones, es necesario tener en cuenta su contenido, todas las circunstancias de hecho en que se produjeron y las reacciones que suscitaron"[741].

En este sentido, la Profesora kassoti destaca unos "indicadores del unilateralismo" pues, "la tarea de definir el unilateralismo no está completa sin proporcionar algunos medios para determinar si un acto en particular goza de hecho el grado de autonomía necesario para ser caracterizado como verdaderamente unilateral"[742]. Los indicadores que propone son, a saber, la ausencia de un contexto de derecho de los tratados, la ausencia de una regla que requiera reciprocidad, la ausencia de un contexto de negociaciones, la existencia de circunstancias que impidan la celebración de un contrato y la ausencia de una oferta y aceptación de la misma[743].

Si tenemos en cuenta que, las CPDNN se desarrollan en el contexto del mandato de negociación contenido en la Decisión 1/CP.17 y que, se invitó a las Partes a comunicar sus CPDNN en las Decisiones 1/CP.19 y 1/CP.20, tenemos que éstas son parte del proceso negociador[744]. De esta manera, la Decisión 1/CP.19 es clara en este sentido al "[i]nvitar a todas las Partes a iniciar o intensificar los preparativos internos en relación con las contribuciones determinadas a nivel nacional, sin perjuicio de su naturaleza jurídica, que tenga previsto realizar *en el contexto de la aprobación de un protocolo, otro instrumento*

---

[739] Como se señala en el informe de síntesis sobre el efecto agregado de las CPDNN, hasta el 1 de octubre de 2015, eran 119 las contribuciones comunicadas. Doc. FCCC/CP/2015/7: *op. cit.*, p. 1.

[740] *Cfr.* Con la información disponible en las páginas webs: <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/All.aspx>; <https://www.climatewatchdata.org/ndcs/country/EUU?document=first_ndc>; última consulta: 10 de enero de 2023.

[741] Doc. A/CN.4/L.703: *op. cit.*

[742] Kassoti, E. (2015): The Juridical Nature of Unilateral…, *op. cit.*, p. 98.

[743] *Ibidem*: p. 98.

[744] Doc. FCCC/CP/2011/9/Add.1: de 15 de marzo de 2012, que contiene la Decisión 1/CP.17: *Establecimiento de un Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada*, pars. 1 y 2; Doc. FCCC/CP/2013/10/Add.1: de 31 de enero de 2014, p. 4, que contiene la Decisión 1/CP.19: *Intensificación de los trabajos relativos a la Plataforma de Durban*, pár. 2(b), p. 4; Doc. FCCC/CP/2014/10/Add.1: de 2 de febrero de 2015, p. 3, que contiene la Decisión 1/20, *Llamado de Lima para la Acción Climática*, págs. 8-10, p. 3.

jurídico o una conclusión acordada con fuerza legal en el marco de la Convención (…)" (énfasis añadido)[745].

La práctica judicial así lo ha manifestado, por ejemplo, en el asunto de los Ensayos nucleares, en el que la CIJ respecto a la declaración realizada por las autoridades francesas. De esta manera la Corte señala que "[u]n compromiso de este tipo, si se da públicamente y con la intención de quedar vinculado, aunque no se realice en el contexto de negociaciones internacionales, es vinculante""[746]. De esta manera, establece una diferenciación en cuanto a la naturaleza de un compromiso que recae dentro del ámbito de las declaraciones unilaterales y aquél que se inserta dentro del marco de las negociaciones internacionales[747].

5.- Aproximación final

El análisis realizado anteriormente, no deja duda de que el AP entra en la categoría jurídica de tratado internacional, conforme a lo establecido por la CVDT. De esta manera, cumple con los requisitos de adopción del texto, manifestación del consentimiento, prohibición de efectuar reservas, entrada en vigor, depósito, registro y publicación, posibles enmiendas, medios para el arreglo pacífico de las controversias. A pesar de ello, no le falta razón a la Profesora Fajardo del Castillo al indicar que es un tratado "marcado por el soft law y sus formas de manifestar compromisos jurídicos [son] embrionarios, o incluso, simples expectativas normativas que están llamadas a ser objeto de una concreción futura en el seno de la Conferencia de las Partes […]"748.

Por ello, una de las cuestiones que subyace es la naturaleza jurídica que tienen las CDNN, así como las CPDNN que fueron presentadas por los Estados antes de la adopción del texto convencional. En este sentido, la posición que mantenemos en la presente tesis es que las CDNN se enmarca dentro de las obligaciones procedimentales, por no tener un carácter sustantivo, como sí ocurría en el PK con los objetivos de reducción o limitación de GEI. Asimismo, mantenemos que las CPDNN no pueden considerarse como obligaciones jurídicas internacionales que nacen de una declaración unilateral, puesto que las mismas se encuentran asociadas al proceso negociador del AP. Asimismo, este proceso negociador deriva de un mandato anterior en el que se invitó a las Partes a presentar sus CPDNN para preparar el camino hacia un acuerdo.

---

[745] Decisión 1/CP.19: pár. 2(b), p. 4.

[746] CIJ, sentencia de 20 de diciembre de 1974, relativa al asunto de los ensayos nucleares (Nueva Zelandia contra Francia), pár. 43.

[747] En este sentido, los distintos mecanismos de creación de la obligación jurídica internacional, se pone de relieve también en el asunto Anglo-Iranian Oil Co., en el que la CIJ: "El Gobierno del Reino Unido ha argumentado además que la Declaración contendría algunas palabras superfluas si se interpreta como lo sostiene Irán. Afirma que un texto jurídico debe interpretarse de tal manera que se pueda atribuir una razón y un significado a cada palabra del texto. Se puede decir que este principio debería aplicarse en general al interpretar el texto de un tratado. Pero el texto de la Declaración de Irán no es un texto de tratado resultante de negociaciones entre dos o más Estados (…)". CIJ, sentencia de 22 de julio de 1952, realtiva al asunto Anglo-Iranian Oil. Co. (Reino Unido contra Irán).

[748] Fajardo del Castillo, T. (2018): El Acuerdo de París…, *op. cit.*, p. 30

Una cuestión aún más compleja radica en la relación que guardan las CDNN, que son determinadas unilateralmente por los Estados, con el propio texto convencional. En este sentido, más allá de la posible desconexión entre tratado-contenido de las CDNN, no siendo susceptibles por ejemplo de aplicar las cláusulas de enmiendas o modificación respecto al mismo. Sin embargo, no debemos perder la noción que establece una conexión entre ambos, que es el elemento de la progresión, el cual va a servir para dar dirección al contenido de las CDNN y , de esta manera, vincularlo al texto convencional, incluyendo asimismo a los objetivos a largo plazo de temperatura que se pretenden alcanzar. El análisis del contenido, así como el elemento de progresión, van a ser analizados en el siguiente capítulo de la tesis.

Asimismo, mantenemos también que las CDNN no pueden considerarse como actos voluntarios que realizan los Estados. Una de las cuestiones que hace decaer esta posición es que esta técnica parte de una obligación de comportamiento, por lo que su presentación obedece a un procedimiento que el propio texto convencional establece en su artículo 4. Esto lo diferencia, como ya se ha señalado, de aquellas medidas que los Estados asumieron con base a acuerdos informales para la realización de controles sobre la exportación de material nuclear, que son acuerdos voluntarios pues no parten de una obligación jurídica internacional que establezca este comportamiento a los Estados Partes en el Tratado de no proliferación.

Capítulo IIII. ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LAS CONTRIBUCIONES DETERMINADAS A NIVEL NACIONAL

1.- Introducción

Del análisis realizado en el capítulo anterior, se puso de manifiesto que las CDNN, como obligaciones de comportamiento, se encuentran ancladas al AP a través de dos puntos fundamentales, a saber, el elemento de la progresividad y el plazo de presentación de las sucesivas contribuciones. Dejando el resto de parámetros, que van a incidir en la configuración del contenido de las mismas, a su regulación por parte de decisiones de la COP que, como se ha incidido en el capítulo I, inicialmente no son vinculantes, pero sin duda pueden tener una serie de efectos jurídicos como, por ejemplo, ayudar a la interpretación de elementos del tratado.

El contenido de las CDNN es una pieza clave para la consecución de los objetivos climáticos establecidos en el art. 2 del AP, pues en ellos se van a concretar tanto las metas cuantificadas de reducción de GEI como las acciones que se pretende realizar. Estas últimas van a ser concretadas en dos dimensiones, por un lado, los sectores sobre los que se va a incidir y, por otro lado, los GEI que se pretende reducir. De esta manera, dentro de las CDNN comunicadas encontraremos una amplia gama, a saber, condicionales o incondicionales, que abarcan a varios o todos los sectores, que pretenden reducir todos o algunos de los GEI.

De estos elementos configuradores de las CDNN, va a depender, en gran medida, la eficacia del instrumento jurídico internacional. Dado que el contenido de las contribuciones, como se ha indicado anteriormente, se encuentra alojado fuera del AP, la eficacia va a estar intrínsecamente vinculado a los esfuerzos de los Estados Partes. En esta línea, se hace imprescindible analizar hasta qué punto las Partes tienen total discrecionalidad, es decir, si el enfoque del tratado internacional es exclusivamente bottom-up o el efecto de la naturaleza jurídica de la progresión en las sucesivas contribuciones, entre otras.

Asimismo, según la metodología utilizada y, dado que este es uno de los puntos claves del AP, se ha de ver en qué medida la técnica jurídica por la que se ha apostado va a crear fidelidad. En la medida en que se crea “fidelidad” en los sujetos y actores internacionales el instrumento se consolida y se reduce la brecha entre la práctica de los mismos, los objetivos determinados unilateralmente y los esfuerzos para conseguirlos. Por ello, esta va a ser fundamental para determinar si se está consolidando el modelo y el compromiso para mitigar el cambio climático. En este sentido, se hace imprescindible contrastar el cumplimiento de los criterios de legalidad de Lon Fuller para determinar la robustez de la técnica.

A continuación, se van a abordar un primer epígrafe dedicado a las CDNN, objeto fundamental de la tesis. A este respecto, se va tratar aspectos como el

contenido de las mismas, el proceso de su elaboración, la progresión y el nivel de ambición reflejado en ellas, la incorporación de estrategias a largo plazo en las segundas o actualizadas CDNN y, cómo los Estados van a justificar sus circunstancias nacionales y, por lo tanto, su nivel de ambición. El análisis del contenido de las CDNN, va a proporcionar una idea de cómo los Estados van determinar qué objetivos de reducción de GEI están dispuestos a asumir y las acciones que pretenden implementar para su consecución.

Por último, se va a incorporar un tercer epígrafe dedicado a realizar una comprobación de los criterios de legalidad de Ion Fuller. Si en el capítulo anterior y en el segundo epígrafe de esta tesis, se han abordado cuestiones sobre el entendimiento compartido al que se ha llegado en las negociaciones, cuyo fruto es el AP, es preciso determinar hasta qué punto este entendimiento es estable y, para ello, debe ser contrastado con los citados criterios de legalidad del Profesor Lon Fuller, a saber, generalidad, promulgación, no retroactividad, claridad, no contradicción, no pedir lo imposible, constancia y congruencia entre las normas y la acción[749].

Siguiendo la teoría del Profesor Toope y la Profesora Brunnée, la aplicación de estos criterios se va a realizar sobre la norma concreta que se pretende analizar, para posteriormente, pasar a determinar si en el proceso de implementación de la misma se está consolidando una práctica subyacente que permita afirmar que el AP es una norma sólida y, por lo tanto, va a determinar finalmente la dirección que se va a tomar en la lucha contra el cambio climático a través de la construcción de un conjunto de redes que pretenden dar soluciones a problemas concretos, como por ejemplo, la transferencia de tecnología, la financiación o el aumento de las capacidades.

Es por ello que cabe destacarse dos cuestiones, por un lado, que en este capítulo de tesis se va a abordar si la norma cumple con esos criterios de legalidad concretos. Si bien es cierto que, también se analizarán criterios de legalidad formales que, por otra parte, algunos ya han sido abordados en los capítulos precedentes. Por otro lado, dado que la comprobación de la proliferación de redes para determinar la solidez del tratado es un elemento asociado a la implementación del mismo, este aspecto será abordado en el siguiente capítulo de la tesis que lleva por título “análisis de la implementación de las CDNN”.

2.- Las CDNN en el Acuerdo de París

Si se tiene en cuenta que el cambio climático es considerado como un problema de importancia comunitaria por sus consecuencias globales, la cooperación internacional es una de las claves para la consecución de soluciones estables[750]. De esta manera, como señalan el Profesor Kiss y la

[749] Brunnée, J. and Toope, S. J. (2013): *Legitimacy and Legality…, op. cit.*, p. 6.

[750] El art. 1(3) de la Carta de Naciones Unidas establece la cooperación internacional como pieza clave para la solución de problemas internacionales. De esta manera, la Resolución 2625 (XXV) establece que, para una consecución más eficaz de los propósitos de la Carta de Naciones Unidas, se ha de tender hacia

Profesora Shelton, "[l]a obligación de cooperar con otros Estados surge del fundamento mismo del Derecho internacional y se refleja en la proliferación de acuerdos e instituciones internacionales", si bien es cierto que este principio "subyace a todas las obligaciones de los tratados, sólo varios textos especifican los objetivos de la cooperación estatal"[751].

Tanto la Declaración de Estocolmo de 1972 como la Declaración de Río de 1992, pusieron el valor de la cooperación internacional en el ámbito del medio ambiente [752]. La primera, recuerda en su principio 24 la importancia de cooperar a través de "acuerdos multilaterales o bilaterales (…), para controlar, evitar y eliminar eficazmente los efectos perjudiciales que las actividades (…) puedan tener para el medio, (…)". La segunda en su principio 27, vincula la buena fe a la cooperación, de tal manera que "los Estados y las personas deberán cooperar de buena fe y con espíritu de solidaridad en la aplicación de los principios consagrados en esta Declaración y en el ulterior desarrollo internacional en la esfera del desarrollo sostenible".

Además de estos textos que van a consolidar los principios del Derecho Internacional Medioambiental, la jurisprudencia ha venido reafirmando el papel que tiene el principio de la buena fe en el ámbito de la cooperación internacional y extensiblemente a la creación y cumplimiento de las obligaciones jurídicas. En este sentido, en el asunto de las pruebas nucleares, la CIJ establece que "uno de los principios básicos que rigen la creación y cumplimiento de las obligaciones jurídicas, cualquiera que sea su fuente, es el principio de buena fe. La confianza y la seguridad son inherentes a la cooperación internacional (…)"[753].

En este sentido, tanto la CMNUCC como el AP, hacen un reconocimiento a que una cooperación lo más amplia posible para dar una respuesta internacional efectiva y apropiada que acelere la reducción de las emisiones de GEI mundiales, es una exigencia para afrontar "una amenaza apremiante y con efectos irreversibles para las sociedades humanas y el planeta (…)"[754]. El AP en concreto plantea una cooperación integral y policéntrica, de esta manera, desde el punto de vista territorial, se apuesta por la cooperación mundial, regional, nacional y subnacional[755]; desde el punto de vista subjetivo, se ve necesario la participación tanto de todos los Estados Partes como de la sociedad civil, el sector privado, las instituciones financieras, las ciudades y otras autoridades

---

el "desarrollo progresivo y la codificación", entre otros principios, el de "la obligación de los Estados de cooperar entre sí".

Resolución 2625 (XXV): de la Asamblea de Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970, *que contiene la Declaración relativa a los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*.

[751] Kiss, A. and Shelton, D. (2007): *Guide to International…*, *op. cit.*, p. 12.

[752] Esto supone un avance hacia un Derecho internacional más contemporáneo, toda vez que tanto la Carta de las Naciones Unidas como la Resolución 2625 (XXV), centraban la cooperación en problemas muy concretos, entre ellos, los económicos, sociales, culturales, humanitarios o el respeto a los derechos humanos.

[753] *Nuclear Tests Case (Australia v. France), Judgement, ICJ Reports 1974*, Judgement of 20 december 1974, par. 46.

[754] CMNUCC, pár. 6; Decisión 1/CP.21: *Aprobación del Acuerdo de París*, pár. 5.

[755] Decisión 1/CP.21: pár. 73 d)

subnacionales, las comunidades locales y los pueblos indígenas[756]; desde el punto de vista material, la cooperación se ha de mantener respecto de las medidas de mitigación y adaptación, el fomento de la capacidad y el intercambio de información y experiencias en la aplicación de las políticas, prácticas y medidas identificadas en este proceso, así como de transferencia de tecnología[757].

En relación con las CDNN, estas van a contener los esfuerzos de los Estados Partes en el AP para contribuir en la reducción de las emisiones a nivel nacional, es decir, van a establecer aquellas medidas climáticas que contribuyan a los objetivos a largo plazo enunciados en el art. 2 del AP, así como al objetivo del art. 4.1 del AP, que establece que las "emisiones mundiales de GEI alcancen su punto máximo lo antes posible (…)"[758]. Si bien el plan climático incluido en cada una de las CDNN introduce un objetivo concreto de reducción de las emisiones con referencia a un año base, este contenido, como ya se ha destacado en el anterior capítulo de la tesis, no es vinculante en cuanto a su cumplimiento, es decir no crea una obligación jurídica internacional para las Partes que las presentan.

Por ello, si el contenido de las CDNN se encuentra alojado fuera del propio tratado internacional, con base a la buena fe que ha de conducir la cooperación internacional, se puede hablar de que las mismas crean una expectativa de buena fe de que las Partes tengan la intención de lograr las mismas, tal como manifestó la Profesora Rajamani[759]. Esta cuestión se ve reforzada en la medida en que las sucesivas CDNN han de representar una progresión respecto a la anterior y, además, reflejarán "la mayor ambición posible" de cada Parte en el AP[760].

Este estándar se encuentra inserto en el articulado del tratado internacional, por lo que, desde el punto de vista del principio de buena fe, intenta establecer un entorno que no sea totalmente discrecional. Esto se conecta con el propio principio *pacta sunt servanda*, reflejado en el artículo 26 de la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados, toda vez que "las Partes han acordado una solución acordada en el contexto cooperativo del Tratado"[761].

En este sentido, la interpretación que la CIJ ha venido realizando sobre el principio de buena fe, entre otros, en el asunto relativo al proyecto Gabcíkovo-Nagymaros, señala que "[e]l artículo 26 combina dos elementos, que son de igual

[756] Decisión 1/CP.21: preámbulo pár. 15.
[757] Decisión 1/CP.21: párs. 34, 44, 109 a),
[758] En estos casos, se tratan de objetivos "globales". El hecho de que en ambos casos haga alusión a "las Partes", implica que son objetivos a conseguir por todos los Estados Partes en el AP. Si bien, podría afirmarse que la expresión "se proponen lograr", hace alusión a una fuerte expectativa y, por lo tanto, no es en sí misma una obligación jurídica internacional. En cualquier caso, serviría de estándar para estimar la eficacia del tratado, así como para determinar si con las reducciones de GEI actuales están en línea con el escenario de temperatura de los 2ºC o de los 1,5ºC, respecto de los niveles preindustriales.
[759] Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, pp. 190, 198, 210, 211.
[760] AP, art. 4(3)
[761] *Case concerning the Gabcíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, ICJ Reports 1997*, judgment of 25 september 1997, par. 142.

importancia. Establece que "[t]odo tratado en vigor vincula a las Partes en él y debe ser cumplido por ellas de buena fe"[762]. Este último elemento, a juicio de la Corte, implica que, en este caso, es el objeto del Tratado, y las intenciones de las Partes al celebrarlo, lo que debe prevalecer sobre su aplicación literal. "El principio de buena fe obliga a las Partes a aplicarlo de manera razonable y de tal manera que su finalidad pueda realizarse"[763].

2.1.- Las CDNN: elementos comunes

Uno de los problemas que desde el principio arrastraba la técnica de las CDNN, además de su naturaleza jurídica, fue precisamente su contenido. Podemos encontrar una primera referencia en el denominado Llamado de Lima, que matiza que el contenido de las mismas deberá tener: "(…) información cuantificable sobre el punto de referencia, los plazos y/o períodos de aplicación, el ámbito y la cobertura, los procesos de planificación, los supuestos y enfoques metodológicos, incluidos los destinados a estimar y contabilizar las emisiones y, cuando sea el caso, las absorciones antropógenas de gases de efecto invernadero, y una indicación de los motivos por los que se consideren que su contribución prevista determinada a nivel nacional es justa y ambiciosa (…)"[764].

2.1.1.- Punto de referencia

Más allá de estos elementos generales, las CPDNN se caracterizaron por ser muy dispares unas de otras, respecto de su contenido. De esta manera, algunos Estados Partes fijaron un punto de referencia temporal que era diferente al establecido por otros Estados[765]. Incluso se comunicaron CPDNN en las que no se establecieron ningún año que pudiera tomarse como referencia, que coincide con Estados en desarrollo que, por la novedad de la técnica, la alta discrecionalidad respecto de su contenido y la falta de capacidad de los mismos, avocaron a un diseño fallido[766]. Estas introducen, por lo tanto, una incertidumbre a la hora de ver cómo realmente contribuyen a la reducción de GEI y, por lo tanto, a determinar con mayor exactitud cómo evoluciona la trayectoria en la consecución de los objetivos climáticos a largo y medio plazo.

---

[762] *Ibidem.*

[763] *Ibidem.*

[764] Decisión 1/CP.20: *Llamado de Lima para la Acción Climática*, contenida en el Doc. FCCC/CP/2014/10/Add.1, p. 3.

[765] Por destacar algunos ejemplos, la CPDNN de Estados Unidos fijó los niveles de emisión de 2005 como referencia a la hora de verificar su reducción de emisiones GEI en un 28%. Este mismo año fue tomado como referencia para Australia y Canadá. La UE estableció los niveles de emisión GEI de 1990 para esa comparación. Si tomamos algunos ejemplos de Estados en desarrollo, la cuestión es aún más dispar. Por ejemplo, China y Brasil tomaron el año 2005 como referencia. Camerún se autorreferenció estableciendo el 2010, Chile el 2007, República Popular del Congo el 2000. Otros en cambio se autorreferenciaron tomando el denominado BAU (business as usual), como es el caso de Santo Tomé y Príncipe, Tanzania, Perú, Paraguay, Nigeria o Marruecos. Por último, se dan casos en los que se establecen metas absolutas de reducción, por lo que no se vincula la referencia a ningún año en concreto. Este es el caso por ejemplo de Sudáfrica que, en su CPDNN, estableció una reducción de GEI para situarse en rango concreto, comprendido entre los 398 y los 614 Mt CO_2eq. También es el caso de Costa Rica que estableció un máximo de emisiones netas de 9.374.000 tCO_2eq para 2030.

[766] Véase, por ejemplo, las CPDNN: Qatar, Somalia, Nepal, Laos, Fiji, Emiratos Árabes Unidos, Bután o Belice

Este elemento referencial es el que permite comparar la reducción de GEI derivadas de las medidas contenidas y, por lo tanto, es un aspecto importante a la hora de generar confianza para tender hacia una buena cooperación internacional en materia de cambio climático. Sin embargo, el punto de referencia puede cumplir la función de introducir el elemento variable del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las circunstancias nacionales. Es por ello que, el conseguir una homogeneización del mismo, parece complicado.

Se ha de tener en cuenta que, si bien el AP no establece los elementos claves para determinar el contenido de las CDNN, aunque la Decisión 1/CP.21 señala que, a efectos de claridad, transparencia y comprensión, las CDNN "*podrán incluir* (…) información cuantificable sobre el punto de referencia (con indicación, si corresponde, de un año base), los plazos y/o períodos para la aplicación, el alcance y la cobertura, los procesos de planificación, los supuestos y los enfoques metodológicos, incluidos los utilizados para estimar y contabilizar las emisiones antropógenas de GEI y, en su caso, las absorciones antropógenas, y una explicación de los motivos por los que la Parte considera que su CDNN es justa y ambiciosa, a la luz de sus circunstancias nacionales, y de la forma en que contribuye a la consecución del objetivo de la Convención enunciado en su artículo 2"[767].

Estos parámetros o elementos son meras recomendaciones y que, además, se integra dentro de una decisión de la CMA y no dentro del texto convencional. Sin eludir los posibles efectos interpretativos que tiene, deja abierto el contenido de las CDNN, por lo que, siendo consciente de ello, vio la necesidad de pedir al Grupo de Trabajo Especial sobre el AP que elaborara unas orientaciones adicionales sobre estos elementos para que la CMA las apruebe en su primer período de sesiones[768].

Una de las características del propio régimen jurídico internacional en materia de cambio climático es la capacidad de evolucionar, que viene determinado por su necesidad de concretar ciertos aspectos que mejore la implementación del propio texto convencional o bien por su necesidad de adaptarse a los avances científicos y tecnológicos. Es por ello que, para su implementación, la labor de los órganos subsidiarios y la aprobación de decisiones de la COP aporta a los tratados climáticos el elemento dinámico que necesita.

De esta manera, para aportar la claridad, la transparencia y la comprensión de las CDNN se aprobó el denominado *Rulebook* del AP, que intenta de cubrir las deficiencias en la determinación de los elementos constitutivos de las mismas[769]. Esta cuestión se va a abordar en el siguiente capítulo como uno de los aspectos asociados a la implementación del AP.

[767] Decisión 1/CP.21: pár. 28.
[768] *Ibidem*: pár. 28.
[769] Véanse: Doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1 y Doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1.

2.1.2.- Plazos y/o períodos de aplicación

Otros de los aspectos que debía especificarse en las CDNN es el establecimiento de un plazo en el que ha de aplicarse las medidas contenidas a efectos de conseguir las metas de reducción de GEI establecidas en ellas. Este elemento, introducido en el Llamado de Lima, pretende que los Estados definan bien el horizonte temporal de las medidas que van a implementar para así poder presentar una actualización o una nueva CDNN que se alineara con los parámetros de la progresión y el aumento de ambición[770].

Si bien este necesario elemento temporal es tenido en cuenta para que los Estados Partes lo incorporara a sus CDNN, el problema que se dio fue el amplio margen de discrecionalidad para poder escoger el plazo. De esta manera, como señala el Profesor Mayer, mientras que la mayoría de CPDNN tenían una aplicación hasta 2030, otras apostaron por una aplicación temporal hasta 2025, lo que dificultaba poder medir los esfuerzos entre las distintas CPDNN y, por lo tanto, surgiendo problemas de comparabilidad entre las mismas[771].

Detectado el problema surgido en este enfoque *bottom-up*, era preciso corregirlo si se quería lograr un escenario procedimental que aportara la información necesaria a efectos de claridad, transparencia y comprensión. Sin embargo, la Decisión 1/CP.21 no aporta una matización de los plazos, por lo que relega esta labor a la CMA para que examinara, en su primer período de sesiones, los plazos comunes a todas las CDNN[772]. Por lo tanto, las negociaciones previas fueron incapaces de lograr un acuerdo sustantivo sobre este aspecto procedimental, dejando constancia sólo una petición de reajuste de plazos en la Decisión 1/CP.21[773].

Según esta petición realizada a las Partes, se indica que aquellas que comunicaron una CPDNN con un plazo hasta 2025, comunicaran una nueva CDNN, como máximo en 2020 y posteriormente cada 5 años[774]. A aquellos Estados que comunicaron una CPDNN con un plazo hasta 2030, se les pide que comuniquen o actualicen la CDNN, como máximo en 2020, y a partir de ese momento cada 5 años[775]. Asimismo, establece un mandato a la CMA para que apruebe las orientaciones adicionales elaboradas por el Grupo de Trabajo Especial sobre el AP y dar así cumplimiento al artículo 4.10 del AP.

Si bien, el mandato no se expresa en términos obligatorios respecto a la naturaleza del acuerdo que se llegue sobre los plazos aplicables, como se ha indicado en el capítulo de la presente tesis sobre las decisiones tomadas por los órganos constituidos en el seno del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, los Estados Partes suelen cumplir las mismas. Finalmente, el resultado de este examen fue la adopción en 2019 del denominado *Rulebook* del AP, un conjunto de Decisiones que, entre otras cuestiones, resuelve el aspecto

[770] Decisión 1/CP.20: *op. cit.*
[771] Mayer, B. (2021): <Article 4…, *op. cit.*, p. 120.
[772] Art. 4.10 del AP.
[773] Véase: Decisión 1/CP.21: págs. 23 y 24.
[774] *Ibidem*: pár. 23.
[775] *Ibidem*: pár. 24.

de los plazos de las CDNN y que, será tratado en la parte de implementación de la presente tesis. Esta cuestión era necesaria, porque como señala el Profesor Meinhard, la arquitectura *bottom-up*, fue incapaz de lograr un acuerdo que contuviera una única forma de comunicar las CDNN[776].

2.1.3.- El ámbito, la cobertura y la metodología.

Otros de los elementos de gran calado que tuvo que resolverse fue cuál es el ámbito de aplicación y la cobertura de las CDNN. De esta manera, y como los otros dos aspectos analizados del contenido de las CDNN, sin una definición del ámbito de aplicación difícilmente se puede producir una comparabilidad de los esfuerzos que los Estados Partes detallan en las mismas. Podemos definir el ámbito y cobertura de las CDNN como a qué sectores económicos van a dirigirse las medidas de mitigación y/o adaptación para lograr, de esta manera, el objetivo determinado individualmente por cada una de los Estados Partes.

El determinar los sectores y los gases con mayor impacto en las emisiones de GEI y sobre los que necesariamente se ha de aplicar medidas de reducción de los mismos, es una cuestión científica. Durante muchos años, este punto ha sido estudiado por el IPCC que, tras su trabajo publicado en 1994 y revisado en 1996 sobre las directrices para los inventarios nacionales de GEI debían contemplar, empezó a tener un consenso tanto científico como a nivel de la Comunidad Internacional. De esta manera, desde la COP 3 de la CMNUCC se reconoció el valor de estas directrices a la hora de que cada Estado Parte de cuenta sobre sus datos nacionales y sobre el cumplimiento de los compromisos internacionales vinculantes asumidos bajo el PK[777].

Concretamente, se reafirmó que "las Partes deben utilizar las Directrices revisadas de 1996 para realizar los inventarios nacionales de los GEI preparadas por el IPCC a fin de calcular las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros de los GEI no controlados por el Protocolo de Montreal (…)"[778]. Estas directrices se fueron adaptando a la realidad cambiante de los sectores económicos y de los avances científicos que, actualmente, se han materializado en las directrices del IPCC del 2006[779].

Este documento, que va a guiar la metodología a utilizar por las Partes en el AP para la presentación de los inventarios nacionales de GEI, proporciona una determinación de los sectores más proclives a la generación de esos gases que contribuyen al cambio climático. Estos sectores establecidos por categorías de emisiones y absorciones son: energía, procesos industriales y usos de

[776] Doelle, M. (2019): The Heart of the Paris Rulebook: Communicating Ndcs and Accounting for Their Implementation, *Climate Law*, vol. 3, p. 6.

[777] Decisión 2/CP.3: *Cuestiones metodológicas relativas al Protocolo de Kioto*, Doc. FCCC/CP/1997/7/Add.1, pár. 1.

[778] *Ibidem.*

[779] Véase: IPCC (2006), *Directrices del IPCC de 2006 para los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero*. Estas directrices están vigentes a día de hoy, tan sólo se ha producido un "refinamiento" o versión posterior en el 2019, que va a constituir el documento que las Partes van a utilizar a los efectos de realizar sus inventarios nacionales de GEI.

productos, agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra, desecho y otros[780]. A falta de una definición de GEI en la CMNUCC, que al igual que los sectores económicos también van a determinar el ámbito de aplicación de las CDNN, se ha establecido un consenso en el listado de GEI establecido por el PK: dióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluorocarbonos, perfluorocarbonos y hexafluoruro de azufre[781].

El ámbito de aplicación respecto a los sectores a los que se van a aplicar las medidas de mitigación contenidas en las CDNN, así como los GEI a los que se va a dirigir dichas medidas para su reducción, es determinado también a nivel nacional. Si bien el propio AP establece ciertas recomendaciones a efectos de introducir un elemento diferenciador entre Estados desarrollados y en desarrollo, al cual se le va a aportar un cierto dinamismo, conforme a la reformulación del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades, a la luz de las circunstancias nacionales, que se abordará en el epígrafe 2.4.1 del presente capítulo.

En este sentido, el artículo 4.4 establece, a efectos recomendatorios, que los Estados desarrollados "*deberían* seguir encabezando los esfuerzos, adoptando *metas absolutas de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía*". Mientras que los Estados en desarrollo "*deberían* seguir aumentando sus esfuerzos de mitigación, y se las alienta a que, 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".

Pero además de las metas absolutas de reducción de las emisiones, el artículo 4.7, pone de relieve los beneficios secundarios de mitigación que vienen derivados de las medidas que, en materia de adaptación, pueden introducirse en las CDNN. Sin embargo, los Estados no están obligados a que en sus CDNN se establezcan medidas de adaptación. Pero el artículo 4.7, pone de relieve que las medidas adaptativas al cambio climático van a ser importantes en un doble sentido. Por un lado, ciertas medidas adaptativas conllevan medios basados en la naturaleza que, a su vez, tiene una incidencia en la absorción de GEI y, por lo tanto, ayuda a la mitigación del cambio climático, tal como el IPCC ha venido reconociendo[782]. Por otra parte, es una realidad que estas medidas de adaptación son necesarias pues, como señala la Profesora Giles Carnero, las investigaciones científicas ponen de relieve que es inevitable que se produzcan efectos importantes derivados del cambio climático[783].

Esta importancia de la adaptación, es reconocida por los Acuerdos de Cancún. Aun así, se vio reflejada en las CPDNN principalmente las presentadas por los Estados en desarrollo[784]. En la primera CDNN, empezaron los Estados

[780] *Ibidem*.

[781] Anexo A del PK.

[782] Véase, entre otros: IPCC (2007): *Climate Change 2007: Synthesis Report*, p. 19; IPCC (2014): *Climate Change 2014: Synthesis Report*, pp. 17, 26.

[783] Giles Carnero, R. (2021): *El régimen jurídico internacional…, op. cit.*, p. 134; *Cfr.* IPCC (2007): *op. cit.*, p. 19; IPCC (2014): *op. cit.*, p. 17.

[784] Un total de 143 Estados Partes incluyen la adaptación a su CPDNN. Cabe destacar que Australia o Mónaco, sí que introdujeron la adaptación como parte de sus CPDNN. Véase:

desarrollados a incluir el componente de adaptación en las mismas, lo que demuestra una tendencia hacia su inclusión, tomando así en cuenta las investigaciones científicas aportadas por el IPCC[785].

En la actualización de la primera CDNN o presentación de la segunda, no se advierte que otros Estados desarrollados hayan dado un enfoque sobre la adaptación, sin embargo, en el preámbulo que antecede a la CDNN de la Unión Europea, pone de relieve la nueva estrategia de adaptación que va a impulsar en 2021 que, pretende reforzar la que ya tenía establecida en 2013[786]. Por ello, aunque las CDNN no lo reflejen, se está extendiendo la práctica de adopción de estas medidas de adaptación.

Finalmente, las Partes tienen la obligación procesal de rendir cuentas de sus CDNN que, además de indicar las emisiones y absorción antropógenas de sus CDNN, deberán "promover" que las mismas han utilizado una metodología que permita la comparabilidad de los esfuerzos entre los Estados Partes, según las orientaciones que se acuerden en la CMA[787]. Uno de los aspectos que se vuelve a repetir es el intentar evitar el doble cómputo, de tal manera que las reducciones de emisiones GEI sean atribuibles sólo a un Estado[788]. Esta cuestión, se pone en relación con el fuerte requerimiento, en términos obligatorios, que se establece en el artículo 4.8 a efectos de proporcionar una información que fomente la claridad, transparencia y comprensión[789]. En este sentido, el *Rulebook* del AP introduce que las Directrices del IPCC de 2006 y sus versiones posteriores aprobadas por la CMA son las que los Estados Partes deberán utilizar como base metodológica, aunque podrán ajustarlas en función de las circunstancias nacionales[790].

2.1.4.- Consideración de que la CDNN es justa y ambiciosa

Si bien el proceso de *accountability* o de dar cuenta de las emisiones GEI en los inventarios nacionales es una forma para determinar los esfuerzos que los Estados Partes están realizando en la lucha contra el cambio climático, la determinación de que la CDNN es justa y ambiciosa, constituye otro de los pilares a tales efectos. De esta manera, la Decisión 1/CP.21 incluye expresamente que los Estados Partes ha de "explicar" los motivos por los que

<https://www.climatewatchdata.org/ndcs-explore?category=adaptation&document=indc&indicator=adaptation>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[785] Un total de 146 Estados Pates incluyen la adaptación a su primera CDNN. Puede destacarse que también lo hacen, entre otros, Canadá o Rusia. <https://www.climatewatchdata.org/ndcs-explore?category=adaptation&document=first_ndc&indicator=adaptation>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[786] Véase, Doc. 14005/20: *Comunicación a la CMNUCC en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros sobre la actualización de la contribución determinada a nivel nacional de la Unión Europea y sus Estados miembros*, aprobado por el Consejo en su sesión núm. 3782, celebrada el 17 de diciembre de 2020, pár. 26.

[787] Art. 4.13 del AP.

[788] *Ibidem.*

[789] *Cfr.* art. 4.8 del AP.

[790] Anexo de la Decisión 18/CMA.1: pár. 20 y ss.

consideran que su CDNN es justa y ambiciosa, a la luz de las circunstancias nacionales[791].

En este sentido, más allá de establecer un órgano dentro del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático para la evaluación de este parámetro, el AP no establece nada a este respecto. Como señala la Profesora Rajamani, sin un órgano que controle esta cuestión y sin una comprensión compartida de las Partes sobre qué consideran como CDNN justa y ambiciosa, es difícil que se pueda tender hacia un sistema objetivo[792]. Esto redunda, por lo tanto, en detrimento de una información de calidad y objetiva, pudiendo por lo tanto "maquillar" la justificación conforme a los intereses de cada una de las Partes[793].

De las CPDNN, se pudo contrastar la diversidad de parámetros, tanto cualitativos como cuantitativos, con los que los Estados justificaron este elemento que forma parte del contenido de las mismas. De esta manera, como señalan los Profesores Winkler et al., la contribución que tiene el Estado en el cambio climático o el nivel de emisiones expresados en términos de producto interior bruto per cápita, el grado de vulnerabilidad[794]. Esto reflejó el inicio de la práctica de los Estados en relación con la justificación de cómo sus CDNN comunicadas eran justas y ambiciosas.

Este reflejo de la práctica se trasladó a las negociaciones sobre este elemento en el apartado correspondiente del *Rulebook* del AP, como señala la Profesora Rajamani, hubo una división entre aquellos Estados Partes, especialmente el constituido por países africanos, que eran partidarios de establecer un sistema de medición objetivo a través de un conjunto de indicadores[795]. Por otro lado, estaban aquellos Estados desarrollados que no eran partidarios de este sistema de indicadores por no haber una definición acordada sobre el concepto de "equidad"[796].

Por ello, finalmente el *Rulebook* del AP no aporta una mayor precisión que pudiera reducir el margen discrecional de los Estados a la hora de determinar cómo su CDNN es justa y ambiciosa. Respecto a esta cuestión, se incluyen ciertos elementos como la inclusión de una reflexión sobre la equidad y cómo se han abordado los artículos 4.3, 4.4 y 4.6 del AP[797]. Sin ningún ánimo de introducir elementos cuantitativos, son los elementos cualitativos los que predominan para la autoevaluación del mismo y, por lo tanto, la inclusión de todo indicador cuantitativo queda a voluntad de los Estados Partes. Respecto a este elemento, será abordado posteriormente en el capítulo de la presente tesis correspondiente

[791] Decisión 1/CP.21: pár. 27. Esta es la misma formulación que se recogió en el Llamado de Lima para la Acción Climática. *Cfr.* Decisión 1/CP.20: pár. 14.

[792] Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, pp. 183-184.

[793] Winkler, H. (2017): <Mitigation…, *op. cit.*, p. 154.

[794] Winkler, H., Höhne, N., Cunliffe, G., Kuramochi, T., April, A. y Villafranca Casas, M. J. (2018), Countries start to explain how their climate contributions are fair: more rigour needed, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economic*, vol. 18, p. 102.

[795] Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, p. 184.

[796] *Ibidem.*

[797] Anexo I de la Decisión 4/CMA.1: *Orientaciones adicionales en relación con la sección de la Decisión 1/CP.21 que se refiere a la mitigación*, p. 12.

a la implementación, donde de comprobará si existe una práctica de los Estados que permita establecer con una mayor precisión los parámetros para autoevaluar sus CDNN como "justas y ambiciosas".

2.1.5.- Consideración a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

El AP, pone especial énfasis en el concepto de desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza. De tal manera que, el objeto del tratado internacional es "reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el *contexto del desarrollo sostenible* y de los esfuerzos por erradicar la pobreza (…)"[798]. En esta línea, no se apuesta por una acción climática que impida el desarrollo de los Estados, pero sí que este desarrollo ha de estar guiado por la conjugación de elementos que configura el desarrollo sostenible, a saber, medio ambiente, economía y sociedad[799].

La forma en la que se va a afrontar el "nuevo modelo de desarrollo", pasa por tener presente los tres pilares de la sostenibilidad, pues entre ellos se da una interrelación que debe ser tenida en cuenta si se quiere conseguir definir una acción climática que, a su vez, sea equilibrada en los aspectos: sociales, económicos y medioambientales. En este sentido, el objetivo de desarrollo sostenible (en adelante, ODS) número 13: "adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos", realiza una remisión a la CMNUCC como principal foro intergubernamental para la consecución de este objetivo[800]. Más concretamente, podemos decir que son las CDNN las que van a proporcionar la consecución de dicho objetivo pues, como señala la Profesora Giles Carnero, "la eficacia de las CDNN para desplegar efectos ambientales beneficiosos en la acción climática (…) supone la técnica principal con la que alcanzar las metas propuestas [en el ODS 13]"[801].

Ahora bien, si el foro para la consecución del ODS 13 es el establecido por la propia CMNUCC, como el autor de esta tesis señaló en un artículo, es imposible mirar en un solo sentido pues, si bien la acción climática de los Estados se va a definir a través de sus CDNN, esta acción debe también tener en consideración los otros ODS que se interrelacionan[802]. Se han visto

[798] AP, artículo 2.1

[799] Para un análisis sobre el concepto de desarrollo sostenible, véase, entre otros: Rodrigo Hernández, A. J. (2006): El concepto de desarrollo sostenible en el Derecho Internacional, *Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España*; Rodrigo Hernández, Ángel J. (2015), *El desafío del desarrollo sostenible: Los principios de Derecho internacional relativos al desarrollo sostenible*, Marcial Pons, Madrid; Viñuales, J. E. (2021), <Sustainable Development>, en Rajamani, Lavanya y Peel, Jacqueline, *International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge.

[800] Resolución A/RES/70/1: *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, aprobada por la Asamblea General, el 25 de septiembre de 2015, p. 16.

[801] Giles Carnero, R. (2019): <El Acuerdo de París en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Reflexiones a propósito de a aproximación basada en las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional>, en Aguilar Cavallo, G. (coord.): *La evolución del Derecho público en el siglo XXI: estudios sobre responsabilidad del Estado, justicia constitucional y Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Tirant lo Blanch.

[802] Rodríguez Redondo, A. J. (2021): La consistencia del contenido de las contribuciones determinadas a nivel nacional del Acuerdo de París con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 118, p. 4.

determinadas acciones climáticas para la reducción de los GEI que finalmente han propiciado un impacto negativo en ecosistemas[803]. También se han lanzado ciertas medidas en las CDNN, como la construcción de viviendas, para paliar la vulnerabilidad de las personas ante los impactos del cambio climático[804].

Por su parte, si consideramos la consecución de ODS 7, por ejemplo, que tiene como propósito "garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos", para lo cual se establece la meta de "garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos" en 2030, es preciso que se conduzca también, teniendo en cuenta el ODS 13 y, por lo tanto, ser considerado en las CDNN[805]. De este modo, implicaría la apuesta por energías renovables y que, por lo tanto, la transferencia de tecnología a los Estados en desarrollo, supone uno de los pilares básicos para la consecución de dicho objetivo[806].

Vista esta complejidad y, teniendo en cuenta la fragmentación del Derecho internacional en materia de medio ambiente, se ha de recurrir a una coordinación entre los distintos instrumentos jurídicos[807]. Esta coordinación, por lo tanto, debe de producirse entre la Agenda 2030 y el AP, o mejor dicho, la forma en la que los Estados Partes elaboran sus CDNN para dar cumplimiento a su obligación de presentarla.

El AP toma el desarrollo sostenible de una manera "contextual", tal como se desprende de las múltiples referencias a él en el texto convencional. Asimismo, se confirma en el *Rulebook de París* que establece que en los

---

[803] Estados como Brasil, Fiji o Argentina, ha considerado, en sus CDNN, aumentar la superficie de cultivo destinada a la generación de biocombustible. Si tenemos en cuenta la gran plantación de aceite de palma que se promocionó en Indonesia, el no conseguir un equilibrio entre la generación de biocombustibles y el mantenimiento de la biodiversidad, puede generar efectos ambientales adversos. En ese sentido, veáse: Rodríguez Redondo, Antonio J. (2021): La consistencia del contenido…, *op. cit.*

[804] Véase, por ejemplo, la primera CDNN presentada por Venezuela y la primera presentada por Sudáfrica, que puede consultarse en: <https://unfccc.int/NDCREG>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[805] Resolución A/RES/70/1: *op, cit.*, p. 21.

[806] En este sentido, en materia de energía ya se ha suscitado polémica respecto a la consideración de energías verdes la energía nuclear y el gas natural, en la taxonomía elaborada por un Grupo Técnico. Esto ha generado distintas posturas, Francia, por ejemplo, sostiene la necesidad de las nucleares para conseguir los objetivos climáticos del AP, mientras que España, por ejemplo, no son partidarios de modificar la taxonomía. Según este Grupo de Expertos Técnicos a los que se encargó la elaboración de las taxonomías por parte de la Comisión Europea, destaca que la generación se acerca a las cero emisiones de GEI, por lo que puede contribuir a conseguir los objetivos de mitigación. EU Technical Expert Group on Sustainable Finance (2020), *Taxonomy Report: Technical Annex*, 209 y ss. Puede consultarse en: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200309-sustainable-finance-teg-final-report-taxonomy-annexes_en.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[807] La Comisión de Derecho Internacional en su 52º período de sesiones, incluyó en la agenda el tema de los *Riesgos resultantes de la fragmentación del Derecho Internacional*. Desde entonces, la institución empezó a trabajar sobre las amenazas que supone la fragmentación para el sistema jurídico internacional. Aunque ya, desde mediados del siglo XX, se empezó a alertar sobre esta cuestión por Wilfred Jenks, en cual indicó que *(…) los tratados normativos tienden a desarrollarse en diversos grupos históricos en diversos grupos históricos, funcionales y regionales separados entre sí y cuyas relaciones mutuas en muchos aspectos son análogas a las de los sistemas separados del Derecho interno*. *Cfr*. Jenks, W. (1953): "The conflict of law-making treaties", *BYBIL*, Vol. 30, p. 403.

procesos de planificación para preparar las CDNN, el desarrollo sostenible forma parte de los denominados "asuntos contextuales", junto con las circunstancias nacionales, las mejores prácticas o las experiencias respecto a la preparación de las CDNN[808]. Esto supone un gran avance para tender hacia una coherencia, sin embargo, la contextualización en la planificación se muestra insuficiente[809]. Esta cuestión se ha puesto de relieve en la práctica a la hora de diseñar las CDNN pues, cada vez son más los Estados que han apostado por incluir los ODS como parte integral de sus propias CDNN[810]. Esto puede ayudar a evitar posibles incoherencias y reducir el impacto que puede generar la fragmentación.

2.2.- El proceso de diseño y comunicación de las CDNN

Uno de los principales problemas que surgió durante las negociaciones climáticas, que condujeron a la adopción del AP, es aunar las visiones dispares de los Estados Partes en la CMNUCC, lo cual pasaba por establecer el papel que iban a jugar las obligaciones jurídicas internacionales sustantivas y procedimentales. En este sentido y como han remarcado las Profesoras Rajamani y Peel, las obligaciones procedimentales cuando tienen el propósito de sustituir, en vez de complementar las obligaciones sustantivas, puede debilitar un régimen jurídico internacional concreto[811]. De esta manera, resulta más fácil llegar a un entendimiento en cuestiones procesales que sobre cuestiones sustantivas.

Sin embargo, como señala la Profesora Brunnée, las obligaciones procedimentales son importantes cuando, pues en el ámbito de los Tratados Internacionales en materia medioambiental, las "obligaciones procesales sirven para preparar el terreno para el desarrollo"[812]. De esta manera, si tenemos en cuenta el estado de las negociaciones en el período anterior a la adopción del AP, la idea de procedimentalizar era la mejor opción para avanzar hacia un resultado concreto dentro del marco de la CMUCC[813].

---

[808] Decisión 4/CMA.1: *Orientaciones adicionales en relación con la sección de la Decisión 1/CP.21 que se refiere a la mitigación*, Anexo I, pár. 4 a) ii).
Respecto a la adaptación, la Decisión 9/CMA.1 se limita a reconocer los vínculos existentes entre la adaptación y el desarrollo sostenible, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Cfr.* Decisión 9/CMA.1, *Orientaciones adicionales en relación con la comunicación sobre la adaptación, presentada por ejemplo como un componente de las contribuciones determinadas a nivel nacional,* Preámbulo, pár. 5.

[809] Rodríguez Redondo, A. J. (2021): La consistencia del contenido…, *op. cit.*, pp. 11, 20.

[810] A modo de ejemplo, véase la CDNN de Costa Rica, que realiza un ejercicio de integración entre medidas de reducción de GEI, de adaptación y ODS.
A estos efectos, es muy ilustrativa la información proporcionada por ClimateWatch, que a través de un mapa interactivo pueden verse las relaciones entre las distintas CDNN y los ODS, así como las metas de los mismos. <https://www.climatewatchdata.org/ndcs-sdg>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[811] Rajamani, L. y Peel, J. (2021), <International Environmental Law: Changing Context, Emerging Trends, and Expanding Frontiers> en Rajamani, L. y Peel, J. (eds.): *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, New York, p. 16.

[812] Brunnée, J. (2020): Procedure and substance…, *op. cit.*, p. 203.

[813] En este sentido, véase el recorrido que hace la Profesora Rajamani en el proceso negociador respecto al esfuerzo por "evitar instrumentos jurídicamente vinculantes": Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, p. 83 y ss.

De esta manera, el AP a través de las CDNN y los principios aplicables que sirven para contextualizar las mismas, establece un modelo dinámico y flexible que permite que los Estados puedan adoptar medidas teniendo en cuenta el avance de la ciencia o sus capacidades nacionales. Son por lo tanto elementos que van a dinamizar la acción climática que, en este sentido, van a promocionar una participación generalizada de la Comunidad internacional en la lucha contra el cambio climático. Es por ello que, el ámbito subjetivo se ve ampliado, por lo que no se ve reducido a una acción limitada por parte de aquellos Estados desarrollados que, conforme al PK, tienen una obligación cuantificada de reducción de GEI.

Este ámbito subjetivo ampliado supone, en términos de los criterios de Lon Fuller, el camino hacia el establecimiento de obligaciones jurídicas internacionales del alcance universal y, además, una manera más realista de abordar el problema global del cambio climático. De esta manera, podemos afirmar que el AP ha concentrado a un gran número de Estados Partes que han adquirido obligaciones climáticas. Podemos afirmar en este sentido que, los Estados Partes en el AP representan el 93,2% de las emisiones GEI, mientras que el PK aglutinaba un total de 55,5% de dichas emisiones.

Ahora bien, esta ampliación subjetiva, que se interrelaciona con el preeminente carácter procesal del AP, ha producido un nivel de indeterminación en la configuración de las obligaciones jurídicas internacionales, de tal manera que un gran sector de la doctrina se ha mostrado pesimista ante la configuración, pues al final, las medidas incluidas en las propias CDNN no tienen un carácter vinculante respecto a su cumplimiento[814]. En este sentido, teniendo en cuenta los criterios de Lon Fuller, la fidelidad a la norma creada viene de la mano de una aplicación congruente, es decir, si las normas jurídicas establecidas en el marco del AP y las acciones llevadas a cabo por los Estados Partes son coherentes.

En este sentido, debemos destacar que, si bien existe una brecha entre las emisiones de GEI y el nivel que se debe de conseguir para conseguir el objetivo colectivo de temperatura establecido en el artículo 2 del AP, la presentación de las segundas o actualizadas CDNN parece indicar que los Estados están inmersos en conseguir avanzar en la mitigación del cambio climático. Son 170 Estados Partes los que actualmente han presentado una actualización o segunda CDNN, lo que representa el 91,1% de las emisiones globales[815]. En este sentido, cabe destacar que, de los grandes emisores de estos gases, tanto India como China han presentado una nueva entrega de su CDNN. En el caso de este último presentó su segunda CDNN días antes del comienzo de la COP 26 celebrada en Glasgow[816].

Teniendo este contexto presente, en los siguientes epígrafes se va a abordar el diseño de las CDNN, teniendo en cuenta los elementos configuradores de las mismas que están sometidos a la discrecionalidad de los

[814] Salinas Alcega, S. (2018): El Acuerdo de París…, *op. cit.*, pp. 44 y ss.; Fernández Egea, R. M. (2018): <Los nuevos objetivos…, *op. cit.*, pp. 110 y ss.; Winkler, H. (2017): <Mitigation…, *op. cit*, p. 147.

[815] Esta información puede consultarse en climate watch data: <https://www.climatewatchdata.org/ndcs-explore?indicator=submission>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[816] La CDNN de China fue presentada con fecha de 28 de octubre de 2021.

Estados Partes y, asimismo, aquellos que sí son vinculantes. Por ello, vamos a discernir qué elementos están configurados a través de un enfoque *bottom-up* y qué elementos están configurados a través de un enfoque *top-down*, o si se prefiere decir de otra manera, a una obligación jurídica internacional. Este doble juego es el que intenta aportar un "check and balance" en la configuración de las CDNN, por lo que se va a abordar si estas normas son suficiente a la hora del diseño de las mismas.

2.2.1.- Elementos de las CDNN que son discrecionales para los Estados

La técnica de las CDNN se caracteriza por ser un instrumento jurídico flexible, en el que los Estados unilateralmente determina su meta de reducción de GEI, así como las medidas nacionales que van a adoptar para conseguir la misma. De esta manera, como señala la Profesora Giles Carnero, "la obligación sustantiva en materia de mitigación no se diseña, por tanto, en el ámbito internacional, sino en cada sistema nacional (…)", por lo que en este sentido se plantea un nuevo modelo para dar una respuesta mundial al cambio climático[817]. Esto ha supuesto una gran diferenciación con el enfoque que se adoptó en el PK, según el cual se asignaban obligaciones jurídicamente vinculantes y cuantificadas de reducción o de limitación de GEI a aquellos Estados incluidos en el Anexo I de la CMNUCC.

La meta que cada Parte incluyan en su propia CDNN, deberán de contribuir a los "objetivos colectivos" de temperaturas que el propio AP establece en el artículo 2, a saber, "mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2ºC con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5ºC con respecto a los niveles preindustriales (…)". Dado que el AP fue negociado bajo el marco jurídico de la CMNUCC, este precepto constituye una concreción del objetivo que la propia convención establece en su artículo 2, que señala que "[e]l objetivo último de la presente Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes, es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático".

Por ello, esta concreción supone un avance respecto a establecer un límite de temperatura, y no de emisiones GEI estatales, que superado el mismo supone una alteración tal en el sistema climático que suponga una peligrosidad debido a los impactos negativos que puede tener para la sociedad, la economía y el medio ambiente. El límite de temperatura establecido, se encuentra bien determinado por los modelos científicos utilizados por el IPCC que, con una alta certeza, predice que el superar los 2ºC de temperatura media mundial de la atmósfera implicaría un aumento del nivel del mar, fenómenos climáticos extremos, etc., y señala que mantener la temperatura por debajo de los 1,5ºC por debajo de los niveles preindustriales, daría una mayor seguridad[818]. E incluso

[817] Giles Carnero, R. (2021): *El régimen jurídico internacional…, op. cit.*, p. 130.

[818] Véase en este sentido: IPCC (2014): *Cambio Climático 2014: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de los Grupos de Trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental*

puede afirmarse que desde la COP de Copenhague existía un entendimiento compartido sobre este límite de temperatura[819].

Asimismo, la declaración conjunta de los dirigentes del G-20 celebrada en Roma, refleja la intención de mantener los objetivos establecidos en el AP[820]. Sin embargo, como muy bien señala la Profesora Fernández Egea, existe una carencia a la hora de fijar el propio objetivo de temperatura y es la falta de un límite temporal en el que conseguirlo[821]. Las únicas referencias temporales que el AP son dos, el primero de ellos muy impreciso, conseguir el pico máximo de GHG "lo antes posible", y el segundo de ellos más preciso, conseguir la neutralidad climática o, en otras palabras, un balance cero de emisiones-sumideros de GHG "en la segunda mitad del siglo". Visto en su conjunto, tanto los objetivos generales como los vinculados a la mitigación son complementarios, de tal manera que no sirve cualquier punto en el que se ha de alcanzar el equilibrio, sino que se ve condicionada por el límite de temperatura de los objetivos climáticos globales del art. 2[822].

El AP no resuelve nada a este respecto y en los foros internacionales no existe un consenso sobre el límite temporal para conseguirlo. Hasta el momento, se sigue debatiendo las fechas en las que alcanzar la neutralidad climática que conduciría a limitar este incremento de temperatura media de la atmósfera. En este sentido, en la reunión del G-20 celebrada en Roma, China reafirmó la postura contenida en su CDNN actualizada, poniendo el horizonte del 2060 para alcanzar la neutralidad climática[823].

El AP, establece en su artículo 3 que "[e]n sus contribuciones determinadas a nivel nacional a la respuesta mundial al cambio climático, todas las Partes habrán de realizar y comunicar los esfuerzos ambiciosos que se definen en los artículos 4, 7, 9, 10, 11 y 13 con miras a alcanzar el propósito del presente Acuerdo en su artículo 2". Este artículo, pone en relación los objetivos climáticos a largo plazo a conseguir con la parte operativa del propio texto convencional y llama a que los Estados comuniquen los "esfuerzos ambiciosos" que están dispuestos a asumir". Estos esfuerzos ambiciosos se traducen en la

---

de Expertos sobre el Cambio Climático [Equipo principal de redacción, Pachauri, R.K. y Meyer, L.A. (eds.)], IPCC, Ginebra Suiza. Sobre los impactos en concreto, véase la página 59 y ss. del informe.

819 *Cfr*. Decisión 2/CP.15: *Acuerdo de Copenhague*, apartado 2; Decisión 1/CP.16: *Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención*, apartado 4; Decisión 2/CP.17: *Resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la* Convención, par. 3 del preámbulo sobre los asuntos relacionados con los párrafos 36 a 38 de la Decisión 1/CP.16.

820 Declaración conjunta de los líderes del G-20, cumbre del G-20 celebrada en Roma los días 30 y 31 de octubre de 2021, p. 6-7. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/52732/final-final-g20-rome-declaration.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

821 Fernández Egea, R. M. (2018): <Los nuevos objetivos…, *op. cit.*, p. 104.

822 La Decisión 1/CP.21, reconoce explícitamente la intersección de los objetivos climáticos globales y los específicos de mitigación la observar "*con preocupación* que los niveles estimados de las emisiones agregadas de gases de efecto invernadero en 2025 y 2030 resultantes de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional no son compatibles con los escenarios de 2ºC (…)". *Véase:* Decisión 1/21: *Aprobación del Acuerdo de París*, pár. 17.

823 Véase la CDNN actualizada de China, presentada el 28 de octubre de 2021. En este sentido, véase la declaración conjunta de los líderes del G-20 en Roma.

adopción de medidas sobre mitigación, adaptación, financiación, transferencia tecnológica, fomento de la capacidad y el reforzamiento del marco de transferencia.

Respecto al ámbito del artículo 4 del AP, que diseña una estructura procedimental más que sustantiva como ya se ha señalado anteriormente, son dos los elementos principales que van a incluirse en las CDNN, a saber, las medidas de mitigación y adaptación que los Estados Partes. De esta manera, el artículo 4.7 del instrumento jurídico internacional señala que los "beneficios secundarios de mitigación que se deriven de las medidas de adaptación (..) podrán contribuir a los resultados de mitigación en el marco del presente artículo".

Si bien, la adaptación al cambio climático no fue centro de atención en las primeras décadas de andadura del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, finalmente hubo de abordar esta materia en el Marco de Adaptación de Cancún[824]. En este sentido, ante el aumento de la trayectoria de los GEI y, por lo tanto, del aumento de la temperatura media global, se vio la necesidad de abordar la adaptación, pues, como indica la Profesora Giles Carnero, los informes del IPCC "mostraron que en el proceso de cambio climático resultaban ya inevitables efectos importantes, y que la necesidad de aplicar medidas de adaptación era urgente y se interrelacionaba estrechamente con el objetivo de mitigación"[825].

La adaptación ha sido un componente presente en todas las CDNN de los Estados en desarrollo y, por el contrario, no se ha prestado demasiada atención por parte de los Estados en desarrollo, que lo han excluido[826]. Actualmente, los países que han incluido este elemento representan el 66,8% del total de las emisiones globales, mientras que el 29,4% no lo han incluido en sus CDNN (el resto corresponde a aquellos países que aún no han presentado ninguna)[827]. En este sentido, la Unión Europea está cambiando su posición, apostando por soluciones basadas en la naturaleza y que, de esta manera, conecta los objetivos de desarrollo sostenible con las metas asumidas en el foro climático dentro del ámbito de la CMNUCC[828].

---

[824] Decisión 1/CP.16: *Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención*, contenida en el Doc. FCCC/CP/2021/7/Add.1: *Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 16º período de sesiones*, p. 4 y ss.

[825] Giles Carnero, R. (2021): *El régimen jurídico internacional, op. cit.*, p. 134.

[826] Excepto Panamá, Palau, Micronesia y Tuvalu, el resto de países en desarrollo han optado por incluir en sus CDNN la adaptación.

[827] Para más información puede consultarse: <https://www.climatewatchdata.org/ndcs-explore?category=adaptation&showEUCountries=false>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[828] En este sentido, véase: Rodríguez Redondo, A. J. (2021): La consistencia…, *op. cit.*.

Para ver la estrategia a seguir por la Unión Europea, puede consultarse: Comunicación realizada por el Consejo de la Unión Europea en relación con la preparación del marco mundial para la diversidad biológica después de 2020 – Convenio sobre la Diversidad Biológica; Consejo de la Unión Europea: *Conclusiones del Consejo de 19 de diciembre*, párs. 15 y ss.; Consejo de la Unión Europea: *Comunicación a la CMNUCC en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros sobre la actualización de la contribución determinada a nivel nacional de la Unión Europea y sus Estados miembros*, Doc. 1422/1/20: de 18 de diciembre de 2020.

Debido a la flexibilidad que el AP ofrece respecto a las CDNN, más allá de las obligaciones jurídicas internacionales procedimentales o de comportamiento que se analizarán en el epígrafe siguiente, existen parámetros o elementos que no son considerados. Estos tienen una gran importancia a nivel de dar una homogeneidad a las CDNN y, asimismo, contribuir a una metodología común que ayude a la comparabilidad de los esfuerzos que los Estados Partes están realizando para contribuir a los objetivos colectivos perseguidos por el AP. Esta no es una cuestión menor pues, junto con el marco de transparencia, va a permitir un buen funcionamiento de la cooperación internacional debido al fomento de la confianza mutua.

Entre estos criterios se encuentra el año de referencia con los que se va a comparar la reducción de los GEI, la cual se pretende lograr a través de la implementación de las medidas establecidas en sus CDNN[829]. Asimismo, tampoco se estableció en el texto convencional los sectores a los que han de ir orientadas las medidas de reducción de los GEI, de tal manera que son los propios Estados, con base al documento de referencia elaborado por el IPCC, los que deciden el alcance sectorial de las mismas[830].

En este sentido y como se ha comentado anteriormente en el apartado sobre el contenido de las CDNN (epígrafe 2.1.3), el AP sólo establece un precepto que se redacta en términos no vinculantes y además de una manera contextualizada, distinguiendo de esta manera entre Estados desarrollados y en desarrollo. El artículo 4.4 establece que aquellos que son desarrollados "*deberían* seguir encabezando los esfuerzos, adoptando *metas absolutas de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía*". Mientras que para aquellos en desarrollo "*deberían* seguir aumentando sus esfuerzos de mitigación, y se las alienta a que, 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".

El resultado de esta alta discrecionalidad, se vio reflejada en las CPDNN que se presentaron y que, finalmente se convirtieron en las primeras CDNN. En ellas se puede apreciar una variabilidad tanto respecto al año de referencia como a los sectores considerados[831]. Sin embargo, una de las cuestiones en las que sí hubo unanimidad es que las CDNN de los Estados en desarrollo apostaron por considerar metas absolutas de reducción de las emisiones GEI para toda la economía[832].

2.2.2.- Elementos de las CDNN que son vinculantes para los Estados

[829] En este sentido, véase la Decisión 1/CP.21: *Aprobación del Acuerdo de París*, pár. 27.

[830] IPCC (2006): *op. cit*. Los cinco sectores por categorías de emisiones y absorciones incluidos son: energía, procesos industriales y uso de productos, agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra, desechos y otros.

[831] Por poner varios ejemplos, 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.

[832] Véase, entre otras, las CDNN de los siguientes Estados y Organización Internacional de Integración: Unión Europea, Noruega, Estados Unidos, Canadá, Japón o Australia.

2.2.2 i) La obligación central de mitigación y del AP en general: el artículo 4.2

A pesar de la alta flexibilidad que el AP refleja en sus distintos preceptos, existen elementos que suponen una limitación a la misma. De esta manera, el texto convencional introduce algunas obligaciones jurídicas de corte procedimental que intenta de diseñar un camino a seguir, no tanto a nivel sustantivo como conductual. Sin embargo, como se verá a lo largo de este capítulo, existen varios preceptos sobre los que, debido a su gran generalidad y el lenguaje utilizado, no existe un consenso a nivel doctrinal sobre la naturaleza jurídica.

Como señala Rajanami, esta flexibilidad y la discreción de las Partes fueron fundamentales para alcanzar un acuerdo político que se consolidó a través de la adopción del AP[833]. En este sentido, el Profesor Bodansky y las Profesoras Brunée y Rajamani destacan que, la obligatoriedad de una disposición depende de factores como la ubicación en el texto convencional, la precisión con la que se redacta, el lenguaje utilizado y los mecanismos institucionales que se introducen a efectos de transparencia, *accountability* y cumplimiento[834]. Es por ello que, como ellos afirman, el "AP contiene disposiciones que abarcan todo el espectro del carácter jurídico"[835].

Respecto a las CDNN, es el artículo 4.2 el que crea la obligación jurídica internacional bajo la cual va a girar todo el diseño establecido en el AP. Este precepto establece que "cada Parte deberá preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que tenga prevista efectuar". Como bien establece la doctrina, se trata de una obligación procedimental que, requiere de la presentación por parte de los Estados a que presenten sus CDNN[836]. Estamos, por lo tanto, ante una obligación jurídica de comportamiento y que, a diferencia de otras obligaciones contenidas en el propio texto convencional, va dirigida a "cada Parte", por lo que se trata de una obligación individual que, además, no requiere de conseguir un resultado de reducción de GEI concreto[837].

En este sentido, se prima el resultado final teniendo en cuenta el efecto agregado que tienen las CDNN de una forma global y no tanto al resultado individual que cada Estado Parte consiga. Es por ello que el "esfuerzo colectivo" es el que va a marcar la consecución o no de los objetivos generales climáticos a largo plazo. Esto ha sido muy criticado por la doctrina, pues el evaluar los esfuerzos de manera global puede conducir a que no todos los Estados aporten

---

[833] Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, p. 192.

[834] Bodansky, D., Brunnée, J. and Rajamani, L. (2017): *International Climate…*, *op. cit.*, p. 213.

[835] *Ibidem*.

[836] *Ibidem*: p. 231; Rodrigo, A.J. (2018): <El Acuerdo de París…, *op. cit.*, p. 82; Winkler, H. (2017): <Mitigation…, *op. cit.*, p. 146; Mayer, B. (2021): <Article 4…, *op. cit.*, p. 113; Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, pp. 198-199; Brunnée, J. (2020): Procedure and substance…, *op. cit.*, p. 199.

[837] El AP, a lo largo de su texto, introduce un conjunto de obligaciones jurídicas que van dirigida a "cada Parte" y otras que se dirigen a "Las Partes". Esta distinción, junto con el balance global, hace pensar que establece obligaciones que son colectivas, aunque a conseguir con el esfuerzo de cada una de las Partes, y otras obligaciones que son individuales. Esta diferenciación de obligaciones es importante a la hora de determinar la arquitectura del AP y su funcionamiento.

la mayor ambición posible en sus CDNN. Es por ello que, en ciertos casos, podríamos hablar de los denominados "free riders" que son beneficiarios de los esfuerzos para lograr los objetivos climáticos sin que ellos hayan aportado en conseguirlos[838].

El artículo 4.2 continúa estableciendo que "las Partes procurarán adoptar medidas de mitigación internas, con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones". Si sobre la primera parte de este artículo hay una unanimidad doctrinal en ver en ella una obligación procedimental, no parece haber un consenso sobre si esta segunda parte del artículo 4.2 crea una obligación jurídica. La corriente mayoritaria apoya la idea de que el precepto establece una obligación de comportamiento que, derivada del deber de diligencia debida, los Estados Partes tienen que desplegar sus mejores esfuerzos para establecer medidas de mitigación internas[839].

Según el Profesor Mayer, se estaría ante una obligación de conducta, mediante la cual los Estados estarían obligados a desplegar la debida diligencia, a través de la implementación de las medidas nacionales correspondientes, a efectos de conseguir un resultado concreto, aunque éste finalmente no se logre[840]. En este sentido, la forma verbal "procurarán adoptar medidas", hace referencia a un estándar de comportamiento que requiere la actuación de los Estados Partes de una manera "diligente", que implica "realizar los mejores esfuerzos posibles" o a "desplegar los medios adecuados"[841]. Se requiere, por lo tanto, que se actúe bajo el estándar de un "buen gobierno".

Como señala la Profesora Voigt, la introducción en el texto convencional de estos estándares de debida diligencia, constituye una herramienta a través de la cual las Partes han de buscar aquellas medidas nacionales de mitigación de tal manera que den una implementación efectiva de las CDNN[842]. Sin embargo, esta cuestión sería de difícil aplicación, como señalan las Profesoras Fernández Egea y Giles Carnero, existen problemas para controlar los casos de incumplimiento de la debida diligencia requerida y por lo tanto cuando el Estado es internacionalmente responsable[843]. Esta dificultad, como señala la Profesora Voigt, viene reforzada por la determinación de la proporcionalidad de las medidas

---

[838] Véase: Delmas, M. A. and Terlaak, A. K. (2001): A Framework for…, *op. cit.*, p. 44; Delmas, M. and Keller, A. (2005): Free riding…, *op. cit.*; Mosier, S. and Fisk, J. (2013): Can Local Voluntary …, *op. cit.*; Prakash, A. and Potoski, M. (2007): Collective Action through…, *op. cit.*

[839] Mayer, B. (2018): *The International Law on Climate Change*, Cambridge University Press, pp. 227 y ss.; Rajamani, L. (2016): Ambition and differentiation…, *op. cit.*, p. 502 y ss.; Milkoreit, M. y Haapala, K. (2019): The Global: Design Lessons…, *op. cit.*; Winkler, H. (2017): <Mitigation…, *op. cit.*, p. 148; Zahar, A. (2019): Collective Progress in the Light of Equity Under the Global Stocktake, *Climate Law*, vol. 9; Peeters, M. (2021): <Article 14: The Global Stocktake>, en Van Calster, G. y Reins, L. (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*, Edward Elgar Publishing, pp. 326 y ss.

[840] Mayer, B. (2021): <Article 4…, *op. cit.*, p. 126.

[841] Brunnée, J. (2020): Procedure and substance…, *op. cit.*, p. 200; Voigt, C. (2015): The Paris Agreement: What is the standard of conduct for parties?, *Question of International Law*, diponible en la página web: <http://www.qil-qdi.org/paris-agreement-standard-conduct-parties/>, última consulta: 10 de enero de 2023; Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, p. 116.

[842] *Ibidem*.

[843] Fernández Egea, R. M. (2018): <Los nuevos objetivos…, *op. cit.*, p. 118; Giles Carnero, R. (2021): *op. cit.*, p. 132.

adoptadas en función del riesgo y la capacidad que tenga el Estado para asumir esas medidas[844].

Además de ello, también se ha debatido sobre quiénes son los sujetos sobre los que recae. En este sentido, parte de la doctrina ha entendido que al dirigirse a "las Partes" no se está haciendo alusión a cada una de las Partes, por lo que el precepto no crearía una obligación individual. Como señala el Profesor Bodansky, la segunda oración del artículo 4.2 "no crea una obligación individual para cada parte de implementar o lograr su CDNN, puesto que (i) la disposición requiere que las Partes sólo persigan medidas nacionales, en lugar de implementarlas realmente; (…) (iii) la obligación de aplicar las medidas de mitigación nacionales es posiblemente una obligación colectiva más que una individual (…)".

No obstante, no se ha de ver el término "las Partes" como un conjunto global, más bien, como señala Brunée, se ha de ver como una obligación individual más que colectiva[845]. Esto estaría en consonancia con lo que el precepto determina "con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones", pues al hacer referencia a las CDNN, que son individualmente establecidas por cada una de las Partes, la referencia realizada sobre que "las Partes procurarán adoptar medidas de mitigación interna" debe ser interpretada de una manera individual. Esto se refuerza con la progresión y la mayor ambición que cada Parte, de manera individual, debe reflejar en sus CDNN[846].

2.2.2 ii) La presentación y registro de las CDNN: el inicio del ciclo de ambición

La obligación procedimental de "preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional" contenida en el artículo 4.2, va asociada a otro elemento de carácter temporal y vinculante para las Partes. De este modo, el artículo 4.19 establece que cada 5 años cada Parte deberá comunicar una CDNN, ello a efectos de que se realice una actualización o revisión de las CDNN que ya se han presentado. Esto aporta un elemento dinámico que va asociado, además, con el denominado principio de progresividad que recoge el artículo 4.3 y con la progresión a largo plazo de los esfuerzos de todas las Partes, éste último contemplado en el artículo 3.

En este punto, nos hemos de remontar al período previo a la adopción del AP y en la que en la COP 19, celebrada en Varsovia del 11 al 23 de noviembre de 2013, se invitó a los Estados a preparar sus CPDNN[847]. Estas serían la base para la negociación de los compromisos que los Estados participantes estaban dispuestos a asumir[848]. En esta línea, el Acuerdo de Lima establece que para

[844] La Profesora Voigt advierte que para demostrar que existe una falta de diligencia debida, han de revisarse tres elementos: la oportunidad de prevenir, que el daño sea previsible y que las medidas elegidas para prevenir el daño o minimizar el riesgo sean proporcionales. *Cfr.* Voigt, C. (2015): The Paris Agreement: What is the standard…, *op. cit.*

[845] Brunnée, J. (2020): Procedure and substance…, *op. cit.*, p. 199-200.

[846] Art. 4.3 del AP.

[847] Decisión 1/CP.19: *Intensificación de los trabajos relativos a la Plataforma de Durban*, pár. 2. b)

[848] Giles Carnero, R. (2016): <Las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional en el régimen internacional en materia de cambio climático: el diálogo entre el régimen internacional y los sistemas

que la venidera COP 21 dé los resultados esperados, los Estados Partes han de presentar sus CPDNN y que ha de ser comunicadas con antelación a la COP 21.

Asimismo, la COP hizo una invitación "a todas aquellas Partes que todavía no lo hayan hecho a que comuniquen a la secretaría sus contribuciones previstas determinadas a nivel nacional para alcanzar el objetivo de la Convención". La fecha límite para la presentación fue el primer cuatrimestre de 2015 y en ese momento sólo 43 Estados notificaron sus contribuciones, por ello se amplió el plazo hasta el 1 de octubre, fecha en la que ascendió a 147 Estados que las presentaron[849].

De las CPDNN comunicadas que, se convertirían en las CDNN una vez ratificado el AP, se desprende que los plazos establecidos en cada una de ellas para alcanzar la meta establecida eran dispares, al igual que lo eran las medidas tomadas de reducción de GEI o los sectores considerados para aplicar las mismas. Es por ello que, el AP hace mención en el mismo artículo 4.9 a que se deberán comunicar sus CDNN conforme a "lo dispuesto en la Decisión 1/CP.21 y en toda decisión pertinente que adopte la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes"[850].

La Decisión 1/CP.21 refleja la variedad de plazos que los Estados Partes incluyeron inicialmente en sus CPDNN y aborda una solución para ello. De esta manera, la COP en esta decisión pide que a aquellas Partes que presentaron una CPDNN con un horizonte temporal hasta 2025 a que comuniquen una nueva en 2020, y a partir de ese momento cada cinco años, conforme a lo establecido en el artículo 4.9[851]. Por otro lado, se le pide a aquellas Partes que presentaron una CPDNN con un horizonte temporal hasta 2030 a que comuniquen una nueva o actualice la presentada en 2020, y a partir de ahí cada cinco años[852]. Este reajuste va a permitir que el ciclo de ambición sea uniforme para todas las Partes en cuanto a los plazos se refiere.

Con motivo de facilitar un control y transparencia de las contribuciones nacionales presentadas, que aporte un clima de confianza mutua, el artículo 4.12 establece la obligación de las Partes de comunicarlas para su inscripción en un registro público que llevará la Secretaría de la CMNUCC. El diseño de los procedimientos de funcionamiento y su utilización se encargó al OSE para que, de la propuesta realizada, fuera aprobada por la COP[853]. Esta aprobación se realizó en la COP celebrada en Katowice, en una de las decisiones que conforman el denominado el libro de reglas del AP[854].

---

nacionales para el desarrollo sostenible> en Sanz Larruga, F. J. (dir.): *Derecho ambiental en tiempo de crisis: Comunicaciones presentadas al Congreso de la Red ECOVER*, Tirant lo Blanch y Xunta de Galicia, Valencia, p. 152.

[849] Estos datos son los reflejados por el Doc. FCCC/CP/2015/7: *Informe de síntesis sobre el efecto agregado de las CPDNN*, p. 4.

[850] Decisión 1/CP.21: *Aprobación del Acuerdo de París*.

[851] *Ibidem*: pár. 23.

[852] *Ibidem*: pár. 24.

[853] *Ibidem*: pár. 29.

[854] Doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1: de 19 de marzo de 2019, *Informe de la Conferencia de las Pares en el Acuerdo de París sobre la tercera parte de su primer período de sesiones, celebrada en Katowice del 2 al 15 de diciembre de 2018*.

A efectos de implementar el registro de las CDNN, para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 4.12 del AP que dispone que "[l]as contribuciones determinadas a nivel nacional que comuniquen las Partes se inscribirán en un registro público que llevará la secretaría", se establece un sistema orgánico que se encargue de la inscripción de las mismas. La Decisión 1/CP.21, solicita a la Secretaría que cree un registro provisional para dar registro a las CDNN presentadas en el primer semestre de 2016[855]. Asimismo, solicita al OSE que elabore los procedimientos pertinentes sobre su funcionamiento y utilización, para que sea aprobado por la CMA[856].

Cumplido el mandato por el OSE, el proyecto fue aprobado, mediante Decisión, por la CMA en durante las sesiones celebradas en Katowice en 2018. Por ello, el resultado pasó a formar parte del denominado *Rulebook*, de gran importancia para la implementación del AP[857]. Finalmente, se establece que la Secretaría se ocupara del mismo y, asimismo, cree una plataforma de registro en su página web[858].

2.3.- La progresión y la ambición en el AP

Una de las características que marcan el AP es el camino marcado hacia una mayor ambición de los Estados Partes para la mitigación del cambio climático y el aumento progresivo de las metas de reducción de GEI contenidas en sus CDNN, con la finalidad de alcanzar los objetivos climáticos a largo plazo. Esta cuestión viene recogida de forma genérica en el artículo 3 del AP al establecer que "los esfuerzos de todas las Partes representarán una progresión a lo largo del tiempo (…)". Conforme a lo establecido en este precepto la ambición y la progresión es aplicable a los artículos relativos a las CDNN, la adaptación, financiación, transferencia de tecnología, fomento de la capacidad y el marco de transparencia reforzado.

En el ámbito de las CDNN, tres son los artículos que reflejan el elemento dinámico de la progresividad. El primero de ellos ya mencionado, el artículo 3, establece que "los esfuerzos de todas las Partes representarán una progresión a lo largo del tiempo (…)". Como señala la doctrina, su redacción es ambigua dado que no se emplea las formas verbales habituales para introducir el carácter obligatorio de la misma[859]. Es por ello que, la progresión puede ser considerada como un estándar de diligencia debida que, por su parte, va a generar unas expectativas para que, el esfuerzo colectivo de todas las Partes suponga un

[855] Decisión 1/CP.21: *op. cit*., pár. 30.
[856] Decisión 1/CP.21: *op. cit*., pár. 29.
[857] Decisión 5/CMA.1: *Modalidades y procedimientos para el funcionamiento y la utilización del registro mencionado en el artículo 4, párrafo 12, del Acuerdo de París,* contenida en el Doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1,
[858] *Ibidem*, págs. 2-3.
[859] Mayer, B. (2021): <Article 4…, *op. cit.*, p. 117; Bodansky, D., Brunnée, J. and Rajamani, L. (2017): *International Climate…*, *op. cit.*, p. 234; Rajamani, L. (2017): <Guiding Principles and General Obligations (Article 2.2 and Article 3)> en Klein, D., Carazo, M.P., Doelle, M., Bulmer, J. and Higham, A. (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, New York, p. 139.

avance, y no un retroceso o estancamiento, en la consecución de los objetivos climáticos a largo plazo del artículo 2[860].

Son dos los elementos que giran en torno a la progresión de este precepto, por un lado, a los esfuerzos de las Partes y, por otro lado, a la mitigación, adaptación, financiación, transferencia tecnológica, fomento de la capacidad y marco de transparencia. Estos elementos, que son definidores del principio de progresión, indican que la misma, en el sentido del artículo 3 del AP, debe de ser computado a nivel colectivo y no a nivel individual y, por otra parte, que abarca áreas que van más allá de la mitigación establecida en el artículo 4.

A diferencia del principio general del artículo 3, el artículo 4 introduce el principio de progresión aplicable al ámbito concreto de las CDN. En primer lugar, establece el propósito de las Partes para lograr que las emisiones de GEI alcancen lo antes posible su punto máximo. Este punto máximo se conecta tanto con los objetivos de temperatura a largo plazo establecidos en el artículo 2, como con el objetivo de la propia CMNUCC que señala la necesidad de una "estabilización de las concentraciones de GEI en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático". Todo ello, a efectos de evitar o prevenir los posibles daños que puedan causar la alteración atmosférica por la emisión de estos gases[861].

Teniendo en cuenta que las Partes están obligadas a presentar sus CDNN cada cierto período de tiempo, el conseguir el punto máximo de emisiones requiere que en las sucesivas CDNN se dé una progresión, tanto en las metas a alcanzar como en las medidas a adoptar en beneficio del sistema climático. Es por ello que, el artículo 4.3, determina que la "CDNN sucesiva de cada Parte representará una progresión con respecto a la CDNN que esté vigente para esa Parte (…)".

La formulación utilizada es la misma que la del artículo 3 por lo que, como se ha indicado anteriormente, no establece una obligación jurídica, sino más bien establece un estándar de diligencia debida. La diferencia entre ambos, se da respecto a su aplicación, mientras que el artículo 3 hace referencia a "las Partes", el artículo 4.3 lo hace a "cada Parte". De esta manera, la progresión es aplicable respecto de cada una de las CDNN individualmente y no colectivamente. Ahora bien, como señala la Profesora Rajamani, quedan pendiente saber cómo se medirá y por quién[862]. A esto se le podría sumar otra cuestión a nivel conceptual de gran importancia pues, dado que el propio AP no establece una definición de progresión, no está muy claro el avance de qué elementos contenidos en la propia CDNN supone una progresión en una segunda o actualizada CDNN.

---

[860] *Ibidem.*

[861] Para ver una aproximación del principio de prevención aplicable al ámbito del cambio climático, véase: Mayer, B. (2015): The Applicability of the Principle of Prevention to Climate Change: A Response to Zahar, *Climate Law*, vol. 5(1); Maljean-Dubois, S. (2021): <The No-Harm Principle as the Foundation of International Climate Law> en Mayer, B. y Zahar, A. (eds.): *Debating Climate Law*, Cambridge University Press.

Para ver un alegato en contra la aplicación del principio de prevención en el ámbito del cambio climático, véase: Zahar, A. (2018): The Contested Core…, *op. cit*.

[862] Rajamani, L. (2017): <Guiding Principles…, *op. cit.*, p. 139.

Un primer elemento que define la progresión lo podemos encontrar en el artículo 4.4 del AP que, a efectos recomendatorio y por lo tanto no vinculante, incide en que los Estados desarrollados pueden adoptar nuevas metas absolutas de reducción de emisiones GEI para el conjunto de la economía, a efectos de que computen como una progresión. Por su parte, para los Estados en desarrollo se inciden en que vayan ampliando las metas de reducción o limitación de las emisiones al conjunto de su economía.

De esta manera, en la práctica de los Estados a través de la presentación de sus CDNN, se muestra que los Estados en desarrollo, en su mayoría, establecen dos tipos de objetivos distintos. Por una parte, una meta que puede denominarse como incondicional y otra que puede denominarse como condicional. Ésta última, está sometida al apoyo que van a prestar los Estados desarrollados respecto a la parte operativa del AP, a saber, financiación, transferencia de tecnología y aumento de la capacidad.

Un estudio realizado por el autor de esta tesis sobre el concepto de progresión que se está llevando en la práctica de los Estados a través de la comunicación de sus segundas o actualizadas CDNN, muestra la flexibilidad existente a la hora de concretar el mismo. A pesar de ello, se encontró unos parámetros definidores de la misma. En este sentido, los Estados están considerando como progresión:

- "Incrementar el objetivo condicional
- Incrementar el objetivo incondicional
- Incrementar el objetivo condicional e incondicional
- Incorporar un objetivo incondicional cuando inicialmente se había establecido sólo un objetivo condicional
- Incorporar un límite temporal para alcanzar el pico máximo de emisiones"[863].

De esta manera, se encontró que poco a poco los Estados en desarrollo están asumiendo un mayor objetivo incondicional, que la ampliación de los sectores para ser incluidos en sus objetivos no es de por sí un elemento de progresividad, sino que va unido a un aumento del objetivo incondicional o bien a la incorporación de un plazo temporal para conseguir el pico máximo de emisiones o incluso para alcanzar la neutralidad climática[864]. Por su parte, para los Estados desarrollados, la progresión se concreta en un aumento de la meta de reducción de GEI, aun cuando se vayan introduciendo medidas de adaptación en sus CDNN[865].

Ahora bien, esta tendencia en el cumplimiento de la progresión, según los parámetros que los Estados Partes se han autoimpuesto, no nos indica ciertamente si el cumplimiento del mismo se debe a que la progresión es

[863] Rodríguez Redondo, A. J. (2022): La progresión en el Acuerdo de París de 2015: ¿Obligación o Estándar de conducta?, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. XIII, núm. 1, p. 29.
[864] *Ibidem*.
[865] Véase, entre otras, las CDNN segundas o actualizadas de: UE, EEUU, Canadá, Japón, Australia, Noruega.

configurada como una obligación jurídica internacional por el AP o bien, existe un entendimiento mutuo que hace que los Estados cumplan con el estándar de diligencia debida. En este sentido, evaluar la progresión no es tarea fácil tal y como se ha diseñado los pilares que van a estar implicados en la implementación del propio AP, a saber, marco de transparencia, balance global y el mecanismo de facilitación y cumplimiento.

Si bien, en principio sería fácil determinar a través del registro de la primera y sucesivas CDNN y a través del marco de transparencia que la CDNN de un Estado, la falta de definición de progresividad junto con el diseño del balance mundial y el carácter del examen facilitador que es no intrusivo y no punitivo[866]. Resulta significativo que, los datos aportados en el marco de transparencia obedecen más a que exista una claridad de los mismos para generar una confianza mutua entre los Estados, al ver los esfuerzos que cada uno hace y poder compararse. Esto ayuda a que los Estados sean favorables a cumplir con sus obligaciones de cooperación internacional en materia de cambio climático y, por lo tanto, en la implementación de los propios instrumentos jurídicos internacionales en materia de clima[867].

Sin embargo, la información derivada del marco de transparencia es tratada de una forma global en el propio balance mundial que establece el artículo 14 del AP. De esta manera, este precepto indica que "La Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo hará un balance de la aplicación del presente Acuerdo para determinar el avance colectivo en el cumplimiento de su propósito y sus objetivos a largo plazo ("el balance mundial"), y lo hará de manera global y facilitadora (…)". En este sentido, el balance global no va a señalar a ningún Estado incumplidor de las metas presentadas en sus CDNN o del estándar de progresión, sino que más bien va a aportar el efecto agregado de todas las medidas puestas en marcha y que son reflejadas en las CDNN presentadas[868].

Como el primer balance global está fijado para el 2023, no es hasta entonces cuando se pueda realizar una verificación de su centralidad en los aspectos colectivos y, por lo tanto, no en aquellos aspectos individuales. Como señala el Profesor Zahar en este sentido, "(…) la distinción colectivo/individual en el contexto del Acuerdo de París va más allá (…), ya que toca la naturaleza

[866] Tanto Giles como Fernández Egea, determinan las dificultades existentes para determinar cuándo un Estado ha actuado con falta de diligencia debida. En este sentido, Giles estima que sólo en aquellos casos en los que existe una falta de diligencia debida fragante. *Cfr.* Giles Carnero, R. (2021): *El régimen jurídico internacional…, op. cit.*, p. 132. Fernández Egea, R. M. (2018): <Los nuevos objetivos…, *op. cit.*, pp. 117 y 118.

[867] Las obligaciones de cooperación internacional en materia de cambio climático, comportan la obligación de cooperar para promover la investigación, la transferencia de conocimiento y de tecnología, la obligación de cooperar para promover la capacitación, la información y la participación y la obligación de cooperar en el pilar sobre pérdidas y daños causados por los efectos del cambio climático.

[868] La doctrina mayoritaria indica que el balance supone ver dónde se encuentran los esfuerzos colectivos respecto a la consecución de los objetivos a largo plazo establecidos en el artículo 2 del AP. *Cfr.* Mayer, B. (2018): *op. cit.*, p. 277; Rajamani, L. (2016): The Paris Agreement…, *op. cit.*, pp. 502 y ss.; Milkoreit, M. y Haapala, K. (2019): The Global: Design Lessons…, *op. cit.*; Winkler, H. (2017): <Mitigation…, *op. cit*, p. 148. En sentido contrario, véase: Zahar, A. (2019): Collective Progress…, *op. cit.*; Marjan, P. (2021): *op. cit.*, p. 326 y ss.

misma de las obligaciones legales contenidas en el tratado"[869]. Es por ello que, el primer balance mundial arrojará luz a estas cuestiones.

Asimismo, un elemento que está vinculado a la progresión y que va a determinarla es la ambición de los esfuerzos. En este sentido, los Estados Partes individualmente en sus CDNN, han de comunicar los esfuerzos ambiciosos de mitigación y/o adaptación en sus CDNN que, tendrán un componente de diferenciación dependiendo de si se trata de Estados en desarrollo o desarrollados, teniendo en cuenta las responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales[870]. Colectivamente, estos esfuerzos representarán una progresión a lo largo del tiempo para conseguir los objetivos climáticos a largo plazo establecidos en el artículo 2 del texto convencional.

La ambición de los esfuerzos, se inserta en el AP con un lenguaje que está más próximo a generar fuertes expectativas, que obligaciones jurídicas internacionales[871]. Guarda además una fuerte relación con la progresividad que, junto a ella, va a determinar si las CDNN van a estar alineadas con los objetivos climáticos a largo plazo y se va reduciendo de esta manera el "gap" existente. Es por ello que, principalmente, va a incidir en la eficacia del propio tratado internacional.

Ahora bien, el primer balance "parcial", que da una aproximación inicial de la ambición de los Estados Partes, lo constituye el informe sobre el efecto agregado de las CPDNN[872]. Este informe, encomendado a la Secretaría de la CMNUCC y que tuvo de plazo hasta noviembre de 2015 para su realización, mostró que existía una falta de ambición inicial o, lo que es lo mismo, proporcionaría una trayectoria de reducción de GEI incompatibles con los objetivos del propio AP[873]. En este sentido, la Sra. Figueres destacó que las CPDNN comunicadas tendrían "la capacidad de limitar el aumento previsto de la temperatura a unos 2,7 ºC, lo que no es en ningún caso suficiente, pero sí es

[869] Zahar, A. (2019): Collective Progress…, *op. cit.*, p. 121.

[870] Art. 3 del AP.

[871] Rajamani, L. (2017): <Guiding Principles…, *op. cit.*, p. 139; Mayer, B. (2021): <Article 4…, *op. cit.*, p. 115; Rajamani, L. y Bodansky, D. (2019): The Paris Rulebook: balancing international prescriptiveness with national discretion, *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 68, p. 4; Voigt, C. y Ferreira, F. (2016): Dynamic Differentiation…, *op. cit.*, pp. 295-296.

[872] Hablamos de balance "parcial" porque fue realizado con un total de 119 CPDNN comunicadas, por un total de 147 Partes en el AP, que representan el 86% de las emisiones GEI mundiales. El número de CPDNN fue limitado a 119 por ser las que fueron comunicadas hasta el 1 de octubre de 2015, fecha establecida por la Decisión 1/CP.20: pár. 16 (b), que contiene el mandato para su realización.
Véase: 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*.

[873] El mandato a la Secretaría fue establecido por la Decisión 1/CP.20: *Llamado de Lima para la Acción Climática*, pár. 9.
Véase la trayectoria de reducción de GEI que el propio informe de síntesis refleja: 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*.

mucho menor que los estimados cuatro, cinco o más grados de calentamiento que muchos han proyectado sin incluir las CPDNN"[874].

Esta tendencia, ha sido confirmada por los informes anuales que el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (en adelante, PNUMA, por sus siglas en inglés) ha presentado. El presentado en 2016, señala que existe una brecha de 12 a 14 $GtCO_2e$ comparado con los escenarios de los 2 ^oC, siendo tres veces mayor si lo comparamos con los escenarios de los 1,5 ^oC e implementando sólo las metas incondicionales contenidas en las CPDNN[875].

Si tenemos en cuenta que las primeras CDNN han partido de un nivel bajo de ambición, aun cuando las segundas o actualizadas CDNN cumplan con el estándar de debida diligencia de la progresión, será difícil asumir que se vaya a reducir el "gap" existente entre los objetivos a largo plazo a conseguir y la reducción de GEI que se proyecta de las medidas de mitigación tomadas por los Estados Partes. De ahí que, como se ha señalado, ambición y progresión son dos conceptos que van unidos y que, en caso de disociarlos, pueden obtenerse resultados no esperados.

La brecha existente, por falta de ambición aun cuando, como se ha comentado anteriormente, las segundas o actualizadas CDNN comunicadas por los Estados Partes hayan supuesto un cumplimiento del elemento progresivo, es puesta de relieve por el informe de 2021 presentado por el PNUMA el 26 de octubre de ese año[876]. Si bien el informe analiza la tendencia de las segundas o actualizadas CDNN de 121 Estados Partes que las comunicaron con anterioridad al 30 de septiembre y, por lo tanto, no recoge por ejemplo la presentada por China, la tendencia de emisiones indica que para el 2030 se daría una reducción de GEI de 2,9 $GtCO_2e$, en comparación con las CDNN anteriores, lo que resultaría insuficiente para alcanzar el objetivo de los 2 ^oC de temperatura media[877].

Si esto denota una falta de ambición, pone también de relieve la progresividad de determinadas CDNN comunicadas. Como señala el informe sobre la brecha de emisiones, "el 18% (17 CDNN de Estados que representan el 13% de las emisiones globales de GEI) había comunicado una CDNN nueva o actualizada que no reduciría las emisiones de 2030 en relación con las CDNN anteriores". Esta cuestión podría ser salvada si se implementaran las promesas de cero emisiones netas o neutralidad carbónica de una manera efectiva[878]. Si tenemos en cuenta que son 13 los Estados Partes que han incluido el objetivo de cero emisiones netas en su legislación nacional, 35 Estados Partes que lo

[874] La declaración de la Sra. Figueres realizada para hacer una primera valoración de los resultados que el informe de síntesis sobre el efecto agregado de las CPDNN puede consultarse en la página web: <https://unfccc.int/es/news/cmnucc-presenta-informe-de-sintesis-sobre-el-efecto-agregado-de-las-contribuciones-indc>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[875] PNUMA (2016): *The Emissions Gap Report Synthesis 2016*, PNUMA, p. xvii.

[876] PNUMA (2021): *Emissions Gap Report 2021: The Heat Is On – A World of Climate Promises Not Yet Delivered*, PNUMA, Nairobi.

[877] *Ibidem*, p. 8. El informe pone de relieve que el efecto agregado de los nuevos compromisos climáticos determinados a nivel nacional, suponen una limitación de la temperatura media global de 2,7 ^oC a finales de siglo.

[878] *Ibidem*: p. XXVI.

han incluido en un documento político y 26 Estados Partes lo han anunciado políticamente, cabe destacar que en muchos casos no se prevé su implementación hasta después de 2030[879].

En esta línea, el AP en su artículo 4.11 establece que "las Partes podrán ajustar en cualquier momento su CDNN que esté vigente con miras a aumentar su nivel de ambición (…)". Este elemento que, vincula también el binomino progresividad-ambición, es un mecanismo voluntario y, por lo tanto, no vinculante. La utilización del mismo podría ayudar a revertir esta situación, propiciando una reducción en el "gap" de emisiones/objetivos existentes. Sin embargo, la práctica demuestra que, no se ha producido ajuste alguno del nivel de ambición en el sentido que da el propio artículo 4.11.

Por último, la cuestión de quien evalúa la ambición ha sido una cuestión que desde un principio los Estados no querían que se abordase a través de un órgano internacional ya existente o de nueva creación. Esto se puso de manifiesto en el Llamado de Lima que, como anteriormente se especificó, el contenido de la CDNN ha de llevar "una indicación de los motivos por los que consideren que su CPDNN es justa y ambiciosa"[880]. De esta manera, es a nivel nacional dónde se va a determinar en qué medida su aportación es ambiciosa para la consecución de los objetivos del AP a perseguir y teniendo en cuenta los parámetros de autodiferenciación que se conduce a través del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las circunstancias nacionales.

2.4.- Comunicación de estrategias a largo plazo para un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero

El artículo 4.14 del AP, establece que "todas las Partes deberían esforzarse por formular y comunicar estrategias a largo plazo para un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, teniendo presente el artículo 2 y tomando en consideración sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales". Se establece así, una recomendación a las Partes para que realicen dicha formulación y comunicación, por lo que, no se trata de una obligación jurídica internacional que se derive del tratado internacional[881].

De este modo, puede afirmarse que estas estrategias a largo plazo deben tener en cuenta que ha de alinearse con los objetivos a largo plazo de temperatura, capacidad de adaptación y financiación establecidos por el artículo 2 del AP. Asimismo, deberá de tener en cuenta la realidad que presentan los Estados en desarrollo, en aplicación del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas de las Partes, a la luz

[879] Para más información, puede consultarse: <https://www.climatewatchdata.org/net-zero-tracker>, última consulta: 10 de enero de 2023.
[880] Decisión 1/CP.20: *op. cit.*, p. 3.
[881] Mayer, B. (2021): <Article 4…, *op. cit.*, p. 114; Bodansky, D., Brunnée, J. and Rajamani, L. (2017): *International Climate…*, *op. cit.*, p. 253.

de las diferentes circunstancias nacionales. Sin embargo, no precisa un plazo para la entrega de tales estrategias ni si las mismas pasan a formar parte de la propia CDNN.

Respecto al plazo de entrega, la Decisión 1/CP.21 arroja algo más de luz, al formular una invitación a las Partes a que, a más tardar en 2020, comuniquen a la Secretaría las mismas, y que deberá abarcar desde el momento de entrega hasta mediados de siglo[882]. Para afianzar un clima de confianza entre los Estados a través de la transparencia y, se podría pensar también, que puede servir como una fuente de información de referencia para aquellos Estados en desarrollo que presenten dificultades por falta de capacidad, de tal manera que pueden consultar las que las Partes vayan presentando[883].

En cuanto a si estas estrategias deben estar integradas en la propia CDNN, el Anexo de la Decisión 4/CMA.1 sobre la información destinada a facilitar la claridad, la transparencia y la comprensión de las CDNN, no hace referencia a la estrategia a largo plazo para un desarrollo bajo en emisiones GEI, por lo que tampoco explica la relación existente entre ambos. Sin embargo, la Decisión 15/CMA.1 y la Decisión 17/CMA.1, mencionan la estrategia a largo plazo diferenciándola de las CDNN, aunque no aborda tampoco la relación entre ambos instrumentos[884]. La Decisión 1/CMA.3, adoptada en Glasgow que insta a las Partes que no lo hayan hecho a comunicar en 2022 dichas estrategias, aunque además de ello, establece la importancia de que exista una alineación entre las CDNN y las estrategias a largo plazo[885].

Es por ello que, la estrategia a largo plazo es un documento que no se integra en el contenido de las CDNN, es decir, son documentos en principio independientes en su presentación, pero, la consecución de uno implica la consecución del otro. Conecta de esta manera los objetivos a medio plazo que las CDNN establecen con el objetivo a largo plazo de la estrategia a largo plazo y, por lo tanto, con los objetivos del artículo 2 del AP. Como señala el Profesor Mayer, las estrategias a largo plazo pueden servir de puente entre los objetivos de las CDNN y los objetivos del artículo 2 del AP, sirviendo como elemento que le aporta o le va a conferir una consistencia[886]. Es por lo tanto, el modelo o marco nacional donde los Estados han de ir comprobando si las CDNN van en el sentido y a la velocidad adecuada para conseguir cero emisiones netas a mitad de siglo.

Actualmente, son 50 los Estados Partes que han presentado sus estrategias a largo plazo, de los cuales veintiocho, las han presentado en 2021, en este sentido, véase la Tabla I[887]. Teniendo en cuenta que el plazo para dar

[882] Decisión 1/CP.21: *op. cit*., pár. 35

[883] En este sentido, se pide a la Secretaría que haga públicas las estratégicas comunicadas en la web de la CMNUCC. *Ibidem*.

[884] Decisión 15/CMA.1: *Marco tecnológico establecido en virtud del artículo 10, párrafo 4, del Acuerdo de París*, Anexo, pár. 11; Decisión 17/CMA.1: *Formas de reforzar la educación, formación, sensibilización y participación del público y el acceso público a la información con el fin de mejorar la labor que se realice en el marco del Acuerdo de París*, pár. 5

[885] Decisión 1/CMA.3: *Glasgow Climate Pact*, págs. 32, 35

[886] Mayer, B. (2021): <Article 4…, *op. cit.*, p. 115.

[887] Los últimos en presentarlas han sido China, Camboya, Uruguay, Guatelama, Marruecos, Nigeria, Colombia, Malta, Andorra, Chile, Francia, Hungría, Islandia, Indonesia, Japón, Letonia, Luxemburgo, Nepal,

cumplimiento a esta recomendación era 2020, todavía faltan muchos Estados por comunicarla. No obstante, se da una tendencia positiva hacia que los Estados Partes, poco a poco, van acogiendo esta recomendación. Sin embargo, no todos han formulado un objetivo de cero emisiones netas en las mismas.

Objetivos establecidos en las estrategia a largo plazo por los Estados que las comunicaron	
Estados que establecen neutralidad climática o carbónica en 2050 o antes	Unión Europea (neutralidad climática en 2050)
	Chile (neutralidad carbónica en 2050)
	Australia (cero emisiones en 2050)
	Austria (neutralidad climática en 2050)
	Bélgica (neutralidad climática en 2050)
	Camboya (neutralidad carbónica en 2050)
	Andorra (neutralidad carbónica en 2050)
	Colombia (neutralidad carbónica en 2050)
	Costa Rica (neutralidad carbónica en 2050)
	Dinamarca (neutralidad carbónica en 2050)
	Fiji (cero emisiones en 2050)
	Finlandia (neutralidad carbónica en **2035**)
	Francia (neutralidad carbónica en 2050)
	Gambia (cero emisiones en 2050)
	Hungría (neutralidad climática en 2050)
	Islandia (neutralidad climática en **2040**)
	Japón (neutralidad carbónica en 2050)
	Letonia (neutralidad climática en 2050)
	Lituania ((neutralidad climática en 2050)
	Luxemburgo (neutralidad climática en 2050)
	Malta (neutralidad carbónica en 2050)
	Islas Marshall (cero emisiones en 2050)
	Nepal (cero emisiones en **2045**)
	Países Bajos (neutralidad climática en 2050)
	Portugal (neutralidad carbónica en 2050)
	República de Corea (neutralidad carbónica en 2050)
	Eslovaquia (neutralidad climática en 2050)
	Eslovenia (cero emisiones o neutralidad climática en 2050)
	España (neutralidad climática en 2050)
	Suecia (cero emisiones en **2045**)
	Suiza (cero emisiones en 2050)
	Reino Unido (cero emisiones en 2050)
	República de Corea (neutralidad carbónica en 2050)
	Túnez (neutralidad carbónica para 2050)
	Estados Unidos (cero emisiones en 2050)
	Uruguay (neutralidad carbónica en 2050)
	Argentina (neutralidad climática en 2050)
Estados que establecen un porcentaje menor o no concreto	Benin (objetivos sectoriales para 2050)
	República Checa (nivel de 39 Mt CO2-eq de emisiones en 2050)
	Canadá (reducción GEI en un 80% en 2050, respecto a 2005)

Nueva Zelanda, Nigeria, Norte de Macedonia, Eslovenia, República de Corea, Suiza, Tailandia, Tonga, Reino Unido, Estados Unidos y Australia.

Los que presentaron respetando el plazo establecido fueron: Austria, Bélgica, Benín, Canadá, Costa Rica, República Checa, Dinamarca, Unión Europea, Fiji, Finlandia, Alemania, Islas Marshall, México, Países Bajos, Noruega, Portugal, Singapur, Eslovaquia, Sudáfrica, España, Suecia, Ucrania

	China (neutralidad carbónica en **2060**)
	Guatemala (reducción GEI en un 59%, respecto a BAU en 2050)
	Indonesia (cero emisiones en **2060**)
	India (crecimiento y desarrollo de la economía bajos en carbono hacia cero emisiones para **2070**)
	Marruecos (neutralidad carbónica en **este siglo**)
	México (reducción GEI en un 50%, respecto a 2000, en 2050)
	Nigeria (cero emisiones entre **2050 y 2070**)
	Nueva Zelanda (reducción metano biogénico 24-47% respecto a 2017; los demás GEI, cero neto para 2050)
	Norte de Macedonia (reducción GEI en un 72% respecto a 1990, en 2050)
	Noruega (reducción GEI entre un 80-95% emisiones respecto a 1990, en 2050)
	Rusia (desarrollo socio-económico con bajas emisiones GEI para 2050)
	Singapur (cero emisiones en la segunda mitad del siglo)
	Sudáfrica (a partir de 2036, reducción emisiones GEI en términos absolutos hasta un rango con un límite inferior de 212 Mt CO2-eq y un límite superior de 428 Mt CO2-eq para 2050)
	Tailandia (cero emisiones en segunda mitad de siglo). Versión revisada: (neutralidad de carbono y cero emisiones GEI mediados siglo)
	Tonga (objetivos sectoriales para 2050)
	Ucrania (reducción GEI entre 31-34% respecto a 1990, en 2050)
	Zimbabue (estrategia de desarrollo bajo en emisiones GEI para 2050)

Tabla I: Estados que establecen un objetivo a largo plazo[888].

De los 193 Estados Partes en el AP, 56 de ellos presentaron una estrategia a largo plazo para el desarrollo bajo en emisiones que, en general, contempla un horizonte de 2050 para su consecución. Estos Estados, suponen un total del 69,5% de las emisiones globales de GEI[889]. Ahora bien, no todos ellos se proponen la neutralidad climática, neutralidad carbónica o cero emisiones GEI, sino que algunos, en su mayoría Estados en desarrollo, contempla sólo niveles de reducción de GEI. Sin embargo, estas estrategias, aunque en documento aparte de las propias CDNN, puede condicionar el contenido de las sucesivas CDNN a presentar, de tal manera que para la consecución de los objetivos planteados a largo plazo puede ser necesario ajustar el contenido de las venideras CDNN. Asimismo, puede ser una herramienta útil para determinar la progresión en el nivel de ambición que los Estados están asumiendo.

[888] Fuente: elaboración propia, a partir de: <https://www.climatewatchdata.org/lts-explore> y <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/long-term-strategies>; última consulta: 10 de enero de 2023.

[889] Véase: <https://www.climatewatchdata.org/lts-explore>, última consulta: 10 de enero de 2023.

2.4.- La contextualización de las CDNN: El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las circunstancias nacionales

El principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, es un elemento esencial que va a dirigir gran parte los tratados en materia ambiental. Sin embargo, no en todos ellos su aplicación es coincidente, por poner un ejemplo, existe una gran diferencia la aplicación del mismo que se hace en el régimen jurídico internacional en materia de protección de la capa de ozono, o en materia de transporte marítimo, respecto del configurado en materia climática. En este sentido, como señala la Profesora Giles Carnero, "[l]a interpretación e implementación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas ha evolucionado conforme al desarrollo de la práctica", en este sentido, esta evolución se ha reflejado especialmente en la COP celebrada en Copenhague y que finalmente recoge el AP[890].

Es por ello que, se hace necesario dedicar un epígrafe al mismo, pues supone un elemento que va a contextualizar las CDNN y, por lo tanto, va a justificar el mayor o menor grado de ambición que los Estados Partes en el AP están dispuestos a asumir. De esta manera, se trata de uno de los puntos esenciales de los que depende la eficacia del instrumento internacional.

2.4.1.- La naturaleza del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las circunstancias nacionales

Haciendo un recorrido por la doctrina que trata este aspecto en cuestión, podemos concluir que existe una gran variabilidad de opiniones respecto a la naturaleza jurídica como a su capacidad para generar obligaciones internacionales. De esta manera, la Profesora Brunnée y el Profesor Toope destacan que el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas (en adelante, PRCD-RC) "no ha adquirido el estatus de derecho internacional consuetudinario"[891]. La Profesora Rajamani, ha sostenido que "[d]ado que, por definición, es un principio de mediación o moderación en la galaxia de otros derechos y principios, es posible que no tenga suficiente contenido jurídico en sí mismo como para crear normas"[892]. El Profesor Sands y la Profesora Peel, destacan que no se evidencia una aplicabilidad general del principio, tal como dejó claro la Sala de Controversias de los Fondos Marinos en su opinión consultiva de 2011[893]. La Profesora Brown Weiss, señala

[890] Giles Carnero, R. (2021): *El régimen jurídico internacional…*, *op. cit.*, p. 51.

[891] Brunnée, J. and Toope, S. J. (2013): *Legitimacy and Legality…*, *op. cit.*, p. 152. En este sentido, véase también: Nanda, V.P. and Pring, G. (2013): *International Environmental Law and Policy fot the 21st Century*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, p. 43.

[892] Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, pp. 155 y 156.

[893] Sands, P. y Peel, J. (2018): *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, p.247; *Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the área: op. cit.*, pars. 153-61.

que estamos ante un principio emergente del Derecho Internacional del Medio Ambiente[894].

Si bien estas posturas pueden ser reconciliables al poder trazar algún punto en común, también ha habido manifestaciones de la doctrina, aunque minoritaria, que se encuentra en un punto totalmente irreconciliable como es el caso de Stone que, para él, el principio no tiene un contenido normativo[895]. Tal vez, la falta de una visión conjunta de la doctrina, deviene por su amplia utilización en los distintos instrumentos internacionales, que van desde los considerados como *soft law* a aquellos que por su naturaleza jurídica son considerados como *hard law*[896]. Sobre todo, en la rama del Derecho Internacional del Medio ambiente, se ha recurrido a este principio de una manera generalizada[897]. Pero, cada vez más aparece dentro de un conglomerado de disposiciones que bailan en la línea que separa la prescriptividad de la recomendación, que hace difícil dilucidar las implicaciones que de la naturaleza jurídica se derivan de este principio.

Sin embargo, a pesar de su reflejo en los distintos instrumentos internacionales, la doctrina mayoritaria no considera que se trate de una norma internacional consuetudinaria, dado que, además debe de cumplir con el requisito de la *opinio iure sive necessitatis* y, su utilización en estos instrumentos no es prueba suficiente para su consideración como tal[898]. Esto pone en evidencia que, para ver el contenido del principio, así como su obligatoriedad, se ha de ir caso por caso y revisar las disposiciones que lo regulación del mismo, en cada uno de los regímenes jurídicos internacionales.

Pese a este punto de partida, parece ser que la doctrina mayoritaria apunta a la incorporación se estándares de conducta en su contenido[899]. Como señala el Profesor Rodrigo, "este principio ya no opera aquí como en los dos

---

[894] Brown-Weiss, E. (2000): The Rise or the Fall of International Law?, *Fordham Law Review*, Vol. 69, p. 350.

[895] Stone, C.D. (2004): Common but Differentiated Responsibilities in International Law, *The American Journal of International Law*, Vol. 98, No. 2, p. 300.

[896] Por citar algún instrumento internacional de *soft law*, podemos destacar la Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Principio 7) o el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, A/CONF.216/L.1: *El futuro que queremos*, y que, finalmente, hace suyo la Asamblea General mediante la Resolución A/RES/66/288: de 11 de septiembre de 2012. Es ésta, se reafirman los principios de la Declaración de Río.

[897] Birnie, P., Boyle, A. y Redgwell, C. (2009): *International Law and…*, *op. cit.*, p. 132; Koivurova, T. (2014): *Introduction to International Environmental Law,* Routledge, *p*. 125.

[898] Stone, C.D. (2004): *op. cit.*, p. 300; Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, p. 154-155; Sands, P. and Peel, J. (2018): *Principles of International…*, *op. cit.*, p. 247; Honkonen, T. (2009): The Principle of Common but Differentiated Responsibility in Post-2012 Climate Negotiations, *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 18, Issue 3, pp. 258-259; Brunnée, J. and Toope, S. J. (2013): *Legitimacy and Legality…*, *op. cit.*, pp. 152-153; Birnie, P., Boyle, A. y Redgwell, C. (2009): *International Law and*, *op. cit.*, p. 135.

[899] Bodansky, D. (2010): *The Art and Craft of…*, *op. cit.*, p. 178; Maljean-Dubois, S. (2012): 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, Issue 2, p. 157; Winter, K. (2019): <The Paris Agreement: New Legal Avenues to Support a Transboundary Harm Claim on the Basis of Climate Change>, en Voigt, C. (ed.): *International Judicial Practice on the Environment*, Cambridge University Press, Great Britain, p. 194; Brown-Weiss, E. (2019): Establishing norms…, *op. cit.*, p. 162.

tratados anteriores [CMNUCC y PK] del régimen, en los que tenía una función estructural básica para atribuir compromisos y obligaciones a unos Estados (los del anexo I) y a otros no. (…). En el AP tiene la función de *evaluar* que la aplicación del conjunto de compromisos y obligaciones refleje esa nueva interpretación del principio" (énfasis añadido)[900]. De esta manera, los estándares determinados en las disposiciones del AP van a servir para evaluar la consecución de las obligaciones asumidas.

Esta línea, nos llevaría a establecer una correlación entre el principio RCD-CR, en tanto que incluyen estándares concretos, y la diligencia debida. En este sentido, Brunée destaca que la nueva formulación del principio, al introducir el elemento "a la luz de las circunstancias nacionales", va a conectar explícitamente el mismo con el estándar de diligencia debida[901]. Supone, de esta manera, un elemento que condiciona el contenido de las CDNN.

2.4.2.- La incorporación del principio al AP: los factores de variabilidad de la diligencia debida y los sujetos objeto de la diferenciación

Si bien los Estados deben tomar todas las medidas posibles que razonablemente podrían esperarse para la prevención de que el daño ambiental no ocurra, no en todos los casos se exige un mismo nivel. En este sentido, el AP reconoce "la necesidad de una respuesta progresiva y eficaz a la amenaza apremiante del cambio climático, sobre la base de los mejores conocimientos científicos disponibles"[902].

Teniendo en cuenta que, como se ha comentado anteriormente, el IPCC, como entidad intergubernamental que ha centrado sus esfuerzos por conseguir evidencias suficientes para establecer un consenso sobre la evolución del cambio climático, ha contribuido al establecimiento de los objetivos del art. 2. El mismo, ha asociado los riesgos que supone alcanzar un nivel de temperatura media anual determinado y, de ahí, se dio un consenso en establecer que se ha de mantener la temperatura media anual por debajo de los 2ºC con respecto a los niveles preindustriales. Además de ello, respaldado por aquellos Estados insulares en peligro de desaparición por el aumento del mar, se estableció que se continuaran los esfuerzos para limitar la temperatura media a 1,5ºC.

Si bien son los Estados los que han de conseguir estos objetivos globales, no todos ellos tienen la misma capacidad, de conocimiento, adaptación, tecnología o financiación, en la lucha contra el cambio climático. De esta manera, la CMNUCC introdujo en el régimen climático internacional el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas (en adelante, RCD-CR)[903]. El AP, lo acoge como un principio que guíe el tratado

[900] Rodrigo, A.J. (2018): El concepto y efectos…, *op. cit.*,, p. 427.

[901] *Cfr.* Brunnée, J. (2020): Procedure and substance…, *op. cit.*, p. 201.

[902] AP, preámbulo, par. 4.

[903] El principio fue formulado formalmente en un instrumento de *soft law*, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Principio 7) en los siguientes términos: "Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad de los ecosistemas de la Tierra. En vista de que se han contribuido en distinta manera a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. (…)". Asimismo, también se encuentra incluido en la propia CMNUCC, el PK y el Documento final A/CONF.216/L.1: de la

internacional. De esta línea, el preámbulo es claro al indicar que las Partes "[*d*]*eseosas de hacer realidad* el objetivo de la Convención y guiándose por sus principios, incluidos los principios de la equidad y de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales"[904]. Asimismo, el art. 2 (2) es explícito al señalar que el AP "se aplicará de modo que refleje la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales" (en adelante, RCD-CR-DCN).

Por otro lado, es llamativo el nuevo elemento incorporado a este principio de amplia aplicación en los tratados multilaterales del Derecho Ambiental que, si bien ha sido incorporado a estos, su alcance es diferente en cada uno de los regímenes jurídicos internacionales que abordan los diferentes problemas ambientales globales[905]. La nueva reformulación del principio en el AP, supone otra visión del mismo, rompiendo con la tendencia habitual de aplicación del mismo a través de la consideración de la responsabilidad histórica que tienen los Estados desarrollados en la contribución al problema ambiental global que aborda[906].

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, que lleva por nombre "el futuro que queremos", en el cual se reafirma el Principio 7 de la Declaración de Río de 1992.

[904] AP, preámbulo, par. 3.

[905] Por ejemplo, en el régimen jurídico internacional en materia de protección de la capa de ozono la diferenciación es establecida a través del elemento temporal, de tal manera que se distingue entre Estados desarrollados y aquellos Estados en desarrollo que operan al amparo del párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo de Montreal. *Cfr.* Protocolo de Montreal, aprobado el 16 de septiembre de 1987, que entró en vigor el 1 de enero de 1989. España ratificó el Protocolo el 15 de diciembre de 1988 y el instrumento de ratificación se encuentra publicado en el *BOE núm*. 65, de 17 de marzo de 1989.

Otro ejemplo, lo podemos encontrar en el Convenio de Contaminación Atmosférica Transfronteriza de Largo Alcance de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, en la que las reducciones de emisiones de contaminantes específicos que marca el propio tratado internacional tienen un elemento flexible, de tal manera que se designan diferentes años base sobre el que se van a calcular dichas reducciones. *Cfr.* Anexo II del Protocolo al Convenio de 1979 sobre contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia, relativo a reducciones adicionales de las emisiones de azufre, hecho en Oslo el 14 de junio de 1994, *United Nations Treaty Series,* Vol. 2030, que entró en vigor el 5 de agosto de 1998, de conformidad con su artículo 15 (1) y que actualmente cuenta con 29 Estados Partes. España lo ratificó mediante el Instrumento de Ratificación publicado en *BOE núm.* 150, de 24 de junio de 1998.

En el caso de la Organización Marítima Internacional, el Anexo VI del Convenio MARPOL, introduce elementos de flexibilidad basados en el tiempo, de tal manera que la entrada en vigor de una determinada normativa nueva tendrá una aplicación más tardía en aquellos Estados menos desarrollados. *Cfr.* Anexo VI del Convenio MARPOL, *Reglas para prevenir la contaminación atmosférica ocasionada por los buques*, adoptado por el Protocolo de 1997 y que entró en vigor el 19 de mayo de 2005. España se adhirió mediante el instrumento de adhesión publicado en *BOE núm.* 251, de 18 de octubre de 2004.

[906] Este es el sentido que la CMNUCC le asigna al principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades, toda vez que tomando el preámbulo de la Convención a efectos interpretativos, así como el contenido de las negociaciones de las Partes, se considera que "tanto históricamente como en la actualidad, la mayor parte de las emisiones de gases de efecto invernadero del mundo han tenido su origen en los países desarrollados, que las emisiones per cápita en los países en desarrollo son todavía relativamente reducidas y que la proporción del total de emisiones originada en esos países aumentará para permitirles satisfacer a sus necesidades sociales y de desarrollo". *Véase:* CMNUCC, preámbulo, par. 3.

Asimismo, rompe con el establecimiento de una lista binaria que traza una línea imaginaria y rígida entre Estados desarrollados y en desarrollo, sin tener en cuenta que las situaciones económicas, sociales y medioambientales de los mismos pueden variar con el tiempo. En este sentido, ha sido objeto de críticas las posiciones de los Estados "emergentes" que, en el PK, no tenían ningún compromiso de reducción o limitaciones de sus emisiones de GEI[907]. Por ejemplo, en el caso de la República Popular de China, sus emisiones se incrementaron exponencialmente, situándolo como uno de los Estados que más contribuía al cambio climático, incluso por delante de los Estados Unidos[908].

La diferenciación se manifiesta, según lo establecido en el artículo 4 (4), en tres líneas[909]. Una primera, que implica que las Partes que son Estados en desarrollo "deberían" seguir encabezando el liderazgo mediante la adopción de metas absolutas de reducción de emisiones para el conjunto de la economía, por lo que no establece una obligación, sino una recomendación, para que las mismas sigan encabezando los esfuerzo. Una segunda, aunque no establece una obligación, sino que, recomienda a los Estados en desarrollo a "seguir aumentando sus esfuerzos de mitigación" y, "se las alienta a que, 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".

La tercera, viene reflejada en el art. 4 (6) e incluye dos categorías de Estados que tienen condiciones muy específicas, respecto a factores económicos y de vulnerabilidad ante los riesgos generados por el cambio climático. Dentro de esta categoría entran los Estados menos adelantados y los pequeños Estados insulares que, a los efectos de diferenciación, se les marca que "podrán preparar y comunicar, estrategias, planes y medidas para un desarrollo con baja emisiones de gases de efecto invernadero que reflejen sus circunstancias especiales".

En estos casos, no existe una conexión entre la obligación de preparar las CDNN del art. 4 (2) y la recomendación que el art. 4 (6) establece a este conjunto

---

[907] *Cfr.* Rajamani, L. and Guérin, E. (2017): <Central Concepts in the Paris Agreement and How They Evolved>, en Klein, D., Carazo, M.P., Doelle, M., Bulmer, J. and Higham, A. (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, New York, p. 82; Giles Carnero, R. (2010): La reunión de Copenhague…, *op. cit.*, pp. 142 y ss.; Brunnée, J. and Streck, C. (2013): The UNFCCC as a negotiation fórum: towards common but more differentiated responsibilities, *Climate Policy*, Vol. 13, Issue 5, pp. 591 y ss.; Brunnée, J. (2013): The UNFCCC as a negotiation fórum: towards common but more differentiated responsibilities, *Climate Policy*, Vol. 13, Issue 5; Rodrigo, A.J. (2018): El concepto y efectos…, *op. cit.*, pp. 425 y ss.

[908] China llegó a convertirse en el mayor emisor de CO_2 en 2007, y en 2012 incluso igualó sus emisiones de este gas de efecto invernadero a la suma de las emitidas por Estados Unidos y la Unión Europea. Aunque desde un punto de vista *per cápita*, China estaría por debajo de Estados Unidos en el ranking. No obstante, el cambio climático no obedece a cuestiones de emisiones per cápita, sino a emisiones globales que son las que van a determinar la temperatura que se va a alcanzar a nivel mundial. *Cfr.* IPPC (2007): *Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*.

[909] La Profesora Rajamani hace un recorrido sobre las formas de diferenciación dentro del régimen internacional de cambio climático. De esta manera, establece una primera categoría que denomina "diferenciación prescriptiva" y una segunda a la que denomina "auto-diferenciación". *Cfr.* Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, pp. 157 y ss.

de Estados. Esto puede interpretarse en un doble sentido, por un lado, que estos no tienen la obligación de presentar sus CDNN y, por otro lado, que el contenido de las mismas se limita a estrategias, planes y medidas para que su desarrollo sea compatible con una economía baja en emisiones de GEI.

Parece ser más plausible la primera de las interpretaciones, toda vez que el anexo I del denominado Libro de Reglas del AP, establece que, a efectos de transparencia y comprensión de las CDNN, en aquellos casos consistente en estrategias, planes y medidas en los que no sea de aplicación el párrafo 1 b), las Partes [Estados menos adelantados y pequeños Estados insulares] deberán proporcionar otra información pertinente[910]. Sin embargo, esta cuestión no implica que estos grupos de Estados no tengan que adoptar apropiadas medidas de mitigación conforme a sus características especiales[911].

En una visión de conjunto de los artículos 4 (4) y 4 (6), puede verse reflejada la propuesta brasileña sobre la diferenciación de los círculos concéntricos, que opera, por un lado, a través de la "progresión" para que, los Estados en los círculos concéntricos exteriores avancen hacia los interiores (donde se sitúan los Estados desarrollados)[912]. Por otro lado, opera a través de una autodiferenciación, que deberá de ser justificada en sus propias CDNN, por lo que va a formar parte del contenido de las mismas.

Por otra parte, también es llamativo observar que se da un cambio sutil pero significativo. Como bien señala la Profesora Rajamani y el Profesor Rodrigo, el principio de RCD-CR recogido por la CMNUCC se encuentra en la parte operativa del tratado internacional y está redactado en términos recomendatorios[913]. Sin embargo, en el AP, el principio RCD-CR-DCN se encuentra en la parte de los objetivos y está redactado en términos que crea fuertes expectativas: "se aplicará"[914]. Es por ello que, el principio encuentra su lugar en el AP de una manera transversal, aunque es principalmente explícito en los artículos relacionados con las CDNN[915].

---

[910] Doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1: de 19 de marzo de 2019, que contiene la Decisión 4/CMA.1, *Orientaciones adicionales en relación con la sección de la Decisión 1/CP.21 que se refiere a la mitigación*, p. 10.

[911] Winkler, H. (2017): <Mitigation…, *op. cit.*, 152.

[912] *Véase:* Doc. *Views of Brazil on the Elements of the New Agreement under the Convention Applicable to All Parties* (6 November 2014), puede consultarse en: <http://www4.unfccc.int/submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/73_99_130602104651393682-BRAZIL%20ADP%20Elements.pdf >, última consulta: 10 de enero de 2023.
En este sentido, puede consultarse: Rajamani, L. and Brunnée, J. (2017): The Legality of Downgrading…, *op. cit.*, p. 544; Deleuil, T. and Honkonen, T. (2015): Vertical, Horizontal, Concentric: The Mechanics of Differential Treatment in the Climate Regime, *Climate Law*, Vol. 5, Issue 1, Brill Nihoff.

[913] Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, p. 141-142; Rodrigo-Hernández, A.J. (2017): El concepto y efectos…, *op. cit.*, p. 427.
CMNUCC, art. 3 (1): "Las Partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. (…)".

[914] Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, pp. 141-142.
AP, art. 2 (2): "El presente Acuerdo se aplicará de modo que refleje la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales".

[915] AP, art. 4 (3), art. 4 (19).

El nuevo elemento, "a la luz de las diferentes circunstancias nacionales" se inserta por mediación del acuerdo al que llegaron Estados Unidos y China que, en una declaración conjunta anunciaron que el "Presidente Barack Obama y el Presidente reafirmaron la importancia de fortalecer la cooperación bilateral en materia de cambio climático y trabajarán juntos, y con otros Estados (…). Están comprometidos a alcanzar un ambicioso acuerdo en 2015 que refleje el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas, *a la luz de las diferentes circunstancias nacionales*"[916].

Este elemento adicional, ha de entenderse como un criterio o factor de diferenciación que, al estar asociado a las CDNN, marca el camino de la autodiferenciación, teniendo la limitación de cumplir con el estándar de diligencia debida, el cual, va a influir en el contenido de las propias CDNN presentes y sucesivas.

2.4.4.- Concreción de los estándares de diferenciación en el AP

Respecto a la diferenciación, se debe apreciar que, como bien señala la Profesora Rajamani, se establece un sistema de "autodiferenciación" que deriva del acuerdo que China y Estados Unidos alcanzaron respecto al principio y que, finalmente, el resto de Estados asumieron dando su aprobación[917]. Esto supuso un avance en las negociaciones climáticas y, particularmente, sobre cómo se ha de interpretar el principio de RCD-CR en el AP. Se introduce de esta manera un elemento dinamizador que contempla las circunstancias nacionales para determinar la capacidad de los Estados a la hora de contribuir con sus medidas al problema global que constituye el cambio climático.

En este contexto, en las disposiciones del AP se pueden apreciar su apuesta por la autodiferenciación, en la medida que "cada Estado" Parte "deberá preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones", por lo tanto, cada uno de ellos se va a diferenciar de los demás mediante una contextualización que viene dada por sus propias circunstancias nacionales. Además de ello, es en las propias CDNN dónde los Estados van a justificar en qué medida su contribución nacional es ambiciosa y en qué medida el progreso de las sucesivas CDNN supone una "progresión justa"[918].

Además de ello, esta autodiferenciación viene matizada en cierto sentido, al establecer el propio tratado un primer cribado para cada una de las tres categorías de Estados que son objeto de diferenciación: Estados desarrollados, Estados en desarrollo y Estados menos adelantados y pequeños Estados

[916] Office of the Press Secretary of The White House (2014): *U.S.-China Joint Announcement on Climate Change*, par. 2. Puede consultarse en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/25/us-china-joint-presidential-statement-climate-change >, última consulta: 10 de enero de 2023.

[917] Rajamani, Lavanya (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, vol. 404, p. 152.

[918] Véase la 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: pp. 25 y ss.

insulares[919]. El primer estándar de diferenciación redactado en el texto convencional de una manera "recomendatoria", se relaciona respecto al alcance de las metas, de si se trata de metas de reducción o bien da la opción de que sea de reducción o de limitación de GEI. Asimismo, el lenguaje utilizado difiere según se trate unos u otros. En el caso de los Estados desarrollados, han de adoptar metas absolutas de "reducción" de emisiones GEI para el "conjunto de la economía".

Para los Estados en desarrollo, se les "alienta" a que adopten metas de "reducción o limitación" de emisiones para el conjunto de la economía, atendiendo a la luz de las diferentes circunstancias nacionales, por lo tanto, en sus CDNN deberán incluir como mínimo aquellas medidas de reducción o limitación dirigidas a una parte de la economía. Para aquellos Estados menos adelantados y pequeños Estados insulares, "podrán preparar y comunicar estrategias, planes y medidas para un desarrollo con bajas emisiones". Se escapa de esta manera de la distinción que se configuró en el Plan de Acción de Bali, en el que se instaba a los Estados desarrollados a asumir compromisos, mientras que a aquellos en desarrollo se les instaba a asumir medidas de mitigación[920]. Como señala el Profesor Winkler, París "necesitaría un enfoque más matizado para la diferenciación"[921]. En la Tabla II, se muestran los elementos diferenciadores por tipo de Estado, ya sean desarrollado, en desarrollo y menos adelantados y pequeños Estados insulares, según se deduce de lo establecido en los artículos 4.4 y 4.6 del AP.

Primer elemento diferenciador: el alcance de las metas (AP, arts. 4.4 y 4.6)			
	Tipo de meta	Alcance de la meta	Lenguaje utilizado
Estados desarrollados	De reducción	Toda la economía	"Adoptando medidas"
Estados en desarrollo	De reducción o limitación	Parte de la economía	Se "alienta" a que con el tiempo la adopte para el conjunto de la economía
Estados menos adelantados y pequeños Estados insulares	Estrategias, planes y medidas para un desarrollo con bajas emisiones de GEI	Sin especificar el alcance sobre la economía	"Podrán" preparar

Tabla II: Primer elemento diferenciador (elaboración propia)

En este sentido, haciendo un recorrido por las primeras CDNN, podemos observar que estas recomendaciones han sido seguidas por los Estados Partes, que presentaron medidas de reducción de GEI en todos los sectores considerados por el IPCC[922]. Asimismo, la práctica subsiguiente que puede extraerse de las segundas CDNN o de la actualización de la primera, nos indica que los Estados en desarrollo que, inicialmente no incluyeron todos los sectores relevantes en emisiones GEI, en la segunda o actualizada CDNN realiza una

[919] La distinción entre desarrollados y en desarrollo, puede ser visto como "una reminiscencia de la CMNUCC". *Cfr.* Bodansky, D., Brunnée, J. and Rajamani, L. (2017): *International Climate…*, *op. cit.*, p. 225.
[920] Decisión 1/CP.13: *Plan de Acción de Bali*, contenida en el Doc. FCCC/CP/2007/6/Add.1, p. 3.
[921] Winkler, H. (2017): <Mitigation…, *op. cit.*, p. 149.
[922] Véase las primeras CDNN de: Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, Australia,

ampliación de los sectores considerados y, en muchos casos, amplían las medidas de reducción de GEI a toda la economía[923].

Un segundo elemento, contenido en el art. 4 (5), lo constituye el apoyo a los "Estados en desarrollo para la aplicación" de los artículos sobre las CDNN. La base para esta ayuda se encuentra en que la misma proporcionará unas condiciones favorables a estos Estados Partes para que puedan aumentar la ambición de sus medidas. El apoyo se canalizará mediante la proporción de recursos financieros (art. 9), el desarrollo y la transferencia de tecnología (art. 10) y el fomento de la capacidad (art. 11). La Tabla III pretende aportar una mayor claridad de estos preceptos, haciendo una diferenciación entre Estados que prestan ayuda, aquellos que las reciben y el tipo de las mismas.

Esta cuestión va a suponer una incidencia en el contenido de las sucesivas CDNN que los Estados en desarrollo van a presentar. De esta manera, el elemento de ayuda en forma de financiación, transferencia de tecnología o aumento de la capacidad, va a propiciar que estos puedan avanzar en su "progresión" hacia la adopción de metas de reducción de GEI para el conjunto de la economía, que refleje una mayor ambición.

Segundo elemento diferenciación: ayuda para la aplicación del art. 4 (arts. 4.5, 9, 10 y 11)	
Estados que prestan la ayuda	[Los Estados desarrollados] "prestará[n] apoyo"
Estados que reciben la ayuda	Países en desarrollo
Tipo de ayuda	"[D]eberán proporcionar recursos financieros"
	"[D]eberán fortalecer su acción cooperativa en el desarrollo y la transferencia de tecnología"
	"[D]eberían cooperar para mejorar la capacidad"

Tabla III: Segundo elemento diferenciador (elaboración propia)

El tercer elemento diferenciador se vincula con los objetivos a largo plazo y los objetivos específicos de reducción de GEI. Los objetivos específicos asociados a las CDNN que van a suponer el primer eslabón para la consecución de los objetivos globales a largo plazo establecido en el art. 2 del AP. En este sentido, el "lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su máximo lo antes posible", tiene en cuenta que aquellos Estados en desarrollo "tardarán más en lograrlo"[924].

Lo mismo ocurre para el objetivo de "reducir rápidamente las emisiones de gases de efecto invernadero, de conformidad con la mejor información científica disponible, para alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógenas por los sumideros en

[923] Entre otras, en las segundas o actualizadas CDNN de Chile, Georgia, Guinea, Israel, Jamaica, Corea del Sur, Liberia o Nueva Zelanda, han optado por extender a toda la economía las medidas de reducción de GEI. Véase los sectores económicos considerados por el IPCC: IPCC (2006): *Directrices del IPCC de 2006 para los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero*. Los cinco sectores por categorías de emisiones y absorciones incluidos son: energía, procesos industriales y uso de productos, agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra, desechos y otros.

[924] AP, art. 4 (1).

la segunda mitad del siglo", que deberá basarse en la equidad, el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza"[925].

Esto tiene por lo tanto una consecuencia respecto a los objetivos globales que, para su consecución a través de la aplicación del AP, que reflejará el principio de RCD-CR-DCN. De esta manera, el art. 3 del AP así lo establece de una manera explícita: "Los esfuerzos de todas las Partes representarán una progresión a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta la necesidad de apoyar a las Partes que son países en desarrollo para lograr la aplicación efectiva del presente Acuerdo". Si bien, esta disposición aborda la cuestión de la progresión desde un punto de vista global más que individual[926].

No obstante, este no es el mismo sentido que el art. 4.3 le da a la progresión, dado que en éste hace referencia a cada Parte: "La contribución determinada a nivel nacional sucesiva de cada Parte representará una progresión con respecto a la contribución determinada a nivel nacional que esté vigente para esa Parte y reflejará la mayor ambición posible de dicha Parte"[927]. En este sentido, la Tabla IV hace un recorrido por los artículos 2, 3 y 4.1 respecto a la diferenciación en cuanto a la aplicación del AP, los objetivos específicos de las CDNN, y la progresión en las sucesivas.

Tercer elemento diferenciador: la consecución de los objetivos (arts. 2, 3 y 4.1)		
Aplicación del AP	"De modo que refleje la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales	
Objetivos específicos para las CDNN	"[L]as Partes que son países en desarrollo tardarán más en lograrlo" "[S]obre la base de la equidad y en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza"	
La progresión asociada a los objetivos	Progresión global (art. 3)	"Los esfuerzos de todas las Partes representarán una progresión a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta la necesidad de apoyar a las Partes que son países en desarrollo para lograr la aplicación efectiva del presente Acuerdo"
	Progresión individual (art. 4.1)	"Teniendo presente que las Partes que son países en desarrollo tardarán más en lograrlo" "[S]obre la base de la equidad y en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza"

Tabla IV: Tercer elemento diferenciador (elaboración propia)

Como consecuencia, podemos concluir que la discrecionalidad que tienen las Partes sobre el contenido de sus CDNN se ven matizadas por un conjunto de estándares de diligencia debida que, por un lado, supone una limitación a la misma pero que, por otro lado, supone dar efectividad al principio RCD-CR-DCN

[925] *Ibidem.*

[926] Winkler, H. (2017): <Mitigation…, *op. cit.*, p. 144.

[927] Como afirman las Profesoras Brunnée y Rajamani, "[s]e puede argumentar que el lenguaje de la responsabilidad colectiva estaba destinado a facilitar la aceptación de la progresión en áreas más allá de la mitigación. Con ese fin, el artículo 3 también utiliza el término "esfuerzos" en lugar de "contibuciones determinadas a nivel nacional", abarcando una gama de acciones de mitigación, adaptación y apoyo". Véase: Rajamani, L. and Brunnée, J. (2017): The Legality…, *op. cit.*, p. 543.

a través de esos estándares[928]. Aunque, no se ha de perder de vista que este cambio de enfoque que combina elementos *bottom-up* y *top-down*, tienen una finalidad muy concreta y que quizás sea la mayor preocupación, "la aplicación" del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático.

Dado el escaso éxito del PK por su excesiva rigidez, el cambio realizado por el AP, que escapa de obligaciones sustantivas para reforzar aquellas obligaciones procedimentales a través de estándares de conducta o diligencia debida, tiene una preocupación latente que se muestra en muchos de sus artículos[929]. El cambio de perspectiva, del cumplimiento al de aplicación o incluso

[928] Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, p. 167; Bodansky, D., Brunnée, J. and Rajamani, L. (2017): *International Climate…*, *op. cit.*, p. 214-215; Maljean-Dubois, S. (2016): The Paris Agreement: A New Step…, *op. cit.*, p. 157; Bodansky, D. (2016): The Legal Character *op. cit.*, pp. 305 y ss.; Winter, K. (2019): *op. cit.*, p. 198.

[929] Art. 2 (2): "El presente Acuerdo, al *mejorar la aplicación* de la Convención (…)"; Art. 3: "(…) para lograr la aplicación efectiva del presente Acuerdo"; Art. 4 (5): "(…) para la aplicación del presente artículo, (…)"; Art. 4 (14): "(…) al consignar y aplicar medidas de mitigación (…)"; Art. 4 (15): "Al aplicar el presente Acuerdo, (…)"; Art. 5 (2): "(…) a que adopten medidas para aplicar y apoyar, (…)"; Art. 6 (1): "(…) en la aplicación de sus contribuciones determinadas a nivel nacional para lograr una mayor ambición (…)"; Art. 6 (2): " (…) aplicar una contabilidad robusta que asegure, (…)"; Art. 6 (8) b): "Aumentar la participación de los sectores público y privado en la aplicación de las contribuciones determinadas a nivel nacional (…)"; Art. 7 (7) a): "El intercambio de información, buenas prácticas, experiencias y enseñanzas extraídas, en lo referente, según el caso, a la ciencia, la planificación, las políticas y la aplicación de medidas de adaptación (…)"; Art. 7(9) a): "La aplicación de medidas, iniciativas y/o esfuerzos de adaptación (…)"; Art. 7(10): "(…) presentar y actualizar periódicamente una comunicación sobre la adaptación, que podrá incluir sus prioridades, sus necesidades de aplicación y apoyo (…)"; Art. 7 (13): "Se prestará un apoyo internacional continuo y reforzado a las Partes que son países en desarrollo para la aplicación de los párrafos 7, 9, 10 y 11 del presente artículo, (….)"; Art. 7 (14) b): "Mejorar la aplicación de las medidas de adaptación (…)"; Art. 10 (4): "(…) facilitar el fortalecimiento del desarrollo y la transferencia de tecnología a fin de respaldar la aplicación del presente Acuerdo, (…)"; Art. 10 (6): "Se prestará apoyo, también de carácter financiero, a las Partes que son países en desarrollo para la aplicación del presente artículo, (…)"; Art. 11 (1): "(…) para llevar a cabo una acción eficaz frente al cambio climático, entre otras cosas, para aplicar medidas de adaptación y mitigación, (…)"; Art. 11 (3): "cooperar para mejorar la capacidad de las Partes que son países en desarrollo de aplicar el presente Acuerdo."; Art. 11 (4): "(…) aumenten la capacidad de las Partes que son países en desarrollo de aplicar el presente Acuerdo (…)"; Art. 11 (5): "(…) se potenciarán mediante los arreglos institucionales apropiados para apoyar la aplicación del presente Acuerdo."; Art. 13 (1): "(…) fomentar la confianza mutua y de promover la aplicación efectiva, (…)"; Art, 13 (2): "El marco de transparencia ofrecerá flexibilidad a las Partes que son países en desarrollo que lo necesiten, teniendo en cuenta sus capacidades, para la aplicación de las disposiciones del presente artículo."; Art. 13 (3): "(…) se aplicará de manera facilitadora, no intrusiva y no punitiva, (…)"; Art. 13 (7) b): "La información necesaria para hacer un seguimiento de los progresos alcanzado en la aplicación y el cumplimiento de su contribución determinada a nivel nacional en virtud del artículo 4"; Art. 13 (11): "(…) así como en la aplicación y el cumplimiento de su respectiva contribución determinada a nivel nacional"; Art. 13 (12): "El examen técnico por expertos previsto en el presente párrafo consistirá en la consideración del apoyo prestado por la Parte interesada, según corresponda, y de la aplicación y el cumplimiento por esta de su contribución determinada a nivel nacional. (…)"; Art. 13 (14): Se prestará apoyo a los países en desarrollo para la aplicación del presente artículo"; Art. 14 (1): "(…) hará periódicamente un balance de la aplicación del presente acuerdo (…), y lo hará de manera global y facilitadora, examinando la mitigación, la adaptación, los medios de aplicación y el apoyo, (…)"; Art. 15 (1): "Por el presente se establece un mecanismo para facilitar la aplicación (…)"; Art. 15 (4): "(…) examinará regularmente la aplicación del presente Acuerdo y, (…) tomará las decisiones necesarias para promover su aplicación eficaz. (…)"; Art. 15 (4) a) y b): "Establecerá los órganos subsidiarios que considere necesarios para la aplicación del presente Acuerdo (…). Desempeñará las demás funciones que sean necesarias para la aplicación del presente Acuerdo.".

implementación, hace una idea de ese cambio de enfoque, que descansa más en la voluntad de las partes.

2.5.- Otras obligaciones de procedimiento del AP respecto a las CDNN

Entre las obligaciones relacionadas con las CDNN, además de la obligación procedimental del art. 4(2) citada anteriormente, se pueden destacar las siguientes:

- ✓ "Al comunicar sus contribuciones determinadas a nivel nacional, todas las Partes deberán proporcionar la información necesaria a los fines de la claridad, la transparencia y la comprensión, con arreglo a lo dispuesto en la decisión 1/CP.21 y en toda decisión pertinente que adopte la Conferencia de las Partes (…)"[930].

- ✓ "Cada Parte deberá comunicar una contribución determinada a nivel nacional cada cinco años, de conformidad con lo dispuesto en la decisión 1/CP.21 y en toda decisión pertinente que adopte la Conferencia de las Partes (…), y tener en cuenta los resultados del balance mundial a que se refiere el artículo 14"[931].

- ✓ "Las Partes deberán rendir cuentas de sus contribuciones determinadas a nivel nacional. Al rendir cuentas de las emisiones y la absorción antropógenas correspondientes a sus contribuciones determinadas a nivel nacional, las Partes deberán promover la integridad ambiental, la transparencia, la exactitud, la exhaustividad, la comparabilidad y la coherencia y velar por que se evite el doble cómputo, de conformidad con las orientaciones que apruebe la Conferencia de las Partes (…)"[932].

- ✓ "Cada Parte deberá proporcionar periódicamente la siguiente información: a) Un informe sobre el inventario nacional de las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógenas por los sumideros (…), b) La información necesaria para hacer un seguimiento de los progresos alcanzados en la aplicación y el cumplimiento de su contribución determinada a nivel nacional en virtud del artículo 4"[933].

Como ya se ha reiterado en múltiples ocasiones, la mayoría de ellas se tratan de obligaciones de conducta, siendo las contenidas en el artículo 4(2) el eje central sobre el que se desarrolla esta técnica jurídica, a saber, "preparar, comunicar y mantener (…)" y una obligación sustantiva, "(…) procurarán adoptar

[930] AP, art. 4 (8).
[931] AP, art. 4 (9).
[932] AP, art. 4 (13).
[933] AP, art. 13 (7).

medidas de mitigación internas (…)". Las demás, van a servir de complemento desde un punto de vista procedimental que, como señala la Profesora Brunnée, "(…) las normas y procedimientos procesales pueden proporcionar parámetros y entornos estables y predecibles para la interacción jurídica y, por lo tanto, constituyen una característica indispensable del Derecho Internacional Ambiental"[934].

De esta forma, cada vez más, se ha contemplado la vía de los derechos procesales para una mayor efectividad del Derecho Internacional Ambiental, contribuyendo a reforzar la democracia ambiental y la justicia[935]. En este sentido, la jurisprudencia ha avanzado en esta línea, al afirmar la interrelación funcional existente entre ambas, de tal manera que "mientras las obligaciones sustantivas se formulan con frecuencia en términos amplios, las obligaciones de procedimiento son más limitadas y específicas, a fin de facilitar la *implementación* (…) mediante un proceso de consulta continua entre las Partes interesadas"[936].

Si bien el PK tiene claramente un enfoque *top-down*, en el sentido que establece obligaciones de resultado, consistentes en limitaciones y reducciones de emisiones de GEI para aquellos Estados desarrollados del Anexo I, no es menos cierto que se apoya en ciertos parámetros procedimentales, *inter alia*, información sobre inventarios anuales de GEI o formulación de programas nacionales. En este sentido y, realizando una comparación con el AP, el establecimiento de un enfoque *bottom-up* en un tratado ambiental, no necesariamente tiene que dejar total libertad a los Estados Partes, sino que pueden introducirse ciertos parámetros que ayuden a trazar el camino o procedimiento que deben seguir.

En este sentido, el reforzar un marco procedimental para canalizar la cooperación internacional en un clima de confianza mutua, supone un avance en las negociaciones climáticas, junto a la toma de medidas de adaptación y mitigación en los sistemas nacionales. Este es el entendimiento compartido al que actualmente han llegado los Estados respecto al régimen jurídico internacional en materia de cambio climático. A este diseño procedimental, se le une la incorporación de ciertos estándares de diligencia debida que, aunque de manera limitada, como ya se ha indicado anteriormente, puede dar un impulso a la aplicación del principio de prevención y, asimismo, a un entendimiento compartido por los Estados a la hora de afrontar el problema climático.

3.- El contenido de las CDNN como práctica ulterior

[934] Brunnée, J. (2020): Procedure and substance…, *op. cit.*, p. 114.

[935] Véase: Conca, K. (2015): *An Unfinished Fountadion: The United Nations and Global Environmental Governance*, Oxford University Press, New York; Gellers, J.C. and Jeffords, Ch. (2018): Toward Environmental Democracy? Procedural Environmental Rights and Environmental Justice, *Global Environmental Politics*, Vol. 18.

[936] Case concerning the Gabcíkovo-Nagymaros proyect (*Hungry v. Slovakia*), Judgment of 25 September 1997, ICJ Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders, 1997, par. 77.

La CVDT, establece un conjunto de reglas para la interpretación de los tratados. Estas reglas pueden ser de gran utilidad, especialmente, en aquellos tratados internacionales que por la materia y el entendimiento de las Partes en las negociaciones no se ha logrado un consenso en ciertos aspectos. Esto es lo que Álvarez Jiménez denomina como "ambigüedades estratégicas", que hacen que ciertas disposiciones del articulado del texto convencional gocen de una falta de claridad y, por lo tanto, deban ser interpretadas conforme a los criterios o reglas establecidas por la CVDT[937].

A pesar de ello, como ha señalado el Profesor Nolte, los sujetos y actores internacionales van a participar en la implementación de los tratados internacionales, de tal manera que, la práctica ulterior, se configura como un elemento que va a proporcionar vida propia al tratado[938]. Esta cuestión es especialmente relevante en el ámbito del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, si partimos que, en muchas ocasiones, se recurre a las "ambigüedades estratégicas" para poder avanzar en el desarrollo del mismo y la concreción de muchos aspectos se dejan a las posteriores Decisiones de la COP.

En el caso del AP, es aún más relevante, pues son los Estados los que van a determinar su ambición y acción climática a través de las CDNN. En la doctrina sobre la materia, algunos autores han puesto énfasis en que estas contribuciones pueden constituir una práctica subsiguiente[939]. Teniendo en cuenta, por un lado, el peso que tiene la técnica de las CDNN en la parte operativa del AP y, por otra parte, las obligaciones procedimentales o secundarias que se hacen mayoritarias en el texto convencional, se vuelve especialmente transcendente, de tal manera que, como señala el Profesor Nolte, estas circunstancias crean un espacio para la práctica subsiguiente en la implementación del AP, toda vez que las normas sustantivas o primarias son escasas[940].

Teniendo en cuenta que, para la existencia de una práctica ulterior o subsiguiente deben cumplirse ciertos requisitos, según han puesto de manifiesto tanto la doctrina como el proyecto de texto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional y la jurisprudencia, sería necesario comprobar hasta qué

---

[937] Álvarez Jiménez, A. (2019): The International Law gaze: subsequent agreements and subsequent practice in the interpretation of international treaties, *New Zealand Law Journal*, vol. 2, p. 69. Puede consultarse en: <https://researchcommons.waikato.ac.nz/bitstream/handle/10289/12502/Paper.Alvarez.Jimenez.Subsequent.Agreements%285%29.pdf?sequence=9&isAllowed=y>, última consulta: [14 de diciembre de 2022].

[938] Nolte, G. (2018): *Treaties and Their Practice – Symtoms of Their Rise or Decline*, The Hague Academy of International Law, pp. 16 y ss.; En este sentido, véase también; Buga, I. (2018): *Modification of Treaties by Subsequent Practice*, Oxford University Press, pp. 50 y ss.; Novak, F. (2019): La conducta ulterior de las Partes como regla principal de interpretación de los tratados, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 7, p. 108, que puede consultarse en: <http://www.revista-redi.es/wp-content/uploads/2019/09/5_estudios_novak-1.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[939] Véase entre otros: Dupuy, P. M. y Viñuales, J. E. (2018): *International Environmental…*, *op. cit.*, p. 190; Fernández Egea, R. M. (2018): <Los nuevos objetivos…, *op. cit.*, pp. 109-110; Savaresi, A. (2016): The Paris Agreement: A rejoiner, *op. cit*.

[940] Nolte, G. (2018): *Treaties and Their Practice…*, *op. cit.*, p. 234.

punto las CDNN pueden constituir una práctica ulterior[941]. El autor de esta tesis plasmó en un artículo los requisitos exigibles para la constitución de una práctica ulterior a través del análisis de la doctrina, el proyecto de texto de la CDI y la jurisprudencia[942]. En el mismo se estableció que, para que se dé una práctica posterior, es preciso que: 1) que los Estados Partes, posteriormente a la celebración del AP, sigan una trayectoria común respecto a la acción u omisión respecto a los elementos sobre los que existe una falta de claridad[943]; 2) Que el comportamiento sea desarrollado por todas las Partes en el AP, de tal forma que se deduzca la existencia de un entendimiento común[944]; 3) La conducta o comportamiento debe responder a los estándares de concordancia, uniformidad y consistencia[945].

En primer lugar, se ha de hacer énfasis en que los Estados fueron invitados a presentar sus CPDNN, incluso antes de que el AP entrara en vigor. De esta manera, conforme a la Decisión 1/CP.19 y a la Decisión 1/CP.20, establecieron que los Estados presentaran estas como primer paso para la cumplir con el posterior AP[946]. Por ello, la relevancia jurídica que tiene esta cuestión deriva de cuál es el valor interpretativo, conforme al art. 31 de la CVDT, que ha de darse a estos primeros documentos.

En este sentido, las CPDNN se presentaron en el momento de las negociaciones del AP, por lo que, en principio, no les son aplicables las reglas contenidas en el propio tratado ni en la Decisión 1/CP.21, que complementa al mismo. Asimismo, la discusión interpretativa también deriva de si es de aplicación el art. 31 de la CVDT o el art. 32 de la misma. En esta misma línea, se ha de considerar que las CPDNN fueron presentadas un total de 154 Estados, por lo que en un principio son documentos independientes al propio texto convencional. En esta línea, se ha de destacar que estas fueron confirmadas, por la mayoría de Estados, como su primera CDNN, pues ellas cumplían con los requisitos determinados por la propia Decisión 1/CP.21. Es por ello que estas, pueden ser consideradas como posteriores a la celebración del AP[947].

---

[941] Doc. A/73/10: *Informe de la Comisión de Derecho Internacional*, adoptado en su 70º período de sesiones, su capítulo IV trata sobre los acuerdos ulteriores y la práctica ulterior en relación con la interpretación de los tratados. Disponible en: <https://legal.un.org/ilc/reports/2018/spanish/chp4.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[942] Rodríguez Redondo, A. J. (2022): La incidencia de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional en la interpretación del Acuerdo de París a través de la práctica posterior, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 127.

[943] A este respecto, véase la Conclusión 4 del Proyecto de conclusiones sobre los acuerdos ulteriores y la práctica ulterior en relación con la interpretación de los tratados, Doc. A/73/10: *op. cit.*; Además, es de gran utilidad el análisis doctrinal que se ha realizado a este respecto, entre otros, puede consultarse: Álvarez Jiménez, A. (2019): The International Law gaze…. *op. cit.*, pp. 69-73; Novak, F. (2019): La conducta ulterior…, *op. cit.*, p. 110.

[944] Art. 31.3 b) de la CVDT. En este sentido, véase la Conclusión 3 y el respectivo comentario al mismo. CDI, Doc. A/73/10, *op. cit.*

[945] En este sentido, véase: Órgano de Apelación de la Organización Mundial del Comercio, *Asunto Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*, AB-1996-2, de 4 de octubre de 1996, p. 6.

[946] Decisión 1/CP.19: *Intensificación de los trabajos relativos a la Plataforma de Durban*, de 23 de noviembre de 2013, pár. 2 b); Decisión 1/CP.20: *Llamado de Lima para la Acción Climática*, pár. 13.

[947] Rodríguez Redondo, A. J. (2022): La incidencia de las Contribuciones…, *op. cit.*

A continuación, se realizará un análisis centrado en si las CDNN, guiadas a través del AP y las sucesivas Decisiones dentro de la CMA, pueden tener la consideración de práctica subsiguiente, es decir, si cumple con los requisitos identificados. En caso de ser la respuesta negativa, habrá de comprobar si existe algunos mecanismos que puedan ayudar a que las mismas converjan hacia esta categoría jurídica interpretativa. La importancia de esta cuestión deriva de que, la práctica ulterior, según el art. 31. b) de la CVDT, como medio interpretativo, se da cuando existan varias interpretaciones posibles, será a misma la que resuelva decisivamente la cuestión interpretativa[948]. De esta manera, conceptos que incluye el AP, entre otros, progresión o autodiferenciación, que son tratados de manera ambigua por descansar en la interpretación que realizan los Estados y que se reflejan en las CDNN, pueden verse aclarados a través de la práctica posterior.

Atendiendo a estos criterios, se ha de partir que el AP establece unos objetivos para limitar el aumento de temperatura media de la atmósfera, de tal manera que, basado en los informes científicos del IPCC, se fija que debe estar muy por debajo de los 2ºC respecto a los niveles preindustriales y proseguir los esfuerzos para limitar dicho aumento a 1,5ºC[949]. Como señala el Profesor Juste Ruiz, se trata de una nueva estrategia operativa que se aparta del enfoque de la CMNUCC (estabilización de las concentraciones de GEI) y del PK (limitación y reducción de esas emisiones)[950]. Estos objetivos colectivos a conseguir a largo plazo, han de ser logrado por los Estados Partes en sus esfuerzos individuales, conforme ya se perfiló en el Acuerdo de Copenhague[951].

Para la consecución de estos objetivos, el AP establece en sus artículos operativos las CDNN. Estas pretenden ser el mecanismo a través del cual, cada Parte, va a fijar unilateralmente unos objetivos de reducción, a conseguir a través de una serie de acciones climáticas y que, va a atender a sus circunstancias nacionales como elemento de autodiferenciación[952]. Como ya se señaló, son los propios Estados los que, en sus CDNN, aplican el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales, como criterio diferenciador respecto a los esfuerzos de cada uno de ellos para determinar y justificar sus objetivos individuales.

Esta cuestión proporciona una gran flexibilidad a la hora de determinar el contenido de las CDNN, pues finalmente, y como se ha argumentado en el apartado 4 del Capítulo II de la presente tesis, no deja de ser una obligación de

---

[948] Djeffal, C. (2015): *Static and Evolutive Treaty Interpretation*, Cambridge University Press, p.164; Moloo, R. (2013): When Actions Speak Louder Than Words: The Relevance of Subsequent Party Conduct to Treaty Interpretation, *Berkeley Journal of International Law*, vol. 31, pp. 75-76.

[949] Art. 2.1 a) del AP.

[950] Juste Ruiz, J. (2018): <El tercer pilar del régimen internacional…, *op. cit.*, p. 33.

[951] El objetivo a largo plazo de limitación de temperatura y el enfoque bottom-up, ya fue formulado en el Acuerdo de Copenhague. Véase la Decisión 1/CP.15, *Acuerdo de Copenhague*.

[952] En este sentido, véase, entre otros: Voigt, C. y Ferreira, F. (2016): Differentiation in the Paris Agreement, *Climate Law*; Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*,pp. 157 y ss.; Huggins, A. y Maguire, R. (2019): <The implementation of the principle of common but differentiated responsibilities within the Paris Agreement: A governance values analysis>, en Popovski, V. (ed.): *The implementation of the Paris Agreement on Climate Change*, Routledge, pp. 164 y ss.; Winkler, H. (2017): <Mitigation…, *op. cit.*, pp. 149 y ss.; Rodrigo, A. J. (2018): <El Acuerdo de París…, *op. cit*. p. 84.

conducta o procedimental y, por lo tanto, escapa a criterios más sustantivos sobre el contenido de las mismas. Esta flexibilidad, además, se refuerza con el elemento sectorial, de tal manera que, las acciones incluidas en las CDNN de los Estados Partes en desarrollo, no han de cubrir todos los sectores económicos inicialmente[953]. En este sentido, para reducir el margen discrecional que tienen los Estados Partes para determinar el contenido de sus CDNN, el denominado Rulebook del AP, contiene ciertos elementos que han de tenerse en cuenta a la hora en el diseño de las mismas, como ya se destacó en el apartado 2.2 del Capítulo III de esta tesis[954].

Sin embargo, este enfoque top-down no sirvió para resolver un problema de base, lograr que todas las CDNN fueran homogéneas de tal manera que estas puedan incentivar un comportamiento desarrollado por todas las Partes en el AP, que pueda conducir hacia un entendimiento común y, que el mismo, responda a los estándares de concordancia, uniformidad y consistencia. De esta manera, existe una diversidad. Sin embargo, como se ha analizado anteriormente, la implementación se convierte en una etapa fundamental para lograr la homogeneización de las CDNN, de tal manera que se crea un espacio que la gobernanza global y, más concretamente, las distintas redes, pueden contribuir a que las mismas tiendan hacia un catálogo de buenas prácticas que conduzcan hacia tal propósito.

En la medida en que este conjunto de redes apueste por unas determinadas prácticas concretas, pueden constituirse una práctica ulterior que sirva como parámetros interpretativos del propio AP. Esta cuestión, va a tener relevancia para dar contenido a conceptos tan importantes como son la ambición y la progresión, pues los mismos se van a ir configurando a través de medidas concretas de mitigación y adaptación.

4.- La aplicación de los criterios de legalidad de Lon Fuller

Como señalan Brunée y Toope, Lon Fuller hace una diferenciación entre el Derecho y otros tipos de ordenamientos con base a un conjunto de criterios específicos de legalidad, a saber, generalidad, promulgación, irretroactividad, claridad, no contradicción, no pedir lo imposible, constancia y congruencia entre las normas y acción[955]. De esta manera, cuando se cumplen estos criterios y son coherentes con la práctica los actores estarán dispuestos a prestar fidelidad a la norma[956].

El AP rompió con el esquema negociador de Copenhague, haciendo más transparente el proceso e, incluso, estableciendo un texto a negociar que reflejaba las posturas de los diferentes Estados y que, estos mismos, moldearían

[953] El art. 4.4 del AP establece que las Partes que son países en desarrollo deberían, con el tiempo, adoptar metas de reducción o limitación de sus emisiones para el conjunto de la economía, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.

[954] Véase la Decisión 4/CMA.1: *Orientaciones adicionales en relación con la sección de la Decisión 1/CP.21 que se refiere a la mitigación.*

[955] Brunnée, J. and Toope, S. J. (2013): *Legitimacy and Legality…*, *op. cit.*, pp. 6-7.

[956] *Ibidem.*

para lograr, de esta manera, los puntos en los que existen consenso y aquellos otros en los que se podían acercar posturas para lograr un entendimiento compartido sobre cómo afrontar el problema global del cambio climático[957]. Se superó de esta manera, las negociaciones fallidas de Copenhague que supuso un cuestionamiento a la legitimidad y eficiencia del régimen[958].

Si bien la negociación en Copenhague supuso un fracaso para la consecución de un acuerdo jurídicamente vinculante, varias cuestiones lograron un consenso que, posteriormente, se reflejarían en el propio AP, a saber, el modelo *bottom-up* y los objetivos climáticos a largo plazo. Sin embargo, la plasmación del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las respectivas capacidades era una de las cuestiones polémicas que debía de salvarse para conseguir un acuerdo jurídicamente vinculante[959].

Una de las cuestiones que hemos venido destacando a lo largo de este capítulo es el carácter procedimental que se encuentra en las disposiciones del AP, por lo que, las obligaciones jurídicas internacional de conducta van a constituir el armazón del propio texto convencional. Esta cuestión no ha de verse como un retroceso con respecto al PK, pues, por un lado, ha permitido que el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático pudiera evolucionar y, por otro lado, como señala la Profesora Brunnée, los aspectos procedimentales y los sustantivos son complementarios, por lo que si esta relación la ponemos en conexión con los estándares de diligencia debida que han sido destacados en este capítulo y la norma consuetudinaria de la prevención, puede conformarse una herramienta que aumente la acción climática[960].

En esta línea, Lon Fuller, en su respuesta al Profesor Hart, tomando como ejemplo la Constitución como un marco procesal básico para la futura acción de los gobiernos a través de la promulgación de las leyes, señala que, "[e]n la medida de lo posible, los objetivos deben alcanzarse de manera procedimental, sobre la base del principio de que, si los hombres se ven obligados a actuar de la manera correcta, generalmente harán las cosas correctas"[961]. Esta idea subyace en las negociaciones anteriores del AP, tomando la procedimentalización como la mejor opción para el avance del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático[962].

---

[957] En este sentido, véase: Campins Eritja, M. (2015): De Kioto a París…, *op. cit.*, p. 6; Vihma, A. y Kulovesi, K. (2013): Can Attention to the…, *op. cit.*, p. 242;

[958] En este sentido, como señala la Profesora Rajamani, en la Conferencia de Copenhague se intentó lograr un acuerdo político a través de una negociación de alto nivel paralela que, en vez de contar con la representación de todos los Estados, dejaron fuera a los representantes del Grupo ALBA, haciendo que las negociaciones se tornaran opacas por su falta de publicidad. Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, p. 59 y ss.

[959] Giles Carnero, R. (2010): La reunión de Copenhague, *op. cit.*, pp. 128 y ss.

[960] Véase: Brunée, J. (2020): *op. cit.*, p. 203; Voigt, C. y Ferreira, F. (2016): Dymanic Differentiation…, *op. cit.*, p. 72.

[961] Fuller, L. (1958): Positivism and Fidelitu to Law: A Reply to Professor Hart, *Harvard Law Review*, Vol. 71, No. 4, p. 643.

[962] En este sentido, véase el recorrido que hace la Profesora Rajamani en el proceso negociador respecto al esfuerzo por "evitar instrumentos jurídicamente vinculantes": Rajamani, Lavanya (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, p. 83 y ss.

Como se ha destacado anteriormente, con el AP se da una ampliación subjetiva con respecto al PK, de tal manera que va a propiciar la participación generalizada de la Comunidad internacional y, por lo tanto, la acción climática no va a depender de si estamos ante un Estado desarrollado o en desarrollo, sino del elemento dinámico de las "capacidades respectivas", el cual va a ser justificado por los propios Estados en sus CDNN[963]. Esto produce, por un lado, un sistema más legítimo, por ser los sistemas nacionales los que van a determinar los propios criterios para ello, por otro lado, supone la introducción de obligaciones jurídicas internacionales de alcance universal y, por lo tanto, una perspectiva más realista para abordar el problema del cambio climático.

Sin embargo, esta ampliación subjetiva, que se interrelaciona con el preeminente carácter procesal del AP, ha producido un nivel de indeterminación en la configuración de las obligaciones jurídicas internacionales, de tal manera que un gran sector de la doctrina se ha mostrado pesimista ante la configuración, pues al final, las medidas incluidas en las propias CDNN no tienen un carácter vinculante respecto a su cumplimiento[964].

Por último, podemos destacar que la claridad exigible en el marco de transparencia, puede ayudar a crear un clima de confianza que, finalmente, puede redundar en un aumento de la acción climática. Asimismo, el elemento de irretroactividad, que puede verse reflejado por los criterios del aumento de la ambición y la progresividad, va a apoyar la generación de un avance en las medidas de mitigación y adaptación contenidas en las propias CDNN. Por todo ello, bajo los criterios de Lon Fuller, estas cuestiones harían que los Estados fueran fieles a la norma convencional.

Sin embargo, existe un criterio un poco más controvertido y que se resiste en la consecución de un entendimiento compartido. Este es el aspecto temporal de la consecución de los objetivos que inciden en la congruencia entre la norma y la acción. De esta manera, como se señalaba anteriormente, los objetivos climáticos a largo plazo carecen de un horizonte temporal, asimismo, en la consecución de la neutralidad climática tampoco se ha logrado un consenso, tal como ha quedado de manifiesto en la última cumbre del G-20 celebrada en Roma, en la que la postura de China fue firme a este respecto, concretando el 2060 para la consecución de una economía neutral en carbono. Esto crea una disfunción entre la acción climática y la ambición de las medidas a tomar, conforme a los parámetros establecidos por el propio tratado internacional que, finalmente, redunda en la consecución de los objetivos del propio AP.

A pesar de ello, debemos destacar que, si bien existe una brecha entre las emisiones de GEI y el nivel que se debe de conseguir para conseguir el objetivo colectivo de temperatura establecido en el artículo 2 del AP, la presentación de las segundas o actualizadas CDNN parece indicar que los Estados están inmersos en conseguir avanzar en la mitigación del cambio

[963] Los Estados Partes en el AP representan el 93,2% de las emisiones GEI, mientras que el PK aglutinaba un total de 55,5% de dichas emisiones

[964] Salinas Alcega, S. (2018): El Acuerdo de París…, *op. cit.*, pp. 44 y ss.; Fernández Egea, R. M. (2018): <Los nuevos objetivos…, *op. cit.*, pp. 110 y ss.; Winkler, H. (2017): <Mitigation…, *op. cit.*, p. 147.

climático. Son 151 Estados Partes los que actualmente han presentado una actualización o segunda CDNN, lo que representa el 80,7% de las emisiones globales[965]. En este sentido, cabe destacar que de los grandes emisores de estos gases que son Estados en desarrollo, han presentado su nueva CDNN, en el caso de China presentó su segunda CDNN días antes del comienzo de la COP 26 celebrada en Glasgow[966].

Se puede decir, por lo tanto, que existe un cumplimiento de los criterios legales de Lon Fuller, por lo que se crearía una fidelidad de los Estados al AP. Por lo tanto, al compartir unos criterios comunes de legalidad, van a internalizar la obligación jurídica apartándose, en este sentido, de la visión de que se ha de dar cumplimiento a la obligación asumida por la imposición de una sanción en caso contrario. En qué medida se da esta internalización de la obligación jurídica internacional climática que permita hablarse de ambición y progresión como parámetros para las sucesivas CDNN, se ha de buscar en la fase de la implementación del texto convencional. En esta fase, es necesario comprobar las diferentes redes o comunidades de prácticas que se van a ir consolidando, que sirve de indicador para valorar estos dos parámetros indicados. Es por ello que, como estas comunidades van a operar en la fase de implementación, esta cuestión va a ser tratada en el siguiente capítulo de la presente tesis.

[965] Esta información puede consultarse en climate watch data: <https://www.climatewatchdata.org/ndcs-explore?indicator=submission>, última consulta: 10 de enero de 2023.
[966] La CDNN de China fue presentada con fecha de 28 de octubre de 2021.

CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES DETERMINADAS A NIVEL NACIONAL

1.- Introducción

En el presente capítulo, que aborda la implementación de las CDN y que se relaciona con el objetivo 4 enunciado en el epígrafe 1.2 de la introducción de la presente tesis, se ha de tratar cómo el AP establece unos amplios procedimientos para dar soluciones a determinados problemas que surgen en este ámbito. En primer lugar, se va a hacer un recorrido sobre el marco de transparencia que, vinculado al criterio de legalidad de claridad que permite reforzar la confianza mutua de los Estados, pretende implementar un sistema de medición, notificación y verificación.

Este es el primer paso que el AP establece para determinar los avances que cada uno de los Estados están consiguiendo para converger hacia los objetivos colectivos de temperatura a largo plazo, a saber, "mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 ºC con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 ºC con respecto a los niveles preindustriales (…)". Como la técnica principal en la reducción de GEI son las CDNN, la implementación de las mismas es un factor que va a condicionar el logro de los objetivos marcados por el instrumento jurídico internacional.

Si bien las CDNN son la base para conseguir los objetivos climáticos enunciados por el AP en su artículo 2, uno de los factores determinantes para que los Estados en desarrollo puedan realizar una implementación efectiva de las mismas, pasa por tener en cuenta sus necesidades para remover los obstáculos a los que se enfrenta. Por ello, el fomento de las capacidades, la transferencia de tecnología y la financiación, son los pilares que, asociados al principio de RCD-CR-DCN, van a ser fundamentales en la implementación de las CDNN y, por lo tanto, en la efectividad del propio AP.

Por lo tanto, asociado al objetivo 4 enunciado en la tesis y en consonancia con la denominación del título del presente título, la tecnología, financiación y fomento de las capacidades, constituyen los elementos centrales que se van a analizar a continuación. En este sentido, y a diferencia del PK en el que sólo los Estados desarrollados asumen obligaciones internacionales climáticas, el AP pretende reforzar la acción colectiva de todos los Estados, desarrollados y en desarrollo, a través de un marco preeminentemente procedimental.

En esta línea, como señalan las Profesoras Rajamani y Peel, en estas últimas décadas se ha producido un estancamiento en la elaboración de tratados internacionales, abordándose problemas de implementación de los regímenes existentes, para lo cual, las decisiones de la Conferencia de las Partes (en adelante, COP), han sido una herramienta útil para avanzar en la aplicación e

interpretación de las obligaciones jurídicas internacionales[967]. Si bien el AP es un nuevo tratado internacional, no deja de ser un instrumento jurídico vinculante destinado a una mejor implementación de la CMNUCC y, por lo tanto, el último objetivo contenido en su artículo 2.

Además, en el contenido del AP se encuentran fórmulas ambiguas y poco desarrolladas que han llegado a ser vistas, por Fajardo del Castillo, como una suerte de pacto de *contrahendo*, toda vez que es necesaria una posterior negociación de las distintas cuestiones del mismo[968]. Sin embargo, estas negociaciones posteriores son necesarias para tener un marco que permita la implementación de las obligaciones de conducta establecidas por el AP. En este sentido, se ha de recordar que varios fueron los aspectos que no fueron abordados en el propio tratado internacional celebrado en París y que son imprescindibles para la implementación del mismo. Como señala Espinosa, "el Paquete de medidas de Katowice sobre el clima acordado en la COP 24 proporciona los detalles necesarios para poner en práctica el AP. Ahora, lo prioritario es que los países se preparen a nivel nacional para su plena aplicación"[969].

Entre las cuestiones, que precisaban de una mayor concreción por no estar suficientemente especificado en el propio texto convencional, estaban: la información proporcionada por los gobiernos en sus CDNN, el funcionamiento del marco de transparencia, el funcionamiento del Comité para la facilitación y el cumplimiento del AP, evaluar el progreso de la transferencia de tecnología, la información a proporcionar sobre el apoyo financiero a Estados en desarrollo así como el establecimiento de metas concretas de financiación y el contenido del balance mundial.

Todas estas cuestiones, necesarias para guiar la implementación del propio AP para ponerlo en funcionamiento, se negociaron a través de la CMA y tras el trabajo técnico previo realizado por el OSE. Este sistema institucional aporta el elemento de flexibilidad para concluir acuerdos que deban ser abordados posteriormente para abordar las posibles deficiencias que el texto convencional tenga para su puesta en la práctica o bien cuando existe un cambio en el conocimiento científico y sea preciso reajustar las medidas a adoptar[970].

La Decisión 1/CP.21, en este sentido, consciente de este déficit, establece varios mandatos para que la CMA apruebe, entre otras, orientaciones a efectos de claridad, transparencia y comprensión de las CDNN, el funcionamiento del

[967] Rajamani, L. y Peel, J. (2021): <International Environmental Law: Changing Context, Emerging Trends, and Expanding Frontieres>, en Rajamani, L. y Peel, J. (eds.): *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, pp. 19-20.

[968] Fajardo del Castillo, T. (2018): El Acuerdo de París, *op. cit.*, pp. 35-36.

[969] Véase: <https://unfccc.int/es/node/193041>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[970] La COP, se ha convertido en un órgano principal de vital importancia para orientar la acción climática que se ha de llevar a cabo según las obligaciones establecidas por el propio tratado internacional. Si bien es cierto que para determinar su naturaleza jurídica se ha de recurrir a la existencia de un mandato previo establecido en el tratado internacional, aun así, no se puede subestimar el alcance de las mismas a falta de dicho mandato. Como se comentó en el epígrafe 2.2 del capítulo I sobre los órganos, aun cuando las resoluciones de la COP tengan un carácter de recomendación o de directriz, los Estados suelen cumplirlas.

registro o rendición de cuentas[971]. De este modo, es la propia Conferencia de las Partes las que juegan un papel determinante tanto en el intento de armonizar las CDNN, así como concretar más los procedimientos a seguir por los Estados en su labor de implementación del modelo establecido en el propio texto convencional. Como señalan las Profesoras Rajamani y Peel, las decisiones COP juegan un papel importante en el marco de los tratados internacionales ambientales a la hora de aplicar los requisitos de los mismos[972].

Por último, se va a abordar, en el epígrafe 3 de la presente tesis, el papel que juegan las ciudades, como actores subnacionales, en la implementación de medidas para favorecer a la consecución de las CDNN. Se ha de partir que, de conformidad con la segunda parte del título de la presente tesis, "la gobernanza multinivel y multisectorial del cambio climático", la consideración que existe, además de los Estados, un conjunto de actores que están comprometidos o que deben comprometerse a que adopten medidas de mitigación, es fundamental para la implementación pueda tener sentido, y más teniendo en cuenta que partimos de un modelo *bottom-up*.

En este sentido, tal como se enuncia en un estudio realizado por el Profesor Jacobson y la Profesora Brown-Weiss, cuanto menor es el número de actores involucrados en la actividad que contribuye al problema más fácil es establecer una normativa que la regule[973]. En el presente capítulo nos vamos a centrar en la labor realizada por las ciudades como actores subnacionales, por dos motivos fundamentales. Por un lado, las ciudades en 2018 han absorbido el 55% de la población mundial y se estima que en 2050 el porcentaje aumente hasta el 68%[974]. Asimismo, las ciudades en 2014 fueron responsables de un consumo del 67-76% de la energía mundial y un 71-76% de las emisiones mundiales de CO_2[975].

Por otro lado, la dilatada experiencia que las ciudades tienen en la configuración de redes de práctica que, poniéndolo en relación con el método por el que se ha optado, nos ayuda a evaluar la densidad de estas comunidades de práctica, que es el tercer elemento de la teoría de la Profesora Brunnée y el Profesor Toope. En este sentido, podemos destacar algunas de estas redes, a saber, el Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía, el grupo Ciudades C40, ICLEI o la red de Ciudades por el Clima[976].

---

[971] Decisión 1/CP.21: párs. 26 y ss.

[972] Rajamani, L. y Peel, J. (2021): <International Environmental Law…, *op. cit*., p. 20.

[973] Jacobson, H. K. y Brown Weiss, E. (1995): Preliminary Observations…, *op. cit.*, p. 139.

[974] ONU (2018): *World Urbanization Prospects 2018*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. Puede consultarse en: <https://www.un.org/development/desa/pd/news/world-urbanization-prospects-2018>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[975] IPCC (2014): *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change*, Working Group III Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, p. 90. Puede consultarse en: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ipcc_wg3_ar5_full.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[976] Se ha de partir de la premisa que las ciudades son, sin lugar a dudas, las que más contribuyen al cambio climático, al concentrar en 2021 el 55% de la población mundial. Teniendo la predicción de que en 2030 van a concentrar más de las dos terceras partes de la población mundial y que son responsables del 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero, van a jugar un papel fundamental en la lucha contra el

2.- La implementación de las CDNN

Con este recorrido previo que se ha realizado en la introducción, se hace imprescindible establecer un punto de partida y que pasa necesariamente por definir el concepto de implementación. Como señala Palmer puede entenderse la implementación en dos sentidos, por un lado, hace referencia a las medidas tomadas por los Estados para lograr los objetivos y obligaciones jurídicas establecidas por el propio tratado internacional y, por otro lado, hace referencia a cómo se aplica el Derecho Internacional en los sistemas nacionales[977].

Como ambas definiciones son complementarias y no excluyentes, se va a tomar ambas definiciones, por lo que, por un lado, se va a ver cómo el *Rulebook de Paris* va a detallar los procedimientos para la implementación de las obligaciones jurídicas de conducta que los Estados Partes han adquirido y, por ello, se va a hacer referencia a un proceso en el plano meramente internacional. Esta cuestión de concreción procedimental va a abordar el marco de transparencia, el aumento de capacidad, la financiación, la transferencia de tecnología y el Comité de Facilitación y Cumplimiento.

Si bien, el Profesor Rodrigo apunta a una separación estricta entre implementación y cumplimiento, en ocasiones es difícil establecer una línea nítida que separe ambos conceptos[978]. Es por ello que, debido al escaso desarrollo que el AP contiene sobre el Comité de Facilitación y Cumplimiento, podría abordarse en este capítulo de la tesis, aunque a efectos de los posibles incumplimientos que puedan generarse y que sean tratados por este órgano, se tratará en el próximo capítulo. De esta manera se asociará el cumplimiento con la efectividad del tratado internacional pues, aunque como señala el Profesor Rodrigo que cumplimiento y eficacia no siempre coinciden, en materia de cambio climático, el cumplimiento de las obligaciones sustantivas y procedimentales van a propiciar un entorno confiable que aumenta la cooperación internacional y la toma de medidas para conseguir los objetivos a largo plazo[979].

El análisis de la implementación, a los efectos de la presente tesis y más concretamente con la metodología que se ha adoptado, se hace imprescindible a la hora de determinar si el entendimiento común, que hasta ahora se ha determinado en los capítulos previos, finalmente se traduce en la voluntad de los Estados en la puesta en práctica de las medidas que los mismos han determinado en sus propias CDNN y, establecer las diferentes comunidades de práctica que van a propiciar que los Estados aumenten su ambición y progresión.

---

cambio climático. La acción de las ciudades contra el cambio climático es parte de la solución para tender hacia los objetivos a largo plazo del AP.

[977] Palmer, A. (2021): <National Implementation…, *op. cit.*, p. 1022.

[978] Rodrigo Hernández, A. J. (2002): Nuevas técnicas jurídicas para la aplicación de los tratados internacionales de Medio Ambiente, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, núm. 1, pp. 168 y ss.

[979] *Ibidem*: p. 168.

Asimismo, por una parte, puede servir para determinar si los procedimientos son adecuados y coherentes para la consecución de los objetivos colectivos del artículo 2 del AP, así como, para que se consiga una mayor ambición en la reducción de los GEI. Por otra parte, si de la puesta en marcha de estos procedimientos se incentiva la creación de estas redes o comunidades de prácticas que puedan definir medidas concretas para la mitigación y adaptación, que configure una práctica ulterior que defina los conceptos que ya se han mencionado, a saber, la ambición y la progresión.

2.1.- El marco de transparencia

Es frecuente, en el Derecho Internacional del Medio Ambiente, hablar sobre aquellas técnicas de supervisión que requieren, de los Estados Partes en los distintos instrumentos jurídicos internacionales, la comunicación de una adecuada información que proporcione una visión sobre la implementación de los mismos[980]. La comunicación de la información más relevante sobre los avances realizados para combatir el cambio climático, se pone de manifiesto en el marco de transparencia que se ha ido construyendo a través de la CMNUCC y sus instrumentos conexos.

En el contexto del AP, en el que a diferencia del Protocolo de Kioto apuesta por las obligaciones jurídicas procedimentales en detrimento de las sustantivas, el procedimiento y su implementación juegan un papel importante. Este cambio sustancial en la evolución del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, no puede ser valorado de una manera negativa hasta que, en su andadura, se puedan extraer resultados confiables sobre la eficacia de las medidas en materia de mitigación que han adoptado los Estados para dar cumplimiento a las obligaciones jurídicas de conducta.

Si bien el Profesor Koskeniemi advierte que "(..) si el recurso al procedimiento proporciona más bien un sustituto del acuerdo que un foro para alcanzarlo"[981]. Aun cuando existen críticas sobre el aumento de los riesgos de la creciente procedimentalización de los tratados internacionales en materia ambiental, no puede subestimarse su potencial pues, como ya adelantó la Profesora Brunnée, "[e]n la regla de prevención de daños, el procedimiento y el fondo son complementarios y mutuamente constitutivo"[982]. De esta manera, como bien señala la Profesora Giles, el procedimiento va a servir para asegurarse de que los Estados Partes aumenten la ambición en su respuesta al cambio climático[983].

Efectivamente, si bien el marco de transparencia es preeminentemente procedimental, también requiere de resultados sustantivos, en el sentido de que los Estados van a estar obligados a presentar ciertos informes que reflejen cómo

[980] Birnie, P., Boyle, A. y Redgwell, C. (2009): *International Law…*, *op. cit.*, p. 283.

[981] Koskenniemi, M. (1991): Peaceful Settlement…, *op. cit.*, pp. 84-85.

[982] Brunnée, J., Procedure and substance in International Environmental Law, *Recueil des Cours*, vol. 405, p. 202. Sobre la puesta en duda sobre el fenómeno de la creciente procedimentalización en el Derecho Internacional Medioambiental, véase, entre otros:

[983] Giles Carnero, R. (2021): *El régimen jurídico internacional…*, *op. cit.*, p. 130.

las acciones o medidas tomadas para combatir el cambio climático han tenido el efecto deseado de lograr los objetivos establecidos por los Estados Partes en sus propias CDNN. Sin embargo, esta cuestión no muta la naturaleza jurídica procedimental de las CDNN, por lo que las obligaciones respecto a las mismas no se convierten en obligaciones jurídicas de resultado tras pasar por el marco de transparencia.

No obstante, recordando una de las críticas realizadas en estos enfoques *bottom-up* sobre el problema que presentan los *free-riders*, como señala el Profesor Mayer, el que la naturaleza jurídica de las CDNN sea procedimental y los objetivos contenidos en ellas no sean obligatorios al no ser obligaciones jurídicas de resultado, no quita para que el marco de transparencia se convierta en un elemento fundamental en el que mirar si las Partes en el Acuerdo de París están dando cumplimiento a sus CDNN[984]. De esta manera, por lo tanto, se convierte en un elemento de "vergüenza pública" que incite a los Estados a realizar todo lo que esté en sus manos para lograrlos[985].

Con este contexto, para desarrollar el marco de transparencia en la presente tesis se van a tratar en primer lugar los objetivos que se pretende conseguir con las obligaciones procedimentales vinculadas a la misma. En segundo lugar, como el procedimiento vinculado a la transparencia establecido por el AP ha sido fruto de una evolución del propio régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, nos parece conveniente abordar cómo éste se ha ido configurando con el tiempo. Por último, se realiza una reflexión sobre el valor añadido que aporta el sistema de medición, notificación y verificación que se encuentra vinculado al marco de transparencia del AP.

Teniendo en cuenta que la transparencia es un elemento clave para determinar los esfuerzos que están realizando los Estados Partes para la lucha contra el cambio climático, éste se encuentra directamente conectado con las necesidades que los Estados en desarrollo tienen a la hora de dar cumplimiento a estas obligaciones procesales. Es por ello que las cuestiones que se van a abordar en los siguientes epígrafes, se van a conectar el fomento de la capacidad, transferencia de tecnología y financiación, pues de ellos va a depender que los Estados en desarrollo puedan implementar un sistema de medición, notificación y verificación adecuado, que permita arrojar datos fiables y comparables con los aportados por el resto de Estados Partes.

Por otra parte, se ha de tener presente que el ciclo de ambición que se abordó en el anterior capítulo de la tesis, precisa de un mecanismo de transparencia que permita valorar cómo los Estados aumentan su ambición y aplican el concepto de progresión del AP. Además de ello, esta cuestión incide en la valoración de la eficacia ambiental del AP, que es abordada en el capítulo V de la presente tesis.

[984] Mayer, B. (2019): Transparency Under the Paris Rulebook: Is the Transparency Framework Truly Enhanced?, *Climate Law*, vol. 9, p. 57.
[985] *Ibidem.*

2.1.1.- Objetivos del marco de transparencia

Teniendo en cuenta que en el enfoque *bottom-up*, establecido por el propio AP, son los propios Estados Partes los que determinan a nivel nacional su contribución en la mitigación de GEI y, por lo tanto, su aportación en la lucha contra el cambio climático, es necesario establecer un sistema que permita, de alguna manera, establecer un control sobre los avances que cada uno de ellos estén realizando. En este sentido, como señalan la Profesora Voigt y el Profesor Gao, el AP recurre a uno de los elementos más importantes que se ha ido desarrollado en el ámbito de la gobernanza climática, la transparencia[986].

Es la transparencia la mejor manera de que los Estados Partes puedan confiar unos en otros respectos de las medidas que cada uno de ellos tomen para alcanzar los objetivos climáticos colectivos establecidos en el artículo 2 del AP. Tal es así que el propio tratado convencional reconoce que una de las finalidades del marco de transparencia es la de "fomentar la confianza mutua"[987]. Un buen sistema para ello, dada la falta de consenso en adoptar un mecanismo más duro de control, es aquel en el que los Estados "den cuenta" de "su desempeño a la luz de la naturaleza y contenido de las disposiciones pertinentes del Acuerdo y en relación con los mecanismos y procedimientos establecidos"[988].

Como destacan el Profesor van Asselt y la Profesora Kulovesi, con la información que en el marco de transparencia se va a generar, respecto a las medidas realmente implementadas y la reducción de GEI que conlleva, se pretende que aumente la confianza mutua y, por ello, las acciones para combatir el cambio climático[989]. Se trata por lo tanto de tener datos sobre lo que las Partes hacen individualmente y si estos esfuerzos son suficientemente ambiciosos para la consecución de los objetivos colectivos, aun cuando su tratamiento en el balance global va a centrarse en la evolución colectiva más que en la individual[990].

Como se verá, el balance global se centra en los esfuerzos colectivos y no en los individuales, por lo que para que los Estados tengan una idea sobre los esfuerzos que cada uno está haciendo, el marco de transparencia arroja información a este respecto[991]. Esta interpretación, viene reforzada por el propósito que el texto del tratado internacional incluye en su artículo 13.5 al indicar que se pretende "dar una visión clara de las medidas adoptadas para hacer frente al cambio climático a la luz del objetivo de la Convención (…) aumentando la claridad y facilitando el seguimiento de los progresos realizados en relación con las CDNN de cada una de las Partes (…)".

---

[986] Voigt, C. y Gao, X. (2020): Accountability in the Paris Agreement: The interplay between Transparency and Compliance, *Nordic Environmental Law Journal*, vol. 2020:1, p. 34.

[987] AP, art. 13.1

[988] Voigt, Christina y Gao, Xiang (2020): Accountability in the Paris Agreement…, *op. cit.*, p. 32.

[989] Van Asselt, H. y Kulovesi, K. (2021): <Article 13: Enhanced transparency framework for action and support>, em van Calster, G. y Reins, L.: *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*, Edward Publishing, Cheltenham-Northampton, p. 304.

[990] *Ibidem*

[991] A este respecto, véase el apartado sobre el balance global en el capítulo V de la presente tesis, que analiza la eficacia de las CDNN.

Asimismo, otra de las finalidades asociadas al marco de transparencia establecido en el AP es el de promover la aplicación efectiva[992]. Esta aplicación efectiva se asocia con los componentes de financiación, aumento de la capacidad y la transferencia de tecnología. Como se reconoce en el artículo 13.1 del AP, no todas las Partes son iguales, sino que cada una presentan capacidades distintas. Como ya se ha señalado, aquellos Estados con una menor capacidad, necesitan de apoyo para poder implementar las medidas adecuadas para poder contribuir significativamente en la lucha contra el cambio climático.

De esta manera, muchos Estados en desarrollo presentaron en sus CDNN los denominados "objetivos condicionales", es decir, establecen su voluntad de conseguir un mayor porcentaje reducción de GEI, siempre que se les preste apoyo para ello[993]. Como reconoce el AP en su artículo 13.6, es también un propósito del marco de transparencia el "dar una visión clara del apoyo prestado o recibido por las distintas Partes en el contexto de las medidas para hacer frente al cambio climático".

En este sentido, como destacan las Profesoras Dagnet y Northrop, el apoyo a los Estados en desarrollo va a permitir la construcción de un sistema de medición nacional sólido, la presentación de informes, la implementación de un sistema de verificación, lo que se traduce en un mayor fortalecimiento del sistema institucional[994]. La transparencia, en este sentido, va a medir las ayudas que han destinado los Estados desarrollados, las recibidas por los Estados en desarrollo y, no menos importante, la ayuda que todavía necesitan para implementar las medidas propuestas en sus CDNN.

2.1.2.- Evolución del marco de transparencia con la adopción del Acuerdo de París

El marco de transparencia establecido en el AP es fruto de un largo camino asociado a la evolución del propio régimen jurídico internacional en materia de cambio climático. Por ello, se toma como base la experiencia previa en este tema concreto tal como se reconoce tanto en el propio texto convencional como en la Decisión 1/CP.21 que lo contiene y en el desarrollo posterior por el denominado *Paris Rulebook* de Katowice. El AP señala que el marco "tomará como base y reforzará los arreglos para la transparencia previstos en la Convención [Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático], de tal manera que "las comunicaciones nacionales, los informes bienales y los informes bienales de actualización, el proceso de evaluación y examen internacional y el proceso de consulta y análisis internacional", van a ser la base para que la CMA

[992] AP, art. 13.1.

[993] En este sentido, véase: Rodríguez Redondo, A. J. (2020), <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, José, Luiz Hansen, Gilván y Fernandes Monica, Eder (orgs.): *Actas IV Congreso Internacional de Globalización, Ética y Derecho: Los desafíos de la Globalización: Respuestas desde América Latina y la Unión Europea*, Universidad Complutense Madrid-Universidad Federal Fluminense, p. 1680.

[994] Dagnet, Y. y Northrop, E. (2017): <Transparency…, *op. cit.*, p. 315.

cumpla el mandato otorgado para "elaborar las modalidades, los procedimientos y las directrices" sobre la transparencia[995].

La Decisión 1/CP.21 establece la necesidad de incorporar un límite temporal para realizar el primer examen, así como establecer la periodicidad de los exámenes ulteriores, que deberá de ser tenido en cuenta a la hora de cumplir con el mandato contenido en el artículo 13.13 del AP[996]. Si bien el mandato se dirige a la CMA, el trabajo previo de las modalidades, procedimientos y directrices se realizó por el Grupo de Trabajo Especial sobre el AP (considerando el trabajo realizado por el OSACT y fue aprobado por la CMA en su reunión celebrada en Katowice.

Es por ello que la Decisión 1/CP.21 contiene ciertas líneas que el Grupo de Trabajo *ad hoc* tuvo que contemplar en la elaboración de la labor encomendada, entre otras, las experiencias que están en curso en el marco de la Convención y, deberá tener en cuenta también, "el sistema de medición, notificación y verificación" que se estableció en los párrafos 40 a 47 y 60 a 64 de la Decisión 1/CP.16 y los párrafos 12 a 62 de la Decisión 2/CP.17[997]. Con ello, el marco de transparencia del AP se constituye sobre la base de los propios tratados internacionales, así como sobre la base de ciertas Decisiones de la COP y de la CMA, en definitiva, de la experiencia previa.

Es por ello que se hace necesario ver los requisitos de comunicación que van a ir aportando los distintos instrumentos internacionales. En este sentido, se van a considerar tres hitos importantes: los requisitos establecidos por la propia CMNUCC (con el desarrollo establecido por la COP), los establecidos a partir de los denominados Acuerdos de Cancún (con las directrices establecidas por la COP en Durban) y los establecidos por el AP y su desarrollo por la CMA en Katowice. Como bien señala el Profesor Mayer, tenemos, por un lado, el marco de transparencia que va a generar obligaciones vinculantes bajo la CMNUCC y que ha sido "reforzado" bajo el AP y, por otro lado, los acuerdos no vinculantes alcanzados en los Acuerdos de Cancún[998].

2.1.2. i) Los requisitos de transparencia establecidos por la CMNUCC

Con la CMNUCC se inició la implementación de un marco de transparencia con base a un conjunto de obligaciones jurídicas internacionales que se encuentran en el artículo 12 de la misma, y que lleva por título la "Transmisión de información relacionada con la aplicación". De esta manera, los Estados Partes en la CMNUCC deberán proporcionar a la COP un inventario nacional de las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción de los GEI (no controlados por el Protocolo de Montreal) por los sumideros, las medidas adoptadas o que prevén adoptar para la aplicación de la Convención y cualquier otra información relevante para lograr el objetivo de la Convención[999]. Aquellas

[995] *Cfr.* AP, artículo 13 apartados 3, 4 y 13.
[996] Decisión 1/CP.21, pár. 91.
[997] *Cfr.* Decisión 1/CP.21, págs. 93 y 98.
[998] Mayer, B. (2019): Transparency Under the Paris Agreement…, *op. cit.*, p. 45.
[999] CMNUCC, art. 12.1

Partes que se encuentran en el Anexo II, también deberán presentar el apoyo financiero y tecnológico que han realizado.

Asimismo, las Partes que son Estados desarrollados han de incluir, en su comunicación, una descripción sobre las políticas y medidas que van a llevar a la práctica para la mitigación del cambio climático, la limitación de las emisiones GEI y la mejora de los sumideros, así como una proyección de las emisiones que resulten de la aplicación de dichas medidas y políticas. Como señala Giles, la propia CMNUCC va a vincular las obligaciones de información con las obligaciones sustantivas o "compromisos" establecidos en el artículo 4.

Para ello, se establece un mecanismo institucional para llevar a cabo esta tarea de aportación de la información requerida, de tal manera que va a ser la Secretaría establecida por la CMNUCC la que reciba todas las comunicaciones y, una vez recibidas, las hará llegar a la COP, así como a los órganos subsidiarios, a saber, el OSACT y el OSE. La información, por lo tanto, va a ser tratada tanto por los órganos encargados de ayudar a la COP sobre la evaluación de los conocimientos científicos, así como del cumplimiento efectivo de la Convención, para que esta pueda tomar las decisiones pertinentes con base a la información obtenida por cada una de las Partes.

El alcance subjetivo de las obligaciones de presentar información en el marco de la transparencia viene condicionado por el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. De esta manera, que un Estado esté o no en el Anexo I de la Convención se refleja en una mayor o menor flexibilidad respecto a la información a proporcionar e, incluso, respecto a los plazos en los que hacerlo. De esta manera, para los Estados en desarrollo, el cumplimiento de las obligaciones de comunicar esta información queda bajo la condición de recibir una financiación y asistencia técnica adecuada[1000].

Por otro lado, y respecto a los plazos establecidos, para los Estados del Anexo I, se establece un plazo de 6 meses siguientes a la entrada en vigor de la Convención para el Estado Parte para que presente la comunicación inicial. Para los Estados que no figuran en el Anexo I, el plazo se extiende a 3 años, contados desde que entre en vigor la CMNUCC para ese Estado en concreto o, bien, desde que tengan los recursos financieros que le permita dar cumplimiento a sus obligaciones establecidas por el artículo 12.1.

Si bien la CMNUCC establece las obligaciones más relevantes aplicables en el ámbito del marco de transparencia, ciertas cuestiones como el plazo de presentación de las sucesivas comunicaciones a partir de haber realizado la primera o la evaluación de las mismas. De esta manera, las decisiones de la COP, en sus primeras reuniones establecieron que la segunda comunicación nacional deberá presentarse, a más tardar el 15 de abril de 1997, por las Partes incluidas en el Anexo I[1001]. En el caso de haberse presentado la primera

[1000] CMNUCC, art. 12.7.

[1001] Decisión 3/CP.1: *Preparación y presentación de las comunicaciones nacionales de las Partes incluidas en el anexo I de la Convención*, pár. 2; Decisión 9/CP.2, *Comunicaciones de las Partes incluidas en el anexo I de la Convención: directrices, calendario y procedimiento de examen*, pár. 4.

comunicación en 1996, podrá entregarse antes de esa misma fecha una actualización de la misma[1002].

La información que ha de ser incluida en las comunicaciones viene determinada tanto por las obligaciones establecida en la propia CMNUCC, así como en el alcance de las directrices revisadas para la aplicación de las comunicaciones nacionales de las Partes incluidas en el Anexo I de la Convención. Estas señalan que la comunicación nacional deberá de hacer referencia a todas las medidas que la Parte adopte para el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la Convención, entre otras, las medidas destinadas a limitar las emisiones y aumentar la capacidad de los sumideros, las medidas de adaptación[1003]. Deberá de abordar todos los GEI no controlados por el Protocolo de Montreal tanto de las emisiones antropógenas como de la absorción por los sumideros[1004].

Sin embargo, aquellos Estados Partes no incluidos en el Anexo I pueden incluir dentro de sus comunicaciones nacionales el inventario requerido sobre las emisiones de GEI y la absorción por los sumideros. De esta manera, se aporta una mayor flexibilidad a estas Partes en la CMNUCC para el cumplimiento de dicha obligación.

Asimismo, la comunicación nacional incluirá una proyección de cómo van a evolucionar los GEI con la aplicación de las medidas y políticas que el Estado haya adoptado o tenga la intención de adoptar, que incluirá la prospección de al menos los seis GEI, dióxido de carbono (CO_2), metano (CH_4), óxido nitroso (N_2O), perfluorocarbonos (PFC), hidrofluorocarbonos (HFC) y hexafluoruro de azufre (SF_6). Dejando a discreción de las Partes la posibilidad de incluir aquellos que tienen un efecto invernadero indirecto, como el monóxido de carbono (CO), óxidos de nitrógeno (NO_x), óxidos de azufre (SO_x) y los compuestos orgánicos volátiles distintos del metano (COVDM).

Respecto a los Estados en desarrollo, la información que han de proporcionar tiene como alcance los GEI tales como el dióxido de carbono (CO_2), metano (CH_4) y óxido nitroso (N_2O), y siempre que así lo permita la capacidad de las Partes. De esta manera, se les *alienta* a incluir también aquellos compuestos fluorados, tales como perfluorocarbonos (PFC), hidrofluorocarbonos (HFC) y hexafluoruro de azufre (SF_6).

Respecto al marco temporal, se fija una periodicidad anual para la presentación de los inventarios nacionales de GEI, para los cuales se tomará el año 1990 como base para su realización (con la flexibilización que se les otorga a los Estados no incluidos en el Anexo I respecto a esta cuestión)[1005]. En cuanto a la periodicidad de las comunicaciones, estas deberán ser presentadas cada cuatro años.

[1002] *Ibidem.*

[1003] Anexo de la Decisión 9/CP.2, pár. 2.

[1004] Anexo de la Decisión 9/CP.2, pár. 3.

[1005] Anexo de la Decisión 9/CP.2, pár. 6.

La información proporcionada, va a jugar un papel importante a la hora de determinar cómo se está combatiendo el cambio climático y a qué velocidad. En el sentido del Protocolo de Kioto, esta cuestión tiene además otra finalidad, la de estimar si los Estados con obligaciones de reducción o limitación de GEI las están cumpliendo. Es por ello que, el mecanismo de medición, notificación y verificación juega un papel importante. De esta manera, se establecen evaluaciones para determinar en qué grado se está avanzando hacia una reducción de GEI.

Uno de los principales problemas que se encontró a la hora de reportar los datos fue la metodología que cada Estado utilizaba para la medición anual realizada en los inventarios GEI. De esta manera, la variedad de metodología ponía en riesgo realizar una comparación de los datos aportados. Es por ello que, uno de los problemas que se pretendió solventar fue la de establecer una metodología común que redujera la discreción de los Estados. En esta línea, para los Estados del Anexo I se requirió usar la guía para la elaboración de los inventarios diseñada por el IPCC, aunque para los Estados que no figuran en el Anexo I se les animó a seguir la guía, pero no se les obligaba a ello[1006]. De esta manera, se requiere que los Estados hagan uso del formato estandarizado para la presentación de informes, de tal manera que se garantice que el inventario anual es coherente y completo.

Una vez que los Estados informan sobre los datos requeridos por la propia Convención y por las Decisiones de la COP, estos son sometidos a una evaluación. El examen técnico individual de los inventarios anuales de aquellos Estados Partes incluidos en el Anexo I, pasó a ser obligatorio tras la aprobación de la Decisión 19/CP.8, pues anteriormente, el examen abarcaba sólo las comunicaciones nacionales[1007]. En cualquier caso, la revisión técnica tiene como alcance las comunicaciones nacionales y los inventarios GEI de los Estados del Anexo I.

El examen se desarrolla en dos fases, una de evaluación inicial realizada por la Secretaría y una revisión realizada por un equipo de expertos técnicos[1008]. La evaluación de la Secretaría consiste en comprobar que el inventario anual de GEI se haya presentado en el formato requerido y que sea coherente y completo[1009]. Se trata, por lo tanto, de una evaluación más formal que de contenido y las deficiencias detectadas son comunicadas por la Secretaría a la Parte cuyo informe ha sido objeto de revisión.

[1006] En este sentido, véase: Decisión 4/CP.1 y Decisión 9/CP.2.

[1007] La Decisión 2/CP.1, hace referencia al examen de las comunicaciones nacionales, sin embargo, la Decisión 19/CP.8 ya habla expresamente del examen técnico de los inventarios de GEI.

[1008] Los equipos de expertos son formados por aquellos que han sido seleccionados de una lista de la Convención Marco. La composición y tamaño de los equipos pueden variar según el tipo de examen que se vaya a realizar, las características de la información a examinar o el número de informes que deban evaluar.

[1009] Anexo de la Decisión 13/CP.20, Directrices para el examen técnico de la información comunicada conforme a lo dispuesto en la Convención en los inventarios de GEI, los informes bienales y las comunicaciones nacionales de las Partes incluidas en el Anexo I de la Convención, párs. 67 y ss.

Por su parte, la evaluación realizada por el equipo de expertos técnicos puede ser llevada a cabo mediante tres tipos de métodos de trabajo, a saber, un examen documental, un examen centralizado y un examen en el país. Aunque el alcance de las tres categorías difiere, en términos generales se puede indicar que el equipo de expertos se centrará en determinar si la información facilitada en los inventarios anuales de GEI es "exacta, coherente y pertinente"[1010]. De esta manera, se identificarán los incumplimientos que deban ser subsanados para el cumplimiento con las Directrices de la CMNUCC para los inventarios de las Partes del Anexo I.

Respecto a la evaluación de las comunicaciones nacionales, se realizará una evaluación que se centrará en examinar la exhaustividad de la misma respecto a las Directrices establecidas para su elaboración, la coherencia de la información presentada con la que figure en el inventario GEI, los procedimientos y metodologías que se han utilizado. Esta evaluación incluirá aquellas cuestiones que han de subsanarse respecto a la transparencia, la exhaustividad, la adhesión a las directrices para la presentación y las comunicaciones nacionales y la puntualidad en la entrega de las mismas.

Por último, se ha de indicar que, siguiendo la aplicación del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las respectivas capacidades, a los Estados Partes que no estén incluidos en el Anexo I de la CMNUCC se les exime de una revisión de la información aportada conforme a sus obligaciones derivadas de la Convención.

2.1.2. ii) Los requisitos de transparencia establecidos por los Acuerdos de Cancún

El Plan de Acción de Bali puso de manifiesto la necesidad de "intensificar la labor nacional e internacional relativa a la mitigación del cambio climático", para la aplicación plena de la CMNUCC[1011]. Para lo cual era necesario que los compromisos o medidas de mitigación de los Estados del Anexo I han de ser medibles, notificables y verificables, no sólo el establecido para los Estados en desarrollo[1012]. Además, las medidas de mitigación de los Estados en desarrollo, deben de ser también medibles, notificables y verificables, teniendo en cuenta el apoyo tecnológico, financiero y de fomento de la capacidad necesarios[1013].

El sistema de diferenciación binario, basado en Estados incluidos o no en el Anexo I de la Convención y que refleja el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las respectivas capacidades, se muestra insuficiente a la hora de comprobar la realidad de la lucha contra el cambio climático y si las acciones tomadas son suficientes para lograr los objetivos climáticos, a saber, que el aumento de temperatura media mundial con respecto a los niveles preindustriales se mantenga por debajo de 2ºC[1014]. Esta necesidad

[1010] *Ibidem*: pár. 72.
[1011] Decisión 1/CP.13, Plan de Acción de Bali, pár. 1.
[1012] *Ibidem*: pár. 1. b) i)
[1013] *Ibidem*: pár. 1. b) ii)
[1014] *Ibidem*: pár. 4.

de que las acciones climáticas sean mesurables, notificables y verificables desembocó en la adopción en los Acuerdos de Cancún un nuevo informe para examinar cómo están dando cumplimiento a los compromisos voluntarios de mitigación (denominados como los compromisos de Cancún)[1015].

En este sentido, se pretende reducir la brecha existente entre los requisitos de información que deben proporcionar los Estados desarrollados y los Estados en desarrollo. De esta manera, para los Estados desarrollados se les requiere de un informe bienal de los progresos realizados en la reducción de emisiones de GEI[1016]. Sin embargo, para los Estados en desarrollo, atendiendo a sus capacidades y el apoyo recibido, se les requiere de un informe bienal de actualización, en el que aporte información actualizada sobre los inventarios de GEI[1017].

Además de esta nueva exigencia, aunque de carácter voluntario, que supone una mayor rendición de cuentas de los Estados en desarrollo, se establece un sistema de evaluación de estos informes bienales que es de aplicación tanto a los Estados desarrollados como a los Estados en desarrollo, aunque con diferencias. El proceso de evaluación y examen internacional de los primeros consiste en un "examen técnico de la información y en una evaluación multilateral sobre el cumplimiento de las metas cuantificadas de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía"[1018].

Para los segundos, se realizará un examen técnico de los informes bienales y una evaluación multilateral de los progresos que han alcanzado que, en cualquier caso, se realizará de forma "no intrusiva, no punitiva y respetuosa con la soberanía nacional", mediante la consulta con la Parte interesada y el intercambio de opiniones con fines de facilitación, de ahí que se le denomine como proceso de consulta y análisis internacional[1019]. En este proceso de evaluación, no se incluye el debate sobre la idoneidad de las políticas y medidas tomadas a nivel nacional para la reducción o limitación de los GEI[1020].

2.1.2. iii) Los requisitos de transparencia "reforzada" establecidos por el AP

Como se ha señalado por la literatura académica, la transparencia juega un papel fundamental en la gobernanza climática global, tal es así que, la transparencia reforzada del AP es vista como un intento de aumentar la democracia de la Sociedad internacional[1021]. Esta supone un avance respecto al

[1015] Decisión 1/CP.16: *Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención*, párs. 40 a) y 60 c).
[1016] *Ibidem*: pár. 40 a).
[1017] *Ibidem*: pár. 60 c).
[1018] Decisión 2/CP.17: *Resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención*, pár. 23.
[1019] *Ibidem*: Anexo IV, pár. 3.
[1020] *Ibidem*: pár. 2.
[1021] Así lo expresa Pilar Moraga citando el artículo de revista de TABAU sobre la gobernanza global del clima. Debemos de ser consciente que la falta de claridad en las negociaciones celebradas en Copenhague supuso la creación de un escenario de tensión y falta de confianza entre las Partes, lo que dificultó llegar a un consenso que se tradujera en un texto convencional, a pesar que muchas cuestiones como los objetivos climáticos a largo plazo o el enfoque *bottom-up* parecía tener un amplio consenso.

modelo establecido por la CMNUCC que, con el diseño de un modelo binario como base para el establecimiento de requisitos para la aportación de información y la evaluación de la misma, ha quedado insuficiente para determinar el grado en el que se están consiguiendo los objetivos climáticos.

El marco de transparencia del AP se inicia desde que un Estado Parte cumple con su obligación procesal de presentar su CDNN, de tal manera que deberá de cumplir con los criterios de "claridad, transparencia y comprensión"[1022]. Como señalan la Profesora Voigt y el Profesor Gao, se trata de una suerte de cláusula de transparencia *ex ante*, cuyos elementos requeridos, entre otros, el punto de referencia, los plazos para la implementación, el alcance y la cobertura (respecto a los sectores y los GEI que se abordan) o la justificación de que la CDNN es justa, va a constituir el punto de partida en el viaje de la transparencia[1023]. Esto es así porque, conforme a lo que indican Voigt y Gao, sin estos elementos básicos sería imposible realizar una comparación de los esfuerzos realizados por las distintas Partes para lograr los objetivos climáticos colectivos a largo plazo[1024].

Respecto a la transparencia *ex-post*, el propio AP señala que se va a tomar como base el modelo de transparencia previsto en la Convención, con la pretensión de reforzar los arreglos sobre la transparencia[1025]. Es por ello que lo establecido hasta el momento en el marco de la Convención, a saber, las comunicaciones nacionales, los informes bienales y los informes bienales de actualización, el proceso de evaluación y examen internacional y el proceso de consulta y análisis internacional, van a ser tomados en cuenta a la hora de implementar la transparencia en el AP a través de la elaboración de las "modalidades, los procedimientos y las directrices"[1026].

Si bien esta va a ser tomada como la base para el marco de transparencia reforzado, el AP introduce una serie de obligaciones respecto a la información que "cada Parte" ha de aportar, a saber, un inventario nacional de GEI por las fuentes y la absorción antropógena de los mismos por los sumideros, la información que sea necesaria para realizar un seguimiento de los progresos alcanzados mediante el cumplimiento de las medidas y políticas propuestas en su CDNN. Este último requerimiento se conecta con el artículo 4.13 del AP que establece que se ha de rendir cuenta sobre las emisiones y la absorción antropógenas correspondiente a las CDNN.

Cfr. TABAU, A. S. (2017): Une gouvernance globale du climat para la transparence depuis l´Accord de Paris: le droit global de l´environnement comme solfège?, *Brazilian Journal of International Law*, vol. 14, núm. 3, p. 57; Moraga Sariego, P. (2018): <Mecanismos de cumplimiento del Acuerdo de París> en Borrás Pentinat, S. y Villavicencio Calzadilla, P. (eds.), *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, pp. 246-247.
Véase también, en este sentido: Voigt, C. y Gao, X. (2020): Accountability in the Paris Agreement…, *op. cit.*, p. 34.

[1022] Decisión 1/CP.21, *Aprobación del Acuerdo de París*, pár. 13.

[1023] Voigt, C. y Gao, X. (2020): Accountability in the Paris Agreement…, *op. cit.*, p. 35.

[1024] *Ibidem.*

[1025] AP, artículo 13.3.

[1026] AP, artículo 13.4.

Esta cuestión es vital para determinar en qué medida se están cumpliendo los objetivos establecidos en las CDNN y, por lo tanto, cómo cada Parte está contribuyendo a los objetivos climáticos a conseguir de manera colectiva, a través del efecto agregado de las CDNN. Esto supone un gran reto, no sólo en términos de comparabilidad de los datos presentados en los distintos informes presentados, sino también en términos de ver cómo se realiza el seguimiento del progreso, dada la amplia variedad que existe en las CDNN presentadas por las Partes.

El desarrollo del marco de transparencia *ex-post*, para una correcta aplicación, se deja en manos de la CMA, a través de un mandato establecido en el propio texto convencional, que detalle con mayor precisión las disposiciones sobre el marco de transparencia a través de la aprobación de las modalidades, procedimientos y directrices comunes que sean adecuadas para ello[1027]. Se pretende, por lo tanto, dejar en manos de los órganos políticos el alcanzar un entendimiento mutuo para implementar lo acordado en el tratado internacional, respetando las líneas trazadas en el mismo.

De esta manera, la Decisión 1/CP.24 tomada en Katowice establece que el marco de transparencia, como se ha configura hasta ahora y compuesto por los informes bienales, los informes bienales de actualización, el proceso de evaluación y examen internacional y el proceso de consulta y análisis internacional, son sustituidos por los informes bienales de transparencia, el examen técnico por expertos y el examen facilitador y multilateral de los progresos alcanzados.

Esta sustitución del sistema de medición, notificación y verificación previo, se realizará una vez que se presenten los últimos informes bienales y los informes bienales de actualización, es decir, para los primeros, los que se presenten a la Secretaría de la Convención hasta el 31 de diciembre de 2022 y, para los segundos, los que se presenten hasta el 31 de diciembre de 2024. A partir de entonces se aplicarán las modalidades, los procedimientos y las directrices del anexo de la Decisión 18/CMA.1[1028]. Las reglas establecidas por la decisión de la CMA son aplicables también a la presentación de los informes anuales sobre los inventarios nacionales y de las comunicaciones nacionales que las Partes deben presentar cada 4 años, así como al examen técnico por expertos de los mismos[1029].

Con las fechas proporcionadas por la Decisión 18/CMA.1, y teniendo en cuenta que el primer balance mundial para determinar el avance colectivo tendrá lugar en 2023, puede concluirse que para esta fecha no estarán todos los informes bienales de transparencia. Esto puede arrojar datos que no se ajusta a la realidad de la situación. Asimismo, lo establecido en la citada decisión, no sería de aplicación a las primeras CDNN presentadas por las Partes.

[1027] AP. Artículo 13.13.

[1028] Decisión 1/CP.24: *Preparativos para la aplicación del Acuerdo de París y la celebración del primer período de sesiones de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París,* págs. 38 y 41.

[1029] *Ibidem:* págs. 42 y 43.

Para poder realizar el seguimiento de los progresos y el cumplimiento de las CDNN, cada Parte deberá de establecer un conjunto de indicadores en el que se indique los puntos de referencia y años de base o puntos de partida[1030]. Como ejemplo, los indicadores pueden incluir las emisiones y absorciones netas de GEI, el porcentaje de reducción de las emisiones de GEI, indicadores cualitativos para una determinada política o medida específica (producción de energía renovable, hectáreas reforestadas, etc.).

Asimismo, otros de los requisitos de proporcionar información es la requerida a los Estados Partes desarrollados que deberán proporcionar información sobre el apoyo financiero, de transferencia de tecnología y de aumento de la capacidad que hayan prestado a los Estados en desarrollo. Siendo esta una recomendación para los Estados en desarrollo que, "deberían" suministrar información sobre el apoyo que han recibido.

Toda la información que los Estados Partes presenten para dar cumplimiento a las obligaciones de los párrafos 7 y 9 del artículo 13 del AP, se someterá a un examen técnico por expertos y a un examen facilitador y multilateral de los progresos alcanzados. El examen realizado por técnicos tiene como alcance tanto el inventario nacional como el informe de transparencia, en caso de que ambos se presenten en documentos diferentes. Su naturaleza es técnica y se va a llevar a cabo de manera no intrusiva, no punitiva y respetando la soberanía nacional[1031].

El examen técnico va a realizar una evaluación sobre la consistencia de la información presentada con las modalidades, procedimientos y directrices establecidas por la Decisión 1/CMA.1, la implementación y consecución de los objetivos establecidos en la CDNN presentada por cada una de las Partes, así como el apoyo que se ha prestado a aquellos Estados atendiendo a sus circunstancias nacionales que así lo requiera. Además, respecto a las dificultades que pueden tener las Partes en la implementación del artículo 13 del AP, el equipo técnico puede proponer áreas de mejora.

Si esta es la función técnica que tienen los equipos que realizan estos exámenes, los Estados negociadores en el seno de la CMA quisieron establecer unas "líneas rojas" o, como señalan la Profesora Voigt y el Profesor Gao, un "mandato negativo"[1032]. Entre las líneas que no han de sobrepasarse está la de no emitir juicios políticos, no realizar un examen sobre la idoneidad, adecuación o descripción de la CDNN y de los indicadores seleccionados para dar cuenta del progreso en la implementación de la misma. Asimismo, tampoco puede entrar en un examen sobre la idoneidad de las medidas nacionales que cada Parte haya adoptado para dar cumplimiento a su CDNN o sobre el apoyo que ha prestado a aquellas Partes que son Estados en desarrollo. Por último, para

[1030] 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 Acuerdo de París*, Anexo, pár. 65 y ss.
[1031] *Ibidem*: pár. 3 y 149. La Decisión 18/CMA.1 incluye una serie de principios rectores entre los que se encuentra que la aplicación del marco de transparencia se va a realizar de una manera "facilitadora, no intrusiva y no punitiva, respetando la soberanía nacional". Además, el apartado denominado como "alcance" del examen técnico, se encarga de recordar nuevamente la naturaleza del mismo.
[1032] Voigt, C. y Gao, X. (2020): Accountability in the Paris Agreement…, *op. cit.*

aquellos Estados que han justificado la aplicación de una flexibilización a la luz de sus capacidades, el equipo técnico no podrá valorar si puede aplicar los requisitos exigibles sin flexibilidad alguna.

Por su parte, el examen facilitador y multilateral se vincula a la evaluación de los progresos que se han conseguido en materia de financiación, así como en la aplicación y el cumplimiento de la CDNN[1033]. Para ello, se parte de la información del informe bienal de transparencia, el inventario nacional sobre emisiones de GEI, el informe emitido tras el examen del equipo técnico y cualquier otra información que haya sido facilitada por la Parte a efectos de llevar a cabo el examen facilitador y multilateral[1034].

El examen se va a desarrollar en dos fases, la primera de ellas consistente en la formulación de preguntas y respuestas por escrito. Las preguntas que se pueden realizar a las Partes deben versar sobre la información mencionada anteriormente y la Parte a la que vaya dirigida la misma deberá de hacer lo posible para responder por escrito, aunque tienen la potestad de considerar que la pregunta queda fuera del alcance del examen facilitador y multilateral[1035].

La segunda de las fases, o fase de grupo de trabajo, se desarrolla mediante una sesión que tiene lugar en el seno del OSE. En ella, la fase interpelada realizará una presentación sobre la cuestión y se abrirá una sesión de debate y la formulación de preguntas a la misma[1036]. En esta, se permite la asistencia de observadores, lo que le confiere una mayor presión para la Parte interesada en la intervención que la misma realice. El resultado del examen consta de un acta, en la que se reflejarán las preguntas y respuestas formuladas, una copia de la presentación realizada por la Partes interpelada, una grabación de la sesión del grupo de trabajo, un resumen del procedimiento seguido para la realización del examen[1037].

La transparencia, además de implicar la entrega de la información pertinente, implica la publicación de la misma. En este sentido, se encomienda a la Secretaría a que elabore los informes de síntesis sobre los inventarios nacionales y los informes bienales de transparencia, la elaboración de un informe anual sobre el examen técnico por expertos, así como la publicación en la página web de la CMNUCC tanto los informes bienales de transparencia como los informes del examen técnico y las actas del examen facilitador de los progresos realizados por las Partes[1038].

A este respecto, se ha de considerar la potestad que se les confiere a las Partes para clasificar como “confidencial” la información que faciliten a los equipos técnicos, para que estos puedan proceder a realizar el examen técnico[1039]. Sin embargo, se somete a la total discreción de las Partes, sino que

[1033] AP, artículo 13.11.
[1034] Decisión 18/CMA.1, pár. 190.
[1035] *Ibidem*: págs. 191-192.
[1036] *Ibidem*: pár. 193.
[1037] *Ibidem*: pár. 199.
[1038] Decisión 18/CMA.1, pár. 6.
[1039] *Ibidem*: pár. 164.

para que pueda considerarse cierta información como confidencial deberán de justificar que es necesaria la protección de la información y, atendiendo a ello, ni el equipo técnico ni la Secretaría pueden proceder a su publicación[1040].

2.1.3.- La flexibilización en el marco de transparencia del Acuerdo de París

Ante todo, el marco de transparencia del AP tiene un alcance subjetivo mayor que el establecido por la CMNUCC. Como se ha indicado anteriormente, las obligaciones de información están dirigidas a "cada Parte", por lo que rompe el estancado sistema binario de identificación de Partes conforme a una lista cerrada, tal como se diseñó por la Convención y que mantuvo el Protocolo de Kioto. Sin embargo, esta ampliación subjetiva no implica que no se den "facilidades" a aquellas Partes que necesitan de apoyo financiero, de transferencia de tecnología y de creación de capacidad, para poder dar cumplimiento a los requisitos que establece el marco de transparencia reforzado del AP.

En este sentido, el artículo 13.1 reconoce que el mismo va a estar "dotado de flexibilidad", teniendo en cuenta que las Partes en el AP no tienen las mismas capacidades. De esta manera, el AP establece flexibilidad a aquellas Partes que son Estados en desarrollo que lo necesiten conforme a sus capacidades, la cual se va a extender a las disposiciones que se aprueben en el seno de la CMA respecto a las modalidades, los procedimientos y las directrices relativos a la transparencia. El apoyo a los Estados en desarrollo, es una de las cuestiones claves para que las mismas puedan aplicar o implementar las disposiciones contenidas en el artículo 13 del AP[1041].

Como señala Mayer, si bien el AP no concreta cómo se va a determinar cuándo un Estado en desarrollo precisa de flexibilidad, va a ser la Decisión 18/CMA.1 la que da luz a esta cuestión[1042]. En este sentido la decisión establece que son las Partes que son Estados en desarrollo las que deben indicar, a la luz de sus capacidades, las que decidan si se acogen a las disposiciones de flexibilidad de la citada decisión de la CMA.

Para que les sea de aplicación, deben se señalar las disposiciones que para su cumplimiento necesitan de flexibilidad, informar sobre las limitaciones que tiene en materia de capacidad y en qué plazo introducirá mejoras para dar solución a dichas limitaciones[1043]. En este sentido, como señala Mayer, estas exigencias suponen limitaciones para evitar que los Estados abusen en la utilización de las disposiciones que incluyen cláusulas de flexibilización[1044]. En cualquier caso, esta justificación no puede ser cuestionada por el examen técnico, por lo que el equipo técnico no tendrá la capacidad de examinar las justificaciones alegadas por una Parte para beneficiarse de la flexibilidad ni

[1040] *Ibidem.*
[1041] AP, artículos 13.2 y 13.14.
[1042] Mayer, B. (2019): Transparency Under the Paris Rulebook…, *op. cit.*, p. 50.
[1043] Decisión 18/CMA.1. Anexo, pár. 6.
[1044] Mayer, B. (2019): Transparency Under the Paris Rulebook…, *op. cit.*, p. 51.

tampoco si ésta puede aplicar una determinada disposición sin necesidad de una flexibilización de la misma[1045].

La flexibilización, como se indica en la Decisión 1/CP.21, operará respecto al "alcance y el nivel de detalle de la información y la frecuencia con que se presente, así como del alcance de su examen"[1046]. Dentro de estas adaptaciones facilitadoras, podemos encontrar tres grupos diferenciados. Por un lado, aquellos que no van a estar sujetos a flexibilidad alguna, son los denominados Estados desarrollados. Por otro lado, se encuentran los Estados Menos Adelantados (en adelante, EMA) y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (en adelante, PEID). Por último, el resto de Estados que se encuadran dentro de la categoría de Estados en desarrollo.

Respecto al grupo de los EMA y los PEID, el propio AP establece que tienen unas circunstancias especiales que se reconocen en la Decisión 1/CP.21, de tal manera que, respecto a la presentación de la información requerida a todas las Partes según los párrafos 7, 8, 9 y 10 del artículo 13 del AP con una frecuencia de dos años como mínimo, quedan excluidos estos Estados que podrán presentarla "a su discreción".

Respecto al grupo de los demás Estados en desarrollo, en el caso de acogerse a las cláusulas de flexibilidad, gozarán de ciertos beneficios. Las disposiciones que reconocen algún elemento flexibilizador son, entre otras, los criterios para determinar cuándo una categoría de emisiones o absorciones antropógenas establecida en las Directrices del IPCC es considerada como principal y por tanto ser tomada en consideración[1047]. Otras de las disposiciones en las que se incluye un elemento de flexibilidad es en la evaluación de la incertidumbre, mediante la cual se pretende que cada Parte realice una estimación cuantitativa y un análisis cualitativo del grado de certidumbre de las emisiones y la absorción para cada una de las categorías principales identificadas. Para aquellos que sean Estados en desarrollo y que, con base a la luz de sus capacidades así lo necesiten, podrán realizar únicamente un análisis cualitativo[1048].

Otra de las disposiciones que permite a los Estados en desarrollo un grado de flexibilidad es la de identificar las emisiones de una categoría como no estimadas. Si bien la cláusula general para todas las Partes es que una categoría es considerada como insignificante cuando el nivel probable de emisiones para la misma es inferior al 0,05% del total de las emisiones nacionales de GEI, para las Partes que son Estados en desarrollo este porcentaje se incrementa al 0,1%[1049].

[1045] *Ibidem.*

[1046] Decisión 1/CP.21. pár. 89.

[1047] Si bien para considerar como principal una de las categorías establecidas por las Directrices del IPCC se utiliza un umbral del 85%, se les permite a los Estados en desarrollo que establezcan un umbral del 95%. Esto tiene como consecuencia incluir un menor número de categorías principales, lo que se intenta con ello es que, en la recopilación y presentación de datos, se centren en las más relevantes.

[1048] *Ibidem*: pár. 29.

[1049] *Ibidem*: pár. 32.

La flexibilización también se incluye en las disposiciones relativas a la presentación de información sobre los siete GEI reconocidos, a saber, dióxido de carbono, metano, óxido nitroso, fluorocarburos, perfluorocarburos, hexafluoruro de azufre y trifluoruro de nitrógeno. Respecto a estos gases, todas las Partes tienen que proporcionar la información requerida sobre ellos. En caso de necesitarse flexibilidad por parte de los Estados en desarrollo, éstos deberán proporcionar obligatoriamente información sobre tres de los gases mencionados, a saber, dióxido de carbono, metano y óxido nitroso, respecto al resto de gases, deberán informar sólo en tres circunstancias[1050].

Estas tres circunstancias en las que se informará sobre estos gases restantes son, en primer lugar, cuando se hayan incluido en la CDNN presentada, en segundo lugar, cuando está cubierto por una actividad de cooperación voluntaria para la aplicación de las CDNN y, por último, cuando hayan sido incluidos en un informe anterior[1051]. Como se ha argumentado desde la doctrina, el principio de progresión consagrado en el artículo 3 del AP y el aumento de ambición se ve materializado en esta cláusula, que supone, al menos, un no retroceso una vez que se ha avanzado en el reporte de un mayor número de GEI[1052]. Más aún, como señala el Profesor Mayer, cuando se impone a los Estados que eviten reclamar flexibilidad en aquellos casos en los que han podido cumplir con los requisitos en informes presentados anteriormente[1053].

A este respecto, se ha de señalar que una de las premisas que va asociada a la presentación de informes es que se mantenga en el tiempo la mejora tanto de la presentación de la información como de la transparencia. Esta cuestión ha sido introducida en la Decisión 1/CP.21 como uno de los elementos definidores de la información a presentar en el marco de transparencia reforzado y que se recoge también en la Decisión 18/CMA.1 como uno de los principios rectores que va a guiar las modalidades, procedimientos y directrices para el marco de transparencia[1054]. Esto indica la voluntad y el consenso de las Pares de llevar a la práctica el principio de progresión, más allá de si tiene como base una obligación jurídica o una recomendación, como se puso de relieve en el capítulo anterior de la presente tesis.

Si prestamos atención al contenido de las CDNN, algunos Estados en desarrollo han introducido en segunda o actualizada contribución nuevos GEI que son objeto de reducción y, además, nuevos sectores que van a estar comprendidos en las metas de reducción que se proponen alcanzar[1055]. Esto

---

[1050] *Ibidem*: pár. 48.

[1051] *Ibidem.*

[1052] Mayer, B. (2019): Transparency Under the Paris Rulebook…, *op. cit.*, p. 52; Van Asselt, H. y Kulovesi, K. (2021): <Article 13…, *op. cit.*, p. 307.

[1053] Mayer, B. (2019): Transparency Under the Paris Rulebook…, *op. cit.*, p. 52.

[1054] En este sentido, véase: Decisión 1/CP.21, pár. 92 a) y Decisión 18/CMA.1, pár. 3 b).

[1055] Como ejemplo, podemos indicar que, entre otros, Nueva Zelanda, Liberia, Georgia o Chile introducen medidas de reducción de GEI a sectores que antes no los habían considerado en su anterior CDNN. Para más información, puede consultarse la página web: <https://www.climatewatchdata.org/ndcs-explore?category=mitigation&indicator=coverage_sectors&showEUCountries=true>, última consulta: 10 de enero de 2023. Asimismo, como ejemplo de ampliación de los GEI considerados por las CDNN, se puede destacar Chile, Sudáfrica, Colombia, Tailandia o Brasil. Para más información, puede consultarse la página

contribuye a confirmar lo establecido por la doctrina que señala que conforme se va aumentando la capacidad de estos países es más difícil justificar la aplicación de medidas de flexibilización[1056].

Por lo tanto, se aporta, de esta manera, una dinamicidad a la hora de que los Estados en desarrollo no continúen de forma permanente disfrutando de la flexibilización contenidas en las distintas disposiciones si ha desarrollado la capacidad para no tener que gozar de la aplicación de las mismas. Es por ello, que es aquí donde cobra especial importancia el que estos Estados incluyan en sus informes la información del apoyo prestado para determinar en qué medida se ha incrementado su capacidad, pero que, en cualquier caso, es un requisito expresado en términos no obligatorios[1057].

Además, como señala la doctrina sobre las diferentes especialidades del Derecho Internacional Público, el aumento de la capacidad es uno de los elementos de la diligencia debida para la prevención del daño que, junto con el conocimiento y la razonabilidad de las medidas requeridas para prevenir el daño, puede dar lugar a la responsabilidad del Estado por una actuación que está fuera de los estándares de diligencia debida[1058]. Estándares que, al final, va a señalar cómo el Estado debe comportarse para no incurrir en la misma y que van más allá de la obligación consuetudinaria, pues con el AP se establecen estándares que ayudan a definir más la diligencia debida[1059].

En estos casos, en los que el comportamiento de aquellos Estados en desarrollo que han aumentado su capacidad, en todas sus vertientes, las medidas de flexibilización se verán atenuadas en la misma proporción. Otras cuestiones más problemáticas son, entre otras, por un lado, cómo medir estas capacidades, cuestión que se va a tratar en el correspondiente epígrafe de la tesis sobre aumento de las capacidades, por otro lado, cómo definir el umbral de que se consideran emisiones GEI excesivas[1060].

---

web: <https://www.climatewatchdata.org/ndcs-explore?category=mitigation&showEUCountries=true>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1056] En este sentido, véase: Winkler, H., Mantlana, B. y Letete, T. (2017): Transparency of action and support in the Paris Agreement, *Climate Policy*, vol. 17, núm. 7, p. 858; Van Asselt, H. y Kulovesi, K. (2021): <Article 13…, *op. cit.*, p. 307.

Además, la Profesora Moraga indica que esta cuestión forma parte de la evolución del principio de responsabilidades comunes y diferenciadas con el AP. Esta evolución se orienta hacia el aumento de capacidad más que al de no responsabilidades. De esta manera, el incremento de la capacidad se refleja en un aumento de responsabilidades. *Cfr.* Moraga Sariego, Pilar (2018): <Mecanismos de cumplimiento…, *op. cit.*, p. 252.

[1057] AP, artículo 13.10.

[1058] Véase, entre otros: Monnheimer, M. (2021): *Due Diligence Obligations in International Human Rights Law*, Cambridge University Press, pp. 116 y ss.; Kulesza, J. (2016): Due Diligence in International Law, *Series Queen Mary studies in International Law*, vol. 26 Boston, Brill Nijhoff; Besson, S. (2020): La due diligence en Droit International, *Recueil des Cours*, vol. 409, pp.253 y ss.; Maljean-Dubois, S. (2021): <The No-Harm Principle as the Foundation of Internacional Climate Change Law> en Mayer, Benoît and Zahar, Alecander (eds.), *Debating Climate Law*, Cambridge University Press, pp. 15 y ss.

[1059] Maljean-Dubois, S. (2021): <The No-Harm Principle…, *op. cit.*, p. 19.

[1060] Mayer, B. (2018): *The International Law…*, *op. cit.*, p. 110.

Sin embargo, si nos centramos en la debida diligencia en el cumplimiento de las obligaciones de conducta y no de resultado, esta puede tener un gran potencial en obligaciones tales como la entrega de las CDNN, así como su revisión, la presentación de información concerniente a inventarios de GEI o las comunicaciones nacionales. En ellas, no se exige un umbral mínimo, sino que, por el contrario, todo avance en la capacitación conlleva a un mejoramiento en la presentación de estas cuestiones procedimentales. Esto unido al principio de progresión, es de gran ayuda para que los Estados no puedan justificar un retroceso.

2.1.4.- Valor añadido del sistema de medición, notificación y verificación en el marco del AP y sus limitaciones

Con estos detalles, se pueden encontrar varias diferencias con respecto al enfoque y modelo de transparencia establecido para la implementación de la CMNUCC. Por un lado, se da un paso más allá respecto a la obligación de informar, rompiendo así la dicotomía de una lista binaria y estática que diferencia entre Estados en desarrollo y Estados desarrollados. Esta es una de las consecuencias de la reconfiguración del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades y "circunstancias nacionales". Como ya se ha visto en el anterior capítulo de esta tesis, los Estados van a justificar en sus propias CDNN sus circunstancias nacionales, esta va a ser la base para que se pueda contemplar cierta flexibilidad, dentro del marco de la transparencia reforzado, a aquellas Partes que son Estados en desarrollo[1061].

Por otro lado, si bien los Estados desarrollados presentan bajo la CMNUCC una comunicación nacional cada 4 años y un informe bienal de una manera independiente, con el nuevo marco de transparencia el informe bienal de transparencia y la comunicación nacional pueden presentarse en un único informe, siempre que se sigan las modalidades, los procedimientos y las directrices recogidas en la Decisión 18/CMA.1.

Por otro lado, y como se ha indicado anteriormente, el contenido de las CDNN no es *per se* obligatorio, sino que tiende a que cada Parte se comprometa a través del fomento de la confianza mutua. Esto se ve reforzada por la idea que el examen técnico no entre en considerar si las medidas o el contenido de la CDNN son adecuados. Esta es una de las mayores deficiencias del propio sistema de medición, notificación y revisión. De todas formas, es complicado determinar si una Parte ha contribuido lo suficiente a los objetivos colectivos establecidos por el artículo del AP.

Es por ello que, si finalmente se hubiera habilitado al equipo técnico a ello, el valorar que las medidas nacionales tomadas son las adecuadas para contribuir al objetivo colectivo podría tener problemas sobre los criterios a tener en cuenta para realizar dicho examen. Se trata, por lo tanto, de un juego entre los objetivos individuales y los objetivos colectivos que se realiza para eludir en que proporción una determinada Parte debe contribuir a la solución del problema. Esto refleja, por lo tanto, una falta de entendimiento común a la hora de asumir

[1061] AP, artículos 13.1 y 13.2.

responsabilidades y que confía en la buena fe de las Partes y en el cumplimiento del denominado "principio de progresión".

No obstante, no todo se traduce en un retroceso del sistema de transparencia del AP con respecto al establecido en la CMNUCC. Como se ha señalado, el principio de progresión queda inserto en el marco de transparencia reforzado y permite que se dé una evolución con el tiempo. En este sentido, sírvase recordar que las cláusulas de flexibilización no son permanentes, sino que los Estados en desarrollo, conforme aumenta su capacidad, no tienen fácil la justificación de las mismas. Asimismo, no pueden alegar una flexibilización posterior si previamente no han tenido problemas a la hora de implementar una determinada disposición.

Como recuerda la Profesora Giles Carnero, al hacer mención a Lawrence y Wong, si bien el marco de transparencia reforzado establece un determinado nivel de control, éste no se traduce en un proceso de verificación del cumplimiento de las obligaciones jurídicas internacionales[1062]. Pues, el marco de transparencia no puede concretar unas obligaciones que, a la postre, tienen un problema de falta de definición[1063]. Sin embargo, parece haber cierta unanimidad en la doctrina al referirse el poder que tienen las disposiciones del marco de transparencia para que cada una de las Partes se "retrate", creando de esta manera una suerte de "vergüenza pública" que va a ejercer una presión sobre los Estados a que cumplan con lo acordado[1064].

2.2.- El fomento de la capacidad

Uno de los aspectos de gran importancia para la implementación del AP, es el fomento de la capacidad. Si bien este aspecto ha sido tratado desde el ámbito de la CMNUCC, ahora se torna cada vez más importante, sobre todo con el cambio de enfoque para abordar el problema global del cambio climático. De esta manera, cambiar hacia un enfoque *bottom-up*, pone de relieve aún más que existen Estados que no cuentan con los conocimientos para establecer políticas y programas adecuados en materia de mitigación y adaptación, ni cuentan con los mismos recursos y apoyos para hacer frente al cambio climático. Asimismo, tampoco tienen los mismos conocimientos para la presentación de información, en su mayoría de contenido muy técnico, que el marco de transparencia del AP requiere a las Partes.

De esta manera, el fomento de la capacidad se torna imprescindible, toda vez que, incluso para dar cumplimiento a las obligaciones jurídicas internacionales incluidas en el AP, se precisa de un nivel de conocimiento muy específico. Esta cuestión ya se puso de relieve con la comunicación de las

[1062] Giles Carnero, R. (2021): *op. cit.*, p. 162; Lawrence, P. y Wong, D. (2017): Soft Law in the Paris Climate Agreement: Stength or weakness?, *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 26, p. 286.

[1063] Lawrence, P. y Wong, D. (2017): Soft Law in the Paris Climate Agreement…, *op. cit.*, p. 286.

[1064] Mayer, B. (2019): *op. cit.*, p. 57; Voigt, C. y Gao, X. (2020): Accountability in the Paris Agreement…, *op. cit.*, p. 24; Spark, T. y Peters, A. (2021), <Transparency procedures>, en Rajamani, L. y Peel, J. (eds.): *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, p. 912; Tabau, Anne-Sophie (2016): Une gouvernance globale du climat…, *op. cit.*, p. 30 y ss.

primeras CDNN, por lo que, se puso de relieve que, si esta cuestión suponía un desafío, en el ámbito de su implementación y su seguimiento a través de los informes bienales de transparencia, comunicaciones nacionales e informes de emisiones GEI, el reto era aún mayor[1065].

El concepto de desarrollo de las capacidades, ha sido utilizada en una gran multitud de instrumentos jurídicos internacionales, ya sean de *soft-law*, como la Declaración de Río de 1992 o la Declaración de Río + 20, o ya sean de *hard-law*, la CMNUCC, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el PK y el AP [1066]. Estos ejemplos que evidencian un auge del concepto, ponen de relieve que la atención que ha suscitado el mismo, deriva de la existencia de problemas de índole planetarios y que no todos los Estados disponen de los mismos medios financieros, institucionales y humanos para hacerles frente.

Ahora bien, el concepto de la creación o el fomento de la capacidad ha sido muy debatido por la doctrina y, a nivel jurídico, no se ha llegado a una definición que sea meridianamente clara[1067]. En el ámbito del cambio climático, no se ha definido en ninguno de los tratados internacionales ni en ninguna decisión de la COP, CMP o CMA. Teniendo presente que la cooperación internacional es un aspecto fundamental para afrontar el cambio climático, debido a que no todos los Estados presentan las mismas circunstancias nacionales y capacidades. Y, teniendo en cuenta que el régimen jurídico

[1065] Esta cuestión así se puso de manifiesto hasta tal extremo que el órgano encargado del fomento de la capacidad que sirve al AP, dentro de su programa correspondiente para el período 2017-2019, establecería como área temática, para el año 2017/2018, el aumentar la capacidad en relación con la implementación de las CDNN. *Cfr.* Rolling workplan of the Paris Commmittee on Capacity-buinding 2017 to 2019, que puede consultarse en la página web: <https://unfccc.int/sites/default/files/pccb_rolling_workplan.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1066] El principio 9 de la Declaración de Río, reconoce que "[l]os Estados deberían cooperar en el fortalecimiento de su propia capacidad de lograr el desarrollo sostenible, aumentando el saber científico mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre estas, tecnologías nuevas e innovadoras"; Doc. A/CONF.216/L.1, *el futuro que queremos*, documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río + 20. El pár. 58 f), se afirma que para lograr una economía verde se necesita "[f]ortalecer la cooperación internacional, la cual incluye el suministro de recursos financieros y la transferencia de tecnología a los países en desarrollo y el fortalecimiento de su capacidad"; Convenio sobre la Diversidad Biológica, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1760. Este, aun no haciendo expresamente alusión a la capacidad sino a la capacitación, establece en sus artículos 12 que "(…) teniendo en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo: a) Establecerán y mantendrán programas de educación y capacitación científica y técnica (…)".; Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, hecho en Montreal el 16 de septiembre de 1987, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1522. Este, si bien no emplea el término de "capacidad", establece en su artículo 9 que "[l]as Partes cooperarán, de conformidad con sus leyes, reglamentos y prácticas nacionales y teniendo en cuenta en particular las necesidades de los países en desarrollo, para fomentar (…) el desarrollo y el intercambio de información sobre: a) Las tecnologías más idóneas para mejorar (…) b) Posibles alternativas de las sustancias controladas (…)".

[1067] Para un resumen sobre lo que la doctrina ha debatido sobre el concepto, véase, entre otros: Khan, Mizan R., Roberts, J. T., Huq, S. y Hoffmeiste, V. (2018): *The Paris Framework for Climate Change Capacity Building*, Routledge, Taylor & Francis Group, Londres-Nueva York, p. 2 y ss.; Pearson, J. (2011): *LenCD Learning Package on Capacity Development Part 1: The Core Concept*, Learning Network on Capacity Development; Morgan, P. (2006): *The concept of capacity*, European Centre for Development Policy Management; Lusthaus, C., Adrien, M. H., Perstinger, M. (1999): Capacity development: definitions, issues and implications for planning, monitoring and evaluation, *Universalia Occasional Paper*, núm. 35.

internacional que lo regula, cada vez son más las obligaciones jurídicas internacionales que pretenden armar un sistema de medición, notificación y verificación más exigente y sostenido en el tiempo.

Es necesario acoger en esta tesis un concepto de "fomento de la capacidad" que abarque tres dimensiones que debe incluir el concepto en el ámbito del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, a saber, las capacidades individuales, las institucionales y las sistémicas. Estas tres dimensiones, que son reflejadas en las definiciones dadas por distintas entidades internacionales, hacen posible que la capacidad sea sostenida en el tiempo[1068]. Es por ello que, se va a tomar la definición dada por las Profesoras Dagnet, Yamide y Tirpak que señalan que es aquel "proceso a través del cual las personas, las organizaciones y las sociedades obtienen, fortalecen y mantienen capacidades para mitigar y adaptarse al cambio climático a lo largo del tiempo"[1069].

Además, esta definición también incluye un aspecto fundamental para afrontar el cambio climático, a saber, los distintos niveles en los que la toma de medidas tanto de mitigación como de adaptación. De esta manera, reconocer que existen distintos niveles (local, subnacional, nacional y regional) de implementación y, por lo tanto, el desarrollo de la capacidad ha de llegar a todos ellos para que pueda, de esta manera, llevar a buen término las obligaciones jurídicas establecidas por el AP. Especialmente, cuando de obligaciones jurídicas procedimentales hablamos, pues como se ha incidido, la presentación de información, en los términos requeridos, conlleva unos amplios conocimientos técnicos y científicos así como, de un intercambio de prácticas que puedan ayudar a aquellos Estados Partes que tengan una menor capacidad.

Es en este punto, donde cobra especial importancia las denominadas comunidades de prácticas y el trabajo en red, como mecanismos formales e

---

[1068] El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la define como el "proceso mediante el cual las personas, organizaciones y sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las competencias necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo", *Véase:* PNUD, Grupo de Desarrollo de la Capacidad (2008), *Desarrollo de Capacidades: Nota de práctica*, p. 2;
El Banco Mundial propone dos conceptos y, por lo tanto, dos definiciones. Define "capacidad para el desarrollo" como "la disponibilidad de recursos y la eficiencia y eficacia con la que las sociedades emplean esos recursos para identificar y perseguir sus objetivos de desarrollo sobre una base sostenible". Define el "desarrollo de capacidades" como el "proceso de aprendizaje impulsado localmente por parte de líderes, coaliciones y otros agentes de cambio que genera cambios en los factores sociopolíticos, relacionados con las políticas y organizacionales para mejorar la apropiación local y la eficacia y eficiencia de los esfuerzos para lograr un objetivo de desarrollo". *Cfr.* World Bank Institute (2009): *The Capacity Development Results Framework: A strategic and results-oriented approach to learning for capacity development*, The World Bank, p. 3.
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), define el desarrollo de capacidades como "el proceso mediante el cual individuos, grupos y organizaciones, instituciones y países desarrollan, mejoran y organizan sus sistemas, recursos y conocimientos; todo ello reflejado en sus capacidades, individual y colectivamente, para desempeñar funciones, resolver problemas y alcanzar objetivos". *Cfr.* OCDE (2006): *Applying Strategic Environmental Assessment: Good practice guidance for development co-operation*, DAC Guidelines and Reference Series, Anexo A, p. 145.

[1069] Dagnet, Y., Northrop, E. y Tirpak, D. (2015): *How to strengthen the institutional architecture for capacity building to support the post-2020 climate regime*, Working Paper, World Resources Institute 26-27.

informales que van a proporcionar un fortalecimiento del entendimiento compartido y, por lo tanto, que los protagonistas en la lucha contra el cambio climático, a pesar de sus diferencias, puedan llegar a un punto en común. De esta manera, las interacciones entre actores a través de estos mecanismos, puede dar una idea de cómo de consolidado se encuentra el acuerdo alcanzado en París.

En este epígrafe, se va a abordar la evolución del fomento de la capacidad en el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático. Se identificarán los puntos en los que existen un entendimiento de las Partes y en que otros surgen ciertas discrepancias, además de cómo, a través del fomento de capacidades por medio de redes de trabajo, puede consolidarse los pasos dados por el AP. De este análisis, se podrá establecer hacia dónde tiende el régimen jurídico, así como los aspectos que tienen que mejorarse y aquellos que ya han sufrido una mejora. De esta forma, se sigue la metodología establecida en la presente tesis en el capítulo introductorio.

2.2.1.- La evolución del fomento de la capacidad en el contexto de la CMNUCC y del Protocolo de Kioto

Como ya se ha referido en múltiples ocasiones, se ha de considerar que el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático se encuentra en continua evolución, buscando oportunidades para conseguir una mayor ambición y una mejora en la implementación de la CMNUCC, sobre todo si tenemos en cuenta el carácter preeminentemente procedimental del AP. En este sentido, como se ha recogido en la jurisprudencia "mientras las obligaciones sustantivas se formulan con frecuencia en términos amplios, las obligaciones de procedimiento son más limitadas y específicas, a fin de facilitar la implementación […] mediante un proceso de consulta continua entre las Partes interesadas", de ahí que de dicho proceso de consulta se configura como un mecanismo de evolución a través de conseguir consensos en las diferentes cuestiones relevantes para la lucha contra el cambio climático que se plantean[1070].

Por ello, como bien afirma la Profesora Giles, "[…] para poder avanzar en el desarrollo de estos consensos, las Partes en el régimen internacional sobre cambio climático han optado por establecer un sistema de negociación flexible y dilatado en el tiempo, que ha permitido avanzar en una gobernanza compartida […]"[1071]. Por ello, a continuación, se va a abordar el recorrido evolutivo del fomento de la capacidad desde la adopción de la CMNUCC hasta la adopción del AP, estableciéndose de esta manera los avances conseguidos. De esta manera, puede entenderse las mejoras que se han introducido sobre este elemento en el AP, que se aborda en el epígrafe siguiente.

[1070] Case concerning the Gabcíkovo-Nagymaros proyect (*Hungry v. Slovakia*), Judgment of 25 September 1997, ICJ Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders, 1997, par. 77.
[1071] Giles Carnero, R. (2021): *El régimen jurídico internacional…, op. cit.*, p. 60.

2.2.1. i) De la adopción de la CMNUCC hasta la COP 7.

Uno de los aspectos que guiaron las negociaciones climáticas que condujo a la adopción de la CMNUCC fue el fomento de la capacidad, junto con la financiación, la transferencia de tecnología y conocimientos técnicos y la transparencia a través de la presentación de la información que aporte claridad sobre la situación del problema y cómo se está afrontando. El desarrollo de la capacidad, por su característica transversal, se convierte en una de las herramientas básicas para aumentar los esfuerzos de las Partes en la lucha contra el cambio climático.

La CMNUCC recoge la obligación general que tienen las Partes, atendiendo al principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, a "promover y apoyar con su cooperación la educación, la capacitación y la sensibilización del público respecto del cambio climático y estimular la participación más amplia posible en este proceso"[1072]. Si bien, esta obligación es general, para "todas las Partes", debe de ser puesta en relación con lo establecido en la propia Convención al señalar que "[a]l llevar a la práctica los compromisos dimanantes de la Convención, las Partes tomarán en cuenta, (…), la situación de las Partes, en especial las Partes que son países en desarrollo (…)"[1073].

En este sentido, la Convención establece una serie de obligaciones para aquellos Estados Partes que son desarrollados, a efectos de que aquellos Estados en desarrollo puedan cumplir con sus obligaciones jurídicas. Entre las obligaciones que les impone se encuentra, a saber, proporcionar "recursos financieros nuevos y adicionales para cubrir la totalidad de los gastos convenidos que efectúen las Partes que son países en desarrollo para cumplir con sus obligaciones (…)"[1074].

Asimismo, se incorporan obligaciones sobre la transferencia de tecnología o bien la de ayudar a cubrir los costes de adaptación de aquellos Estados que son especialmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático[1075]. Si nos centramos en la transferencia de tecnología, esta lleva asociada un desarrollo y mejoramiento de las capacidades", tal como la propia Convención lo refiere[1076].

Por ello, sólo en la medida en que los Estados desarrollados cumplan con sus obligaciones, en este caso respecto del aumento de las capacidades, que implican un apoyo a los Estados en desarrollo, éstos último pueden cumplir con sus obligaciones. De esta manera, la Convención es clara a este respecto al establecer que "[l]a medida en que las Partes que son países en desarrollo lleven a la práctica efectivamente sus compromisos en virtud de la Convención dependerán de la manera en que las Partes que son países desarrollados lleven

[1072] CMNUCC, artículo 4.1 i)
[1073] CMNUCC, artículo 4.10
[1074] CMNUCC, artículo 4.3
[1075] CMNUCC, artículo 4.4 y 4.5.
[1076] CMNUCC, artículo 4.5

a la práctica sus compromisos relativos a los recursos financieros y la transferencia de tecnología (…)"[1077].

Esta obligación general, es concretada en el artículo 6 al establecer un programa de líneas estratégicas para su implementación que incluye a nivel nacional, la educación y sensibilización sobre el cambio climático, el acceso del público a la información, la participación del público en el estudio del cambio climático y la formación de personal científico, técnico y directivo. A nivel internacional, incluye la cooperación para la preparación y el intercambio de material educativo y de sensibilización, así como la elaboración de programas de educación y formación. En este último, especialmente para los Estados en desarrollo, se incide en el "fortalecimiento de las instituciones nacionales y el intercambio o la adscripción de personal encargado de formar expertos" en esta materia.

Como señalan los Profesores Khan *et al.*, la CMNUCC establece una base sólida para centrar los esfuerzos en el desarrollo de las capacidades[1078]. Los elementos en los que inciden en las tres dimensiones del concepto. Por un lado, en su vertiente individual, se incide en la formación del personal científico y técnico o la sensibilización. En su vertiente institucional, requiere un fortalecimiento de las instituciones, lo que da una idea de que tiene que ser un proceso cuyo resultado debe perdurar en el tiempo. En su vertiente integral o sistemática, el acceso a la información sobre el cambio climático implica a la participación de la sociedad civil y la cooperación internacional busca la creación de redes en el intercambio de conocimiento. Como bien recuerda la Profesora Giles Carnero, este último aspecto concerniente al acceso de la información ambiental para construir una sociedad más informada y participativa, ha sido una de las herramientas en las que se ha incidido en el Derecho Internacional Medioambiental[1079].

Pese a ser una base sólida, quedaba por lo tanto crear el marco en el que se desarrollara el fomento de la capacidad, es decir, su implementación. Debe recordarse que, siguiendo el esquema por el que se apuesta, basado en una Convención o Tratado Marco, como texto constitucional de un régimen jurídico internacional, obedece principalmente a una cuestión de concurrencia de intereses diversos, por lo que permite establecer una estrategia para un acuerdo inicial y progresivamente ir evolucionando[1080]. Es por ello que, en este sentido, las Decisiones de la COP juegan un papel fundamental en esta cuestión que,

[1077] CMNUCC, artículo 4.7

[1078] Khan, M., R., Roberts, J. T., Huq, S. y Hoffmeiste, V. (2018): *The Paris Framework for Climate…*, *op. cit.*, pp. 20-21.

[1079] La autora recuerda distintos instrumentos específicos sobre el acceso a la información y la participación ambiental en el plano internacional. Destaca el Convenio sobre el acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en asuntos medioambientales, adoptado en Aarhus el 25 de junio de 1998 y que entró en vigor el 30 de octubre de 2001 y el Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y la justicia en asuntos medioambientales en Latinoamérica y el Caribe, adoptado en Escazú el 14 de marzo de 2018 y entró en vigor el 22 de abril de 2021. *Véase:* Giles Carnero, R. (2021): *El régimen jurídico internacional, op. cit.*, p.107.

[1080] Juste Ruiz, J. y Castillo Daudí, M. (2014): *La Protección del Medio Ambiente…*, *op. cit.*, p. 65 y ss.; Brunnée, J. and Toope, S. J. (2013): *Legitimacy and Legality…*, *op. cit.*, p. 194.

como indica la Profesora Brunnée, la creación de foros y procedimientos permanentes para la participación y negociación facilita el desarrollo del régimen jurídico[1081].

El siguiente año a la entrada en vigor de la CMNUCC en 1994, se celebró la primera COP en Berlín en la que se empezaron a abordar las cuestiones relacionadas con el aumento de las capacidades. Los temas tratados que inciden en esta materia fueron, por un lado, se establece un mandato dirigido al OSACT para que asesore sobre los medios para apoyar el desarrollo de las capacidades endógenas de los Estados en desarrollo y, asimismo, realice una evaluación sobre las actividades realizadas[1082].

Por otro lado, en el seno del OSACT se debe de asesorar en materia de transferencia de tecnología, difundiendo información sobre los adelantos tecnológicos en materia de reducción de emisiones GEI[1083]. Por último, respecto de la financiación, se establece una orientación a la "entidad o entidades encargadas del funcionamiento del mecanismo financiero, sobre las políticas, prioridades de los programas y criterios de aceptabilidad[1084]. A este respecto, se prestará especial atención a la financiación de aquellas actividades relacionadas con la planificación y creación de capacidad endógena, el fortalecimiento institucional, la capacitación, la investigación y la educación[1085].

Por su parte el PK, adoptado en 1997, no aporta nada nuevo a lo ya establecido por la CMNUCC, aunque da una mayor precisión sobre ciertos asuntos como la importancia de cooperar para la difusión de "conocimientos especializados y prácticas y procesos ecológicamente racionales en lo relativo al cambio climático"[1086]. La cuestión del intercambio de prácticas beneficiosas para el clima, va a ser una aportación que tiene una gran importancia respecto al fomento de la capacidad, pues a través de ellas se pueden acortar los procesos de capacitación de los Estados en desarrollo[1087]. Esta cuestión toma un papel relevante en las negociaciones posteriores y, asimismo, en el seno del AP como se verá más adelante.

Es por ello que, como señala la Profesora Villavicencio, no va a ser hasta la celebración de la COP 5 cuando se adopte una decisión específica que verse sobre el fomento de la capacidad[1088]. Con ello, a pesar de que el aumento de la capacidad puede verse como un aspecto transversal, la dedicación de una

---

[1081] Brunnée, J. (2020): Procedure and substance…, *op. cit.*, p. 106.

[1082] Decisión 6/CP.1, *Los órganos subsidiarios establecidos en virtud de la Convención*, Anexo I, pár. 4

[1083] *Ibidem*, Anexo II, pár. 3.

[1084] Decisión 11/CP.1, *Orientación inicial sobre políticas, prioridades de los programas y criterios de aceptabilidad para la entidad o las entidades encargadas del funcionamiento del mecanismo financiero*

[1085] *Ibidem*, párs. 1 b) i), 1 b) ii)

[1086] PK, artículo 10 c y d)

[1087] Morgan, P. (2006): *The concept of capacity…, op. cit.*, p. 12; El autor reconoce los enfoques de capacidad orientados hacia el desempeño van a favorecer la aplicación de las mejores prácticas, lo que lleva a marcos de tiempo más cortos, dado que ya se conocen los resultados de las mismas.

[1088] Villavicencio Calzadilla, P. (2018): <El fomento de capacidades en el Acuerdo de París: un elemento crucial para reforzar la acción climática>, en Borrás Pentinat, S. y Villavicencio Calzadilla, P. (eds.): *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, pp. 221-222.

decisión concreta al tema, pone de relieve su especial transcendencia a efectos de conseguir que los Estados cumplan con sus obligaciones jurídicas en materia de mitigación y adaptación y, por consiguiente, el objetivo último de la CMNUCC, a saber, "la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático"[1089].

En concreto la COP 5 establece dos decisiones específicas en la materia, por un lado, una para el fomento de la capacidad de los Estados en desarrollo y, por otro lado, una para los Estados con economía en transición[1090]. Para los primeros de ellos, se establece en su anexo una larga lista sobre las necesidades que tienen en materia de fomento de la capacidad, a saber, el fomento de la capacidad institucional, de los recursos humanos, el desarrollo de la capacidad mediante el mecanismo de desarrollo limpio, la transferencia de tecnología, las comunicaciones nacionales, la adaptación, la sensibilización del público, el perfeccionamiento del proceso de toma de decisiones y la cooperación y coordinación[1091]. A cada uno de estos ítems se le asocia un conjunto de actividades para abordarlas.

Como destacan los Profesores D´Auvergne y Nummelin, se da un paso más allá, pasando de un concepto de aumento de la capacidad muy reducido, centrado en la transferencia de tecnología y conocimientos técnicos[1092]. Este cambio de enfoque, permite abordar los principales problemas que los Estados en desarrollo encuentran a la hora de aplicar la CMNUCC y, por lo tanto, cumplir con sus obligaciones jurídicas. De esta manera, se precisa que el proceso debe ser activado a nivel nacional, para lo cual, estos Estados deben de comunicar sus necesidades y prioridades en la materia en las propias comunicaciones nacionales[1093]. Respecto a los segundos, los Estados incluidos en el anexo II, se reconoce también en los mismos términos, aun cuando la decisión no incorpora un anexo específico de actividades[1094].

Otra de las cuestiones más significativas, como señala la Profesora Villavicencio, que incorporan estas dos decisiones es la establecer una evaluación de las actividades y programas de fomento de la capacidad realizadas[1095]. De esa manera, conociendo las necesidades comunicadas por las Partes que son Estados en desarrollo, así como la financiación y transferencia de tecnología y conocimientos recibidos, la evaluación puede determinar la eficacia y las áreas a mejorar en estos programas y actividades realizados[1096].

[1089] CMNUCC, artículo 2.

[1090] Decisión 10/CP.5: *Fomento de la capacidad de los países en desarrollo (Partes no incluidas en el anexo I)*; Decisión 11/CP.5: *Fomento de la capacidad en los países con economías en transición*.

[1091] Decisión 10/CP.5: anexo.

[1092] D´Auvergne, Cr. y Nummelin, M. (2017): <Capacity-building (article 11)> en Klein, D., Carazo, M. P., Doelle, M., Bulmer, J. y Highman, A. (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change Analysis and Commentary*, Oxford University Press, p. 279.

[1093] Decisión 10/CP.5: preámbulo.

[1094] Decisión 11/CP.5: preámbulo.

[1095] Villavicencio Calzadilla, P. (2018): <El fomento de capacidades…, *op. cit.*, p. 222.

[1096] Decisión 10/CP.5: pár. 1 c), 1 d) y 1 d); Decisión 11/CP.5: pár. 1 b)

Sin embargo, también es destacable que el Grupo Consultivo de Expertos se estableció en la COP 5, como arreglo institucional que va a contribuir a dar cumplimiento a la obligación jurídica, de los Estados Partes no incluidas en el Anexo I, sobre la presentación de las comunicaciones nacionales[1097]. Este ejemplo, pone de relieve hasta que punto la capacidad, constituye uno de los puntos débiles en la implementación un tratado internacional, no sólo a efectos de dar cumplimiento las obligaciones jurídicas internacionales contraídas por los Estados Partes, sino, además, para tener datos fiables que contribuyan al proceso de medición, notificar y verificar. Esta cuestión se antoja prioritaria cuando de confianza mutua estamos hablando.

2.2.1. ii) Desde los Acuerdos de Marrakech hasta el AP

A pesar de estos avances, la consolidación de un primer marco para el fomento de la capacidad vino de la mano de los denominados "Acuerdos de Marrakech", alcanzados en la COP 7, celebrada del 29 de octubre al 10 de noviembre de 2001 y, cuyo principal objetivo fue la de cerrar las reglas para la puesta en práctica del PK. En ella se adoptaron dos decisiones, siguiendo la misma distinción que en la COP 5, una para los Estados en desarrollo y otra para los Estados con una economía en transición[1098]. Este marco va a definir las líneas de las actividades que en esta materia se realice para la aplicación del CMNUCC, así como la "participación efectiva" en el proceso del PK[1099].

Se definen un conjunto de principios que deben guiar el proceso de aumento de capacidades, entre los que se encuentra:

- El proceso debe partir de la labor ya realizada por los Estados en desarrollo.
- El proceso debe impulsar el desarrollo sostenible en los Estados en desarrollo
- El proceso debe tener en cuenta que cada Estado es diferente por lo que no hay una fórmula para el fomento de la capacidad aplicable a todos. Son los propios Estados en desarrollo los que detectan sus necesidades
- El proceso es continuo, gradual y repetitivo
- El proceso se basa en un "aprendizaje por la práctica"

Junto a estos principios, se establece un listado de aquellas áreas en las que existen necesidades de fomento de la capacidad. A las ya indicadas por la Decisión adoptada en la COP 5 de forma general, se da una mayor concretización de áreas prioritarias, como por ejemplo, el establecimiento de instituciones nacionales, el fortalecimiento y/o creación de un entorno propicio, los programas nacionales sobre el cambio climático, los inventarios de GEI, estudios de vulnerabilidad y de adaptación, evaluación de las posibilidades de

[1097] CMNUCC, artículo 12.7; Decisión 8/CP.5: *Otros asuntos relacionados con las comunicaciones de las Partes no incluidas en el anexo I de la Convención*.
[1098] Decisión 2/CP.7: *Fomento de la capacidad en los países en desarrollo (Partes no incluidas en el anexo I)*; Decisión 3/CP.7: *Fomento de la capacidad en los países con economías en transición*.
[1099] Decisión 2/CP.7: pár. 2.

mitigación, investigación y observación sistemática y, por último, la información y trabajo en redes[1100].

Como señalan Khan *et al.*, estas líneas apuntan a que la consolidación de instituciones nacionales va a ayudar a comprender y dar respuestas a los problemas relacionados con el clima[1101]. Los autores siguen indicando que, para ello, es necesario que cuenten con las capacidades necesarias a efectos de recopilar datos que permitan determinar su vulnerabilidad y sus opciones para tomar acciones de mitigación y la creación de planes de adaptación[1102].

No puede pasar desapercibido que, una de las finalidades del fomento de las capacidades conlleva que estos Estados finalmente puedan presentar, con el tiempo, información confiable y verificable sobre sus comunicaciones nacionales, sus inventarios de GEI o sus programas nacionales. Una mejora en la calidad de los datos supone tomar conciencia de la magnitud del problema y su evolución.

Asimismo, tampoco puede pasarse inadvertido que el apoyo proporcionado debe de caer en "terreno fértil". Como señalan, los Profesores Gastelumendi y Gnittke, la creación de entornos propicios es fundamental para garantizar que el apoyo externo recibido esté alineado con las acciones nacionales de adaptación y mitigación que cada Parte en desarrollo requiera[1103]. Asimismo, podemos añadir, que se crea un entorno propicio cuando se alinea el apoyo recibido con el fortalecimiento de instituciones, el fomento de la sociedad civil en la toma de decisiones o el fomento de redes de conocimiento.

Finalmente, para hacer efectiva la aplicación del marco de transparencia establecido, se hace un llamamiento a las Partes que son Estados en desarrollo para que sigan identificando las necesidades y prioridades que tienen respecto del fomento de la capacidad, promoviendo la cooperación Sur-Sur, la participación y el intercambio de información[1104]. También se realiza un llamamiento a los Estados Partes del Anexo II a que sigan proporcionando recursos financieros y técnicos adicionales, con la finalidad de que los países en desarrollo puedan realizar una correcta evaluación sobre sus propias necesidades, así como el desarrollo de actividades para el fomento de la capacidad[1105].

Respecto a la labor de realizar una evaluación de los progresos registrados en materia de fomento de la capacidad, los Estados decidieron en el seno de la COP que el órgano encargado de la misma fuera el OSE[1106]. En la

[1100] Decisión 2/CP.7: *Anexo*: *Marco para el fomento de la capacidad en los países en desarrollo*, pár. 15.
[1101] Khan, M. R., Roberts, J. T., Huq, S. y Hoffmeiste, V. (2018): *The Paris Framework for Climate…*, *op. cit.*, p. 24.
[1102] *Ibidem.*
[1103] Gastelumendi, J. y Gnittke, I. (2017): <Climate Finance (Article 9)>, en Klein, D., Carazo, M. P., Doelle, M., Bulmer, J. y Highman, A. (eds.); *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, p. 256.
[1104] Decisión 2/CP.7: *op. cit.*, Anexo pár. 19.
[1105] *Ibidem*: pár. 20.
[1106] Decisión 2/CP.7: pár.10.

Decisión 6/CP.1 sobre las funciones de los órganos subsidiarios estableció un mandato al OSACT para que asesore sobre los medios para apoyar el desarrollo de las capacidades endógenas de los Estados en desarrollo y, asimismo, realice una evaluación sobre las actividades realizadas[1107]. A pesar de no haberse recogido explícitamente esta función en el caso del OSE, puede considerarse como una función implícita y, de esta manera, se entiende tras el mandato de la COP al OSE.

Para que el OSE desarrolle la función encomendada por las Partes, necesita de la información pertinente a efectos de evaluar la aplicación del marco de la capacidad. De esta manera, en la COP 12, las Partes decidieron que los *in-puts* vendrían determinados por: la información sobre las actividades que han realizado las Partes en desarrollo para el fomento de la capacidad, la información proporcionada por el FMMA sobre el apoyo prestado y el informe de síntesis elaborado por la Secretaría de la Convención sobre los programas nacionales de adaptación, la evaluación de necesidades tecnológicas y las autoevaluaciones de la capacidad nacional[1108].

El programa de trabajo, con una periodicidad quinquenal, se estableció en la COP 8 y para la aplicación del artículo 6 de la Convención se ve necesario actuar conforme a 7 criterios fundamentales, a saber, las iniciativas deben ser impulsada por los Estados, se ha de ver la eficacia en función de los costos, las actividades del artículo 6 de la Convención deben ser integradas gradualmente en los programas y estrategias sobre cambio climático, el fomento de la colaboración, las redes y sinergias, aplicar un criterio interdisciplinario, holístico y sistemático y los principios del desarrollo sostenible[1109]. Asimismo, se definió el alcance del programa en cuatro grandes categorías, a saber, la cooperación internacional, la promoción y desarrollo de programas de educación y capacitación sobre el cambio climático, la promoción y desarrollo de programas de capacitación para el personal científico, técnico y directivo y, por último, la sensibilización del púbico y acceso del público a la información[1110].

Con la adopción del Plan de Bali, se pretende "iniciar un proceso global que permita la aplicación plena, eficaz y sostenida de la Convención mediante una cooperación a largo plazo (…) a fin de llegar a una conclusión acordada y de adoptar una decisión en su 15º período de sesiones (…)"[1111]. Entre el contenido de esa "conclusión acordada", se incluyó la intensificación de la mitigación, la adaptación y transferencia de tecnología, para lo que era preciso un examen del fomento de la "capacidad mitigadora" y de la "capacidad adaptativa", el cual sería abordado a través de un nuevo órgano subsidiario, el Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención (en adelante, GTCLP)[1112].

[1107] Decisión 6/CP.1: *Los órganos subsidiarios establecidos en virtud de la Convención*, Anexo I, pár. 4

[1108] Decisión 4/CP.12: *Fomento de la capacidad con arreglo a la Convención*, pár. 1.

[1109] Decisión 11/CP.8: *Programa de trabajo de Nueva Delhi para la aplicación del artículo 6 de la Convención*, Anexo, pár. 9.

[1110] *Ibidem*: pár. 10 y ss.

[1111] Decisión 1/CP.13: *Plan de Acción de Bali*, pár. 1.

[1112] *Ibidem*: párs. 1 y 2.

Su mandato se fijó que fuera hasta 2009, año en el que debió de cumplir con su labor, presentando sus resultados para que fueran aprobados por la COP en su 15º período de sesiones[1113]. Sin embargo, la COP celebrada en Copenhague decidió prorrogar su mandato[1114]. A este respecto, se pidió al GTCLP que abordara los "arreglos institucionales" para el fomento de la capacidad, el resultado de los mismos fue presentado en el 17º período de sesiones del órgano plenario[1115]. De este modo y, conforme a las reivindicaciones de los Estados en desarrollo sobre las deficiencias en sus instituciones nacionales para la implementación del marco de fomento de la capacidad, así como para llegar un seguimiento del mismo, los Estados apostaron por la creación de un arreglo institucional[1116].

La idea de un nuevo arreglo institucional que abordara todas estas cuestiones, se pretendió resolver en la COP 17 con la creación del denominado Foro de Durban[1117]. Este foro que trabaja en el marco del OSE y pretende ser una plataforma para mejorar el seguimiento y la revisión de la eficacia de creación de capacidad. De esta manera, se pretende que los Estados intercambien información, especialmente sobre las mejores prácticas y las lecciones aprendidas en la implementación del marco de fomento de la capacidad[1118].

En este contexto, el trabajo del OSE sobre capacidad a través del Foro de Durban, va a generar información y propuestas sobre aquellos asuntos que deben ser abordados por las Partes para una mejora. De esta manera, realizan propuestas de decisiones para que sean tomadas en el seno de la COP. Si bien es cierto que, con la creación del Grupo de Trabajo Especial de la Plataforma de Durban (en adelante, GTEPD), órgano subsidiario encargado de desarrollar "un protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión acordada", la información aportada en el seno del OSE es de gran valor a la hora de elaborar ese proyecto de texto a negociar.

Asimismo, otra de las fuentes de gran valor para el GTEPD, es la producida por el Mecanismo Tecnológico que, creado por decisión de la COP 16, va a apoyar en la labor de implementación de la Convención, toda vez que, entre otras cuestiones, tiene como "esferas prioritarias" el "desarrollo y el fortalecimiento de la capacidad y las tecnologías endógenas de las Partes que son Estados en desarrollo (…)"[1119]. Este mecanismo, como la decisión que lo crea lo recoge, está formado por el Comité Ejecutivo de Tecnología y por el Centro y Red de Tecnología del Clima[1120].

[1113] *Ibidem*: pár. 2.

[1114] Decisión 1/CP.15: *Resultados de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención*, pár. 3.

[1115] Decisión 2/CP.17: *Resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención*.

[1116] *Cfr.* IISD (2011): Sumary of the Bangkok Climate Talks: 3-8 April 2011, *Earth Negotiations Bulleting*, vol. 12, núm. 499, p. 15; AWG-LCA (2011), *Note by the facilitator, Agenda item 3.6 Capacity-building*.

[1117] Decisión 2/CP.17: *op. cit.*, pár. 144.

[1118] *Ibidem*: pár. 144, 149-150.

[1119] Decisión 1/CP.16: *Acuerdos de Cancún: resultado del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención*, pár. 120 a)

[1120] *Ibidem*: pár. 118.

Asimismo, ha sido especialmente relevante la labor realizada por el Comité de Adaptación que, creada también por los Acuerdos de Cancún, es una fuente de información para el GTEDP y una gran ayuda para la implementación de la CMNUCC[1121]. Sus funciones sobre apoyo técnico, compartir información, conocimientos, experiencias y buenas prácticas, es una gran ayuda a la hora de cumplir con el fomento de la capacidad de las Partes[1122].

Las Partes en la COP de Durban, acordaron que las áreas prioritarias del marco establecido en Marrakech continuaran vigentes, y éstas han de marcar las líneas que guíen la ejecución de las actividades de fomento de la capacidad en los países en desarrollo[1123]. Respecto del programa de trabajo se adoptó uno nuevo al existente Programa de Trabajo de Nueva Delhi, a efectos de determinar las necesidades para mejorar la eficacia del programa[1124]. Este tiene un ámbito de aplicación focalizado en la educación, formación, sensibilización del público, acceso del público a la información, participación del público y cooperación internacional[1125].

La aplicación de este nuevo programa de trabajo se centra en tres pilares, uno estratégico, uno sobre instrumentos y actividades y, otro, sobre la vigilancia y examen. El primero de ellos apuesta por reforzar las instituciones, de tal manera que los Estados en desarrollo designen una "entidad de enlace nacional" que se encargue de las actividades relacionadas con fomento de la capacidad y sirva de puente entre las instituciones nacionales y las internacionales[1126]. En este sentido, se ocuparía de determinar las áreas en las que centrar la cooperación internacional, así como reforzar las sinergias con otras convenciones[1127].

La creación de capacidad institucional, va a tener como objetivos determinar las necesidades para la correcta aplicación de la Convención, evaluar las actividades realizadas en la materia y examinar los vínculos entre las actividades relacionadas con el desarrollo de la capacidad y las medidas realizadas en materia de mitigación y adaptación al cambio climático.

Es por ello que, además de incidir nuevamente en la necesidad de proveer información sobre la aplicación de los elementos del artículo 6 de la Convención para ver las necesidades en materia de fomento de la capacidad, realiza un énfasis en la necesidad de evaluar los progresos realizados. De esta manera se fija una revisión en 2020 y un examen intermedio de los progresos realizados en 2016, que será realizado en el seno de la COP, por conducto del OSE[1128]. También, en el seno del OSE, se promueve un diálogo anual sobre el artículo 6 de la Convención en el que participen los órganos establecidos por la misma, así

[1121] Decisión 1/CP.16: *op. cit.,* pár. 20
[1122] *Ibidem.*
[1123] Decisión 13/CP.17: *Fomento de la capacidad con arreglo a la Convención*, pár. 1.
[1124] Decisión 15/CP.18: *Programa de trabajo de Doha sobre el artículo 6 de la Convención*, pár. 1.
[1125] *Ibidem*: párs. 15 y ss.
[1126] *Ibidem*: pár. 22.
[1127] *Ibidem*: pár. 22.
[1128] *Ibidem*: pár. 30.

como expertos, profesionales e interesados, para que puedan intercambiarse experiencias, prácticas y enseñanzas sobre la ejecución del programa de trabajo de Doha[1129].

El segundo de los pilares, instrumentos y actividades, se centra en la difusión de información sobre cambio climático mediante distintos canales: a través de publicaciones de dominio público aprovechando las tecnologías para ello y a través de los planes de estudios[1130]. Asimismo, se considera importante una sociedad informada, sensibilizada y participativa sobre el cambio climático y sus efectos, teniendo en cuenta, por lo tanto, que la lucha contra el cambio climático es también una tarea de la población que, con sus hábitos, puede hacer agravar o disminuir el problema[1131].

El mayor uso de las tecnologías ha propiciado la creación de un portal virtual, puesto en marcha en 2014, que aporta información sobre actividades relacionadas con la capacidad que se están realizando en los Estados en desarrollo, a través de un mapa interactivo de acceso público[1132]. El portal, como señalan Khan *et al.*, permite entre otros aspectos buscar proyectos, programas, fuentes de financiación, por lo que se convierte en un instrumento de gran potencial para tejer redes, así como para identificar las áreas a mejorar para canalizar mejor la cooperación internacional[1133].

El tercer pilar, vigilancia y examen, se centra en mecanismos para la identificación de buenas prácticas, evaluar la sensibilización del público y la búsqueda de una mayor conexión entre las organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales, el sector privado y los gobiernos estatales, locales y regionales, a través de redes que permitan aumentar la cooperación y coordinación de las actividades en materia de capacidad[1134].

Con todo ello, tenemos que, hasta la COP celebrada en Doha, fruto de un entendimiento entre los Estados Partes, se ha llegado a la consolidación de tres puntos sobre el fomento de capacidad. Como señala la Profesora Villavicencio "el tema de fomento de las capacidades ya había logrado una cobertura en tres campos diferentes": en el marco de las negociaciones del OSE, en las sesiones del GTCLP y en las reuniones del Foro de Durban.

Si bien hasta la COP 19 no hubo grandes problemas para acordar los asuntos relacionados con el fomento de las capacidades, esta cuestión empieza a cambiar en la COP 20 celebrada en Lima que se centra sus esfuerzos en conseguir delimitar un texto de negociación para establecer un protocolo, un instrumento jurídico de otra índole o una conclusión acordada con fuerza legal en el marco de la Convención, para su aprobación en la COP 21 de París. Tras

[1129] *Ibidem*: párt. 9.
[1130] *Ibidem*: pár. 22
[1131] *Ibidem*: pár. 22
[1132] Véase: <https://unfccc.int/capacitybuilding/activities.html>, última consulta: 10 de enero de 2023.
[1133] Khan, M. R., Roberts, J. T., Huq, S. y Hoffmeiste, V. (2018): *The Paris Framework for Climate…*, *op. cit.*, p. 36.
[1134] *Ibidem*: pár. 22

el PK y la fallida cumbre de Copenhague, el resultado de París se convierte en una piedra angular e imprescindible en la evolución del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, toda vez que las negociaciones climáticas estuvieron durante un largo período de tiempo estancadas.

El resultado de Lima respeto a la capacidad, se traduce en una decisión que contiene una "declaración ministerial" sobre la educación y la sensibilización[1135]. En ella se reafirma la importancia de la educación formal, no formal e informal y la sensibilización para promover una sociedad más preparada ante los efectos del cambio climático. Reafirma el papel que tiene la participación del público y el acceso a la información en la elaboración y aplicación de las políticas para la lucha contra este problema global.

Las reuniones del OSE, en su 41º período de sesiones, para lograr un acuerdo sobre un texto de decisión para enviar a la COP 20, no dio sus frutos, por lo que, de entrada, la materia sobre el fomento de capacidades que no había ofrecido resistencia en las negociaciones, empieza a vislumbrar una falta de entendimiento[1136]. Estas discrepancias se trasladaron al denominado documento sobre los elementos para un borrador de texto a negociar realizado por el GTEPD en diciembre de 2014[1137].

En el borrador de texto, no se detectan discrepancias sobre ciertos aspectos de la capacidad, entre los que se encuentra, la inclusión de una mejora del seguimiento y examen de la eficacia de la creación de capacidad, así como, una identificación y un tratamiento de las brechas existentes en los Estados en desarrollo[1138]. La discrepancia deriva del arreglo institucional a través del cual se va a canalizar estas cuestiones[1139]. De esta manera, el texto recoge dos fórmulas, por un lado, que el fomento de la capacidad siga siendo conducido por el Foro de Durban y, por otro lado, que sea conducido por un nuevo arreglo institucional. En este último sentido, se habla de un "mecanismo internacional para el fomento de la capacidad"[1140].

2.2.2.- El fomento de la capacidad en el AP

Continuando con esta labor de detallar la labor evolutiva del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, se ha de establecer que novedades introduce el AP en el pilar del fomento de las capacidades, fruto de consensos alcanzados en las negociaciones. A estos efectos, se ha de comprobar cómo el mismo experimenta una mejora a través del AP y, así mismo, cómo estas novedades facilitan la consecución de un mayor cumplimiento del contenido de las CDNN y, por lo tanto, una mayor eficacia del tratado internacional.

[1135] Decisión 19/CP.20: *Declaración Ministerial sobre la Educación y la Sensibilización*.
[1136] Doc. FCCC/SBI/2014/L.40: pár. 3-4.
[1137] ADP 2-7 agenda item 3, *Elements for a draft negotiating text*: *version 3 de 10, December 2014 at 6:30*
[1138] *Ibidem*: pár. 62.
[1139] D´Auvergne, C. y Nummelin, M. (2017): <Capacity-building…, *op. cit.*, p. 282
[1140] *Ibidem*: pár. 63.

En primer lugar, se ha de indicar que ante la proximidad de la COP 21 de París y las discrepancias existentes respecto al fomento de la capacidad y la cooperación para mejorar la educación, la formación, la sensibilización y participación del público y el acceso a la información sobre el cambio climático, se vio necesario establecer dos artículos separados en el borrador de texto del AP. En este sentido, un artículo abordaría las cuestiones relacionadas con el marco del fomento de la capacidad y otro artículo recogería el resto de aspectos mencionados. Esto condujo a que el artículo 12 del AP fuera uno de los que primero se aprobaran debido al consenso[1141]. Cabe recordar que, por un lado, la declaración de ministros realizada en la COP 20 celebrada en Lima, ponía de relieve un fuerte consenso en la importancia de la educación y la sensibilización y, por otro lado, la formulación general del propio artículo 12 del AP, no añadía nada nuevo hasta ahora respecto a los otros elementos[1142].

El fomento de la capacidad supone una herramienta en el plano de la cooperación internacional para que los Estados en desarrollo puedan dar cumplimiento a sus obligaciones en virtud del AP. De esta manera, y siguiendo el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales, un aumento de las capacidades conlleva a un reconocimiento de que un Estado en desarrollo puede abordar de manera efectiva las obligaciones contraídas conforme al AP. Conforme señala la doctrina cuando se va aumentando la capacidad de estos países es más difícil justificar la aplicación de medidas de flexibilización[1143]. Es por ello que, el aumento de capacidad va a influir en la aplicación del denominado principio de progresión.

En esta línea, el artículo 11 del AP establece que el propósito de la capacidad es mejorar la capacidad y competencias de las Partes que son Estados en desarrollo, lo que conlleva a que puedan aplicar medidas de adaptación y mitigación para una acción climática eficaz frente al cambio climático y, por lo tanto, un medio importante para la implementación del tratado internacional. Para este aumento de la capacidad y las competencias, juegan un papel relevante, el desarrollo y la difusión de la tecnología, así como, la financiación, la educación, formación y sensibilización del público y la comunicación de información más transparente y exacta.

Por ello, el AP establece que "todas las Partes deberían cooperar para mejorar la capacidad de las Partes que son Estados en desarrollo de aplicar" el tratado. Para ello, los Estados desarrollados "deberían aumentar el apoyo prestado a las actividades de fomento de la capacidad en las Partes que son

---

[1141] Collado, J. H. (2017): <Education, Training, Public Awareness, Participation, and Acess to Information (Article 2)>, en Klein, D., Carazo, M. P., Doelle, M., Bulmer, J. y Highman, A. (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change Analysis and Commentary*, Oxford University Press, p. 296.

[1142] Decisión 19/CP.20, *op. cit.*

[1143] En este sentido, véase: Winkler, H., Mantlana, B. y Letete, T. (2017): Transparency of action…, *op. cit.*, p. 858; Van Asselt, H. y Kulovesi, K. (2021): <Article 13: Enhanced…, *op. cit.*, p. 307.
Además, Moraga indica que esta cuestión forma parte de la evolución del principio de responsabilidades comunes y diferenciadas con el AP. Esta evolución se orienta hacia el aumento de capacidad más que al de no responsabilidades. De esta manera, el incremento de la capacidad se refleja en un aumento de responsabilidades. *Cfr.* Moraga Sariego, Pilar (2018): <Mecanismos de cumplimiento…, *op. cit.*, p. 252.

Estados en desarrollo"[1144]. Si bien no se expresa en términos obligatorios, define que la cooperación no es exclusivamente Norte-Sur, sino que deja abierta la puesta a una cooperación Sur-Sur, teniendo en cuenta por lo tanto la existencia de Estados emergentes cuya situación es bastante diferente al resto de Estados en desarrollo.

Por lo tanto, al igual que ocurre con la financiación, como señala el Profesor Melhing, "se suaviza la distinción tradicional entre países donantes y receptores"[1145]. En cualquier caso, se reconoce la especial situación y la necesidad de aumentar la capacidad que tienen aquellas Partes que son Estados en desarrollo como son los Estados menos adelantados y aquellos que son especialmente vulnerables a los impactos negativos del cambio climático, como es el caso de los pequeños Estados insulares en desarrollo.

Respecto a los principios que han de regir el proceso de fomento de la capacidad, el AP establece que "debe guiarse por las lecciones aprendidas" y éste ha de ser eficaz e iterativo, participativo y transversal, que responda a las cuestiones de género, que esté bajo el control de los Estados (son ellos mismos los que a nivel nacional dan prioridad a las actividades sobre capacidad) y que se incluya en los distintos niveles (nacional, subnacional y local)[1146]. Estas líneas que marcan la dirección del proceso sobre el fomento de la capacidad, son las que ya se incluyeron en la Decisión 2/CP.7 que forman parte de los denominados Acuerdos de Marrakech[1147].

El elemento de las "lecciones aprendidas" y que el proceso sea eficaz, supone tener en cuenta la experiencia pasada. De este modo, se incide en que la práctica ha demostrado que para que las capacidades sean retenidas a largo plazo, no basta con apoyar actividades o proyectos aislados, sino que se ha de desarrollar una estrategia integral. Esta fue una de las reivindicaciones presentadas por el grupo de Estados Menos Adelantados, que señalan que el establecimiento de proyectos específicos y de duración determinada, no ha servido para crear estructuras sostenibles en el tiempo[1148]. Como señala la literatura en esta cuestión, la asistencia técnica estuvo centrada en la realización de talleres de capacitación encargados a empresas privadas de consultoría, que vez finalizados y tras un informe final del proyecto se daba por concluido, por lo que estos proyectos a corto plazo y realizados de una manera *ad-hoc*, no permite una institucionalización que retenga el conocimiento[1149].

[1144] AP, artículo 11.3.

[1145] Melhing, M. (2021): <Article 9: Finance> en Van Calster, Geert y Reins, Leonie: *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*, Edward Elgar Publishing, Chelternham-Northampton, p. 226.

[1146] AP, artículo 11.2.

[1147] Decisión 2/CP.7: *op. cit.*

[1148] *Cfr.* Sumission by Angola on behalf on the Group of Least Development Countries. Puede consultarse en: <http://www.ldc-climate.org/wp-content/uploads/2018/02/ldc-submission-on-capacity-building-in-the-convention-and-its-kp.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1149] Khan, M. R., Robets, T., Huq, S. y Hoffmeister, V. (2018): *The Paris Framework for Climate…*, *op. cit.*, p. 11 y ss.; Mete, G. (2021): <Article 11: Capacity-building> en Van Calster, G. y Reins, L. (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton, p. 265; Dagnet, Yamide, Northrop, Eliza y Tirpak, Dennis (2015): *How to strengthen…*, *op. cit.*, pp. 2, 4;
Un ejemplo de ello también lo podemos extraer del mecanismo de desarrollo limpio establecido por el Protocolo de Kioto. La tendencia ha sido la de importar proyectos denominados como *end of pipe* que no

Este paradigma cambia con el AP, que incide en que, para la mejor aplicación del tratado, se han de establecer arreglos institucionales apropiados para potenciar las actividades relacionadas con el fomento de la capacidad[1150]. Por una parte, se destaca que aquellos que hayan sido creados bajo el marco de la Convención, van a estar al servicio del AP. De esta manera, los pilares asentados por la evolución institucional en relación con la capacidad que se constituyó para mejorar la aplicación de la Convención, van a servir para una mejor implementación del nuevo tratado internacional.

Es por ello que, el Foro de Durban, el propio OSE, el portal web sobre la creación de capacidades, así como aquellas instituciones establecidas en materia de financiación, transferencia de tecnología, adaptación o de transparencia, creada en el seno de la Convención va a seguir vigentes en la marco del AP. Aunque quedaba pendiente la continuidad del Grupo Consultivo de expertos que, en el marco de transparencia de la propia CMNUCC, tiene la función ayudar a aquellas Partes no incluidas en el Anexo I a realizar sus comunicaciones nacionales[1151]. Esta cuestión se solventó mediante una serie de decisiones que, ampliaron el mandato y procedieron a su revisión para adaptarlas al marco de transparencia establecido por el AP y el requerimiento de presentación de los informes bienales[1152].

Además de ello, si bien el articulado del tratado internacional no hace mención a órganos en concreto, en la Decisión 1/CP.21 se decide establecer el Comité de París sobre el Fomento de las Capacidades (CPFC)[1153]. Su propósito es la detección de aquellas necesidades y carencias en la aplicación de las medidas de fomento de la capacidad y será el encargado de "dirigir y supervisar el programa de trabajo" en materia de fomento de la capacidad[1154]. La propia decisión establece un período de 4 años para el establecimiento y cumplimiento del plan de trabajo. El primero fue establecido para el 2016-2020, para el desarrollo del programa de trabajo establecido[1155]. No obstante, en la COP 25, para el 2021-2024 se procedió a redefinir las áreas prioritarias, delimitando tres (a, b y c) y, en cada una de ellas, se asocian aquellas actividades que ha de realizar el Comité, a saber:

a) Mejorar la coherencia y coordinación del fomento de la capacidad en el marco de la Convención, prestando atención a evitar la

conllevan una transferencia de tecnología. Se trata de tecnología de destrucción de GEI, principalmente hidrofluorocarbonos. Sin embargo, esto no ha generado un impacto significativo en la transformación de la industria, a través de proyectos de eficiencia energética que supone el ahorro de energía o bien la utilización de energías renovables. En este sentido, ya en 2009, la Directiva 29/2009/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009, eliminó los denominados proyectos *end of pipe*, sólo aquellos denominados como *de gran calidad* basados en renovables y eficiencia energética siguieron adelante.

[1150] AP, artículo 11.5

[1151] Decisión 1/CP.16: *op. cit.*, págs. 118-120.

[1152] *Véase:* Decisión 3/CP.8; Decisión 5/CP.15; Decisión 18/CP.18; Decisión 19/CP.19; Decisión 20/CP.22; Decisión 11/CP.24.

[1153] Decisión 1/CP.21: *op. cit.*, pár. 71.

[1154] *Ibidem.*

[1155] *Ibidem*: pár. 73.

duplicación de esfuerzos, recurriendo, entre otros medios, a la colaboración con órganos de la Convención y ajenos a ella que realicen actividades relacionadas con el fomento de la capacidad, según proceda y de conformidad con sus mandatos respectivos

b) Determinar las carencias y necesidades en materia de capacidad, tanto existentes como emergentes, y recomendar formas de atenderlas

c) Promover la sensibilización, la difusión de conocimientos e información y la colaboración de los interesados con los órganos y los actores pertinentes de la Convención y ajenos a ella, según proceda y de conformidad con sus mandatos respectivos[1156].

Para llevar la implementación del programa de trabajo, se crearon en el Comité, a nivel interno, cuatro grupos de trabajo. El primer grupo tiene asignada la tarea de aquellas actividades relacionadas con el área prioritaria A, el tercer grupo se centra en actividades relacionadas con el área prioritaria C, el cuarto sobre actividades relacionadas con el área prioritaria B. El segundo, tiene encomendadas aquellas actividades que son transversales como derechos humanos, perspectiva de género, conocimiento de los pueblos indígenas y juventud.

Asimismo, para la consecución de sus objetivos, se establece que el Comité se ha de centrar en un tema o ámbito relacionado con el fortalecimiento del intercambio técnico relacionados con el fomento de la capacidad[1157]. El resultado se va a centrar en identificar las dificultades existentes respecto al ámbito concreto que se aborde, así como en aquellos casos en los que se ha conseguido con éxito[1158]. Respecto a la importancia derivada de técnica jurídica de las CDNN, para los años 2017-2018 y 2018-2019, se centró en el área de implementación de las mismas, a efectos de realizar una evaluación sobre las necesidades de fomento de la capacidad para ello[1159]. Asimismo, para el 2022, reconociendo la vinculación entre la implementación de las CDNN y el desarrollo sostenible, como se aborda en un epígrafe posterior en esta tesis, se centrará en "fomento de la capacidad para facilitar la coherencia en la implementación de las CDNN en el contexto de los planes de desarrollo nacional y de sostenibilidad"[1160].

Unas líneas parecidas fueron tratadas por el Foro de Durban en el seno del OSE. De esta manera, en su sexto período de sesiones se abordó la forma de "mejorar las capacidades de adaptación en el contexto de los Planes

[1156] *Ibidem.*

[1157] *Ibidem*: pár. 74

[1158] *Ibidem.*

[1159] Véanse los enlaces webs: <https://unfccc.int/sites/default/files/pccb_rolling_workplan.pdf>; <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/PCCB%20rolling%20workplan_2017-2020.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1160] Véase: <https://unfccc.int/process-and-meetings/bodies/constituted-bodies/paris-committee-on-capacity-building-pccb/workplan-paris-committee-on-capacity-building#annual-focus-area>, última consulta: 10 de enero de 2023.

Nacionales de Adaptación y las CDNN[1161]. En el séptimo período se abordó la "mejora de las capacidades para la implementación de las CDNN en el contexto del AP"[1162]. El octavo período de sesiones se centró en el "fortalecimiento de las instituciones a nivel nacional para apoyar las actividades de desarrollo de capacidades para la implementación de las CDNN en los Estados en desarrollo"[1163].

Teniendo en cuenta que el Foro de Durban se centra principalmente en cuestiones relativas a la monitorización y revisión de la efectividad del fomento de las capacidades, estas líneas ponen de relieve la importancia de las mismas en la evolución de los Estados en desarrollo, pues, una mayor capacidad conduce a una mejor implementación de las propias CDNN. Asimismo, los resultados en el seno del Foro de Durban, proporciona una información muy útil en el desempeño de las funciones encomendadas al CPFC.

El tratamiento de una de estas áreas temáticas establecidas en los programas de trabajo del Comité, se conducirá a través del OSE, órgano subsidiario que se encargará de la organización de la reunión anual[1164]. Asimismo, se pide a este órgano subsidiario que elabore un mandato sobre el Comité con vistas a recomendar un proyecto de decisión para ser aprobado en la COP 22[1165]. El mandato del nuevo órgano institucional se decidió en la COP y establece, entre otros asuntos, la composición, su funcionamiento[1166].

Una primera duda que surgió respecto a este Comité, dado que se encuentra establecido en una decisión de la COP y no en el propio tratado internacional, es si va a ejercer sus funciones en el marco del propio AP. A este respecto, como señalan los Profesores D´Auvergne y Nummelin, el que el nuevo órgano institucional se insertara en el marco de la Convención, responde a que, sobre la base de la experiencia, la CMA debería de definir cómo el mismo debería servir al AP[1167].

Esta cuestión se refuerza por lo establecido en la propia Decisión 1/CP.21 que establece que la COP, en su vigésima quinta sesión, "estudiará los progresos, la necesidad de prolongación, la eficacia y el mejoramiento del CPFC y adoptará las medidas que considere necesarias, con miras a formular recomendaciones a la CMA (…)"[1168]. Además, en este sentido, se ha de tener en cuenta que la institucionalización bajo la CMNUCC puede ser más duradera, por el contrario, anclar instituciones sobre tratados conexos a la misma, puede tener un efecto más limitado. De esta manera, en el segundo período de

[1161] Véase: <https://unfccc.int/topics/capacity-building/events-meetings/durban-forum/6th-durban-forum-on-capacity-building>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1162] <https://unfccc.int/topics/capacity-building/events-meetings/durban-forum/7th-durban-forum-on-capacity-building>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1163] Véase: <https://unfccc.int/8th-durban-forum>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1164] *Ibidem*: pár. 75.

[1165] *Ibidem*: pár. 76.

[1166] Decisión 2/CP.22: *Comité de París sobre el Fomento de la Capacidad*.

[1167] D´Auvergne, C. y Nummelin, M. (2017): <Capacity-building, *op. cit.*, p. 286.

[1168] Decisión 1/CP.21: *op. cit.*, pár. 81.

sesiones de la CMA, se decidió que el nuevo Comité "estará al servicio del AP de conformidad con su propósito y mandato"[1169].

Por otra parte, en su labor, el CPFC va a tener en cuenta la información contenida en las comunicaciones recibidas, el resultado de los exámenes sobre la aplicación del marco para el fomento de la capacidad, el informe de síntesis de la secretaría, el informe de recopilación y síntesis sobre la labor realizada por los órganos establecidos en virtud de la Convención y el PK, así como, los informes del Foro de Durban y el portal de fomento de la capacidad[1170]. Los informes anuales que elabora el Comité, será puestos a disposición del OSE[1171]. Pues, en última instancia, es este órgano subsidiario el que regularmente monitoriza y revisa el progreso en la implementación de los marcos (financiación, transferencia de tecnología, medidas de adaptación y mitigación, educación y comunicación de información) para la construcción de la capacidad[1172].

2.2.3.- Valor añadido del fomento de la capacidad en el AP: mecanismos formales e informales

En el contexto de las negociaciones climáticas y, más concretamente en el ámbito del fomento de capacidades la creación de un Comité para canalizar los asuntos en la materia, supone un gran avance en el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático. Sin embargo, este mecanismo de dirección y coordinación para el desarrollo del programa de trabajo sobre el fomento de la capacidad vigente, no es un obstáculo para que se realicen nuevos arreglos institucionales y otros mecanismos más informales. De hecho, como señala Mete, una de las peticiones que se realizó en el séptimo período de sesiones del Foro de Durban, fue que el Comité considerara la realización de debates tanto de manera formal como informal, de tal manera que pudiera propiciar un terreno fértil a través del intercambio de conocimientos sobre [1173].

En muchas ocasiones se ha mantenido, en los programas sobre capacidad, que la coordinación, la creación de sinergias o el trabajo colectivo en red son una fuente importante a la hora de crear entornos propicios[1174]. Por ello, se han diseñado mecanismos de diferente naturaleza que juegan un papel fundamental, no solo para el aumento de la capacidad, sino también para la sensibilización, la formación o la participación y acceso del público a la información.

En este sentido, el esfuerzo colectivo ha dado sus frutos en forma de diferentes "redes" y herramientas de evaluación, en los que se intercambian información, conocimiento y evaluación de las necesidades en materia de fomento de capacidades, propiciando también una difusión de un conjunto de

[1169] Decisión 3/CMA.2: *Arreglos institucionales iniciales para el fomento de la capacidad con arreglo al Acuerdo de París*, pár. 3.
[1170] Decisión 1/CP.21: *op. cit.*, pár. 79.
[1171] *Ibidem*.
[1172] Decisión 2/CP.7: *op. cit.*, pár. 10.
[1173] Mete, G. (2021): <Article 11…, *op. cit.*, p. 271.
[1174] Decisión 2/CP.7: *op. cit.*, pár. 15; Decisión 11/CP.8: *op. cit.*, Anexo, pár. 9; Decisión 9/CP.13: *op. cit.*, Anexo, pár. 9; Decisión 1/CP.21: *op. cit.*, pár. 73.

buenas prácticas. Propiciar la constitución de redes y comunidades de práctica se convierte en uno de los elementos claves para el fomento de la capacidad y, por ello, para la implementación de las CDNN.

Como señala el Profesor Adler, tomando la definición de los Profesores Snyder y Wenger, una comunidad de práctica "consiste en personas que están unidas tanto informal como contextualmente por un interés compartido en aprender y aplicar una práctica común", más específicamente es "una comunidad de personas que crea el tejido social del aprendizaje, y una práctica compartida que encarna el conocimiento que la comunidad desarrolla, comparte y mantiene"[1175]. Además, como señalan la Profesora Brunnée y el Profesor Toope, las comunidades de práctica van a propiciar el entendimiento común sobre una determinada materia que, unido al cumplimiento de legalidad de Fuller, conforma la denominada "ley interaccional"[1176]. En este sentido, teniendo en cuenta la influencia que pueden tener estas comunidades en las políticas para la implementación del cambio climático, constituyen un elemento clave para la implementación del AP, sobre todo partiendo de la base de que las CDNN se definen a nivel nacional[1177].

En este sentido, teniendo en cuenta que el interés común es la lucha contra el cambio climático y, además, la forma en la que las CDNN pueden implementarse a través de un conjunto de buenas prácticas en función de las realidades nacionales de cada uno, las comunidades de práctica en su trabajo en red, van a incidir en las políticas a adoptar. Asimismo, se ha de resaltar que, a efectos de desarrollar el plan de trabajo sobre el fomento de la capacidad, uno de los tres pilares requiere la coordinación y coherencia en la materia, por lo que se ha propiciar un entorno en el que participen también miembros de otros órganos que también trabajan en este sentido, en ámbito internacional, regional, nacional o local y que se encuentran fuera del ámbito de la Convención, ya sean de naturaleza pública o privada[1178].

Se pretende con estos enfoques a una mayor coherencia a considerar múltiples perspectivas, por lo que ayudan a sumar a una acción climática más ambiciosa. Este es uno de los esfuerzos para reducir, como señala la Profesora Villavicencio, "la persistente fragmentación de las instituciones a nivel internacional que tienen por objeto apoyar los esfuerzos del fomento de capacidades" y, de esta manera, superar el modelo clásico que se caracteriza por ser "ejercicios *ad hoc*, individuales, corto-placistas, manejados por donantes, que no responden a las necesidades y demandas de los países en desarrollo (…)"[1179]. Pero además va más allá, porque integra entidades públicas y privadas, de múltiples sectores y de múltiples niveles.

[1175] Adler, E. (2008): The Spread of Security Communities: Communities of Practice, Self-Restraint, and NATO´s Post-Cold War Transformation, *European Journal of International Relations*, vol. 14, p. 199.
[1176] Brunnée, J. and Toope, S. J. (2013): *Legitimacy and Legality…*, *op. cit.*, pp. 70-71
[1177] *Ibidem*: p. 61.
[1178] Podemos destacar, entre otros, OCDE, PNUMA, PNUD, Programa Ambiental Cooperativo del Sur de Asia, Confederación Sindical Internacional.
[1179] Villavicencio Calzadilla, P. (2018): <El fomento de capacidades *op. cit.*, p. 241.

El AP, en este sentido, a través de su enfoque multinivel y multisectorial, y su apoyo al trabajo en red, va a propiciar un entorno que contribuye al contacto entre los múltiples actores, tanto públicos y privados, fomentando de esta manera la aparición de estas comunidades de práctica que van a tener un papel importante en la acción colectiva del cambio climático a través de un aumento de las capacidades[1180]. Estos entornos de diálogo para el intercambio de experiencias y creación de capacidades, van a permitir alinear las acciones climáticas, tanto a nivel privado como a nivel público, y, de esta manera, tender hacia la consecución de los objetivos a largo plazo del AP. Esto refuerza la idea que expresan la Profesora Brunnée y el Profesor Toope, al afirmar que se han de establecer interacciones lo suficientemente densas para que el texto del tratado no caíga en "letra muerta"[1181].

Entre las propuestas que aumentan la densidad de interacciones y el intercambio de información, conocimientos y herramientas, pueden citarse: Centro de desarrollo de capacidades, Kit de herramientas para evaluar las brechas y necesidades de desarrollo de capacidades, La Red del CPFC, Red Internacional de Centros de Excelencia, Think-tanks para el Cambio Climático y el Grupo Oficioso de Coordinación para el Fomento de la Capacidad en el marco de la Convención y el AP. Todas ellas tienen como cometido mejorar y facilitar la aplicación del contenido de la Convención y de sus instrumentos conexos, a través de una mejora en las capacidades de aquellos Estados en desarrollo.

Asimismo, estos mecanismos de creación de capacidad que engloban diversos actores, no exclusivamente Estados u Organizaciones Internacionales, van a superar la barrera de la transmisión de conocimientos y que, en definitiva, se llegue a entendimientos compartidos sobre los mismos[1182]. La implicación de otros agentes no estatales, supone además llegar mejor a la población que, en definitiva, es la que en mayor parte debe de tender hacia un cambio en el modo de vida para atenuar el incremento de la temperatura media de la atmósfera a nivel global. Estos actores, además, pueden llegar a tener una gran influencia respecto a la definición de políticas ambientales y a lograr una mayor coordinación de las mismas[1183].

Si bien el proceso de trabajo en red y del fomento de las denominadas comunidades de práctica no es un fenómeno nuevo, el AP va a fomentar las potencialidades de las mismas, es por ello que, en el seno de un Comité sobre

---

[1180] El fomento de entornos propicios para la creación de comunidades de práctica que sean un pilar para la implementación de los instrumentos jurídicos internacionales que conforman el régimen sobre cambio climático, quedó demostrado con el Programa EUROCLIMA+. Si bien este programa es regional, de la Unión Europea, y tiene como finalidad el apoyo a América Latina para promover la mitigación y adaptación al cambio climático, la resiliencia y la inversión, no hay duda que fue el germen para la constitución de la comunidad de práctica

[1181] Brunnée, J. and Toope, S. J. (2013): *Legitimacy and Legality…*, *op. cit.*, p. 69-70.

[1182] Kalafatis, S. E., Lemos, M. C., Lo, Y. J. y Frank, K. A. (2015): Increasing information usability for climate adaptation: The role of knowledge networks and communities of practice, *Global Envirionmental Change*, vol. 32, pp. 31-32; Ensor, J. y Harvey, B. (2015): Social learning and climate change adaptation: evidence for international development practice, *WIREs Climate Change*, vol. 6, p. 510; Haas, P. M. (2016): *Epistemic communities, constructivism and international environmental politics*, Routledge, Londres-Nueva York, pp. 94- 95.

[1183] *Ibidem*: pp. 93-94,

desarrollo de capacidades, creado dentro del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, se va a potenciar tanto estructuras formales como informales. A continuación, se van a analizar un conjunto de las mismas, que van a establecerse como mecanismos para la mejora de la implementación del propio tratado internacional.

2.2.3. i) Centro de Fomento de la Capacidad (Capacity-building Hub)

En la primera reunión, celebrada en mayo de 2017, del CPFC, los Estados Partes y otros interesados que no son Partes, solicitaron la creación de un espacio común en el que se fomente un diálogo entre distintos actores sobre el desarrollo de la capacidad. En el séptimo período de reuniones del Foro de Durban sobre fomento de la capacidad, en mayo de 2018, se precisó la necesidad de la creación de espacios, tanto formales como informales, para el intercambio de conocimientos basados en casos de estudio, lecciones aprendidas o cómo ayudar a aumentar la capacidad en los Estados en desarrollo[1184].

El CPFC, acogió estas observaciones y acordó, en Katowice, la creación de un espacio dedicado a la presentación de eventos, oportunidades de trabajo en red (networking) y la exhibición práctica en la utilización de herramientas. De esta manera, se constituye un espacio de reunión de expertos, académicos y activistas a nivel local y mundial cuya misión es la de fomentar la creación y difusión de conocimientos a través de un proceso colaborativo[1185].

El primer Centro de Fomento de la Capacidad (en adelante, CFC) se celebró en la COP de Katowice y se realizaron talleres sobre, entre otros asuntos, la ayuda que ofrece NDC Partnership a los Estados en desarrollo para acceder a recursos de conocimiento técnico y financiero de vanguardia para acelerar la acción climática, el papel que juega el conocimiento de las comunidades indígenas locales sobre las soluciones naturales para la lucha contra el cambio climático, las herramientas y orientación para el desarrollo de capacidades para una acción climática sensible al género, el desarrollo sobre una red de conocimientos sobre el clima, o cómo la UE ha solventado el desarrollo de capacidades para la presentación de la primera CDNN, para la implementación de buenas prácticas y las lecciones aprendidas al respecto[1186].

Los participantes que realizaron una comunicación oral pertenecían a una diversidad de instituciones, redes, organizaciones, Partes u órganos constituidos etc. Entre ellos, pueden mencionarse, por ejemplo, el Instituto Meteorológico de Finlandia, la Gold Standard Foundation, el Instituto de Medio Ambiente y

[1184] Véase: <https://unfccc.int/topics/capacity-building/events-meetings/capacity-building-hub/capacity-building-hub-how-did-it-all-start>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1185] Para más información puede consultarse: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/PCCB_%20concept%20note_6Nov.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1186] Para más información y contenido de los distintos eventos que se realizaron en 2018, puede consultarse la página web: <https://unfccc.int/topics/capacity-building/events-meetings/capacity-building-at-sb-50/pccb-at-cop-24/capacity-building-hub-calendar-of-events>, última consulta: 10 de enero de 2023.

Desarrollo Sostenible en la Agricultura de la Academia China de Ciencias Agrícolas, la Universidad de Sussex, IKEA, la Red Sur-Sur de África Occidental sobre medición, información, verificación y transparencia, el Centro Internacional para el Cambio Climático y el Desarrollo, el Grupo Consultivo de Expertos. Como se puede comprobar la variedad respecto a la naturaleza de los mismos y que, en algunos casos, se trata de redes que actualmente están funcionando y que intentan compartir sus experiencias con los asistentes a estos talleres[1187]. A partir de esa primera reunión, se ha reunido con una periodicidad anual, coincidiendo con la celebración del período de sesiones de la COP.

2.2.3. ii) Kit de herramientas para evaluar las brechas y necesidades de desarrollo de capacidades

Para la consecución de los objetivos a largo plazo de temperatura, requiere que todos los Estados implementen políticas y medidas orientadas hacia el aumento de la resiliencia a los impactos producidos por el cambio climático y la reducción de las emisiones de GEI. Estas acciones van a ser más o menos ambiciosas dependiendo de un conjunto de factores, entre los que se pueden destacar las circunstancias nacionales y la capacidad que los mismos tengan. De esta manera, uno de los primeros pasos a los que los Estados en desarrollo se han de enfrentar es conocer su realidad respecto a la brecha que tienen respecto a la capacidad de acción.

En este sentido, el CPFC ha desarrollado un conjunto de herramientas cuya finalidad es la identificación, por parte de los Estados en desarrollo, de las necesidades y brechas de capacidad que tienen, para que, de esta manera, puedan dar soluciones a las mismas y lograr una mejor implementación de las disposiciones del AP. Como señalan Williams *et al.*, mejorar la planificación de políticas no necesariamente se traduce en una mejor implementación pues, en última instancia, la capacidad de los que implementan las medidas tomadas[1188]. Sin embargo, identificar cuáles son las deficiencias respecto a la capacidad, en todas sus dimensiones, no es una tarea fácil y más, cuando estamos haciendo alusión a Estados en desarrollo.

Es por ello que, desde el CPFC se ha aprobado el toolkit que, en su conjunto, es un procedimiento que se ha de seguir para realizar una evaluación del nivel de capacidad de acción que tienen estos Estados, identificando los pasos a seguir hasta llegar a los resultados que arrojen los puntos críticos que han de ser solventados para conseguir el pretendido objetivo, el fomento de la capacidad. Las herramientas han sido diseñadas por un conjunto de organizaciones internacionales y entidades de cooperación al desarrollo con una amplia experiencia en el aumento de las capacidades para la gestión de recursos naturales, entre ellos, puede destacarse el FMAM, la FAO, el UICN o PNUD.

En este sentido, la detección de áreas en las que debe de abordarse una mejora y, efectivamente, solucionarla, va a proporcionar un aumento de las

[1187] Mete, G. (2021): <Article 11…, *op. cit.*, p. 272.

[1188] Williams, D. S, Rosendo, S., Sadasing, O. y Celliers, L. (2020): Identifying local governance capacity needs for implementing climate change adaptation in Mauritius, *Climate Policy*, vol. 20, p. 549.

capacidades respecto al cambio climático y, por ello, proporcionar los conocimientos necesarios para la implementación de las CDNN para que, de esta manera, pueda aumentarse la eficacia del AP, aumentando la ambición y contribuyendo a los objetivos colectivos de temperatura.

La herramienta se compone de dos fases, una de evaluación y otra de acción. En la primera, se incluye tres elementos, a saber, inicio y desarrollo del plan, determinar los puntos fuertes y las brechas y necesidades y, por último, analizar, confirmas e interpretar los resultados[1189]. La segunda fase se centra en utilizar los resultados para el desarrollo de estrategias de aprendizaje y establecer un plan de monitoreo que, en última instancia, servirá para cerrar y comenzar el proceso circular. Adicionalmente, se proporciona un conjunto de prácticas que distintos Estados en desarrollo han implementado para reducir la brecha sobre la capacidad, de esta manera, en función de sus circunstancias nacionales, pueden optar por tomarlas como modelo, ayudándose de las lecciones aprendidas.

2.2.3. iii) La Red del CPFC

En la segunda reunión anual del Centro de Fomento de la Capacidad durante la celebración de la COP 25, se presentó la idea de crear e implementar una red que, articulada a través de una plataforma digital, pueda poner en contacto a los miembros que se registren y, de esta manera, compartir experiencias con los demás. Por ello, Hanna, que lidera el Grupo de Trabajo 2 del CPFC declaró que esta red "podría facilitar los diálogos sobre [el desarrollo de las capacidades] y ayudar a los interesados que son Parte y los que no son Parte a revisar sus esfuerzos de creación de capacidades"[1190]. De esta manera, el diálogo no está restringido a los Estados Partes, sino que también a aquellos que no han ratificado el texto convencional, lo que amplía aún más los sujetos a los que va dirigido.

Además de estos, pueden participar las ONG, entidades privadas y privadas, Universidades, redes, think tanks y agencias de la ONU. Según los datos proporcionados desde la página web de la CNMUCC, las ONG representan un 44% de los participantes, el sector privado un 18%, las instituciones académicas un 14%, las redes un 13%, los think tanks un 13%, las entidades públicas un 11% y las Agencias de la ONU un 10%[1191]. Por poner algunos ejemplos, son miembros Asian City Planners Network, Fondo de Adaptación, African Network of Young Leaders for Peace and Sustainable Development, Climate and Development Knowledge Network, FAO, Climate Policy Meets Urban Development, PNUMA Global Support Programme, Latin America y the Caribbean Regional Platform for Resilient Low Emission

[1189] Para una mayor información, véase: CPFC: *PCCB Toolkit to assess capacity building gaps and needs to implement the Paris Agreement*, pp. 27 y ss. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/220126_BLS21379%20UCC%20PCCB%20Toolkit.v04.pd> , última consulta: 10 de enero de 2023.

[1190] Véase: <https://unfccc.int/pccb-network#eq-5>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1191] CPFC (2022): *PCCB Network Annual Report*, UN Climate Change, p. 4. Puede consultarse en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2nd%20Annual%20Report%20PCCB%20Network.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

Development Strategies, OCDE, Transfromative Potencial of Transparency in Climate Governance, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo o el World Resource Institute.

Con esta pequeña ejemplificación, podemos ver que se trata de una gran variedad de instituciones que, incluso tienen un efecto multiplicador al integrarse además una serie de redes que ya están conformadas. Es por ello que, Chodor, que lidera el Grupo de Trabajo 3 del CPFC, lo calificó como "la red de redes"[1192]. Dado que la gobernanza policéntrica ha sido definida por las notas de "descentralización, incorporación de lo local y la capacidad de dar respuestas contextuales específicas, junto con el potencial para movilizar iniciativas empresariales", la Red que se configura, proporciona un elemento de puesta en común, donde las prácticas que son compartidas van a ser utilizadas en función del contexto o realidad específica de cada Estado o entidades subnacionales[1193]. Pero, además, sirve como elemento de cohesión, de tal manera que proporciona una coordinación entre los distintos sujetos y actores en el diseño de la acción climática.

Las líneas sobre las que se desarrolla el diálogo están en consonancia con las áreas de trabajo del CPFC. Estas se desarrollan a través de tres tipos de acciones, a saber, intercambio técnico y/o actividades de aprendizaje entre pares (a través de talleres, seminarios webs, convocatoria abierta para la presentación de informes técnicos y compendios), actividades de divulgación y actividades de participación (reuniones conjuntas, por temáticas, regionales, etc.).

2.2.3. iv) Red Internacional de Centros de Excelencia y Think-tanks

El AP establece, en su artículo 11.3, que "todas las Partes deberían cooperar para mejorar la capacidad de las Partes que son países en desarrollo de aplicar el presente Acuerdo". Para dar efectividad a esta disposición, en la COP 22, celebrada en Marrakech, se lanzó la Red Internacional de Centros de Excelencia y Think-tanks, 4C Maroc, que se configura como una plataforma nacional para incentivar el diálogo sobre el fomento de la capacidad. Esta pone su énfasis en el aumento de la capacidad a través de la cooperación Sur-Sur.

Debido a que los impactos del cambio climático van a tener especial incidencia en los Estados africanos, se ha de combatir la vulnerabilidad que presentan a través de la implementación de medidas de adaptación. Es por ello que especialmente, la plataforma se va a centrar en el componente de adaptación, tanto su inclusión en las CDNN, así como su implementación. En este sentido, Marruecos se ofrece para liderar la lucha contra el cambio climático a través de la experiencia que tiene en la configuración de su modelo para combatir y adaptarse al mismo. Pretende el aumento de las capacidades de los demás Estados africanos a través de las prácticas que se han implementado, así

[1192] Véase: <https://unfccc.int/pccb-network#eq-5>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1193] Voß, J. P. y Schroth, F. (2018): <Experimentation: The Politics of Innovation and Learning in Polycentric Governance>, en Jordan, A., Huitema, D., Van Asselt, H. y Forster, J. (eds.): *Governing Climate Change: Polycentrity in Action?*, Cambridge University Press, Cambridge, p. 100.

como, el intercambio de información o la impartición de formación "a la carta", en función de las necesidades concretas.

Esto incide en la cooperación de los distintos Estados y, por lo tanto, en el aumento de capacidad de aquellos que toman decisiones para definir la acción climática que se va a realizar, de tal manera que, el diseño de políticas sobre la materia, sea coherente y coordinada para el beneficio de todos. En ese sentido, se han firmado un conjunto de memorandos de entendimiento entre 4C Maroc y distintas entidades que, entre otras cuestiones, pretenden establecer una armonización en el intercambio de información, la consulta sobre la implicación de los distintos actores locales, nacionales y regionales en la ejecución de iniciativas conjuntas, la capacitación en finanzas climáticas, la capacitación del sector privado o el fortalecimiento de las relaciones de cooperación sobre medio ambiente y desarrollo sostenible para aunar tanto conocimiento como recursos para el aumento de ambición de las acciones para el desarrollo de capacidades en Marruecos y África[1194].

Estos memorandos de entendimiento han de ser entendidos como un acuerdo entre socios para emprender un proyecto sobre el aumento de las capacidades, por lo que va a expresar la voluntad común de las partes que lo firman, que se va a concretar en unas líneas de acción común. En este sentido, no se está haciendo referencia a los conocidos memorandos de entendimiento celebrados entre Estados que, como señala Aust, pueden incluso tener la naturaleza jurídica de tratado, a pesar de su denominación[1195].

La organización de esta red, se compone de una estructura conformada por una plataforma de Investigación, Experiencia y Formación, que tiene como función proporcionar apoyo científico para mejorar la toma de decisiones que contribuya al desarrollo de políticas climáticas adecuadas. La plataforma incluye al sector privado, que tiene como función proporcionar servicios de desarrollo de capacidades para incentivar la transición hacia modelos más sostenibles, a la sociedad civil, que tiene como función principal, mejorar la concienciación sobre la amenaza y su participación en las políticas públicas. Asimismo, forma parte de esta plataforma para el sector público y la territorialización. En este sentido, se reconoce la especial vulnerabilidad a los efectos del cambio climático que tienen los Estados africanos.

Son cuatro sus líneas de acción, a saber, "contribuir a la construcción de capacidades de los actores nacionales en cambio climático, capitalizar información/conocimiento/ saber hacer sobre vulnerabilidad, adaptación, mitigación y financiamiento relacionado con el cambio climático, desarrollar herramientas de apoyo a la toma de decisiones en materia de cambio climático y contribuir al esfuerzo global sobre el cambio climático mediante la creación de redes, el intercambio de experiencias y el establecimiento de una vigilancia tecnológica y científica"[1196].

[1194] Estos memorandos de entendimiento pueden consultarse en: <http://www.4c.ma/cooperations-partenariats?lang=en>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1195] Aust, A. (2007): *Modern Treaty Law…, op. cit.*, p. 32.

[1196] Véase la página web: <http://www.4c.ma/4c-maroc?lang=en>, última consulta: 10 de enero de 2023.

Todas estas líneas, orientadas hacia una mejor implementación del AP a través del fomento de capacidad, se va a desarrollar en el marco de cinco programas: "apoyo a la implementación de compromisos climáticos, asociación y territorialización de la acción climática, cooperación Sur-Sur, apoyo a la consideración del cambio climático en las políticas de desarrollo y el monitoreo y comunicación sobre cambio climático"[1197].

2.2.3. v) Grupo Oficioso de Coordinación para el Fomento de la Capacidad en el marco de la Convención y el Acuerdo de París

Dentro del ámbito de la CPFC, existía cierta preocupación respecto a que la implementación de acciones para el fomento de la capacidad se realizara de una manera coherente y coordinada[1198]. En este sentido, se ha de indicar que el tema en cuestión, para que despliegue todo su potencial, es necesario tener en cuenta todas las dimensiones asociadas como, por ejemplo, la necesidad de financiación a los Estados en desarrollo para su correcta implementación. De esta manera, este asunto fue tratado mediante la constitución de una mesa redonda que se celebró el 23 de junio de 2020. En esta, estuvieron presente tanto los miembros pertenecientes al Comité como los representantes de otros órganos constituidos en virtud del CMNUCC, del Mecanismo Financiero y de la Acción para el Empoderamiento Climático[1199].

Es por ello que, para dar respuesta a los riesgos que supone una mala coordinación entre elementos interrelacionados como capacidad-financiación, o capacidad-ambición, capacidad-adaptación, capacidad-tecnología, entre otros, se decidió la constitución de un grupo oficioso que, dependiendo del CPFC, abordara esta cuestión. De esta manera, se consideraría mejor los efectos sinérgicos que pueden aumentar la eficacia en la implementación del AP. Así mismo, se decide que deberá estar integrado por representantes de los órganos constituidos, entidades operativas y procesos que guardan relación, entre otros, financiación, tecnología, daños y perjuicios, empoderamiento climático o género[1200].

Se ha reunido hasta en tres ocasiones, abordando los aspectos más relevantes en los que resulta necesario implementar medidas de

---

[1197] *Ibidem.*

[1198] Véase la página web: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/BEP_Day_Event_Summary-PCCB.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1199] Véase: Anexo II: *Concept note on establishing an informal coordination group for capacity-building under the Convention and the Paris Agreement,* del Doc. FCCC/SBI/2020/13: p. 28.

[1200] Los representantes que configuran este grupo oficioso, pertenecen al proceso de Acción para el Empoderamiento Climático, el Comité de Adaptación, la Secretaría de la Junta del Fondo de Adaptación, el Centro y Red de Tecnología Climática, el Grupo Consultivo de Expertos, el Programa de Trabajo Mejorado de Lima sobre Género, el Comité Ejecutivo del Mecanismo de Varsovia para Pérdidas y Daños, Grupo de Trabajo Facilitador de la Plataforma de Comunidades Locales y Pueblos Indígenas, secretaría del Fondo Verde para el Clima, Comité de Expertos se Katowice sobre los impactos de la Implementación de Medidas de Respuesta, Grupo de Expertos de Países Desarrollados, Comité Ejecutivo del Comité Permanente de Finanzas y Tecnología.
Véase: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/ICG%20members%20-%202022.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

coordinación[1201]. Entre otras, identificó ciertas vías para canalizar la coordinación y la colaboración, entre ellas, el establecimiento de las necesidades por los propios países en desarrollo, la adopción de un enfoque a largo plazo para abordar las brechas de capacidad como parte integral de la asistencia técnica, evitar la duplicación de esfuerzos aprovechando la complementariedad de los procesos, la inclusión de la perspectiva de género en la formulación de proyectos, permitir el intercambio de experiencias y la creación de redes y el aprendizaje entre pares y, la mejora del seguimiento y la evaluación de los esfuerzos de creación de capacidad para determinar el grado de eficacia[1202].

2.3.- La transferencia de tecnología

La tecnología ha sido un aspecto clave que se puso de relieve en la Declaración adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. De esta manera, reconoce que la aceleración de la ciencia y la tecnología ha permitido a la humanidad la adquisición de un poder de transformación de la naturaleza sin precedentes[1203]. Sin embargo, también reconoce que la ciencia y la tecnología, ha permitido al ser humano tener la capacidad para mejorar el medio ambiente[1204]. Es por ello que, en gran medida, la elección de las tecnologías en el pasado, han provocado la situación climática actual y, por lo tanto, la elección que realicemos ahora, puede agravar o mejorar el problema.

En este aspecto positivo de la tecnología y en el reconocimiento de la menor posibilidad de adquisición de la misma, surge la transferencia de la tecnología como un mecanismo para ayudar a los Estados en desarrollo a su consecución y, por lo tanto, a mejorar la eficacia de las respuestas a los problemas ambientales. Es por ello que, se pone en evidencia, la necesidad de coordinar ciertos aspectos que se encuentran interconectados, a saber, tecnología-financiación-aumento de las capacidades.

En el ámbito del cambio climático, estas interrelaciones van a tener una repercusión directa sobre el nivel de ambición que los Estados en desarrollo están dispuestos a asumir. En este sentido, cabe recordar que muchos de ellos han presentado una primera CDNN y, asimismo, una segunda o actualizada que, contiene un objetivo de reducción de GEI incondicional y otro condicionado. La consecución de estos objetivos condicionados va a depender de los factores a los que hemos hecho alusión. Por lo tanto, la transferencia de tecnología se convierte en un elemento esencial para que los Estados en desarrollo puedan

[1201] La primera reunión se celebró el 8 de junio de 2021, la segunda, el 11 de noviembre de 2021 y, la tercera, el 11 de noviembre de 2021. Véase: <https://unfccc.int/PCCB-ICG#eq-1>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1202] ICG (2022): *Summary of submissions by members of the ICG on efforts to address capacity gaps and needs*, p. 4.
Puede consultarse en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/PCCB%20briefing%20note_Findings%202021%20ICG%20Survey.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1203] *Ibidem*: pár. 1.

[1204] *Ibidem*: pár. 5.

implementar sus CDNN me una manera más efectiva y, además, asumir un nivel mayor de ambición.

En este contexto, se pretende abordar a continuación el desarrollo que la transferencia de tecnología ha tenido conforme el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático ha ido desarrollándose. En primer epígrafe se tratará sobre el tema en cuestión a través de lo establecido por la CMNUCC y el PK. En un segundo epígrafe se pondrá de relieve los aportes que el AP aporta a esta cuestión. En este sentido, se abordará aquellos aspectos en los que se hace especial mención a la constitución de nuevos órganos y la constitución de redes que pretenden canalizar el proceso de transferencia tecnológica, ya sea dentro o fuera del régimen jurídico.

2.3.1.- La evolución de la transferencia de tecnología en el contexto de la CMNUCC y del Protocolo de Kioto

La Declaración de Estocolmo puso de relieve la necesidad del uso de la tecnología para conseguir beneficios positivos para el medio ambiente. Desde este momento, se puso en la agenda esta cuestión que, sería contextualizada en función de las realidades nacionales de cada Estado. Es por ello que, la transferencia de tecnología, se convierte en un aspecto de equidad y que, a la misma vez, es el camino a seguir para una acción colectiva más eficaz para combatir los problemas atmosféricos de escala global. Una primera aproximación a este aspecto, fue introducido en el régimen jurídico internacional en materia de protección de la capa de ozono, el cual se caracteriza por su gran eficacia.

Este régimen jurídico, realiza una aproximación al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas a través de un elemento temporal, de tal manera que concede a los Estados en desarrollo más tiempo para dar cumplimiento a sus obligaciones de eliminación de sustancias que agotan la capa de ozono. Asimismo, para conseguir el efectivo cumplimiento de las obligaciones por aquellos Estados que están en desarrollo, se incide en la necesidad de establecer una cooperación internacional tanto financiera como de transferencia de tecnología[1205]. Como señala el Profesor Sullivan a este respecto, el Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono se muestra como un ejemplo de éxito de la transferencia de tecnología ambiental[1206].

Sin embargo, una gran parte de la doctrina ha considerado que el modelo de transferencia de tecnología establecido en dicho régimen, podría no ser tan efectivo en el ámbito del cambio climático, por diferentes cuestiones. De esta manera, se incide en que las barreras a superar en el caso de las sustancias que agotan la capa de ozono, son diferentes a las presentadas en el ámbito del

[1205] Art. 5.8 del Protocolo de Montreal

[1206] Sullivan, K. M. (2019): Implementing the UNFCCC technology mechanism and the 5 "PS": progress, practicalities, priorities, pathways and the public sector, *Law Environmental and Development Journal*, vol. 12/1, p. 26.

cambio climático[1207]. En esta línea, las Profesoras De Connick y Fischer y los Profesores Newell y Ueno destacan que, la naturaleza de los problemas, agotamiento de la capa de ozono y cambio climático, es distinta respecto a su dimensión de los cambios necesarios para dar una solución, las fuentes de emisiones generadoras del problema y los costes que conlleva las acciones a tomar[1208].

En este contexto, la CMNUCC establece que todas las Partes, atendiendo a las responsabilidades comunes pero diferenciadas, deberán "[p]romover y apoyar con su cooperación al desarrollo, la aplicación y la difusión, incluida la transferencia, de tecnologías […]"[1209]. De esta manera, el art. 4.3, especifica la aplicación del principio, imponiendo la obligación de transferir tecnología y recursos financieros a los Estados desarrollados, es decir, aquellos que figuran en el anexo II. La eficacia del texto convencional, se hace depender, entre otras cuestiones, de estos elementos pues, como se advierte en el art. 4.7, "[l]a medida en que las Partes que son países en desarrollo lleven a la práctica efectivamente sus compromisos en virtud de la Convención dependerán de la manera en que las Partes que son países desarrollados lleven a la práctica efectivamente sus compromisos relativos a los recursos financieros y la transferencia de tecnología […]".

Asimismo, se establece que el OSACT, bajo la dirección de la COP, será el encargado de identificar aquellas tecnologías y conocimientos considerados como innovadores, que sean más eficientes y avanzados[1210]. En esta línea, deberá de prestar asesoramiento sobre los posibles mecanismos. tanto para el desarrollo como para la transferencia de las mismas[1211]. Es por ello que, en última instancia, estas líneas generales marcadas por la Convención han de ser concretadas a través de los diferentes instrumentos jurídicos al alcance, ya sea con la aprobación de las correspondientes decisiones o bien con la adopción de un tratado conexo a la Convención, por parte de la COP.

En esta línea, en la COP 3 celebrada en Berlín, se pide a la Secretaría a que realice un inventario y una "evaluación de las tecnologías y los conocimientos ecológicamente racionales y económicamente viables conducentes a mitigar el cambio climático y facilitar la adaptación a éste", debiendo presentarse en el segundo período de sesiones[1212]. En este sentido, la tecnología no abarca exclusivamente aquellas que tienen por finalidad reducir los GEI, sino que también incluye a aquellas otras para aumentar la adaptación a los impactos del cambio climático. Para la elaboración del informe, se recomienda que recurra a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible,

[1207] *Ibidem*. Sullivan señala que las principales barreras a las que se tenía que enfrentar la transferencia de tecnología estaban vinculadas a la incertidumbre sobre los estándares normativos que se iban a establecer y, asimismo, a lo seguros privados.

[1208] De Connick, H. Fischer, C., Newell, R. G. y Ueno, T. (2008): International technology-oriented agreements to address climate change, *Energy Policy*, vol. 36, p. 346.

[1209] Art. 4.c) de la CMNUCC.

[1210] Art. 9 c) de la CMNUCC

[1211] *Ibidem.*

[1212] Decisión 13/CP.1: *Transferencia de tecnología*. pár. 1 b), contenida en el Doc. FCCC/CP/1995/7/Add.1: *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su primer periodo de sesiones, celebrado en Berlín del 29 de marzo al 7 de abril de 1995*, p. 37

organismos de Naciones Unidas, el IPCC y el OSACT. Asimismo, se solicita a las Partes del anexo II que aporten información para la confección de dicho inventario.

A pesar de ello, la información presentada por estas careció de la suficiente concreción para realizar un informe de calidad que reflejara un cuadro completo de las actividades de transferencia de tecnología. Por ello, en la COP 2 celebrada en Ginebra, se instó a la Secretaría la realización de un nuevo informe, que, además, incorpore las necesidades tecnológicas de los Estados Partes no incluidos en el anexo I[1213]. Las medidas que adopta para ello son, por un lado, pedir al OSE una evaluación de la transferencia de tecnología que se da entre los Estados[1214]. Por otro lado, instar a las Partes del anexo II a que, en sus comunicaciones nacionales, incorpore información sobre las medidas de transferencia de tecnología que han adoptado[1215].

De esta manera, se llegó a la COP 3 en la que se adoptó el PK, como instrumento conexo a la Convención y que pretende mejorar la aplicación de la misma. En la misma línea que la CMNUCC, el PK establece que se las Partes "[c]ooperarán en la promoción de modalidades eficaces para el desarrollo, la aplicación y la difusión de tecnologías […] y adoptarán todas las medidas viables para promover facilitar y financiar […] la transferencia de esos recursos o el acceso a ellos, en particular en beneficio de los países en desarrollo, incluidas la formulación de políticas y programas para la transferencia efectiva de tecnologías ecológicamente racionales que sean de propiedad pública o de dominio público y la creación en el sector privado de un clima propicio que permita promover la transferencia de tecnologías […] y el acceso a éstas"[1216].

En la redacción de la disposición, llama la atención la mención que hace a la transferencia de tecnología de "propiedad o dominio público", distinguiéndola de las tecnologías disponibles por el sector privado, para el que se ha de crear "un clima propicio que permita promover" la misma. Esta distinción vislumbra la reflexión realizada ante un problema o barrera a solventar, los derechos de propiedad intelectual, que será muy debatido. Como señalan la Profesora De Connick y el Profesor Sagar, muchos países en desarrollo no cuentan con normativa sobre los derechos de propiedad intelectual, lo que supone un impedimento en la transferencia tecnológica[1217].

El PK, como señala el Profesor Zhou, proporciona un enfoque que da más peso al sector privado, en comparación con la CMNUCC, de tal manera que, la creación de entornos propicios va a ser la clave para incentivar la transferencia tecnológica a través del sector privado[1218]. Asimismo, la tecnología debería de

---

[1213] Decisión 7/CP.2: *Desarrollo y transferencia de tecnología*, pár. 2 a), contenida en el Doc. *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su segundo período de sesiones, celebrado en Ginebra del 8 al 19 de julio de 1996*, p. 8.

[1214] *Ibidem*: 3

[1215] *Ibidem*: 4

[1216] Art. 10 c) PK.

[1217] De Connick, H. y Sagar, A. (2017): <Technology Transfer…, *op. cit.*, pp. 262-263.

[1218] Zhou, C. (2019): *The Legal Barriers to Technology Transfer under the UN Framework Convention: The Example of China*, Springer Nature, Singapore, p. 127.

ser de calidad, evitando de este modo aquellas que son baratas y con escaso impacto en la reducción GEI y/o adaptación al cambio climático. Por otro lado, la cooperación internacional en esta materia, pasa por la colaboración de los países desarrollados que, deben de establecer sus necesidades tecnológicas y, además, reproducir un sistema de transparencia que genere confianza de los países que transfieren la tecnología. Estas cuestiones, se dejan en el aire, toda vez que a diferencia de lo que acontece con las obligaciones jurídicas de reducción de emisiones GEI, no se establecen obligaciones jurídicas concretas, sino que, se deja a la discrecionalidad de cómo cada Estado Parte lo implementa a nivel nacional. Asimismo, la creación de entornos propicios recae en la implementación que realice cada una de las Partes.

De esta manera, el PK introduce mecanismos de flexibilidad, con vistas a ayudar a los Estados del anexo I a cumplir con sus compromisos de reducción o limitación de GEI. Como indican Juste y Catillo, estos mecanismos tienen una doble virtualidad, por un lado, la de "ayudar a las Partes no incluidas en el anexo I a lograr un desarrollo sostenible compatible con la lucha contra el cambio climático; y, por otra parte, ayudar a las Partes incluidas en el anexo I a dar cumplimiento a sus compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones"[1219]. En este sentido, el mecanismo de desarrollo limpio (en adelante, MDL), aun no teniendo una referencia específica en el PK, sirve para la canalización de la inversión privada, que propicia la transferencia de tecnología. Como indica el Profesor Escribano, esta técnica va a posibilitar "que las empresas o los Estados que han de reducir emisiones contaminantes a tenor del Protocolo de Kioto, puedan invertir en proyectos de reducción de emisiones en los países en vías de desarrollo"[1220].

No obstante, ni la CMNUCC ni el PK establece una definición jurídica sobre tecnologías ecológicamente racionales o transferencia de la misma. En este sentido, el IPCC, en un informe especial, definió la transferencia como "un amplio conjunto de procesos que abarcan el aporte de conocimiento especializados, experiencia y equipo para mitigar y adaptarse al cambio climático y que tienen lugar entre diferentes partes interesadas, como gobiernos, entidades del sector privado, instituciones financieras, ONG e instituciones de investigación/educación[1221]. Si bien, esta definición sirvió de guía, se han presentado dificultades para logar una estandarización, en parte, debido a la necesidad de desarrollar las disposiciones de la CMNUCC.

En la COP 7, se adoptaron los denominados Acuerdos de Marrakech que, entre otras, se aprueba una decisión para la implementación la transferencia de

[1219] Juste Ruiz, J. y Castillo Daudi, M. (2014): *La Protección del Medio Ambiente…*, *op. cit.*, p. 136

[1220] Escribano Úbeda-Portugués, J. (2013): <Cambio climático y desarrollo sostenible: el papel de Naciones Unidas y la Unión Europea>, en Escribano Úbeda-Portugués, J. (coord..): *Cambio climático, política, economía y derecho: desafíos para la Comunidad internacional*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, Colección electrónica núm. 3, p. 65.

[1221] IPCC (2000): *Informe Especial del IPCC: Cuestiones metodológicas y tecnológicas en la transparencia de tecnología*, Cambridge University Press, p. 3.

tecnología[1222]. En esta, se decidió establecer un grupo de expertos con el objetivo de mejorar la aplicación del artículo 4.5 de la CMNUCC, a través del análisis y determinación del modo de facilitación y promoción de las actividades relacionadas con la materia, así como la recomendación al OSACT[1223]. Este grupo ha de informar anualmente sobre su labor y la designación de sus miembros es realizada por las Partes, por dos años prorrogables por otros dos, de entre especialistas en áreas como las "tecnologías de mitigación de GEI y de adaptación, evaluaciones tecnológicas, tecnología de la información, economía de recursos y desarrollo social"[1224].

Respecto a su composición, cabe mencionar su carácter heterogéneo fomentando la representación, no solamente de los distintos grupos de Estados con intereses próximos, sino que además se incide en la interrelación que debe guardar con las Organizaciones internacionales que sean competentes por la materia. De esta manera, de los veinte miembros que conforman este órgano, tres miembros serán designados por cada una de las regiones de las Partes no incluidas en el anexo I (África, Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe), un miembro por los PEID, siete miembros por las Partes incluidas en el anexo I y, finalmente, tres miembros por las Organizaciones internacionales competentes por la materia[1225].

El enfoque utilizado para ello es nacional, sectorial e integrado, de tal manera que para que el proceso de desarrollo y transferencia de tecnologías ecológicamente racionales sea eficaz, es necesario la colaboración del sector privado, los gobiernos, las instituciones bilaterales y multilaterales, las ONG y las instituciones universitarias y de investigación[1226]. Las necesidades son detectadas a nivel nacional, al igual que las medidas que se han de adoptar para la creación de un entorno propicio para incentivar el proceso. Esta cuestión, estaría en consonancia con el aumento de la capacidad y la financiación de los Estados en desarrollo pues, sin realizar una evaluación inicial sería imposible detectar todos los déficits para que la implementación de estas medidas sea eficaz.

En esta línea, se establecen como temas claves, a la hora de tomar medidas significativas y eficaces, la determinación y evaluación de las necesidades en materia de tecnología, la creación de un sistema de transmisión de información entre los distintos interesados, la creación de un entorno favorable a través de medidas gubernamentales que eliminen las barreras técnicas, jurídicas y administrativas, el fomento de la capacidad y el establecimiento de mecanismos para la transferencia con el fin de facilitar el apoyo de actividades financieras, institucionales y metodológicas, que supongan

[1222] Decisión 4/CP.7: *Desarrollo y transferencia de tecnología (decisiones 4/CP.4 y 9/CP.5)*, contenida en el Doc. FCCC/CP/2001/13/Add.1: *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su séptimo período de sesiones, celebrado en Marrakech del 29 de octubre al 10 de noviembre de 2001*, de 21 de enero de 2002.
[1223] *Ibidem*: pár. 2.
[1224] Apéndice, Decisión 4/CP.7: *op. cit.*, págs. 3-7.
[1225] Anexo, Decisión 4/CP.7: *op. cit.*, pár. 26.
[1226] *Ibidem*: pár. 2.

una mejora en la coordinación de los interesados de los distintos Estados y regiones y, un mayor esfuerzo para acelerar el proceso[1227].

Sin embargo, el MDL establecido por el PK, no logró satisfacer las expectativas, pues, como señalan las Profesoras Andonova, Castro y Chelminsky, los proyectos realizados no se han distribuidos de una manera equitativa, de tal manera que China, India y Brasil concentraban el 74% de los proyectos que se registraron, a lo que se ha de sumar los distintos intereses que presentaban los inversores de los mismos[1228]. Asimismo, como resalta , siguiendo la definición establecida por el IPCC, los aspectos o indicadores para la medición de la transferencia de tecnología, deberían de basarse teniendo en cuenta: si las mismas se originan en el Estado que las va a recibir (esta cuestión se asociaría al aumento de capacidad), si estas son realmente nuevas o mejoradas (es decir, que no se encuentren ya implementadas en el Estado receptor) y, por último, si el conocimiento y capacidad se originan en el Estado que recibe la tecnología[1229]. Esto conllevaría a la consecución de un enfoque más transparente sobre esta cuestión.

En este sentido, como señalan las Profesoras Andonova, Castro y Chelminsky, en el caso de China e India, la creación de capacidad tecnológica a nivel nacional respecto a la energía eólica se dio con anterioridad al MDL, además de ello, los canales para realizar la transferencia de tecnología ya eran existentes también. Por estas cuestiones, no aportaron grandes beneficios si tenemos en cuenta la definición dada por el IPCC a este respecto o siguiendo los indicadores aportados por Connick *et. al.*

Ante estos déficits y gaps detectados, en el Plan de Bali, se ve la necesidad de iniciar "un proceso global que permita la aplicación plena, eficaz y sostenida de la Convención, a fin de llegar a una conclusión acordada […]"[1230]. Esto pasaba por "[l]a intensificación de la labor relativa al desarrollo y la transferencia de tecnología en apoyo de las medidas de mitigación y adaptación […]", que conllevaba "el examen de:

[1227] *Ibidem*: párs. 3 y ss.

[1228] Andonova, L. B., Castro, P. y Chelmisnky, K. (2018): <Transfering Technologies: The Polycentric Governance of Clean Energy Tecnnology>, en Jordan, A., Huitema, D., Van Asselt, H. y Forster, J. (eds.): *Governing Climate Change: Polycentrity in Action?*, Cambridge University Press, p. 270.

[1229] De Connick, H., Haake, F. y Van der Linden, N. (2007): Technology transfer in the Clean Development Mechanism, *Climate Policy*, vol. 7, p. 446.

En este sentido, la Profesora Castro, realiza un análisis y evaluación sobre el MDL, llegando a la conclusión que, según se utilice, puede producir tanto efectos positivos como negativos. Los negativos afectan al nivel de reducción de las emisiones a través del MDL y si los Estados perceptores asumen posteriormente metas de reducción de emisiones GEI. Respecto a los positivos, destaca la contribución a fomentarla inversión en tecnologías limpias y el potencial capitalizador que tiene el mecanismo en los países menos adelantados. Véase: Castro, P. (2014): *Climate Change Mitigation in Developing Countries: A Critical Assessment of the Clean Development Mechanism*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton, pp. 162-163.

[1230] Decisión 1/CP.13: *Plan de Acción de Bali*, pár.1, contenida en el Doc. FCCC/CP/2007/6/Add.1: *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 13º período de sesiones, celebrado en Bali del 3 al 15 de diciembre de 2007*, p. 3.

- Mecanismos para suprimir obstáculos en el desarrollo y transferencia a los Estados Partes en desarrollo y proporcionar recursos financieros, con el objetivo de promover el acceso a las tecnologías

- Mecanismos para acelerar el "despliegue, la difusión y transferencia de tecnologías ecológicamente racionales y asequibles"

- Fomento de la "cooperación en la investigación y el desarrollo de tecnologías existentes, nuevas e innovadoras"

- Aumento de "[l]a eficacia de mecanismos e instrumentos para la cooperación tecnológica en sectores específicos"[1231].

De esta manera, en 2010 se debatió sobre la creación de un nuevo órgano cuyo objetivo principal fuera el desarrollo y la transferencia de tecnologías climáticamente racionales a los países en desarrollo, tanto para la reducir las emisiones GEI como para adaptarse a los efectos adversos del cambio climático[1232]. Este nuevo órgano, el Mecanismo Tecnológico para facilitar la realización de actividades con el fin de alcanzar este objetivo (en adelante, MT), afrontaría los retos existentes para la creación de un marco tecnológico integral. Este se compone de dos componentes: el Comité Ejecutivo de Tecnología (en adelante, CET) y el Centro y Red de Tecnología del Clima (CRTC). El MT va a actuar bajo la orientación de la COP, por lo que se da una estructura de interrelaciones triangulares, con participación de Estados, otros órganos, organizaciones internacionales, sector privado, etc.

El CET, compuesto por veinte expertos elegidos por la COP y designados por las Partes (nueve procedentes de las Partes del anexo I y tres de cada una de las regiones de las Partes no incluidas en el anexo I: África, Asia y el Pacífico, y América Latina y el Caribe), un miembro de un PEID y un miembro de un PMA[1233]. Los expertos tienen que representar un equipo inter y multidisciplinar, de tal forma que se alienta a las Partes que designen miembros de tal manera que exista un equilibrio de conocimientos técnicos, jurídicos, normativos, sociales, de desarrollo y financieros[1234]. Las características de su composición radican en los elementos vinculados a la propia transferencia de tecnología, a saber, innovación e investigación, financiación para su puesta en práctica y situaciones sociales, económicas y de capacidad específicas que cada Estado en desarrollo presente.

En cualquier caso, la fase inicial de detección de las necesidades tecnológicas, sigue radicando en las evaluaciones a nivel nacional de las mismas, continúa, por lo tanto, con el enfoque nacional. Este enfoque nacional,

---

[1231] *Ibidem*: pár. 1 d).

[1232] Decisión 1/CP.16: *Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención*, pár. 115, contenida en el Doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1: *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010*, pp. 20-21.

[1233] Apéndice IV de la Decisión 1/CP.16: *op. cit.*, pár. 1.

[1234] *Ibidem*: pár. 3.

se plasma no sólo en la evaluación de las necesidades, sino, además, en la consolidación de sistemas nacionales de innovación en los países en desarrollo. Tal es así que, como destacan Ockwell y Byrne, en octubre de 2014 se realizó un taller sobre "fortalecimiento de los sistemas nacionales de innovación en los países en desarrollo", lo que marca un nuevo pilar en el mecanismo para el desarrollo y la transferencia de tecnología climática[1235]. Estos autores dan una definición más actualizada de estos sistemas, definiéndolos como una "red de actores (por ejemplo, empresas, universidades, institutos de investigación, departamentos gubernamentales, ONG) dentro de la cual ocurre el desarrollo, la transferencia y adopción de tecnología […] el entorno institucional constituye la parte central del contexto dentro del que esta red de actores opera"[1236].

Las funciones del CET se concretan en: proporcionar una visión general de las necesidades de tecnología climática de los Estados en desarrollo, analizar las cuestiones políticas y técnicas relacionadas con el desarrollo y la transferencia de tecnología, recomendar acciones y orientaciones para ello, promover y facilitar la colaboración entre las Partes y recomendar acciones para afrontar las posibles barreras. Asimismo, va a promover la coherencia y la sinergia dentro del MET, estableciendo las áreas que se van a considerar prioritarias, las cuales van a ser detalladas en un plan de trabajo. Este tendrá un horizonte bianual o mayor, en este último caso se complementará las correspondientes actualizaciones[1237]. Para el período 2012-2013, estaba en la agenda de trabajo la preparación de un inventario de trabajo en el que se identificaran aquellas entidades activas en el área de la tecnología, que permitiera establecer los posibles vínculos entre ellas[1238].

Por su parte, el CRTC, alojado en el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, se centra en la implementación del MET, de tal manera que, entre sus principales funciones, se ocupa de brindar asistencia técnica gratuita y desarrollo de capacidades de los Estados en desarrollo en temas relacionados con la tecnología climática. Entre sus primeras asistencias cuenta, entre otras, el asesoramiento para el diseño a nivel nacional de una red de vigilancia sobre la resiliencia de los ecosistemas frente al cambio climático, monitorización a nivel nacional del impacto producido por las medidas de adaptación adoptadas, identificación de necesidades tecnológicas, diseño y producción de placas fotovoltaicas o desarrollo de proyectos de eficiencia energética en el sector industrial y de servicios[1239]. Es significativo señalar que, todas las asistencias realizadas sobre distintas cuestiones que les ha sido planteadas, se encuentran disponibles públicamente en su página web que, además, en cada uno de ellos

[1235] Ockwell, D. y Byrne, R. (2016): Improving technology transfer through national system innovation: climate relevant innovation-system builders (CRIBs), *Climate Policy*, vol. 16, p. 837.
[1236] *Ibidem*, p. 839-840.
[1237] Para más información, véase: <https://unfccc.int/ttclear/tec/documents.html>, última consulta: 10 de enero de 2023.
[1238] Doc. FCCC/SB/2012/1: *Report on the linkage modalities and the rolling workplan of the Technology Executive Committee for 2012-2013*, 7-8 y ss.
[1239] Para tener más información sobre las asistencias prestadas, puede consultarse en: <https://www.ctc-n.org/technical-assistance/data>, última consulta: 10 de enero de 2023.

se interrelaciona con los Objetivos de Desarrollo Sostenibles con los que guarda sinergia[1240].

Respecto a la financiación del MET, la cuestión fue polémica, por la división entre Estados en desarrollo y desarrollados. Como señalan Coninck y Sagar, los primeros partidarios de una financiación estable a través de un "sólido vínculo entre el Fondo Verde para el Clima y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial", mientras que los segundos se han resistido a esta propuesta, siendo partidarios de que el propio Fondo para el Clima sea quien evalúe los beneficios de mitigación o adaptación que generan las distintas acciones[1241].

2.3.2.- La transferencia de tecnología en el AP

El AP aborda la transferencia de tecnología en el artículo 10, en el que se expresa el entendimiento común de las Partes respecto a una "visión a largo plazo sobre la importancia de hacer plenamente efectivos el desarrollo y la transferencia de tecnología para mejorar la resiliencia al cambio climático y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero"[1242]. De esta manera, reconoce los esfuerzos realizados hasta el momento, tanto en la difusión como en la transferencia tecnológica, por lo que su pretensión es la de fortalecer la cooperación internacional[1243].

La referencia a la acción cooperativa internacional del artículo 10.2, no especifica entre qué Partes se ha de dar, por lo que muchos han argumentado que la omisión de la referencia específica a Estados desarrollados y en desarrollo, pretende propiciar un marco integrador, donde no se hace distinción entre cooperación Norte-Sur o Sur-Sur, sector público o privado[1244]. De esta manera, el AP va a reforzar las posiciones establecidas en la COP 17, apostando por la multipolaridad, asociada al concepto de gobernanza global, y, la eliminación de la división Norte-Sur, que no sólo se va a dar en el ámbito de la transferencia de tecnología, sino también en materia de financiación y de fomento de las capacidades.

En esta línea, el CET reconoció las oportunidades que ofrece la cooperación Sur-Sur para lograr una acción mejorada sobre el desarrollo y la transferencia de tecnología[1245]. Es por ello que realizó una compilación de buenas prácticas sobre el intercambio de información y el aprendizaje, de tal

---

[1240] Página web: <https://www.ctc-n.org/technical-assistance/data>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1241] De Coninck, H. y Sagar, A. (2017): <Technology Transfer…, *op. cit.*, p. 263.

[1242] Art. 10 del AP.

[1243] Art. 10.2 del AP.

[1244] Véase, entre otros; De Coninck, H. y Sagar, A. (2017): <Technology Transfer…, *op. cit.*, p. 262; Rimmer, M. (2021): <Article 10: Technology development and transfer>, en Van Calster, G. y Reins, L. (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton, pp. 240-241.

[1245] Comité Ejecutivo Tecnológico (2017): *Compilation of goods practices in effective knowledge-sharing and practical learning on climate adaptation technologies through South-South and triangular cooperation*, United Nations Framework Convention on Climate Change, p. 2

manera que, la identificación de las mismas, puede ayudar a avanzar en la implementación de las CDNN[1246].

Como ya se señaló en el capítulo III, esto supone un reflejo de la nueva configuración del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las circunstancias nacionales. No obstante, el art. 10.6 del AP hace una mención específica a las Partes que son países en desarrollo, recordando que aquellos que son desarrollados han de liderar la lucha contra el cambio climático, lo que pasa por prestarles apoyo para el fortalecimiento de la acción cooperativa en el desarrollo y la transferencia de tecnología, incluyendo también apoyo de carácter financiero. Pero la práctica viene demostrando el apoyo que se viene realizando entre Estados en desarrollo.

La Decisión 1/CP.21 y el AP apuestan por un fortalecimiento del MET y, además, ambos establecen el mandato de que éste estará al servicio del tratado para su implementación[1247]. Este fortalecimiento, pasa por la elaboración de un marco tecnológico que, deberá impartir orientaciones generales al MET para el cumplimiento de las funciones para el que fue creado, y con la finalidad de una mejor aplicación del AP[1248]. Asimismo, tanto el CET como el CRTC informarán sobre sus progresos a la COP por conducto de los órganos subsidiarios[1249]. También, se decide que, sin más precisión, se realice una evaluación sobre la eficacia e idoneidad del apoyo prestado del MET a la aplicación del AP respecto al desarrollo y la transferencia de tecnología[1250].

Se ha argumentado, en este sentido, que el marco tecnológico tiene un papel de "reemplazo o supervisión de las instituciones en el Mecanismo Tecnológico", pues el lenguaje utilizado por el Grupo Africano "viera posibilidades de vincular las finanzas con la tecnología a través de un nuevo marco y no de un marco tecnológico ya institucionalizado, con fondos insuficientes y, por lo tanto, ineficaz"[1251]. Lo cierto es que, en cualquier caso, estas disposiciones, así como las sucesivas decisiones aprobadas por la COP, van a estar destinadas a una mejor implementación de las CDNN de los Estados en desarrollo, por lo que, en la medida en que se consolide la transferencia de tecnología aumentará el nivel de eficacia en el logro de los objetivos individuales, tanto condicionales como incondicionales. Esto finalmente redunda en la consecución de los objetivos de temperatura a largo plazo establecidos en el art. 2 del AP.

Una cuestión más llamativa es la introducción del elemento de la innovación, como aspecto clave para dar una respuesta mundial eficaz a largo plazo, tanto al cambio climático como a la consecución de un desarrollo sostenible[1252]. Ya, en el Plan de Bali, se ve la necesidad de iniciar "[l]a intensificación de la labor relativa al desarrollo y la transferencia de tecnología

[1246] *Ibidem.*
[1247] Art. 10.3 del AP; Decisión 1/CP.21: *op. cit.,* pár. 66.
[1248] Art. 10.4 del AP
[1249] Decisión 1/CP.21: *op. cit.,* pár. 68.
[1250] *Ibidem:* p. 69.
[1251] De Coninck, H. y Sagar, A. (2017): <Technology Transfer…, *op. cit.,* p. 264.
[1252] Art. 10.5 del AP.

en apoyo de las medidas de mitigación y adaptación […]", que conllevaba "el examen de [entre otras cuestiones], el fomento de la cooperación en la investigación y el desarrollo de tecnologías existentes, nuevas e innovadoras[1253].

Si tenemos en cuenta que el ciclo tecnológico pasa por distintas etapas, a saber, innovación a través de la investigación, el desarrollo de los resultados de la investigación y la aplicación de los mismos para comprobar los resultados, este enfoque basado en la innovación como primer paso del ciclo tecnológico, supone la superación de la anterior concepción[1254]. Esta se centró, como señalan la Profesora De Coninck y el Profesor Sagar la implementación exclusivamente en las tecnologías disponibles, es decir, en la última etapa del ciclo[1255]. Si bien, como indica la Profesora Brunnée, el conocimiento o la tecnología disponible puede suponer un estándar para determinar el nivel de diligencia debida en la acción de los Estados en la lucha contra el cambio climático, a efectos de avanzar, la investigación para la innovación debe constituir un paso previo en la evolución de nuevas tecnologías climáticamente amigables[1256].

En este sentido, el AP da un enfoque más integral, pero que, como estos afirman la Profesora Connick y el Profesor Sagar, las distintas etapas del ciclo tecnológico deben de complementar la implementación y no reemplazarla[1257]. De esta manera, parece ser pertinente establecer hasta qué punto el refuerzo de la innovación y la implementación del texto convencional se están complementando. A este respecto, se deberá de considerar dos cuestiones importantes, por un lado, cómo se ha configuración el MET y, por otro lado, en qué etapas del proceso tecnológico incide el CRTC.

La configuración del MET, como centro que promueve el desarrollo y difusión de tecnologías ecológicamente racionales, se basa en una estructura de gobernanza que permite la interrelación a través de una red de centros de innovación climática, va a propiciar el marco elegido para avanzar sobre las cuestiones tecnológicas[1258]. En este sentido, el CRTC, se configura como una Red a la que pueden adherirse miembros de todas las regiones geográficas con una gran experiencia en el sector. La pertenencia a la Red, que es gratuita, va a proporcionar el acceso a una comunidad de usuarios, proveedores y financiadores de tecnología climática, bajo el paraguas del MET.

[1253] *Ibidem*: pár. 1 d).

[1254] Respecto al ciclo tecnológico, que se centra en la innovación como el primer paso del mismo, puede consultarse: Sagar, A. y Bloomberg (2010): *Climate Innovation Centres: A new way foster climate technologies in the developing world?*, The International Bank for Reconstrutction and Development/The World Bank, infoDev publication in collaboration with UNIDO and DFID, p. 17.

[1255] De Coninck, H. y Sagar, A. (2017): <Technology Transfer…, *op. cit.*, p. 265.

[1256] Brunnée, J. (2020): Procedure and substance…, *op. cit.*, p.163.

[1257] *Ibidem*

[1258] En este sentido, en los Acuerdos de Cancún se estableció el Programa de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención en 2011 en lo que respecta al desarrollo y la transferencia de tecnología. En este, se incide en abordar la cuestión de "la estructura de gobernanza y el mandato del Centro y Red de Tecnología del Clima y la forma en que el Centro de Tecnología del Clima se relacionará con la Red […]". *Cfr.* Decisión 1/CP.16: *Acuerdos de Cancún; resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención*, pár 128.

Para adherirse y, de esta manera, ser miembro, se han de firmar un código de conducta por el que se comprometen a cumplir con todas las disposiciones relativas al trabajo, derechos humanos o medio ambiente, entre otras. De este modo, se pretende asegurar que los miembros pertenecientes a la Red cumplan con los estándares éticos en su conducta profesional[1259].

Según los datos que arrojan la página web del CRTC, de los miembros pertenecientes a la Red el 52,9% pertenecen a organizaciones del sector privado, el 18,1% a instituciones de investigación y académica, el 10,4% a ONGs, el 7,2% a organizaciones sin ánimos de lucro, el 6,1% a organismos del sector público[1260]. El resto del porcentaje corresponde, entre otros, a gobiernos locales, organizaciones intergubernamentales, organizaciones regionales o instituciones financieras Si hacemos referencia a esta últimas, representan el 0,5% del total, lo que supone un porcentaje bastante bajo.

No obstante, no sólo las instituciones financieras aportan ayuda económica para el desarrollo de los proyectos. Según el informe realizado en 2021 por el CRTC, se recibió una financiación de 17.252.779 dólares por parte del Fondo Verde para el Clima (FVC), el Fondo de Adaptación (FA), el Fondo Monetario para el Medio Ambiente (FMMA), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, NDC Partnership y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Asimismo, se realizaron contribuciones voluntarias de la UE, así como por determinados Estados Partes desarrollados en el AP, que ascendieron a 67.779.688 dólares[1261].

Si ponemos en relación los miembros con el tipo de servicios que ofrecen, un gran número se insertan en el diseño y planificación de políticas, seguido de la gestión del conocimiento, fomento de la capacidad, desarrollo y transferencia de tecnología, colaboración en la innovación y, por último, financiación[1262]. Los Estados en desarrollo que requieren de asistencia técnica en una de estas temáticas, presentan un modelo donde detallan el tema y sobre los puntos que requieren de ayuda. Esta solicitud, puede ser presentada ya sea por un país o por un conjunto de ellos[1263]. Una vez que es analizada, se empareja con aquellos

---

[1259] El código de conducta se conforma por los principios establecidos en el Acuerdo de Cancún, así como el código de conducta de proveedores de la ONU. Éste último puede consultarse en: <https://www.un.org/Depts/ptd/about-us/un-supplier-code-conduct>. última consulta: 10 de enero de 2023.

[1260] Puede consultarse en la página web: <https://www.ctc-n.org/network/network-visualizations>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1261] El informe de 2021 sobre el progreso realizado por el CRTC, recoge que la que más financiación aportó fue la UE (14.429.688 dólares), seguido de Japón (12.682.162), Dinamarca (11.677.898), Noruega (8.499.850), Estados Unidos, (4.930.308), etc.

Consúltese en este sentido: UN Climate Technology Centre & Network (2021): *Progress Report*, CTCN Secretariat, p. 94. Disponible en la página web: <https://progress-report.ctc-n.org/2021/pdfs/report.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1262] Puede consultarse en la página web: <https://www.ctc-n.org/network/network-visualizations>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1263] Entre las últimas solicitudes de ayuda técnica multiestatal, encontramos la presentada por la República Dominicana, Chile, Colombia, Perú, Uruguay y Costa Rica, sobre el seguimiento y evaluación del impacto de las medidas de la economía circular en los objetivos climáticos nacionales. Este proyecto en concreto, recibido el 9 de mayo de 2022, está en fase de implementación. La solicitud del proyecto puede

miembros de la red con capacidad para el asesoramiento sobre la cuestión planteada y que va a participar, asimismo, durante la fase de implementación. De esta manera se va a conectar a los Estados en desarrollo a las soluciones de tecnología climática, de tal manera que éstas van a ser más ajustadas a los casos concretos planteados.

Asimismo, el CET, por su parte, va a incidir en la importancia que tiene la realización de una evaluación de las necesidades tecnológicas de los Estados en desarrollo. Sólo de esta manera, puede aumentar la eficacia del modelo establecido si, tenemos en cuenta, que son los Estados en desarrollo los que solicitan la asistencia técnica sobre temas concretos. Con una evaluación previa, pueden centrar sus esfuerzos en las cuestiones realmente más importantes a la hora de implementar sus CDNN.

En esta línea, en una nota del CET se pone de relieve la elaboración de un documento que aborde los vínculos entre el proceso de evaluación de las necesidades tecnológicas y las CDNN[1264]. Esta cuestión obedecía a lo establecido en el plan de trabajo correspondiente a 2019-2022, concretamente en la actividad 1 del área temática denominada "implementación"[1265]. En este sentido, el CET realizó un estudio sobre la alineación entre evaluación tecnológica/CDNN, determinando que la identificación de tecnologías que sean coherentes con los objetivos y sectores incluidos en las CDNN, va a ser la base para una mejora en la acción climática posterior a 2020[1266].

De esta manera, se da una concurrencia de enfoques, por un lado, es evidente que las CDNN se basan en un enfoque bottom-up, por otro lado, la evaluación de las necesidades realizadas por el CET, tiene un enfoque claramente top-down. Esto conlleva a que en las contribuciones presentadas por los Estados Partes, estas han apostado por una tecnología concreta para

---

consultarse en: <https://www.ctc-n.org/technical-assistance/projects/guidelines-monitoring-and-evaluating-impact-circular-economy-measures>, última consulta: 10 de enero de 2023.

Otras de las solicitudes multiestatales fue la presentada por Brasil, Chile, México y Uruguay, el 20 noviembre de 2018, sobre la evaluación del estado actual de la economía circular para desarrollar una hoja de ruta a seguir para su implantación. Este proyecto fue emparejado con dos de los miembros pertenecientes a la Red, a saber, Factor Ideas Integral Services, S.L. y Americas Sustainable Development Foundation (ASDF). El primero pertenece a la categoría de organización del sector privado constituida en España, el segundo pertenece a la categoría de institución de investigación y académica que radica en Holanda. El proyecto actualmente ya está implementado. Para más información puede consultarse; <https://www.ctc-n.org/technical-assistance/projects/assessment-current-status-circular-economy-developing-roadmap>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1264] Doc. TEC/2021/22/8: *Concept note for a paper on linkages between the technology needs assessment process and the nationally determined contribution process*, de 6 de abril de 2021. Puede consultarse en: <https://unfccc.int/ttclear/misc_/StaticFiles/gnwoerk_static/tn_meetings/a044d557ceec4e91a795fd678ec290bc/74f38fd789414b389ddd023af26e9d61.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1265] CET (2021): *Rolling workplan of the Technology Executive Committee for 2019-2022*, p. 14. Disponible en: <https://unfccc.int/ttclear/misc_/StaticFiles/gnwoerk_static/TEC_Documents_doc/34ca4e8b224b4c1d9cebe374cb4d392b/349baae0106e47ae9e2b0d59c3c1d4e1.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1266] CET (2022): *Implementation of technology needs assessments: linkages between the Tecnology Needs Assessment Process and the Nationally Determined Contribution Process*, p. 10. Disponible en: <https://unfccc.int/ttclear/misc_/StaticFiles/gnwoerk_static/tec_tnandclinkages/81d273555c4749438d1eaf6acacd9e52/e6fc4ce869ba43f8bc496586c48caf81.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

conseguir los objetivos ya sean condicionales o incondicionales, sin una previa evaluación de sus necesidades tecnológicas. Es por ello que, la cuestión en la que se ha de poner el acento es en cómo compaginar los dos procesos de elaboración, pues dar solución a esta situación va a proporcionar una mayor eficacia en la implementación de las CDNN y, por lo tanto, del AP.

Para poner de relieve los conflictos que se han dado debido a esta cuestión, podemos poner varios ejemplos. En el caso de Camerún, en la actualización de su primera CDNN, establece una reducción de emisiones GEI incondicionada del 12% y del 23% de manera condicionada, respecto a un escenario BAU para el 2030[1267]. En este caso, para conseguir el objetivo condicionado es necesario del apoyo de la comunidad internacional mediante financiación, aumento de la capacidad y transferencia de tecnología. Asimismo, la CDNN detalla las opciones tecnológicas por las que apuesta, entre otras, establecimiento de centrales hidroeléctricas de 600 Mw de potencia, la instalación de iluminación eficiente a través de lámparas fluorescentes compactas o la sustitución del 10% de la cantidad de madera por biogás en hogares ubicados en espacios rurales[1268].

Otro ejemplo que podemos destacar es el caso de la República Centroafricana. Su CDNN actualizada contempla un objetivo de reducción de GEI del 11,82% y del 24,28% para el 2030, incondicional y condicional, respectivamente[1269]. Para conseguir el objetivo condicionado, establece un conjunto de medidas entre las que se apuesta por unas tecnologías concretas, entre ellas, aumentar el rendimiento de la producción de carbón vegetal o construcción de minicentrales hidroeléctricas[1270].

Existen muchos ejemplos de actualizaciones o segundas CDNN que establecen tecnologías concretas para la consecución de sus objetivos condicionales[1271]. Algunas de estas medidas, además, inciden en los distintos Objetivos de Desarrollo Sostenible que, en algunos casos, pueden crear ciertas inconsistencias o incoherencias entre ellos[1272]. En este sentido, la Agenda 2030 incluye una remisión al régimen jurídico internacional en materia de cambio climático para la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 13, sin embargo, también existen una vinculación entre otros objetivos que se encuentran vinculados con el cambio climático. Por ello, se ha de dar una consistencia, de tal manera que el abordar un objetivo no suponga perjudicar la consecución de otros.

En esta línea, el funcionamiento del CET puede ser útil para conseguir esta necesaria consistencia, de tal manera que las medidas establecidas para la

[1267] Consúltese la actualización de la CDNN de Camerún en: <https://unfccc.int/NDCREG>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1268] *Ibidem.*

[1269] Consúltese la actualización de la CDNN de la República Centroafricana en: <https://unfccc.int/NDCREG>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1270] *Ibidem.*

[1271] Véase, por ejemplo, los casos de Myanmar, Chad, Costa de Marfil, Gambia, Lao, Mauritania o Sierra Leona.

[1272] Rodríguez Redondo, A. J. (2021): La consistencia del contenido…, *op. cit.*, pp. 12 y ss.

lucha contra el cambio climático no supongan un perjuicio a los demás objetivos de desarrollo sostenible.

Su funcionamiento, como ya se ha indicado anteriormente, se basa en la detección de las necesidades tecnológicas, pero la misma se realiza mediante una evaluación a nivel nacional, por lo que su enfoque es bottom-up. De la misma, el CET va a proporcionar una visión general sobre las necesidades tecnológicas que tienen los Estados en desarrollo, que le va a permitir la realización de un análisis de las cuestiones políticas y técnicas relacionadas con el desarrollo y la transferencia de tecnología, recomendando acciones y orientaciones para ello. Esta cuestión se complementa a través del CRTC, que como ya se ha indicado, pretende unir las necesidades presentadas por los Estados en desarrollo con aquellos actores, público o privados, que siendo expertos en el tema en cuestión que se plantee, puedan dar un asesoramiento cualificado.

Como ya se puso de manifiesto, las cuestiones que se detectan en el seno del MET, ha de ser comunicadas al OSACT, a través del oportuno informe. De esta manera, este órgano tiene la potestad de proponer proyectos de decisiones para que sean sometida a la CMA para su aprobación y, por lo tanto, adoptar las medidas oportunas. Es por ello que, en la medida en que la CMA tome las medidas oportunas, atendiendo a estos hallazgos por parte del CET, podrá conseguirse un oportuno alineamiento entre ambos procesos de enfoques diferentes[1273]. Por un lado, la detección de las necesidades que tienen un enfoque bottom-up y, por otro lado, la mejor forma de abordar estas necesidades que, si finalmente se reviste en forma de Decisión de la CMA, va a tener un enfoque top-down.

2.4.- La financiación

La financiación, es uno de los elementos que juega un importante papel en la aplicación del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades, a la luz de las circunstancias nacionales. De esta manera, supone una gran ayuda para que los Estados en desarrollo puedan implementar sus CDNN y aumente su nivel de ambición en la lucha contra el cambio climático. Cabe recordar que, como ya se adelantó en el Capítulo III sobre el análisis del contenido las CDNN de la presente tesis, una mejora de la financiación puede hacer que los Estados en desarrollo conviertan sus objetivos condicionados a objetivos incondicionales. Esto incide por lo tanto en la eficacia del régimen que, en primera instancia, depende de las CDNN y, por ello, conseguir los objetivos de temperatura a largo plazo establecido en el artículo 2 del AP.

Se ha de advertir que la financiación, además, juega un importante papel en otros pilares del tratado convencional, entre otros, el aumento de capacidades, transferencia de tecnología o el marco de transparencia. Por ello,

[1273] Como ya se puso de manifiesto, de estas cuestiones que se detectan en el seno del MET, será comunicadas al OSACT, a través del oportuno informe. De esta manera, el OSACT puede proponer proyectos de decisiones para que sea sometida a la CMA y ésta adoptar las medidas oportunas.

a continuación, se va a realizar un recorrido por la evolución del régimen jurídico internacional sobre el aspecto concreto de la financiación, estableciendo además el avance que supone el AP en este tema.

2.4.1.- La evolución de la financiación en el contexto de la CMNUCC y del Protocolo de Kioto

En materia de financiación, la CMNUCC consciente de que aquellas Partes que son Estados en desarrollo para poder llevar a la práctica los compromisos adquiridos necesitan de recursos financieros, establece la obligación de proporcionar recursos financieros "nuevos y adicionales" a aquellas Partes que son Estados desarrollados incluidas en el Anexo II[1274]. Es decir, se impone la carga de la financiación a todos aquellos Estados desarrollados, excepto a aquellos que son catalogados como "en transición hacia una economía de mercado". Se configura así una suerte de condicionalidad en la que, para conseguir cumplir con los compromisos adquiridos por los Estados en desarrollo, se ha de realizar una asistencia financiera efectiva.

Esta obligación refleja que, si bien el cambio climático es un problema global que debe ser afrontados por todos los Estados, son aquellos que son desarrollados los que deben liderar la acción climática. Se trata, por lo tanto, de una materialización del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las respectivas capacidades, el cual, debe de guiar la acción de las Partes para la protección del sistema climático[1275]. La CMNUCC, por lo tanto, es el punto de partida en la evolución de las negociaciones en materia de financiación que llega hasta el AP.

Para el suministro de estos recursos financieros, la CMNUCC establece un mecanismo de financiación que, va a actuar bajo la dirección de la COP y, por lo tanto, es ésta la que va a decidir las políticas y programas[1276]. Por ello, este mecanismo creado no va a escapar a las consideraciones políticas dentro del órgano plenario de la CMNUCC. De este modo, cuando se habla de financiación para sufragar los gastos adicionales que conlleva la acción climática a aquellos Estados en desarrollo, se está haciendo referencia a una multitud de posturas políticas que, como se verá posteriormente, ha configurado el diseño de la financiación en el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático.

Con esta primera obligación que establece la CMNUCC, que viene a reconocer la postura mantenida en las negociaciones climáticas de aquellos Estados en desarrollo, se da el primer paso en la configuración de la financiación dentro del régimen climático. De esta manera, como señalan los Profesores Jordan y Werksman, la adicionalidad y el incremento de los recursos financieros destinados a los Estados en desarrollo para que éstos puedan dar cumplimiento a sus obligaciones, ha sido cada vez más utilizado en los tratados

[1274] *Cfr.* CMNUCC, artículos 4.3 y 4.7.
[1275] CMNUCC, artículo 3.1.
[1276] CMNUCC, artículo 11.1

internacionales[1277]. Esta cuestión ha permitido que tanto el Protocolo de Montreal como la CMNUCC se pudieran adoptar y, fue visto como una victoria de los Estados en desarrollo en las negociaciones climáticas[1278].

Sin embargo, la Convención, al ser un tratado "marco" en el que se dibuja las líneas en las que hay un cierto consenso dejando ciertas cuestiones sin un mayor nivel de precisión, fueron dos las cuestiones que quedaban pendientes para ser desarrolladas con más detalles[1279]. Por un lado, la CMNUCC establece que el funcionamiento sea encomendado a una o varias entidades existentes y, por otro lado, no se establece cuanto ha de aportar cada una de las Partes que tienen la obligación jurídica internacional de hacerlo[1280].

Respecto a la primera cuestión, dos eran las posturas que chocaban frontalmente. Como señala Mehling, los Estados en desarrollo eran partidarios crear un nuevo organismo, que aportara una mayor transparencia que los organismos ya existentes[1281]. Por su parte, los Estados desarrollados recelaban de la idea de un nuevo organismo en el que confiar los recursos financieros que van a aportar, sobre todo si se tiene en consideración de que tal entidad no iba a tener una experiencia precia. Finalmente, la CMNUCC establece que "provisionalmente" el Fondo Monetario para el Medio Ambiente (en adelante FMMA) fuera la entidad que se encargara del funcionamiento del mecanismo financiero. A estos efectos, se señala la necesidad de que para ello se precisa de una restructuración para garantizar su independencia y, asimismo, su composición tuviera una representación universal[1282].

De esta manera, en 1994 los organismos de ejecución del FMMA, a saber, el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, aprobaron oficialmente el instrumento constitutivo del FMMA restructurado, constituyéndose como uno de los principales mecanismo financiero en materia de asuntos medioambientales y, asegurando que su naturaleza administrativa tendiera hacia la transparencia y composición democrática, de tal manera que todos los Estados pudieran participar[1283]. Se garantiza así que el FMMA no estuviera en manos de las instituciones que la integraban y especialmente el Bando Mundial que, como señala la Profesora Giles Carnero, la elección de los proyectos a financiar no recaería en este organismo internacional, garantizando de esta manera que la dirección del fondo estuviera bajo la dirección de la COP y, por lo tanto, fomentando una amplia participación en las decisiones a adoptar, teniendo que dar cuenta al órgano plenario[1284].

[1277] Jordan, A. y Werksman, J. (1994): Additional Funds, Incremental Costs and the Global Environment, *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 3, p. 81.
[1278] *Ibidem*.
[1279] CMNUCC, artículo 11.5
[1280] CMNUCC, artículo 11.1.
[1281] Melhing, M. (2021): <Article 9…, *op. cit.*, p. 222.
[1282] CMNUCC, artículo 21.3
[1283] Instrumento Constitutivo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial Reestructurado,
[1284] Giles Carnero, R. (2021) *El régimen jurídico internacional…*,: *op. cit.*, p. 145.

Con la adopción del PK se reafirma la obligación sobre financiación establecida por la Convención, si bien introduce ciertas novedades. Por un lado, se va a destinar a ayudar a los Estados en desarrollo especialmente vulnerables una parte de los fondos provenientes de las actividades en el marco del mecanismo de desarrollo limpio, para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático, así como al costo que supone la adaptación a los mismos[1285]. Asimismo, como novedad, se creó el Fondo de Adaptación (en adelante, FA), cuyo objetivo es la financiación de aquellos proyectos que los Estados en desarrollo Partes en el PK realicen en materia de adaptación[1286]. Se decidió que este específico fondo fuera dirigido a través de la CMP.

Asimismo, la COP vio la necesidad de recursos nuevos y adicionales para garantizar la aplicación de la Convención, de esta manera, aprobó dos nuevos fondos, a saber, el Fondo Especial para el Cambio Climático (en adelante, FECC) y el Fondo para los Estados Menos Desarrollados (en adelante, FEMD)[1287]. El primero de ellos tiene como finalidad la financiación de aquellas "actividades, programas y medidas" relacionadas con la adaptación, transferencia de tecnologías, diversificación de las economías y la ayuda a sectores específicos como el energético, transporte, industria, agricultura, silvicultura y gestión de residuos[1288]. El segundo de ellos, a saber, el FEMD, está destinado para facilitar a estos países la adopción de programas nacionales de adaptación conforme a lo establecido en la Decisión 5/CP.7. La creación de este fondo viene justificada por el reconocimiento que hace el artículo 4.9 de la Convención sobre las necesidades específicas de aquellos Estados menos adelantados, que necesitan de financiación y transferencia de tecnología. Ambos, son gestionados por el FMMA y, por lo tanto, dirigido por la COP.

Respecto a la parte institucional, con el Acuerdo de Copenhague se decidió un segundo organismo que, junto con el FMMA, va encargarse del funcionamiento del mecanismo financiero establecido en la CMNUCC y que, los Acuerdos de Cancún va a precisar su administración y funcionamiento[1289]. Este es el conocido como Fondo Verde para el Clima (FVC) y su puesta en marcha se recogió en una decisión aprobada en la COP celebrada en Durban que, introdujo en su anexo el "Instrumento rector" del mismo[1290].

La finalidad que persigue esta nueva institución es la de "hacer una contribución importante y ambiciosa a los esfuerzos mundiales por conseguir los objetivos establecidos por la Comunidad internacional para combatir el cambio climático", de tal manera que se promueva un "cambio de paradigma hacia trayectorias de desarrollo resistentes al clima y con bajas emisiones", para lo cual se requiere la prestación de apoyo "a los países en desarrollo para que limiten o reduzcan sus emisiones de GEI y para que se adapten a los efectos del

[1285] PK, artículo 12.8.
[1286] Decisión 10/CP.7, *Financiación en el marco del Protocolo de Kioto*, pár. 1.
[1287] Decisión 7/CP.7, *Financiación en el ámbito de la Convención*, págs. 2 y 6.
[1288] *Ibidem*: pár. 2.
[1289] Decisión 2/CP.15: *Acuerdo de Copenhague*, pár. 10; Decisión 1/CP.16, *Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención*, págs. 100 y ss.
[1290] Decisión 3/CP.17: *Puesta en marcha del Fondo Verde para el Clima*, pár. 10.

cambio climático, teniendo en cuenta las necesidades de los países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos" del mismo[1291].

Asimismo, en Cancún también se acuerda la creación del Comité Permanente de Financiación (en adelante, CPF), para ayudar a la COP en el ejercicio de sus funciones en el marco del mecanismo financiero de la Convención[1292]. De esta manera, se pretende que la financiación se realice de una manera coordinada y coherente, para lo que es necesario que los recursos financieros sean sometidos a un mecanismo de medición, notificación y verificación[1293]. Este sería uno de los puntos claves que se trató posteriormente en el marco de transparencia del AP que, como se verá posteriormente, saber las necesidades de las Partes en desarrollo para determinar el apoyo que necesitan, supone un ejercicio de racionalización y efectividad de los recursos, de tal manera que la aportación y su utilización se realice de una manera coherente para la consecución de las CDNN[1294].

Respecto al otro elemento, la aportación que cada una de las Partes de manear individual deben de realizar para mantener el sistema financiero creado no fue fijado. De esta manera, ni la CMNUCC ni el PK establece una cuantía específica, como señalan los Profesores Gastelumendi y Gnittke, la CMNUCC sólo introdujo conceptos como "gastos totales acordados" o "gastos nuevos y adicionales convenidos"[1295]. El concepto de "gastos nuevos y adicionales", como señala la Profesora Giles Carnero, parte de la base de la intención de querer evitar que los fondos destinados a la cooperación al desarrollo fueran transvasados para el cumplimiento de la obligación jurídica de financiación establecida por la propia Convención[1296].

La cuantificación de estos gastos totales nuevos y adicionales, con una amplia connotación política, se realizó a través de distintos compromisos adquiridos a través de decisiones del órgano plenario, la COP. En este sentido, podemos destacar que el Acuerdo de Copehangue, establece un "compromiso colectivo", conocido como "financiación de rápido inicio", consistente en suministrar recursos nuevos y adicionales por un valor de 30.000 dólares para el período comprendido entre 2010 y 2012[1297].

Una de las principales condiciones que establece esta financiación, consiste en su distribución, que debe de conseguir un equilibrio entre medidas de adaptación y mitigación[1298]. Este cambio de modelo, que ya tiene su simiente

[1291] *Ibidem*: Anexo, párs. 1 y 2.
[1292] Decisión 1/CP.16: *op. cit.*, pár. 112.
[1293] *Ibidem.*
[1294] *Cfr.* AP, artículo 13.6; *Cfr.* 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 Acuerdo de París*, pár. 10. En este sentido, Dagnet y Northrop identifica que la transparencia va a fomentar un sistema de medición que mida las ayudas destinadas a los Estados en desarrollo, las recibida por éstos y la que falta para la implementación de las CDNN que presentaron. Véase*:* Dagnet, Y. y Northrop, E. (2017): <Transparency…, *op. cit.*, p. 315.
[1295] CMNUCC, art. 4.3.
[1296] Giles Carnero, R. (2021): *op. cit.*, p. 144.
[1297] Decisión 2/CP.15: *op. cit.*, pár. 8.
[1298] *Ibidem.*

en el Plan de Bali, se basa en hacer frente a los impactos producido por el cambio climático que inevitablemente se producirán y que sufrirán, sobre todo, aquellas Partes que son países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los mismos[1299]. Como bien destaca la Profesora Giles Carnero, aunque la CMNUCC prevé la adaptación gradual al cambio climático, los Estados Partes se centraron en las medidas de mitigación que, a su vez, al no haberlas tomado con suficiente urgencia, es inevitable estos impactos climáticos[1300].

Asimismo, el mismo Acuerdo prevé la movilización de 100.000 millones de dólares anuales para el 2020, que debería de fluir a través del ya citado FVC[1301]. Este objetivo, también a conseguir de forma colectiva, contempla una gran variedad de fuentes para su consecución, a saber, públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, así como las fuentes alternativas o también llamadas como "finanza a largo plazo". Esta variedad de fuentes, ya se había puesto de manifiesto con el Plan de Bali, que recogía la necesidad de intensificar" la labor destinada a proporcionar recursos financieros e inversiones en apoyo a las medidas de mitigación y adaptación"[1302].

A pesar de ello, como destaca el Profesor Melhing, los compromisos alcanzados en la reunión de la COP en Copenhague tienen una naturaleza política y no jurídica, es por ello que estos compromisos se consolidaron un año más tarde a través de los denominados Acuerdos de Cancún[1303]. El contenido de los mismos no varía de un documento a otro, centrándose no sólo en aumentar el nivel de financiación, sino también que el apoyo financiero se moviera por los cauces de la transparencia[1304]. De este modo, se "invita" a las Partes a presentar un documento a la secretaría en el que se informe sobre los recursos suministrados, a más tardar en mayo de 2011, 2012 y 2013[1305].

Se trata, por lo tanto, de un mecanismo *ex-post* para dar cuenta sobre la financiación que se ha ofrecido a los Estados en desarrollo. Asimismo, se vio la necesidad de que los Estados aportaran información ex-ante, por lo que en la COP celebrada en Doha, como elemento asociado a intensificar la labor destinada a proporcionar recursos financieros e inversiones en apoyo de las medidas de mitigación y adaptación y la cooperación tecnológica, se incluyó que las Partes presentaran información sobre los enfoques y estrategias que hayan adoptado para movilizar más fondos[1306].

[1299] Decisión 1/CP.13: *Plan de Acción de Bali*, pár. 1 e) iii). Asimismo, los Acuerdos de Cancún presta una gran atención al componente de adaptación. De esta manera se adopta un Marco de Adaptación, así como un Comité de Adaptación, con la finalidad de establecer un modelo para hacer frente a los venideros impactos producidos por el cambio climático. Es por ello que, los Estados en desarrollo precisan de un apoyo financiero para conseguir minimizar dichos efectos negativos. *Cfr.* Decisión 1/CP.16, *Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención*, pár. 11 y ss.

[1300] Giles Carnero, R. (2021): *El régimen jurídico internacional…*, *op. cit.*, p. 134.

[1301] Decisión 2/CP.15: *op. cit.*, pár. 8.

[1302] Decisión 1/CP.13: *Plan de Acción de Bali*, pár. 1 e).

[1303] Melhing, Michael (2021): Melhing, M. (2021): <Article 9…,, *op. cit.*, p. 223.

[1304] Decisión 1/CP.16: *Acuerdos de Cancún*, pár. 96.

[1305] *Ibidem.*

[1306] Decisión 1/CP.18: *Conclusión acordada de conformidad con el Plan de Acción de Bali*, pár. 67.

En esta línea, se vio la necesidad de que las Partes que son países desarrollados, aportara en su información *ex-ante*, ciertos elementos tanto cuantitativos como cualitativos, a saber, información que aporte claridad sobre la financiación prevista para su movilización, información sobre las políticas, programas y prioridades de financiación, información sobre las medidas y planes para la movilización de fondos adicionales, información sobre cómo va a garantizar que se dé un equilibrio en la financiación de medidas de adaptación y de mitigación y, por último, información que se adopte para garantizar "entornos propicios"[1307].

Es de gran importancia la aportación de este último concepto de creación de "entornos propicios". En atención a que se garantice que los fondos proporcionados por los Estados desarrollados a aquellos en desarrollo sean para financiar acciones a nivel nacional atendiendo a las necesidades y prioridades que cada Estado en desarrollo tenga. Como señalan, Gastelumendi y Gnittke, la creación de entornos propicios es fundamental para garantizar que el apoyo externo recibido esté alineado con las acciones nacionales de adaptación y mitigación que cada Parte en desarrollo requiera[1308]. Se trata por lo tanto de ajustar el apoyo financiero a las realidades y circunstancias las mismas.

2.4.2.- La financiación en el AP

El AP aborda la regulación de la financiación en su artículo 9, que introduce la obligación jurídica que tienen las Partes que son Estados desarrollados a prestar asistencia financiera a aquellos Estados Partes en desarrollo, para que puedan cumplir con sus obligaciones contraídas en virtud de la Convención. La redacción dada por el artículo 9.1 del AP, ha planteado la duda de si realmente se trata de una nueva obligación jurídica o simplemente refleja la que se estableció en su momento con la adopción de la CMNUCC[1309]. Como se ha argumentado, introducir en la obligación jurídica de financiación la cláusula "seguir cumpliendo así sus obligaciones en virtud de la Convención" fue la clave para que Estados Unidos aceptara a dar su consentimiento[1310].

En este sentido, la obligación jurídica internacional en materia de financiación incluida en el artículo 9.1 no aporta nada nuevo, toda vez que existía una fuerte división entre las posiciones de los Estados desarrollados y en desarrollo. Como destaca el Profesor Melhing, esta división, liderada por el Grupo de los 77 más China, se fundamentaba en no desdibujar la línea de diferenciación trazada en la propia Convención y, por lo tanto, en mantener la tradicional bifurcación como forma de materializar el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades[1311].

[1307] Decisión 2/CP.19: *Financiación a largo plazo para el clima*, pár. 10.

[1308] Gastelumendi, J. y Gnittke, I. (2017): <Climate Finance…, *op. cit.*, p. 256.

[1309] Véase: Gastelumendi, J. y Gnittke, I. (2017): <Climate Finance…, *op. cit.*, p. 243; Mhhling, M. (2021): <Article 9…, *op cit.*, p. 226; Savaresi, A. (2016): The Paris Agreement…, *op. cit.*, p. 8;

[1310] Bodansky, D., Brunnée, J. and Rajamani, L. (2017): *International Climate…*, *op. cit.*, p. 240; Rajamani, L. (2020): Innovation and Experimentation…, *op. cit.*, p. 177.

[1311] Melhing, M. (2021): Melhing, M. (2021): <Article 9…, *op. cit.*, 226.

Sin embargo, eran cada vez más los Estados desarrollados que solicitaban que la línea estática de diferenciación establecida por la Convención, no se ajusta a la realidad, de tal manera que ciertos Estados en desarrollo debían de contribuir a la financiación. Tal es así que, como resalta la Profesora Rajamani haciendo referencia al hallazgo del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (en adelante, IPCC por sus siglas en inglés), las emisiones anuales de los Estados en desarrollo representan ahora un 60% del total de las emisiones mundiales, y se prevé que siga aumentando[1312].

Es por ello que, si bien el AP en su artículo 9.1 mantiene la obligación de financiación contenida en el artículo 4.3 de la CMNUCC dirigida a aquellas Partes que son Estados desarrollados. Sin embargo, se abre la puerta, a que "otras Partes" de manera voluntaria presten o sigan prestando apoyo, lo que refleja, según el Profesor Zhang, un cambio de escenario en el que Estados con economías emergentes estén dispuestas a aportar financiación[1313].

De esta manera, no se establece una obligación a estas "otras Partes", pero pone de relieve que es necesaria una mayor financiación y, para ello, como señala el Profesor Melhing, "se suaviza la distinción tradicional entre países donantes y receptores"[1314]. Se trata de esta manera lograr un equilibrio entre las Partes, aunque el resultado no fue cómo los Estados desarrollados esperaban y no consiguieron arrancar compromisos a esos Estados con economías emergentes[1315]. A pesar de ello, como se señala desde la doctrina, no hace más que reconocer una realidad, a saber, Estados con economías emergentes vienen realizando un apoyo Sur-Sur o incluso contribuyendo al FMMA o al FVC[1316].

El artículo 9.3, refleja la evolución en materia financiera que ha tenido el régimen jurídico internacional climático. De esta manera, no es nuevo que las Partes que tienen que liderar los esfuerzos para movilizar financiación son los Estados desarrollados. Para lo cual, se confirmó lo ya establecido en el Plan de Bali, es decir, la movilización de financiación puede realizarse a través de una gran variedad de fuentes, instrumentos y cauces[1317]. De hecho, el Acuerdo de Copenhague y los acuerdos posteriores, prevén la movilización de 100.000 millones de dólares anuales para el 2020, vuelve a incidir en la necesidad de utilizar la gran variedad de instrumentos[1318].

[1312] Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation…, *op. cit.*, p. 27. *Cfr.* IPCC (2014): *Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Working Group III Technical Support Unit, Cambridge University Press, p. 125 y ss.

[1313] Zhang, H. (2019): Implementing Provisions on Climate Finance Under the Paris Agreement, *Climate Law*, vol. 9, Brill Nijhoff, pp. 27-28.

[1314] Melhing, M. (2021): Melhing, M. (2021): <Article 9…, *op. cit.*, p. 226.

[1315] Bodansky, D., Brunnée, J. and Rajamani, L. (2017): *International Climate…*, *op. cit.*, p. 241.

[1316] Melhing, M. (2021): Melhing, M. (2021): <Article 9…, *op. cit.*, p. 226; Gastelumendi, J. y Gnittke, I. (2017): <Climate Finance…, *op. cit.*, p. 244; Zhang, H. (2019): Implementing Provisions…, *op. cit.*, p. 36. Como destaca este último autor, China en la COP 20 anunció hacer una aportación mediante la creación de un Fondo de Cooperación Climática Sur-Sur, para apoyar a otros Estados en desarrollo, con una dotación de aproximadamente 3.000 millones de dólares.

[1317] Decisión 1/CP.13: *op. cit.*, pár. 1 e).

[1318] Decisión 2/CP.15: *op. cit.*, pár. 8; Decisión 1/CP.18, *op. cit.*, pár. 69; Decisión 3/CP.19, pár. 7.

Lo más novedoso, por lo tanto, puede venir de la mano de lo establecido por el último párrafo del artículo, que establece que la "movilización de financiación para el clima debería representar una progresión con respecto a los esfuerzos anteriores". Se vincula el principio de progresión que está impregnado en todo el texto del AP. De esta manera, el artículo 3 del texto convencional, como ya se destacó en el anterior capítulo de la tesis, recoge que "los esfuerzos de todas las Partes representarán una progresión a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta la necesidad de apoyar a las Partes que son países en desarrollo para lograr la aplicación efectiva del presente Acuerdo".

Por lo tanto, la progresión en el suministro de nuevos y adicionales recursos financieros debe tener como finalidad que aquellas Partes que son Estados en desarrollo puedan implementar sus propias CDNN. De esta manera, el artículo 9.3 establece la dirección que debe seguir la movilización de los recursos financieros, pues como ya se incidió, la progresión señala la ruta de viaje y, por lo tanto, recomienda de que los Estados Partes desarrollados y aquellos con una economía emergente, sigan la dirección marcada[1319].

Es por ello que, existen diferencias entre en el lenguaje utilizado para la progresión en el artículo 4.3 y el 9.3. Mientras que el artículo referente a las CDNN utiliza señala que estas "representará una progresión (…)", en el marco de la financiación establece que ésta "debería representar una progresión (…)". Por lo que, la aplicación del principio de progresión, como ya se señaló, no crea una obligación jurídica para las Partes, sino que genera expectativas respecto aumentar la ambición en las sucesivas CDNN y es una recomendación en el caso de la financiación[1320].

Aunque se pueda recurrir al marco de transparencia para incidir en que la progresión crea una obligación, esta cuestión decae, toda vez que, como señala el Profesor Mayer, las disposiciones contenidas en propio marco de transparencia no pueden interpretarse de tal manera que convierta en obligación aquellos elementos que no han sido definidos como tales en su correspondiente disposición que la recoge[1321]. Asimismo, como afirman las Profesoras Dagnet y Northop, "las normas de transparencia no serán inferiores a los requisitos existentes (…)"[1322].

Es por ello que, si bien en el ámbito del artículo 4.3 se configura como un estándar para ser tenido en cuenta para la diligencia debida, en el ámbito del artículo 9.3 se escapa de que pueda tener esos efectos. De esta manera,

[1319] El denominado principio de progresión en el AP tiene un carácter transversal y, según la doctrina mayoritaria, se trata de un principio que más que una obligación crea expectativas. La progresión se refleja en el aumento de los esfuerzos de las Partes a través de las sucesivas CDNN presentadas del artículo 4.3 o en el aumento de financiación del artículo 9.3. Respecto de la naturaleza jurídica de la progresión en ambos artículos, véase, entre otros: Bodansky, D., Brunnée, J. and Rajamani, L. (2017): *International Climate…*, *op. cit.*, p. 233-234, 240, 251, 255; Mehling, M. (2021): *op. cit.*, p. 227; Mayer, B. (2021): <Article 4…, *op. cit.*, pp. 117-118; Giles Carnero, R. (2021): *El régimen jurídico internacional*…, *op. cit.*, pp. 130, 147; Gastelumendi, J. y Gnittke, I. (2017): <Climate Finance…, *op. cit.*, p. 244; Winkler, H. (2017): <Mitigation…, *op. cit.*, pp. 141, 148-149; Fernández Egea, R. M. (2018): <Los nuevos objetivos…, *op. cit.*, pp. 115-116;

[1320] Bodansky, D., Brunnée, J. and Rajamani, L. (2017): *International Climate…*, *op. cit.*, p. 251, 255.

[1321] Mayer, B. (2019): Transparency Under the Paris Rulebook…, *op. cit.*, p. 57.

[1322] Dagnet, Y. y Northrop, E. (2017): <Transparency…, *op. cit.*, p. 306.

podríamos afirmar que esta diferenciación en la redacción de este último artículo es fruto de un juego de equilibrio entre las posiciones de los Estados en desarrollo y desarrollados, que podría venir a compensar la exclusión de los Estados con economías emergentes de la obligación de aportar recursos financieros del artículo 9.1 y su inclusión en el artículo 9.2 como una recomendación.

Ahora bien, una cuestión que debe ser analizada es cuál es nivel sobre el que comparar si se ha producido una progresión. En este sentido, el AP no cuantifica ninguna cifra a ese respecto, sin embargo, la Decisión 1/CP.21 recuerda la intención de mantener el objetivo colectivo actual de movilización que, conforme a lo establecido por el Acuerdo de Copenhague y reiterado en los Acuerdos de Cancún, asciende a 100.000 millones de dólares anuales, el cual va a mantenerse hasta el 2025[1323].

El nuevo objetivo que se establezca, antes del 2025, deberá de tener en cuenta que esa cantidad va a servir para determinar el mínimo. Otras de las características que debe de tener el nuevo objetivo, es que se alinee con el objetivo en materia de financiación contenido en el artículo 2 del AP que, según el cual, se ha de "[s]ituar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de GEI"[1324].

Esta fórmula se introduce nuevamente en lo acordado por la CMA, reafirmándose que deberá de tenerse en cuenta que el nivel de financiación, ha de ser compatible con una trayectoria baja en emisiones de GEI, así como con un desarrollo resiliente al clima[1325]. Si bien, se incide en dos cuestiones principales, que la financiación tenga en cuenta el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza[1326]. La vinculación del desarrollo sostenible con la respuesta al cambio climático, es una cuestión que se ha considerado de una manera transversal en el AP, de tal manera que incide en la gran mayoría de sus elementos, entre otros, la mitigación, la adaptación, la pérdida y daños y la transferencia de tecnología[1327].

Con la decisión de la CMA, se pretende asegurar que se realice una mención explícita al desarrollo sostenible respecto a la financiación[1328]. De esta manera, se pretende que los recursos aportados para aquellas medidas de adaptación y mitigación, tenga en cuenta los objetivos de desarrollo sostenible (en adelante, ODS), de tal modo que exista una coherencia entre ambos

[1323] *Cfr.* Decisión 2/CP.15: *op. cit.*, pár. 8; Decisión 1/CP.16: *op. cit.*, pár. 98; Decisión 1/CP.21: *Aprobación del Acuerdo de París*, pár. 53.
[1324] AP, artículo 2.1 c).
[1325] Decisión 14/CMA.1: *Establecimiento de un nuevo objetivo colectivo cuantificado de financiación, de conformidad con la Decisión 1/CP.21, párrafo 53*, pár. 2.
[1326] *Ibidem*: pár. 2.
[1327] *Cfr.* AP artículos 4.1, 7.1, 8.1 y 10.5
[1328] Si bien el artículo 1.1 del AP establece que el mismo "tiene por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza (…)", en el artículo 9 relativo a la financiación no se hace una mención explícita al mismo.

instrumentos internacionales. Esta cuestión será abordada en este capítulo de la tesis en un apartado posterior.

Si el "suelo" del objetivo colectivo de la financiación es de 100.000 millones de dólares, queda pendiente abordar qué ocurre con el modelo institucional del que se va a servir el AP para operar y gestionar los recursos movilizados. En esta línea, cabe destacar que el artículo 8 establece que "[e]l Mecanismo Financiero de la Convención, con las entidades encargadas de su funcionamiento, constituirá el mecanismo financiero" del AP. Con este precepto se soluciona esta cuestión, pudiendo concluir que estará al servicio del funcionamiento del mecanismo financiero en el marco del AP el FMMA y el FVC[1329]. Asimismo, el Fondo Especial para el Cambio Climático (FECC) y el Fondo para los Estados Menos Desarrollados (FEMD) van a estar disponibles en el ámbito del AP[1330]. Es la propia CMA la que decide, en Katowice, que ambos serán administrados por el propio FMMA.

Asimismo, se ha de recordar que, como ya se señaló anteriormente, con los Acuerdos de Cancún se creó el CPF, de tal manera que la financiación para hacer frente al cambio climático se realice de una manera más coherente y coordinada[1331]. Este órgano, estará al servicio del AP tal como así se confirmó por la CMA en Katowice[1332]. Además, se confirma que éste podrá impartir orientaciones a las demás entidades encargadas del funcionamiento del Mecanismo Financiero de la Convención, entre otras cuestiones sobre políticas o prioridades programáticas[1333].

A nivel institucional, quedaba una cuestión pendiente que debía resolverse, que ocurre con el FA, puesto que, como se indicó anteriormente, se decidió que fuera dirigido a través de la CMP. De esta manera, en la Decisión 1/CP.21 se señala que éste podrá estar al servicio del AP siempre y cuando así se establezca mediante las pertinentes decisiones de la CMA y la CMP. Finalmente, este pasó al servicio exclusivo del AP, tras la adopción de sendas decisiones[1334]. De esta forma, se nutriría de los fondos que se devenguen del mecanismo que el AP crea para contribuir a la mitigación de las emisiones GEI, así como de aquellos generados por el mecanismo de desarrollo limpio establecido por el PK[1335].

Con ello, se pretende financiar todas aquellas medidas de mitigación y adaptación que son necesarias para los Estados Partes en desarrollo. Manteniendo la línea que se había acordado en las sucesivas decisiones, el AP recoge que se ha de buscar un equilibrio entre ambas acciones, atendiendo a

[1329] Esta cuestión se especifica aún más en la Decisión 1/CP.21, al establecer que el FVC y el FMMA estarán al servicio del AP. *Cfr.* Decisión 1/CP.21: *op. cit.*, pár. 58.

[1330] Asimismo, tanto el FECC y el FEMD, van a estar administrados por el FMMA. *Cfr.* Decisión 1/CP.21: *op. cit.*, pár. 58.

[1331] Decisión 1/CP.16: *op. cit.*, pár. 112.

[1332] Decisión 3/CMA.1: *Asuntos relacionados con la aplicación del Acuerdo de París*, pár. 6.

[1333] *Ibiem*: pár. 9.

[1334] Decisión 13/CMA.1: *Asuntos relacionados con el Fondo de Adaptación*, pár. 1; Decisión 1/CMP.14, *Asuntos relacionados con el Fondo de Adaptación*, pár. 2.

[1335] Decisión 13/CMA.1: *op. cit.*, págs. 3-5; Decisión 1/CMP.14, *op. cit.*, págs. 2 y 3.

las necesidades y prioridades de los Estados en desarrollo.[1336] Se refleja así el entendimiento compartido de que es inevitable la generación de ciertos impactos derivados del cambio climático, sobre todo de en aquellos Estados más vulnerables.

Estas disposiciones sobre la financiación no caen de manera aislada dentro del AP, sino que se conecta transversalmente con otras disposiciones, entre otras, el componente de mitigación y el de adaptación. De esta manera, la financiación se configura como uno de los elementos claves para la implementación del AP. Tal es así que, si bien no se han establecido unas obligaciones más sólidas respecto a la aportación de fondos a los Estados en desarrollo, se ha potenciado los procedimientos para "dar cuenta" sobre la misma. Es por ello que, una de las cuestiones fundamentales es la interrelación que las obligaciones contenidas en el artículo 9 del AP guarda con el marco de transparencia.

Del trazado de esta interrelación se ocupa el artículo 9.5 del AP que establece que los Estados que son desarrollados deberán comunicar de manera bienal información cuantitativa y cualitativa en relación con sus obligaciones jurídicas de movilización de recursos financieros, incluyendo además una proyección de los recursos que se aportarán. Se trata así de introducir, dentro del propio texto del tratado, una obligación jurídica procedimental que con el paso del tiempo se había estado fraguando en las distintas reuniones de la COP[1337]. De esta manera, como se incidió anteriormente, se trataría de una aportación de información *ex-antes* y *ex-post*.

Es decir, por un lado, se ha de informar sobre la financiación que ha prestado de forma "coherente" a los Estados Partes en desarrollo y, por otro lado, se pretende que informe sobre los recursos que aportarán para los próximos años, teniendo en cuenta que estos informes tienen periodicidad bienal[1338]. Es destacable que el adjetivo utilizado sea "coherente", esto requiere de una sintonía entre el apoyo prestado y las necesidades de los Estados en desarrollo.

Es por tanto vital ver en qué medida estos Estados van a informar de las necesidades que tienen y del apoyo recibido por aquellos Estados desarrollados u "otras Partes", dado que, en el marco de transparencia, como se verá en su correspondiente epígrafe de la presente tesis, es más una recomendación que una obligación[1339]. Esta cuestión es vital si se quiere conseguir reforzar la confianza entre las Partes y propiciar de esta manera un entorno propicio para la cooperación internacional en materia climática. Asimismo, ayuda a proporcionar, como se indicó anteriormente, entornos propicios.

La información aportada dentro del marco de transparencia, va a servir para realizar una evaluación sobre si los esfuerzos colectivos en materia de

[1336] AP, artículo 4. *Cfr.* Decisión 1/CP.13: *Plan de Acción de Bali*, pár. 1 e) iii); Decisión 2/CP.15: *op. cit.*, pár. 8.

[1337] *Cfr.* Decisión 1/CP.16: *Acuerdos de Cancún*, pár. 96; Decisión 1/CP.18, *Conclusión acordada de conformidad con el Plan de Acción de Bali*, pár. 67.

[1338] AP, artículo 9.7.

[1339] AP, artículo 13.9

financiación se están cumpliendo[1340]. De esta manera, más allá de que la información sea aportada por cada Parte individual, lo que finalmente se va a evaluar en el balance global es el "esfuerzo colectivo" y si éste ha dado sus frutos para la consecución de los objetivos del propio AP que se enumeran en su artículo 2. En el caso de la financiación, "situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo sostenible al clima y con bajas emisiones de GEI", aunque se ha de decir que este objetivo está conectado con los otros dos[1341].

Por último, es pertinente destacar la labor realizada en la COP 27 celebrada en Sharm el-Sheikh que, como declaró el Secretario General, la Conferencia desde su inicio ha estado dirigida por dos temas principales, la ambición y la justicia[1342]. Asociado al aspecto de la justicia climática, uno de los avances principales que se han conseguido es el establecimiento de un fondo de pérdidas y daños, dirigido a aquellos Estados en desarrollo especialmente vulnerables a los efectos derivados del cambio climático y que ha sido un importante punto de progreso en las negociaciones[1343]. Esto supone adopción de una decisión pionera, pero esperada, en términos de justicia.

Sin embargo, este resultado no estuvo exento de polémica tras la amenaza de la Unión Europea de abandonar las negociaciones, pues, como señaló la presidenta Ursula von der Leyen, "hemos dado un pequeño paso. Hemos tratado los síntomas, pero no al paciente de la fiebre", haciendo alusión a la falta de ambición en la lucha contra el cambio climático, pues no se ha llegado a un compromiso para poner fin al uso de los combustibles fósiles y reforzar las medidas oportunas de mitigación, para que el incremento de la temperatura media global de la atmosfera no supere el objetivo de los 1,5ºC respecto a los niveles preindustriales[1344].

Tampoco estuvo exento de polémica la falta de consenso sobre aspectos importantes vinculados a este nuevo fondo de financiación para las pérdidas y daños. Este paso histórico, no supone la constitución del mismo *ipso facto*, sino que se trata de lo que se podría denominar una entrega a plazos, es decir, sus bases operativas deberán ser precisadas, presumiblemente a partir de la COP 28 que se celebrará en Emiratos Árabes del 30 de noviembre al 12 de diciembre de 2023, para que se ponga en marcha. Los temas pendientes a abordar son, principalmente, qué Estados van a ser los que aporten a este fondo pues las miradas se centraron en China, si finalmente va a acceder a formar parte de los países que van a nutrir el mismo. Además de ello, se debe de solventar las cuestiones para la implementación del mismo, para lo cual será fundamental

[1340] AP, artículo 13.6.

[1341] AP. Artículo 2.1 c)

[1342] Guterres, A. (2022): *Statement by the Secretary-General at the conclusion of COP27 in Sharm el-Sheikh*, de 19 de noviembre de 2022. Puede consultarse en la página web: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2022-11-19/statement-the-secretary-general-the-conclusion-of-cop27%C2%A0-sharm-el-sheikh%C2%A0%C2%A0 >, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1343] Borrador de Decisión -/CP.27: *Funding arragements for responding to los and damage associated with the adverse effects of climate change, including a focus on addressing los and damage*, y Borrador de Decisión -/CMA.4: *Sharm el-Sheikh Implementation Plan*, de 20 de noviembre de 2022.

[1344] Von der Leyen, U. (2022): *Statement by President von der Leyen on the outcome of COP27*, de 20 de noviembre de 2022.

establecer los mecanismos o cauces a través de los cuales va a operar el mismo. Por último, cabe destacar que se acordó un Comité transitorio que, en el período hasta llegar a la COP 28, se va a encargar de realizar recomendaciones sobre cómo hacer operativo este fondo[1345].

3.- El importante papel de las ciudades en la implementación del Acuerdo de París

En el presente epígrafe, vamos a establecer el papel que juegan las ciudades en la implementación del AP. La justificación de abordar estos actores subnacionales obedece principalmente a dos cuestiones principales. La primera, es que las ciudades se convierten en un actor no estatal de gran importancia estratégica. Se ha de tener en cuenta que, según los estudios prospectivos de la ONU, en 2018 el 55% de la población mundial residen en áreas urbanas y, para 2050, se proyecta que aumente hasta el 68%[1346]. Según el informe del IPCC de 2014, las áreas urbanas son responsables del consumo del 67-76% del consumo mundial de energía y entre el 71-76% de las emisiones mundiales de CO_2 relacionados con la energía, en términos de emisiones totales, son responsables del 44%[1347]. De esta manera, gran parte de las emisiones de GEI van a provenir de las ciudades, ya sea por la prestación de servicios como por el abastecimiento de las mismas.

Asimismo, siete de cada diez personas de la población mundial residirán en áreas urbanas, la consecuencia de los impactos producidos por el cambio climático puede tener una mayor magnitud en estas zonas, lo que conduce a que gran parte de las medidas de adaptación, deberán de ser adoptadas también a este nivel. Todos estos datos arrojan el papel que juegan las ciudades en la lucha contra el cambio climático, afirmando el IPCC que es una oportunidad para el diseño e implementación de políticas climáticas de manera efectiva[1348].

La segunda, obedece a cuestiones relacionadas con el método elegido y que sigue la teoría planteada por la Profesora Brunnée y el Profesor Toope. Si en anteriores capítulos se abordaron los elementos del entendimiento común

---

[1345] El Comité de Transición se compone de 24 miembros, 10 de ellos procedentes de las Partes que son Estados desarrollados y 14 procedentes de las Partes que son Estados en desarrollo (3 de África, 3 de Asia y el Pacífico, 3 de América Latina y el Caribe, 2 de PEI, 2 PMA y 1 de una Parte que es Estado en desarrollo no incluido en las anteriores categorías). Celebrará al menos tres reuniones al año, la primera de ellas, se convocará por el Secretario Ejecutivo de la CMNUCC a más tardar el 31 de marzo de 2023. Su finalidad es la de someter a consideración de la COP y de la CMA recomendaciones sobre distintos elementos, a saber, el panorama actual de las instituciones para la financiación de las pérdidas y daños, las carencias que se detectan y proponer soluciones y, por último, detectar las potenciales fuentes de financiación, incluyendo fuentes innovadoras.
Cfr. Proyecto de Decisión -/CP.27, -/CMA.4: *Arreglos de financiación para dar respuesta a las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático, con énfasis en afrontar las pérdidas y los daños*. Puede consultarse en: < https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2022_L18_cma2022_L20S_0.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.
[1346] ONU (2018): *World Urbanization…*, *op. cit.*
[1347] IPCC (2014): *Climate Change 2014…*, *op. cit.*, p. 90.
[1348] *Ibidem.*

(capítulo I y II) y los criterios de legalidad de Lon Fuller, además de aquellos criterios formales (capítulo II y III), en este se va a abordar cómo se configuran las redes o comunidades de prácticas que, finalmente, va a suponer un indicador para determinar si el enfoque establecido por el tratado internacional goza de solidez suficiente para perdurar en el tiempo. En este sentido, las ciudades llevan mucho tiempo trabajando en red, por ello es pertinente realizar un análisis sobre los avances que han realizado para la implementación de medidas que contribuyen a mitigar el cambio climático.

En este sentido, la importancia que tienen los actores subnacionales y, más concretamente, las ciudades, en la lucha contra los problemas ambientales, no es una cuestión que se ha puesto de manifiesto en la actualidad. Ya, en los años setenta, con la primera Conferencia sobre Asentamientos Humanos celebrada en Vancouver, se reconoció la necesidad de que los asentamientos humanos se desarrollen de una manera sostenible y, asimismo, de la necesaria participación de la ciudadanía en la "planificación, construcción y gestión de los asentamientos humanos", para hacerlas más inclusivas[1349]. Por ello, la estimulación de la innovación, el intercambio de experiencias y el garantizar la difusión de nuevas ideas y tecnologías, suponen unos pilares fundamentales para ello[1350].

Esta Conferencia, conocida como Hábitat I, sentó las bases para el nacimiento del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat, que tiene como finalidad la promoción de la sostenibilidad de los pueblos y ciudades, Sin embargo, se reconoció que los recursos disponibles para la lucha contra un rápido desarrollo sin control de estos asentamientos, son insuficientes, por ello, se ve la necesidad de fomentar la cooperación internacional. De esta manera, se hace un llamamiento a los Estados a que atribuyan "la debida prioridad a los asentamientos humanos", a través de la cooperación financiera y técnica que ayuden a aquellos Estados en desarrollo que la soliciten[1351]. Es por ello que, "los gobiernos deben estudiar seriamente la posibilidad de hacer contribuciones, tan pronto como sea posible, a la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos […]"[1352].

Veinte años después de la celebración de Hábitat I, se celebró la segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, Hábitat II, celebrada el Estambul, del 3 al 14 de junio de 1996. Esta se centró en dos líneas fundamentales, a saber, una vivienda adecuada para todos y asentamientos humanos viables en un mundo que se urbaniza rápidamente. La celebración de Hábitat II, llegó 4 años después del auge que dio la adopción de la Agenda 21 en la Conferencia de Río de Janeiro, se puso de relieve estas cuestiones, de tal

[1349] Doc. A/CONF.70/15: *Informe de Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos*, de 4 de noviembre de 1976. Puede consultarse en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N76/967/14/PDF/N7696714.pdf?OpenElement>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1350] *Ibidem.*

[1351] Resolución A/RES/32/162: *Disposiciones institucionales para la cooperación internacional en materia de asentamientos humanos*, de 19 de diciembre de 1977.

[1352] *Ibidem.*

forma que, la Agenda 21 reconoce el papel fundamental que tienen las autoridades locales para lograr los objetivos que el Programa 21 contiene[1353].

La importancia de abordar esta cuestión deriva de décadas de un proceso de migración de las personas a las ciudades, que produjo nuevos problemas y, los existentes, llevaban aparejado una mayor repercusión. A este respecto, el rol que juegan las ciudades deriva de las competencias de las mismas sobre "la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura económica, social y ecológica", así como, la supervisión de los procesos de planificación, el establecimiento de políticas y normativas ambientales y su contribución a la ejecución de las políticas ambientales, tanto nacional como subnacional[1354]. Además, podríamos añadir que su aproximación a la realidad de los problemas de los ciudadanos, contribuye además a la búsqueda de soluciones más adecuadas y de una manera más rápida. Para ello, el Programa 21 "exhorta a los representantes de las asociaciones de autoridades locales a establecer procesos para aumentar el intercambio de información, experiencia y asistencia técnica mutua entre las autoridades locales"[1355].

Además de la Agenda 21 y la Conferencia Hábitat II, la importancia de las ciudades como elemento fundamental para la consecución del desarrollo sostenible, se le ha de sumar la Agenda 2030, que fue adoptada por la Asamblea General dos meses antes del AP[1356]. Esta incluye un total de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS) que sustituyen a los Objetivos de Desarrollo del Milenio contenidos en la Declaración del Milenio[1357]. El ODS 11, se centra en conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, sin embargo, la virtud de la Agenda 2030 es que pone en conexión todos ellos pues, en mayor o menor medida, cada ODS tiene una incidencia en otro, de tal manera que "están profundamente interrelacionados y vinculados por numerosos elementos transversales"[1358].

Por último, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, celebrada el 20 de octubre de 2016, (Hábitat III). En ella se adoptó la Nueva Agenda Urbana, que refrendó, mediante Resolución, la Asamblea General de la ONU en su sexagésimo octava sesión plenaria[1359]. Esta reconoce el fuerte papel que tienen las ciudades en la mitigación y adaptación al cambio climático y, asimismo, para la consecución de los objetivos de temperatura a largo plazo establecido por el AP[1360]. Se reconoce

[1353] Doc. A/CONF.151/26: *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, de 12 de agosto de 1992.

[1354] En este sentido, véase el Capítulo 28 de la Sección III del Programa 21, contenido en el Doc. A/CONF.151/26.

[1355] *Ibidem.*

[1356] Resolución A/RES/70/1: *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.

[1357] Resolución A/RES/55/2: *Declaración del Milenio*, aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2000.

[1358] Resolución A/RES/70/1: *op. cit.*, pár. 17.

[1359] Resolución A/RES/71/256: *Nueva Agenda Urbana*, de 23 de diciembre de 2016. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/466/60/PDF/N1646660.pdf?OpenElement>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1360] *Ibidem*: pár. 79

explícitamente, por lo tanto, la relación ciudades-cambio climático, de tal manera que se convierte en un espacio en el que aplicar medidas que contribuyen a la acción climática.

Esta trayectoria, ha puesto en la agenda internacional el reto que supone la consecución de un desarrollo sostenible de las ciudades. Como destaca Lin, en ocasiones, las organizaciones internacionales pueden prestar apoyo financiero y administrativo para el fortalecimiento de los actores subestatales, de tal manera que estos actuarían como intermediarios a la hora de influir en las agendas de los Estados[1361]. Teniendo en cuenta la lentitud con la que se han desarrollado las negociaciones climáticas, se ha recurrido a lo que los Profesores Abbott, Genschel, Snidal y Zangl han denominado como "orquestación", en este caso el papel de la ONU para conseguir que las entidades locales se configuren como catalizadores de una mayor ambición climática[1362].

Esto nos plantea una cuestión jurídica, desde el Derecho Internacional Público, las entidades locales no gozan de la consideración de sujetos internacionales, por lo que su participación en los foros climáticos está relegada a la categoría de tienen otros actores no estatales. Sin embargo, como señala la Profesora Coolidge, las ciudades merecen un estatus diferente al de los actores no estatales, toda vez que el gobierno local es elegido democráticamente y han de rendir cuenta a sus votantes[1363]. Sin embargo, esta posición ha sido relegada al estatus de observador en las negociaciones climáticas, de tal manera que, entre otras cuestiones, han sido protagonistas en eventos paralelos de la COP.

Como bien indica la Profesora Ruiz Campillo, como norma general, sólo los Estados pueden firmar tratados, pero la acción climática debe contar con una variedad de actores que van a poner en marcha la misma[1364]. Esto ha propiciado a que el Derecho Internacional Ambiental, sea un campo propicio para la innovación y experimentación más allá de la concepción clásica centrada en los Estados. De esta manera, la Profesora Čavoški destaca que, tras décadas de proliferación de los tratados ambientales internacionales, ahora el Derecho ambiental se ha desplazado hacia formas para la implementación, por lo que ahora esta cuestión va a depender de "una serie de actores, instituciones y procesos difusos, tanto a nivel subnacional como supranacional"[1365].

[1361] Lin, J. (2018): *Governing Climate Change: Global Cities and Transnational Lawmaking*, Cambridge University Press, p. 30.

[1362] Abbott, K. W., Genschel, P., Snidal, D. y Zangl, B. (2015): <Orchestration>., en Abbott, K. W., Genschel, P., Snidal, D. y Zangl, B. (eds.): *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge University Press, p. 4.

[1363] Coolidge, K. (2019): <Cities and the Paris Agreement>, en Popovski, V. (ed.): *The implementation of the Paris Agreement on Climate Change*, Routledge Taylor & Francis Group, Londres-Nueva York, pp. 279-280.

[1364] Ruiz Campillo, X. (2018): <Ciudades en la lucha contra el cambio climático>, en Giles Carnero, R. (coord.): *Desafíos de la Acción Jurídica Internacional y Europea frente al Cambio Climático*, Atelier, Barcelona, pp. 94-95.

[1365] Čavoški, A. (2020): <Transnational environmental regulation and evolving approaches to compliance>, en Heyvaert, V. y Duvic-Paoli, L. A. (eds.): *Research Handbook on Transnational Environmental Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton, p. 104.

Contar con la ayuda de los actores subestatales y, más concretamente, con las entidades locales, puede tener unos efectos sinérgicos a la hora de contribuir a la lucha contra el cambio climático y, por consiguiente, a dar cumplimiento a las obligaciones contraídas por los Estados Partes en el régimen jurídico internacional sobre la materia. De esta manera, se ha visto a las entidades locales como meros ejecutores de las normativas estatales, sin embargo, se están configurando como un lugar en el que se posicionan como actores activos en la política climática internacional[1366]. Sin embargo, como señala la Profesora Mora Ruiz, "[s]e trata de reafirmar o reivindicar el concepto de ciudad frente a la idea más limitada de lo municipal […]"[1367].

Esta cuestión puede hacer que, en aquellos casos en los que los Estados no han mostrado una especial sensibilidad por reforzar la lucha contra el cambio climático, o simplemente en un intento de tomar la delantera respecto a sus gobiernos nacionales, las entidades locales puedan reforzar la implementación de tratados[1368]. Esto ha dado lugar a la creación de un conjunto de redes que van a configurar un modelo de gobernanza que trasciende el nivel local, propiciando vínculos entre ciudades de diversos Estados, de ahí su carácter transnacional.

Estos vínculos que se han desarrollado entre las distintas entidades locales de los distintos Estados han sido denominados por algunos autores como "paradiplomacia", aunque el término, como bien señala Tavares, no ha estado exento de polémica[1369]. Por ello, en muchas ocasiones se recurre al concepto de "cooperación internacional descentralizada", que ha sido definida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como "una asociación a largo plazo entre comunidades en diferentes ciudades o pueblos y como un mecanismo para establecer una modalidad novedosa de asociación, que se centra en las relaciones directas entre territorios, frente al modelo que promueve la cooperación bilateral a nivel nacional"[1370].

En cualquier caso, lo importante es la realidad que refleja esta cuestión, que se plasma a través de una serie de redes, de carácter informal, que van a tener mayor o menor relevancia en función de los integrantes de las mismas. Como señalan las Profesoras Batsill y Bulkeley, la gobernanza implica un conjunto de "procesos a través de los cuales se definen y persiguen objetivos

---

[1366] Lin, J. (2018): *Governing Climate Change…*, *op. cit.*, p. 3.

[1367] Mora Ruiz, M. (2021): <La ordenación futura de las ciudades…, *op. cit.*, p. 293.

[1368] Puede señalarse el caso de los Estados Unidos en el que, tras no firmar el Protocolo de Kioto, se sucedió todo un proceso en el que los actores locales asumieron una mayor ambición en la lucha contra del cambio climático. Asimismo, en el caso de Reino Unido o Alemania, ciertas ciudades tomaron el liderazgo en la implementación de estrategias locales contra el cambio climático, son los ejemplos de Southampton y Múnich, que han participado en redes como Climate Alliance o Energy Cities, reforzando la presión para una mayor financiación.

[1369] En este sentido, véase: Tavares, R. (2016): *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*, Oxford University Press, p. 7 y ss.

[1370] PNUD (2008): *Contribution of Decentralized Cooperation to Decentralization in Africa*, Doc. ST/ESA/PAD/SER.E/125, p. 2. Puede consultarse en: <file:///C:/Users/antor/Downloads/Decentralization_Africa.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

colectivos en los que el Estado (o el gobierno) no es necesariamente el único o el actor más importante"[1371].

En este sentido, se ha acuñado el concepto de "ciudades globales", definidas por Sassen como aquellas que tienen o son: "1) puntos de mando en la organización de la economía mundial; 2) ubicaciones y mercados claves para las principales industrias en el período financiero actual y especializados para empresas; y 3) los principales sitios de producción de estas industrias, incluida la producción de innovaciones de las mismas"[1372]. De esta definición, se despende que estas ciudades tienen una gran influencia por sus condiciones económicas, es decir, por producirse en ellas procesos globales. Sin embargo, esta definición puede ser muy amplia, a efectos de la lucha contra el cambio climático que estas están liderando, por lo que no atiende a otros aspectos como pueden ser las iniciativas que las mismas están realizando para contribuir a la acción colectiva para mantener la temperatura media global a unos niveles que no generen interferencias peligrosas.

A continuación, se van a analizar tres de las redes más importante por su reconocimiento, a saber, Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales (en adelante ICLEI, por sus siglas en inglés), C40-Cities Climate Leadership Group (en adelante, C40) y el Pacto Global de Alcalde por el Clima y la Energía (en adelante, PGACE). Si bien se ha de destacar que existen muchas más, no pretendemos ser exhaustivos, sino determinar cómo estas operan. Además, estas son representativas de lo que se ha conocido como "redes de primera ola" y "redes de segunda ola", clasificación que ha sido utilizada por la Profesora Bulkeley para diferenciar las redes en función de los objetivos que persiguen y su funcionamiento[1373].

En este sentido, las redes de primera ola, tienen como objetivo "presionar a las ciudades para que actúen sobre el cambio climático" a través de la "creación de conocimiento por las ciudades para las ciudades"[1374]. Un ejemplo es la red ICLEI, que en un primer momento centró sus esfuerzos en la difusión de conocimientos para la mitigación del cambio climático. Las de segunda ola, se centran, además de la generación y difusión de conocimientos, en que las ciudades sean incluidas en las negociaciones climáticas[1375]. Asimismo, otro elemento diferenciador de estas últimas es la colaboración con actores privados[1376]. Este es el caso de C-40 y PGACE, que inicialmente su objetivo era dar peso a las ciudades en las negociaciones climáticas. Ahora bien, en el caso de ICLEI, tras su primera etapa como red de primera ola, incluyó en su causa

[1371] Batsill, M. M. y Bulkeley, H. (2006): Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change, *Global Governance*, vol. 12, núm. 2, p. 144.
[1372] Sassen, S. (2000): *Cities in a World Economy*, Second Edition, Pine Forge Press, p. 4.
[1373] Bulkeley, H. (2010): Cities and the Governing of Climate Change, *Annual Review of Environment and Resources*, núm. 35, pp. 232 y ss.
[1374] Van der Heijden, J. (2018): <City and Subnational Governance: High Ambitions, Innovative Instruments and Polycentric Collaborations?>, en Jordan, A., Huitema, D., Van Asselt, H. y Forster, J. (eds.): *Governing Climate Change: Polycentricity in Action?*, Cambridge University Press, p. 89.
[1375] *Ibidem.*
[1376] Bulkeley, H. (2010): Cities and the Governing…, *op. cit.*, p. 233.

que las ciudades tengan mayor consideración en las mismas, por lo que, como señala, se estas primeras redes han pasado a formar parte de las segundas[1377].

3.1.- ICLEI-Gobiernos Locales por la Sostenibilidad

Una de las mayores y primeras redes que se creó fue el Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales, actualmente ICLEI-Gobiernos Locales por la Sostenibilidad (en adelante ICLEI, por sus siglas en inglés), como una iniciativa que nació en el Congreso de Gobiernos Locales para el Futuro Sostenible, celebrado en Nueva York por Naciones Unidas. Su creación se debe a la Unión Internacional de Autoridades Locales y al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con la finalidad de poner de relieve las preocupaciones ambientales del ámbito urbano en el plano internacional.

Su primer programa de acción, denominado como Ciudades para la Protección del Clima, se convirtió en el primero de carácter global para el apoyo a las ciudades para el diseño de su acción climática[1378]. Si bien, operaba de arriba hacia abajo, desde su sede de coordinación de Toronto, este enfoque cambió a través de una descentralización de su programa. Como señalan Betsill y Bulkleley, se fue descentralizado a través del establecimiento de sus campañas nacionales, establecidas en Australia, Canadá, Finlandia, India, Italia, México, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos, y de sus campañas regionales, establecidas en Europa, Asia y América Latina[1379]. Esto proporcionó una mayor flexibilidad, al cambiar a un enfoque bottom-up y, además, le permitió operar a través de una gobernanza multinivel.

Para unirse al programa, las ciudades han de firmar una declaración local en la que se comprometa a reducir las emisiones de GEI a través de cinco pasos: 1) Realizar una evaluación energética de referencia e inventario de emisiones[1380]; 2) adoptar un objetivo de reducción de emisiones[1381]; 3) desarrollar un plan de acción local[1382]; 4) implementación de medidas de reducción[1383]; y 5) seguimiento y verificación de los resultados[1384]. En este sentido, las Profesoras Betsill y Bulkeley inciden en la necesidad de monitorear y mejorar la rendición de cuentas, cuestión que desde un principio ha sido el punto débil de estas redes[1385]. Asimismo, se ha de incidir en que, tal como estos autores reconocen, las ciudades que se unen a esta red, parten de un entendimiento compartido, a saber, "objetivos normativos, que el cambio

[1377] Van der Heijden, J. (2018): <City and Subnational…, *op. cit.*, p. 89.

[1378] El programa de Ciudades para la Protección del Clima, puede consultarse en: <https://iclei.org/wp-content/uploads/2022/05/ICLEI_TheBirthofCCP_1993.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1379] Betsill, M. M. y Bulkeley, H. (2004): Transnational Network and Global Environmental Governance: The Cities for Climate Protection Program, *International Studies Quarterly*, vol. 48, pp. 478-479.

[1380] Véase, ICLEI, *Programa de Ciudades para la Protección del Clima*, art. 3.

[1381] *Ibidem*: art. 3.

[1382] *Ibidem*: arts. 2-3.

[1383] *Ibidem*: art. 4.

[1384] *Ibidem*: p. 5.

[1385] Betsill, M. M. y Bulkeley, H. (2004): Transnational Network…, *op. cit.*, p. 478.

climático es un problema que puede abordarse localmente, y un compromiso basado en la medición y el seguimiento de los gases de efecto invernadero"[1386].

El objetivo común, que persigue la misma, es influir en la política de sostenibilidad, a través de impulsar la acción local para conseguir un desarrollo bajo en emisiones, basado en la naturaleza, equitativo, resiliente y circular[1387]. Por lo que, la finalidad u objetivo inicial con el que se creó, fue ampliado, incluyendo de esta manera cuestiones de sostenibilidad que abarca cuestiones más diversas que sólo la parte ambiental. Asimismo, la evolución seguida para pasar de una red de primera ola a una segunda, ha permitido que ésta ejerza presión sobre el papel que las ciudades deben tener en las negociaciones climáticas.

En este sentido, actualmente, el ICLEI ejerce la representación de los gobiernos locales que lo conforman en varios procesos de la ONU, entre otras, la Agenda 21, la Agenda Hábitat, ONU-Agua, la Asociación Internacional del Agua y en la CMNUCC, como observador. Trata. por lo tanto, de dar relevancia a los intereses urbanos a nivel internacional, pero contando con las entidades locales para la búsqueda e implementación de soluciones.

Por otra parte, ICLEI organiza Congresos con una gran afluencia. Por ejemplo, en mayo de 2022 celebró uno en la ciudad de Malmö, del que se consensuó el denominado "Compromiso de Malmö sobre Comunidades Inclusivas y Equitativas", consistente en el reconocimiento de que la crisis climática está interconectada con las desigualdades sociales, por lo que el objetivo es "inspirar a los gobiernos locales a ser parte de la solución, y alienta a que adopten enfoques sostenibles, innovadores, de adaptación, de participación e inclusivos"[1388].

Actualmente se compone de más de 2500 gobiernos locales y regionales, comprometidos con el desarrollo urbano sostenible, de África, Asia-Pacífico, América Latina y Caribe, Europa, Norte América y Oceanía. La membresía está abierta a todos los gobiernos locales y regionales, así como a sus asociaciones globales, regionales, nacionales y subnacionales, para lo cual ha de pagar una cuota anual, cuya cuantía dependerá de la región, la población y el producto nacional. Esta cuestión no ha estado exenta de crítica, como señala Lin, muchas ciudades medianas que no tienen recursos para participar en estas redes para la acción climática[1389].

3.2.- C40-Cities Climate Leadership Group

La red, inicialmente C-20, fue fundada en 2006 por el exalcalde de Londres, Ken Livinstone, tras la convocatoria de los representantes de 18

[1386] *Ibidem.*

[1387] Puede consultarse: <https://iclei.org/?gclid=Cj0KCQjwyt-ZBhCNARIsAKH1177UzAGztxN-bFxIxlImo-BnFkL3AB4xij45aVIwN3coK8ximDWY9DwaAgLVEALw_wcB>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1388] ICLEI (2022): *ICLEI World Congress 2021-2022,* p. 22. Disponible en: <https://worldcongress.iclei.org/wp-content/uploads/2022/09/ICLEI_World_Congress_2021-2022_Report.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1389] Lin, J. (2018): *Governing Climate Change…*, *op. cit.*, pp. 9-10.

megaciudades, con el objetivo de lograr un acuerdo para la reducción de de la contaminación con incidencia en el clima. De esta manera, la red C-40 Cities Climate Leadership Group se constituye en 2006, cuando el Comité Directivo invitó a otros alcaldes a que se unieran y, que, además, se asegurara una presencia equilibrada entre Norte-Sur. En este sentido, integra ciudades de África, el Este de Asia Central, el Este, Sudeste de Asia, Europa, América Latina, Norte América y el Sur y Oeste de Asia[1390].

Actualmente cuenta con casi 100 ciudades que representan a más de 582 millones de personas y una quinta parte de la economía mundial. Estas están tomando medidas para la lucha contra el cambio climático. En esta línea, su visión es establecer una acción climática basada en la justicia climática, social y económica, lo que puede conseguirse a través de un Nuevo Acuerdo Verde Global, en el que los se fomente un trabajo conjunto entre alcaldes con coaliciones de representantes de sindicatos, empresas, movimiento climático juvenil y la sociedad civil[1391]. Por ello, se prima el enfoque colaborativo que, apoyándose de los conocimientos científicos, pretenden contribuir a limitar la temperatura media global a 1,5ºC respecto a los industriales, conforme al objetivo establecido por el AP.

A diferencia de una clasificación basada exclusivamente en aspectos económicos o en el número de población, la C-40 va a realizar una en cuatro tipos las ciudades que integran la red, a saber: megaciudad, ciudad innovadora, observadora e inactiva[1392]. Las megaciudades son aquellas "que muestran un liderazgo climático excepcional a nivel mundial y tienen una población urbana que actualmente o se espera que supere los 3 millones de personas o más para 2030"[1393]. Las innovadoras, son aquellas "que muestran un liderazgo climático excepcional a nivel global, pero que no cumplen con los criterios de población/tamaño de una megaciudad"[1394].

Por su parte, las observadoras son aquellas que "son elegibles para tener el estatus de megaciudad o innovadora por su liderazgo climático, pero requieren una aprobación adicional para participar en esas categorías debido a razones normativas o procedimentales locales"[1395]. Las inactivas, son aquellas "que no cumplen con los requisitos de los Estándares de Liderazgo de la C40 durante 12 meses consecutivos", es por ello que la C40 va a trabajar con ellas para que se comprometan y va a apoyarlas para que se animen a la participación[1396]. Por ello, como señala la Profesora Coolidge, establece una definición de "ciudad global" más estrecho, de tal manera que es de mayor utilidad, de esta manera, se rechaza el concepto poco preciso de que todas las ciudades, independientemente de su tamaño están globalizadas, o que sólo aquellas que

[1390] Las ciudades que integran la red pueden consultarse en: <https://www.c40.org/cities/>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1391] *Véase:* <https://www.c40.org/about-c40/>. última consulta: 10 de enero de 2023.

[1392] Puede consultarse en; <https://www.c40.org/wp-content/uploads/2022/04/C40-Cities-Membership_23-Sept-2022.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1393] *Ibidem.*

[1394] *Ibidem.*

[1395] *Ibidem.*

[1396] *Ibidem.*

por su situación económica transciende de lo local son consideradas como tales[1397].

El C40, puede considerarse como una red de ciudades de segunda ola, en este sentido y como se ha indicado, pues busca la participación de otros actores, haciendo de la colaboración público-privada un elemento fundamental para lograr sus objetivos. En este sentido, las iniciativas locales han de ser financiadas de alguna forma, y estas alianzas pueden ayudar a ello. Las entidades Bloomberg Philanthropies, Children´s Investment Fund Foundation y Realdania, se han convertido en sus financiadores estratégicos, mientras que otras, como el Banco de Desarrollo de América Latina, International Finance Corporation, el Banco Interamericano de Desarrollo, Novo nordisk, el Banco Mundial, Google, Enel, Danone o Siemens, han apoyado a la realización de las Cumbres Mundiales de Alcaldes de la C-40[1398]. Asimismo, otras entidades privadas, como WRI han apoyado esta iniciativa desde su propio ámbito que, especialmente, se relaciona con aspectos de medición, verificación y revisión respecto al impacto de las medidas adoptadas en la reducción y adaptación al cambio climático.

Por otra parte, otro elemento definidor de estas redes de segunda ola, es la búsqueda de influir en los foros de las negociaciones climáticas además de en otros foros sobre sostenibilidad, de tal manera que se constituye como un canal para dar voz al ámbito local en los mismos. Esto, aparte de su labor para creación y difusión de conocimientos a través de compartir sus prácticas, como elemento común de todas las redes, ya sean de primera o segunda ola. En este sentido, la C-40 ha sido muy activo en las negociaciones climáticas en el ámbito de la CMNUCC, asimismo participa también en ONU-Hábitat.

3.3.- Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía

El PGACE fue lanzado en 2017 por la Comisión Europea, para reunir a los gobiernos locales que estaban comprometidos, de forma voluntaria, a alcanzar y superar los objetivos de la UE en materia de clima y energía. Se trata de una fusión entre el Pacto de Alcaldes, respaldados por la ONU y el Pacto de Alcaldes con sede en la UE que dio luz en 2008. De esta forma, si bien la iniciativa original es europea, su vocación va más más allá, pues desde 2017 ha sufrido una gran expansión, incluyéndose oficinas regionales del Pacto en América del Norte, América Latina y el Caribe, China y el Sudeste de Asia, India y Japón.

Para unirse a la red, los firmantes del Pacto se comprometen a estar ligados al marco político de la UE, de tal manera que aquellos que lo hicieron entre 2008 y 2015, su referencia es el paquete por el clima y la energía para 2020 de la UE y, para los firmantes posteriores a 2015, el paquete por el clima y la energía para 2030, así como la Estrategia de la UE para la adaptación al cambio climático[1399]. En esta línea, las ciudades que deciden firmar el Pacto se

[1397] Coolidge, K. (2019): <Cities and the…, *op. cit.*, p. 267.

[1398] Puede consultarse en: <https://c40summit.org/partners>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1399] Véase: <https://www.pactodelosalcaldes.eu/sobre-nosotros/la-comunidad-del-pacto/firmantes.html>, última consulta: 10 de enero de 2023.

van a comprometer a tomar medidas para reforzar la acción climática y conseguir el objetivo europeo de reducción de los GEI en un 40% para 2030, con un enfoque basado tanto en la mitigación como en la adaptación al cambio climático[1400]. Asimismo, se van a comprometer con una visión conjunta para que se acelere la descarbonización, aumento de capacidad para adaptarse al cambio climático y que la sociedad pueda tener acceso a una energía asequible y sostenible[1401].

Para la consecución de estos compromisos, se establece un conjunto de requisitos que ha de presentar, a saber, un Plan de Acción para el Clima y la Energía Sostenible que contengan las acciones que van a implementar, incluyendo un inventario de emisiones de referencia que permita determinar la evolución conseguida, una evaluación de los riesgos y vulnerabilidades climáticos y, conjuntamente o independientemente del plan, una estrategia de adaptación[1402].

Esta red está abierta a todas las autoridades democráticas locales, independientemente de su tamaño o del estado de implementación de sus políticas en materia de energía y clima. Que deberán de cumplir con los requisitos anteriormente mencionados. Ruiz Campillo, lo ha definido como "el mayor movimiento de actores subestatales y en la lucha contra el cambio climático […]", contando actualmente con 11.077 firmantes de 55 Estados, que representan a 341.213.729 habitantes[1403]. De estos, 7.785 han presentado su plan de acción y 2.544 han monitorizado sus resultados.

Como red de segunda ola, colaboran entidades privadas entre otras cuestiones para la financiación de proyectos, de tal manera que se refuerza la inversión para la implementación de los planes de acción presentados[1404]. Asimismo, se centra en compartir experiencias y buenas prácticas que pueda ayudar a otras ciudades al diseño e implementación de sus propios planes de acción, tanto para la toma de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, así como, la metodología a implementar para permitir a sus integrantes tener herramientas para la realización de los inventarios de emisiones GEI[1405].

Por último, cabe señalar que se creó una guía sobre la elaboración del Plan de Acción para el Clima y la Energía Sostenible, va a proporcionar a los firmantes un marco para la presentación de los informes de seguimiento, cuyos propósitos van a ser, entre otros, la identificación y evaluación de los retos y

---

[1400] Véase: <https://www.pactodelosalcaldes.eu/sobre-nosotros/el-pacto/objetivos-y-alcance.html>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1401] *Ibidem.*

[1402] *Ibidem.*

[1403] Ruiz Campillo, X. (2018): <Ciudades en la lucha…, *op. cit.*, p. 93.
Véase: <https://www.pactodelosalcaldes.eu/sobre-nosotros/el-pacto/el-pacto-en-cifras.html>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1404] En este sentido, puede consultarse: Covenant of Mayors for Climate & Energy (2020): *Instrumentos de Instituciones Financieras*, Unión Europea.

[1405] En este sentido, véase: <https://www.pactodelosalcaldes.eu/planes-y-acciones/buenas-pr%C3%A1cticas.html> y <https://www.pactodelosalcaldes.eu/apoyo/informes.html>, última consulta: 10 de enero de 2023.

prioridades locales, la realización de un seguimiento en la consecución de los compromisos y proporcionar una herramienta para la toma de decisiones.

En el ámbito de la transparencia, se ha señalar que tiene como objetivo la comunicación de los resultados obtenidos al público general, tal es así que la iniciativa DATA4CITIES pretende conseguir una estandarización de los datos recopilados, de tal forma que puedan realizarse comparaciones a través de datos que son coherentes[1406]. Los datos recopilados con base a esta herramienta, se hará públicos en el sitio web del Pactos y, además, serán compartidos por la plataforma NAZCA.

3.4.- Limitaciones de las redes de ciudades

Si bien, una de las características de las redes de ciudades es conseguir un mayor estatus en las negociaciones dentro de la COP, otro de los elementos que las define es la colaboración con otros actores público/privados. Respecto al primero de los elementos, tal como afirma Heijden, se ha hablado mucho sobre la importancia de la gobernanza climática urbana, pero se hace poco para empoderar a las ciudades […], ni existe una coordinación o cohesión entre los diferentes foros internacionales comprometidos con el cambio climáticos en cómo conciben el papel de las ciudades en la acción climática"[1407]. Es, por lo tanto, la evolución que pueda surgir a través de la presión de las distintas redes las que pueda cambiar esta situación, no obstante, las redes transnacionales están demostrando que desempeñan una gran labor en la lucha contra el cambio climático.

Respecto al segundo de los elementos, su capacidad para movilizar a actores públicos/privados, ha sido significativamente puesta de manifiesto en la resolución de ciertas limitaciones que las propias redes presentan. Una primera cuestión que ha sido debatida por la doctrina es la capacidad de las ciudades para medir los GEI de las actividades que en ellas se desarrollan[1408]. Esta cuestión no es menor, si tenemos en cuenta que la homogeneización de las metodologías de medición ayudan a comparar los esfuerzos de las ciudades, y si también percibimos que la evaluación de la eficacia de los proyectos sobre mitigación del cambio climático requiere de unos datos sobre los que realizarla.

Por otra parte, una de las cuestiones claves que va a conectar la acción climática de las redes de ciudades con el AP, es el pilar de la transparencia. De esta manera, proporcionar datos que siguen criterios de evaluación comunes y a su vez puedan estar disponibles para el público, ayudan a reducir la opacidad

[1406] En este sentido, véase: <https://www.globalcovenantofmayors.org/our-initiatives/data4cities/>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1407] Van der Heijden, J. (2018): <City and Subnational…, *op. cit.*, pp. 81-82.

[1408] Entre otros, puede consultarse: Bansard, J. S., Pattberg, P. H. y Widerberg, O. (2017): Cities to the rescue? Assessing the performance of transnational municipal networks in global climate governance, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 17, p. 233; Streck, C. (2021): Strengthening the Paris Agreement by Holding Non-States Actors Accountable: Establising Normative Links between Transnational Partnerships and Treaty Implementation, *Transnational Environmental Law*, vol. 10, p. 502.

de estas redes transnacionales. Como indica la Profesora Mora Ruiz, el concepto de gobernanza, en el marco más amplio y flexible, requiere nuevos roles de las entidades locales, que deberán dejar que la ciudadanía pueda participar en los procesos de toma de decisiones, de una manera informada (este último aspecto se vincula con los pilares de capacitación y tecnología), para lo cual internet se constituye como una herramienta bastante útil en la difusión de conocimientos y datos[1409].

A este respecto, como señalan las Profesoras Batsill y Bulkeley, "los enfoques de las comunidades epistémicas y las redes transnacionales enfatizan que la autoridad política se concentra en las redes transnacionales a través de su capacidad para recopilar y desplegar información, conocimiento y valores"[1410]. Por ello, la transparencia es una de las cuestiones que pueden hacer que este fenómeno pueda dar sus frutos para influir en las negociaciones climáticas. En este sentido, es cierto que con la práctica puede mejorarse ciertas cuestiones sobre la forma de medición, verificación y cumplimiento, y, de hecho, la relación de estas redes de ciudades con otros actores privados y públicos, han realizado un avance para corregir estas limitaciones.

Haciendo un recorrido por la evolución que ha experimentado la transparencia en estas comunidades, un primer paso realizado ha sido la colaboración que ciertas redes han tenido con otras como el World Resources Institute (en adelante, WRI), de gran experiencia en materia de medición de GEI[1411]. Asimismo, como ejemplo, puede destacarse el protocolo realizado el WRI en colaboración con C40 e ICLEI, en el que se establecen estándares para realizar inventarios GEI de las ciudades[1412]. Se ha de indicar que antes de este protocolo de medición, existía una inconsistencia que dificultaba la realización de comparaciones entre las ciudades, lo que planteaba dudas sobre la calidad de los datos arrojados. De esta manera, el desafío es que las entidades locales puedan medir y dar a conocer un inventario completo de sus emisiones GEI, que permita además ver si las acciones climáticas tomadas por las mismas son efectivas o no.

En esta misma línea, se estableció un sistema para la notación en los inventarios de emisiones de GEI, de tal manera que destaca el valor que se desprende de aquellos datos que no han sido incorporados a los mismos o de aquellos que han sido reportados, pero de una manera incompleta. De esta manera, el reflejar estas cuestiones conduce a "[…] mejorar los datos climáticos, no solo es importante destacar la ausencia de datos, sino también la razón de la ausencia de estos"[1413]. En esta iniciativa, se contó con la colaboración de la

[1409] Mora Ruiz, M. (2021): <La ordenación futura de las ciudades…, *op. cit.*, p. 323-324.

[1410] Batsill, M. M. y Bulkeley, H. (2006): Cities and the Multilevel Governance, *op. cit.*, 147 y ss.

[1411] Lin, J. (2018): *Governing Climate Change…*, *op. cit.*, p. 19.

[1412] WIR, C40 e ICLEI (2014): *Global Protocol for Community-Scale Greenhouse Gas Emission Inventories: Executive Summary*. Puede consultarse en: <https://files.wri.org/d8/s3fs-public/global_protocol_for_community_scale_greenhouse_gas_emissions_inventory_executive_summary.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1413] Global Platform for Sustainable Cities, GEF, ICLEI, WRI y C40 (): *El valor del uso de las claves de notación en los inventarios de emisiones de gases de efecto invernadero: el aprendizaje de los datos ausentes*, p.3. Puede consultarse en; <https://e-

Global Platform for Sustainable Cities, ICLEI, C40, WRI y el Fondo para el Medio ambiente Mundial, lo que aporta un conglomerado que permite un mejor desempeño a la hora de implantar aquellas decisiones tomadas para reforzar la lucha contra el cambio climático.

Asimismo, se ha de poner de relieve que, estas redes precisan de recursos financieros. Esto fue, desde un principio, uno de los puntos débiles que tenían. En este sentido, como señala Lin, el fomento de asociaciones público-privadas con corporaciones multinacionales e instituciones financieras como el Banco Mundial, pueden producir ciertos efectos sinérgicos y, de esta forma, incentivar la inversión en proyectos locales que permitan dirigir el camino hacia la sostenibilidad y el desarrollo bajo en emisiones[1414]. Esto podría permitir a ciudades pequeñas y medias con escasa capacidad, estar presentes en estos foros y beneficiarse del intercambio de conocimientos y prácticas que ya han demostrado su eficacia.

Como se ha indicado anteriormente, el nuevo enfoque de las redes de ciudades de segunda ola, intenta reforzar la colaboración público-privada, que se ha visto reflejado también en el ámbito de la financiación. Existen múltiples ejemplos, entre otros, la City Climate Finance Leadership Alliance o la City Creditworthiness Partnershipy la Subnational Climate Finance. La primera, compuesta por unos veinte socios del sector público y privado, tiene como objetivo incentivar las inversiones para conseguir que las infraestructuras sean resilientes y seguir la tendencia hacia un desarrollo bajo en emisiones en aquellas ciudades ubicadas en países con menos recursos económicos. Entre los socios se encuentra el Banco Mundial, el Banco de América, el Banco del Este de África, la Agencia Francesa para el Desarrollo y ONU-Hábitat. La segunda, integrada por el C40, Bloomberg Philanthropies y el Banco Mundial, tiene como finalidad atraer y acelerar las inversiones en infraestructuras urbanas inteligentes en trescientas ciudades. De esta manera, el aumento de la capacidad y la asistencia técnica son los pilares para conseguir sus objetivos.

La tercera, la Subnational Climate Finance, se compone por un consorcio de miembros, a saber, Pegasus Capital Advysors (como administrador de fondos acreditado por el FVC), la UICN (compuesto tanto por gobiernos como por organizaciones de la sociedad civil, con gran experiencia en el apoyo técnico en el desarrollo de proyectos basados en la naturaleza), R20-Regions of Climate Action (organización no gubernamental para acelerar la implementación de infraestructuras para un desarrollo bajo en carbono y resilientes al clima, para contribuir a la implementación del AP), el Gold Estándar (organización no gubernamental especializada en medición de implementación de los ODS) y el FVC (para la ayuda a los países en desarrollo, con el objetivo de reducir sus GEI).

Estos se asocian para ofrecer experiencias sobre la inversión en aquellas infraestructuras que sean climáticamente inteligente y soluciones basadas en la naturaleza, de tal manera que su impacto en la mitigación del cambio climático pueda ser medible. Entre ellos, se han centrado en sectores como las soluciones

lib.iclei.org/publications/GPSC/Notation%20Keys%20ES_final%20edits.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1414] Lin, J. (2018): *Governing Climate Change…, op. cit.*, p. 19.

energéticas sostenibles, la gestión de residuos y agua, soluciones para el desarrollo urbano, agricultura sostenible.

La trayectoria del trabajo de las ciudades para combatir el cambio climático, ha supuesto un avance sustancial que pone de relieve que, más allá de la acción Estatal, otros actores subnacionales en el ámbito de su competencia, pueden aportar por el desarrollo de medidas que refuercen los esfuerzos en la lucha contra el cambio climático. La gobernanza multinivel se configura de esta manera como un campo de acción que permite aunar fuerzas en una misma dirección, para lo cual, es necesario que se den mecanismos de financiación, tecnología y fomento de capacidades adecuados, toda vez que no todos los actores subnacionales tienen el mismo presupuesto ni cuenta con las mismas capacidades para afrontar estas tareas. Además de ello, se considera que estos actores subnacionales van a jugar un papel importante en la implementación de la política de la economía circular, práctica que cada vez más se está consolidando en el plano internacional.

CAPÍTULO V. ANÁLISIS DE LA EFICACIA DE LAS CONTRIBUCIONES DETERMINADAS A NIVEL NACIONAL

1.- Introducción

La eficacia de los instrumentos jurídicos debe de partir de la idea de las ventajas existentes en combinar tanto métodos cuantitativos como cualitativos. En este sentido, como señala el Profesor Young, los primeros pueden señalar el cumplimiento o no de las obligaciones jurídicas internacionales que han asumido los Estados, sin embargo, tiene como principal limitación que no es un indicador fiable para determinar si el cumplimiento se ha producido por voluntad de los Estados o, por el contrario, el mismo se ha producido como consecuencia de circunstancias coyunturales[1415]. Un ejemplo de ello, destacado por el Profesor Chambers, es el compromiso de Rusia de reducir el 5% de sus emisiones de GEI a finales de 2015, objetivo que fue logrado en gran parte por una disminución de la producción industrial, cuestión meramente contextual[1416]. De esta manera, Rusia tuvo mejores circunstancias para dar cumplimiento al PK[1417].

Esto nos hace pensar que el cumplimiento, como visión tradicional para medir la eficacia de los tratados, puede conducir a sesgos sobre el cumplimiento de las obligaciones jurídicas internacionales asumidas por los Estados. Si bien, como afirmó el Profesor Henkin que "casi todos los Estados observan casi todos los principios del Derecho internacional y todas sus obligaciones casi todo el tiempo", en qué medida este cumplimiento es fruto de un tratado internacional o no, dejó abierto el campo para la conclusión de diferentes estudios sobre la eficacia[1418]. En esta línea, diferentes corrientes se han orientado a abordar el tema en cuestión, desde el positivismo hasta ciertos teóricos de Relaciones internacionales como los racionalistas o los constructivistas[1419].

[1415] Young, O. R. (2011): Effectiveness of international environmental regimes: Existing Knowledge, cutting-edge themes, and research strategies, *Proceeding of the National Academy of Sciences of United States of America*, vol. 108, núm. 50, p. 51. Disponible en: <https://www.pnas.org/doi/epdf/10.1073/pnas.1111690108>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1416] Chambers, W. B. (2008): *Interlinkages and the Effectiveness of Multilateral Environmental Agreements*, United Nations University Press, Tokio-Nueva York-París, p. 111.

[1417] Protocolo de Kioto de la CMNUCC, adoptado en Kioto, el 10 de diciembre de 1997. United Nations, *Treaty Series*, vol. 2003. De acuerdo con su artículo 24(1), se abrió a la firma desde el 16 de marzo de 1998 a 15 de marzo de 1999. Conforme a su artículo 25, apartados 1 y 3, entró en vigor el 16 de febrero de 2005. Actualmente, son 192 Estados Partes (https://treaties.un.org; última consulta, el 28 de mayo de 2020). El Estado español lo ratificó en 1997, mediante el instrumento de ratificación publicado en, *BOE* núm.33, de 8 de febrero de 2005.

[1418] Henkin, L. (1979): *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*, Cambridge University Press, Nueva York, p. 47.

[1419] En este sentido, son muy ilustrativos, entre otros, los trabajos realizados por Goeteyn y Maes, por Chambers, por Andersen o por Sand.

Goeteyn, N. y Maes, F. (2011): Compliance Mechanisms in Multilateral Environmental Agreements: An Effective Way to Improve Compliance?, *Chinese Journal of International Law*, vol. 10.

Andersen, S. (2015): <Effectiveness>, en Pattberg, P. H. y Zelli, F. (eds.): *Encyclopedia of Global Environmental Governance and Politics*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton; Chambers,

Se pone de relieve las limitaciones que ciertas corrientes doctrinales tienen a la hora de abordar el cumplimiento de los Estados, produciéndose en este sentido una diferenciación entre aquellos que abogan por mecanismos duros en caso de incumplimiento y aquellos que son de la opinión de que la mejor opción es la de recurrir a mecanismos facilitadores, toda vez que en muchos casos el incumplimiento puede provenir de cuestiones relacionadas con la falta de capacidad, carencia de tecnología o de financiación[1420]. En cualquier caso, el punto de partida es el mismo, la necesidad de un órgano que se encargue de tramitar los casos en los que los Estados se han desviado de sus compromisos.

Como el cumplimiento es un elemento más para medir la eficacia, se han de tener presentes ciertos factores a la hora de determinar la eficacia de los tratados internacionales ambientales. De esta manera, se hace imprescindible tener presente el problema al que se pretende dar solución. En esta línea, es ilustrativo la distinción que realiza el Profesor Underdal entre problemas ambientales "malignos" y "benignos"[1421]. Como ya destacó el Profesor Lazarus, el cambio climático se trata de un problema "superperverso" por sus características[1422]. Pueden destacarse, en este sentido, los elementos que lo caracterizan, a saber, una dimensión global de gran complejidad por las interrelaciones que se establecen entre los distintos factores que lo favorecen, produciendo impactos en todos los sectores y a todos los niveles, por lo que sus consecuencias no sólo se proyectan sobre las islas por el aumento del mar, sino que incide en otros lugares que se van a ver sometidos a fenómenos meteorológicos extremos, sequías, falta de producción de alimentos, etc.[1423].

W. B. (2008): *Interlinkages and the Effectiveness…*, *op. cit.*; Sand, P.H. (2006): <Sanctions in Case of Non-Compliance and State Responsibility: *pacta sunt servanda*-Or Else?>, en Beyerlin, U., Stoll, P. T. y Wolfrum, R. (eds.): *Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements: A Dialogue between Practitioners and Academia*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston.

[1420] Entre los que han apostado por la introducción de sanciones en caso de incumplimiento: Downs, G. W. (1998): Enforcement and the Evolution of Cooperation, *Michigan Journal of International Law*, vol. 19. Entre los que apuestan por recurrir a otros mecanismos en caso de incumplimiento: Chayes, A. y Chayes, A. (1995): *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreement*, Harvard University Press, Cambridge; Brunnée, J. and Toope, S. J. (2013): *Legitimacy and Legality…*, *op. cit.*, pp. 27, 108; Brunnée, J. (2006): <Enforcement Mechanisms…, *op. cit.*, p. 2 y ss.; Young, O. R. (2011): Effectiveness of international environmental regimes…, *op. cit.*, p. 1957; Chambers, W. B. (2008): *Interlinkages and the Effectiveness…*, *op. cit.*, p. 128 y ss.; Guzman, A. (2008): *How International Law Works: A Rational Choice Theory*, Oxford University Press, Nueva York, p. 175; Faure, M. (2021): <Economics>, en Rajamani, L. y Peel, J. (eds.): *The Oxdord Handbook of International Environmental Law*, Nueva York, p. 181; Doelle, M. (2021): <Non-Compliance procedures>, en Rajamani, L. y Peel, J. (eds.): *The Oxdord Handbook of International Environmental Law*, Nueva York, p. 874.

[1421] Underdal, A. (2002): <One Question, Two Answers>, en Milles, E. L. *et al* (eds.): *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*, Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge-Massachusetts, p. 14.

[1422] Lazarus, R. J. (2008-2009): Super wicked Problems and Climate Change: Restraining the Present to Liberate the Future, *Cornell Law Review*, vol. 94.

[1423] Rutherford, D. J. y Weber, E. T. (2007): <Ethics and Environmental Policy>, en Chen, W. Y., Suzuki, T., Lackner, M. (eds.): *Handbook of Climate Change Mitigation and Adaptation*, Switzerland, Springer, pp. 131 y ss.; Rodríguez Redondo, A. J. (2021): La consistencia del contenido…, *op. cit.*. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-la-consistencia-del-contenido-de-las-contribuciones-determinadas-a-nivel-nacional-del-acuerdo-de-paris-con-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible/>, última consulta: 10 de enero de 2023.

Se ha de tener en cuenta que, como señala la Profesora Brunnée, ”la contaminación y el deterioro ambiental típicamente no son el resultado de la conducta estatal *per se*, sino de las actividades dentro de los Estados. Esto significa que las soluciones para muchos problemas ambientales requieren ajustes fundamentales en los patrones sociales y económicos”[1424]. Esto aumenta la complejidad de conseguir una solución que produzca estos ajustes en los comportamientos sociales y económicos, que pasa, por lo tanto, por el desafío de lograr que los particulares tiendan hacia conductas responsables.

Todas estas cuestiones nos llevan a conducir el presente capítulo a través de un enfoque combinado de métodos cualitativos y cuantitativos, que refleje además tanto la creación de un órgano de cumplimiento, así como la canalización del proceso de accountability como obligación jurídica de los Estados para aportar transparencia. De esta manera, se puede determinar si la ambición de los mismos va a desembocar en una acción colectiva efectiva para lograr los objetivos del tratado ambiental, que finalmente va a verse reflejada en el balance global.

De estos procedimientos, pueden concluirse si los Estados están implementando sus CDNN y su nivel de ambición que, si es cierto que en el balance global no se va a señalar a Estados particularmente, la información que se hace pública en la página web de la CMNUCC va a ser una fuente que va a desvelar estos aspectos, aportando una mayor transparencia y una confianza mutua entre las Partes. Por otra parte, es imprescindible en este sentido tener en cuenta tanto la participación de la sociedad y los distintos actores internacionales para conseguir tanto los objetivos climáticos como para crear presión a los Estados para que aumenten sus políticas ambientales beneficiosas para el sistema climático.

En este sentido, la creación de comunidades epistémicas, que van a crear redes que se van interrelacionando entre sí, va suponer una vía que va a incidir en el fomento de buenas prácticas, ayudando, de esta manera, la implementación del instrumento jurídico internacional. En esta línea, como señalan la Profesora Brunnée y el Profesor Toope, las comunidades de práctica finalmente van a ser clave para que un régimen jurídico internacional sea sólido y ayude a interiorizar las obligaciones jurídicas internacionales por los Estados (todo ello unido a los otros elementos de la teoría de la interacción que los mismos proponen, a saber, entendimiento común y criterios de legalidad en la elaboración de los instrumentos jurídicos internacionales)[1425]. Por ello, ver la densidad de las redes puede constituir un parámetro cualitativo para determinar la solidez del régimen jurídico.

Un ejemplo de redes que van a aportar una mayor transparencia sobre los logros de los objetivos climáticos establecidos por Estados en sus CDNN y su aportación al resultado colectivo global es el World Resources Institute. A través de su plataforma, accesible a todo el público en general, va a publicar información de las distintas CDNN, siendo también una herramienta sobre el

[1424] Brunnée, J. (2006): <Enforcement Mechanisms…, *op. cit.*, p. 12.

[1425] Brunnée, J. and Toope, S. J. (2013): *Legitimacy and Legality…*, *op. cit.*, p. 13.

cumplimiento de las obligaciones jurídicas internacionales en materia de cambio climático, una comparación entre las sucesivas que se han presentado, determinando en estos casos la progresión y la ambición en las mismas. Proporciona, en este sentido, una visión cuantitativa sobre estas cuestiones, aportando valores concretos, su impacto en la trayectoria de emisiones y su desviación de los objetivos climáticos establecidos por el AP.

Asimismo, estas redes no son las únicas que dan una visión cuantitativa de cómo se va progresando en la lucha contra el cambio climático a través del cumplimiento del AP, sino que el IPCC es otra de las fuentes de especial relevancia y que, de una u otra manera, ha propiciado un avance en el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático y, además, en actores internacionales y en la opinión pública. En esta línea, además estos datos cuantitativos que proporcionan estos actores internacionales que se constituyen en redes especializadas y los aportados por el propio IPCC, los informes de la Secretaría de la CMNUCC, también van a ser una fuente fiable aportada por un órgano dentro del propio régimen jurídico internacional, que aporta una visión sobre la evolución de las CDNN para lograr los objetivos climáticos, aunque no realice señalamientos específicos, pues se centra más en la acción colectiva que en la individual[1426].

También es significativo que, a nivel institucional, el PNUMA, se ha consolidado como un referente, fuera del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, debido a la elaboración anual de informes que determina la brecha existente entre las reducciones de emisiones de GEI y las que se debería de alcanzar para converger con trayectorias que hagan factibles la consecución de los objetivos de temperatura a largo plazo establecidos por el AP. En términos generales, estos informes realizan una combinación entre lo colectivo y lo individual.

Todas estas cuestiones, nos aporta una visión sobre las fuentes para la obtención de información para tener una visión integrada de la eficacia del tratado internacional. De esta manera, para realizar una aproximación a la eficacia del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático y, más concretamente, del AP y la técnica de las CDNN es necesario, como destaca el Profesor Sand, abordar tres dimensiones: en qué medida los Estados cumplen con sus compromisos internacionales (eficacia jurídica), en qué medida el instrumento jurídico ha propiciado un cambio de comportamiento en las políticas y las prácticas ambientales (eficacia en el cambio del comportamiento) y en qué medida se consigue la resolución del problema ambiental (eficacia ambiental o ecológica)[1427]. Para abordar las mismas, se va a utilizar las fuentes mencionadas anteriormente, teniendo en cuenta además las limitaciones que supone que, en

[1426] 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).

[1427] Sand, P. H. (2017): *The Effectiveness of Multilateral Environmental Agreements: Theory and Practice*, 13TH Training Course on International Environmental Law-Making and Diplomacy, Joensuu, Finlandia, p. 3 y ss.

el momento de realización de la presente tesis, no ha salido a la luz el informe global establecido por el AP, previsto para el 2023.

Estas cuestiones se ponen en consonancia con el resto de capítulos de la presente tesis, toda vez que la eficacia del AP supone un indicador para determinar si, el entendimiento mutuo abordado en los capítulos I y II, el cumplimiento con los criterios de legalidad desarrollados en los capítulos II y III y el desarrollo de redes o comunidades de práctica abordado en el capítulo V, todo ello tiene un reflejo a efectos de la eficacia del propio AP, lo que confirmaría que el modelo por el que se ha optado, tiene suficiente solidez para avanzar en la lucha contra el cambio climático. A su vez, se aborda el cumplimiento del objetivo 6 de la presente tesis, a saber, la eficacia del AP que, a su vez, sirve como elemento para dar cobertura al objetivo general de la misma, análisis y valoración de las CDNN.

2.- La eficacia jurídica

Como señala la CVDT, un tratado cuando entra en vigor comienza a ser efectivo, para lo cual se precisa de un número determinado de Estados que ratifiquen el instrumento jurídico internacional. Sin embargo, esta visión formal, es bastante limitada a la hora de medir la eficacia de un tratado, sin desmerecer la importancia que tiene lograr un amplio apoyo. En este sentido, se ha de pensar en que más allá de la ratificación de los Estados, se ha de tener presente en qué medida las Partes van a aplicar el tratado, es decir, cómo finalmente la práctica estatal implementa las obligaciones jurídicas internacionales que se han asumido.

Esta cuestión es especialmente relevante si tenemos en cuenta que, en el Derecho Internacional Ambiental, se ha dado una tendencia a incluir obligaciones jurídicas internacionales procedimentales[1428]. De esta manera, el cumplimiento con las normas secundarias que regulan, entre otras cuestiones, la transparencia, a través de los inventarios de GEI que siguen directrices de medición armonizadas, se convierte en uno de los pilares fundamentales para avanzar en la respuesta al cambio climático.

Por todo ello, a continuación, se van a abordar diferentes cuestiones, desde formales, como el número de Partes en el AP, hasta aspectos más relacionados con la práctica de los Estados a la hora de dar cumplimiento a sus obligaciones procesales, la presentación de las CDNN, con la oportuna progresión y ambición que el propio texto del AP recoge en su artículo 4.

2.1.- El número de Partes en el Acuerdo de París

Uno de los aspectos que proporciona un primer elemento para evaluar la eficacia de un tratado internacional multilateral, cuyo propósito es configurar una acción colectiva para solventar un problema global, es el número de Estados que

[1428] Rajamani, L. y Peel, J. (2021): <International Environmental…, *op. cit.*, p. 15; Dupuy, P. M. y Viñuales, J. E. (2018): *International Environmental…*, *op. cit.*, p. 39.

son Partes del mismo. En este sentido, el requisito para la entrada en vigor del AP, a saber, "no menos de 55 Partes en la Convención, cuyas emisiones estimadas representen globalmente por lo menos un 55% del total de emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, hayan depositado sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión", fue alcanzado rápidamente. De esta manera, el AP entró en vigor el 4 de noviembre de 2016, un año después de su adopción[1429].

Esta fue una de las principales diferencias con respecto al PK en un doble sentido. Por un lado, el instrumento jurídico internacional adoptado en Kioto entró en vigor el 16 de febrero de 2005, más de siete años después de su adopción el 11 de diciembre de 1997. Por otro lado, la gran diferencia entre ambos es a nivel interpretativo, a saber, cómo se implementa el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las respectivas capacidades. En este sentido, si bien el PK introdujo obligaciones jurídicas de reducción de GEI sólo a aquellos Estados del anexo I de la CMNUCC, por lo que dejaba fuera de los compromisos de mitigación a aquellos Estados considerados en desarrollo. Esto dejaba fuera a China, India o Brasil que actualmente cuenta con grandes niveles de emisiones de GEI.

Si realizamos una comparativa, por ejemplo, China sigue una tendencia actual de aumento de sus emisiones medidas en $MtCO_2e$, 11151.31 en 2016, 11395.48 en 2017, 11821.66 en 2018 y 12055.41 en 2019[1430]. India también sigue esta tendencia, aunque más ralentizada, a saber, 3076.48 en 2016, 3215.07 en 2017, 3360.56 en 2018 y 3363.59 en 2019. Por su parte, Brasil ha alcanzado un nivel de emisiones de 1455.86 en 2016, 1475.82 en 2017, 1424.51 en 2018 y 1451.63 en 2019. Hay que señalar que estos Estados se encuentran entre los primeros emisores de GEI, China en el primer puesto, India en el tercero y Brasil en el sexto. El segundo Estado de mayor liberación de GEI a la atmósfera es Estados Unidos, con unos niveles de 5743.85 en 2016, 5689.61 en 2017, 5892.37 y 5771.00 en 2019, los cuales supone casi la mitad de los alcanzados por China.

Esto nos hace pensar que, aún cuando los Estados Partes del PK pudieran cumplir con sus objetivos de reducción de GEI, existe una gran proporción de ellos que al no asumir esos compromisos de reducción, reducen la efectividad del propio tratado internacional, si tenemos en cuenta que el fin último es combatir el cambio climático, de tal manera que se consiga el objetivo último de la CMNUCC, "[…] la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático"[1431].

Por ello, el número de Partes en un tratado no es cuestión menor, si bien, como señala el Profesor Sand, "[…] la cobertura geográfica por sí sola no nos dice nada sobre la aplicación de un tratado internacional ambiental en la práctica

[1429] Art. 21.1 del AP.

[1430] Todos estos datos han sido extraídos de la página web de climate watch data, que puede consultar en: <https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?end_year=2019&start_year=1990>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1431] Art. 2 CMNUCC.

estatal y sobre el cumplimiento real las obligaciones por las Partes. Por lo tanto, algunas bases de datos han comenzado a registrar y analizar otros indicadores para medir y comparar el rendimiento de los Estados en la aplicación de un tratado"[1432]. Por ello, la configuración de cómo se diseña el mismo, es un elemento a tener en cuenta a la hora de medir la eficacia del mismo.

Sin embargo, se ha de destacar que, con el cambio de enfoque aportado por el AP, se ha dado un paso más allá, estableciendo obligaciones de comportamiento más que de resultado. De esta manera, como se ha indicado en los capítulos precedentes, los Estados Partes asumen el compromiso de "[…] preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que tenga previsto efectuar. Las Partes procurarán adoptar medidas de mitigación internas, con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones"[1433]. Como señala el Profesor Nolte, "[…] tal mecanismo presenta una paradoja para aquellos que quieren evaluar el *ascenso* o el *declive* de un tratado en términos de la práctica de su aplicación. Esto se debe a que cuanto menos ambiciosa es una CDNN, mayor es la probabilidad de su cumplimiento, y cuanto más ambiciosa es una CDNN, menos probable es su cumplimiento [esto] significaría perder el objetivo principal del tratado, que es la limitación de la temperatura muy por debajo de los 2ºC por encima de los niveles preindustriales y prosiguiendo los esfuerzos para limitar el aumento de la temperatura a 1,5 ºC por encima de los niveles preindustriales"[1434].

Sin embargo, como ya se indicó, un estándar, a saber, "[l]a contribución determinada a nivel nacional sucesiva de cada Parte representará una progresión con respecto a la contribución determinada a nivel nacional que esté vigente para esa Parte y reflejará la mayor ambición posible de dicha Parte, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales"[1435]. Este estándar, se va a vincular con el concepto de la diligencia debida, de tal manera que, para que se logre una mayor efectividad del propio tratado, los Estados han de ser diligentes a través de los conceptos de progresión y mayor ambición que ya se abordaron en el Capítulo III de la presente tesis. De este modo, como señala la Profesora Voigt, se convierte en una potente herramienta[1436].

En este sentido, como señala Ollino, "[…] aunque recurrir a la razonabilidad para solidificar la sustancia de las obligaciones de debida diligencia ciertamente preserva la naturaleza flexible de estas reglas, la noción ha adquirido progresivamente un significado específico en este contexto. Como estándar mínimo de esfuerzo, la razonabilidad generalmente se equipara con el concepto de *buen gobierno*"[1437]. El autor continúa estableciendo que "[…] actuar

[1432] Sand, P. H. (2017): *The Effectiveness of Multilateral…*, *op. cit.*, p. 4.
[1433] Art. 4.2 del AP.
[1434] Nolte, G. (2018): *Treaties and Their Practice*, *op. cit.*, pp. 170-171.
[1435] Art. 4.3 del AP.
[1436] Voigt, C. (2016): The Paris Agreement: What is…, *op. cit*.
[1437] Ollino, A. (2022): *Due Diligence Obligations in International Law*, Cambridge University Press, p. 172.

como un *buen gobierno* va más allá de actuar de buena fe e implica, como mínimo, la promulgación y ejecución de las medidas pertinentes"[1438].

Es por ello que, otro de los elementos que se han de tener en cuenta para medir la eficacia es cómo los Estados Partes del AP consiguen, a través del principio de progresión, una mayor ambición en sus sucesivas CDNN, de tal manera que el resultado global de la acción climática se alinee con los objetivos a largo plazo a conseguir. Por otra parte, se ha de tener en cuenta hasta que punto esta cuestión ha implicado un cambio de comportamiento en los Estados, asunto que será abordado en el apartado 3 del presente capítulo "la eficacia en el cambio del comportamiento de los sujetos y actores internacionales".

2.2.- El cumplimiento de la obligación de presentar las CDNN: la estrategia de la interrelación de regímenes jurídicos internacionales

Con referencia a la presentación de las CDNN, en relación con lo ya analizado en el Capítulo II de la presente tesis, debemos de diferenciar dos fases. Una primera, abarca el período de las negociaciones, en la que se caracteriza por lanzar, por parte de la COP, una invitación a los Estados Partes en la CMNUCC a presentar sus CPDNN [1439]. Una segunda, comprende el paso de las CPDNN a CDNN, una vez que se adopta el AP y se van produciendo las ratificaciones del instrumento jurídico internacional.

Respecto de las CPDNN, se desarrollaron en el contexto del mandato de negociación contenido en la Decisión 1/CP.17[1440]. En esta se invitó a los Estados Partes en la CMNUCC a comunicarlas, con vistas a preparar el camino para el establecimiento de la técnica de las CDNN, pieza angular dentro del propio AP y, que ya desde temprano, era un aspecto con un amplio consenso, la consolidación del enfoque bottom-up (todo ello sin precisar la naturaleza jurídica que las mismas tuvieran). En este sentido, la Decisión 1/CP.19 es clara en este sentido al "[i]nvitar a todas las Partes a iniciar o intensificar los preparativos internos en relación con las contribuciones determinadas a nivel nacional, sin perjuicio de su naturaleza jurídica, que tenga previsto realizar en el contexto de la aprobación de un protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión acordada con fuerza legal en el marco de la Convención (…)"[1441].

Como primer elemento de evaluación de la eficacia, se estableció un mandato para que la Secretaría preparara de un informe que abordara el efecto

[1438] *Ibidem*.

[1439] Doc. FCCC/CP/2011/9/Add.1: de 15 de marzo de 2012, que contiene la Decisión 1/CP.17: *Establecimiento de un Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada*, pars. 1 y 2; Doc. FCCC/CP/2013/10/Add.1: de 31 de enero de 2014, p. 4, que contiene la Decisión 1/CP.19: *Intensificación de los trabajos relativos a la Plataforma de Durban*, pár. 2(b), p. 4; Doc. FCCC/CP/2014/10/Add.1: de 2 de febrero de 2015, p. 3, que contiene la Decisión 1/20, *Llamado de Lima para la Acción Climática*, párs. 8-10, p. 3.

[1440] Decisión 1/CP.17: *Establecimiento de un Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada*, pars. 1 y 2

[1441] Decisión 1/CP.19: pár. 2(b), p. 4.

agregado de las CPDNN comunicadas por las Partes con fecha posterior al 1 de octubre de 2015, conforme a la invitación que realizó la COP en su Decisión 1/CP.20[1442]. Se trata, por lo tanto, de un acercamiento a la eficacia, incluso antes de entrar en vigor el propio instrumento jurídico internacional, de una manera prospectiva. Esta evaluación se realizó conforme a las CPDNN que presentaron 147 Partes en la Convención, que "representaban el 75% de las Partes y el 86% de las emisiones mundiales en 2010"[1443].

Entre ellas se encuentran tanto aquellos Estados desarrollados como en desarrollo. Por lo que, incluso antes de la entrada en vigor del propio tratado internacional, la intención de las Partes en la CMNUCC es la de expresar su voluntad de cumplir con las obligaciones procedimentales que conlleva la preparación, comunicación y mantenimiento de las CDNN. Sin embargo, la presentación de las mismas, según señala el propio informe de síntesis, tuvo algunos aspectos problemáticos que debían resolverse en un futuro como la armonización del contenido de las CDNN. Esta cuestión se abordará en el apartado referente a la eficacia ambiental pues, sólo en la medida en que se tiende hacia una armonización se puede verificar hasta qué punto se están consiguiendo los objetivos climáticos.

Debido al alcance limitado del informe de síntesis, debido a que sólo realiza un análisis de las CPDNN comunicadas antes del 1 de octubre de 2015, el preámbulo del AP, establece otro mandato para que la Secretaría actualice el informe con el fin de que incorpore todas las contribuciones recibidas hasta el 4 de abril de 2016[1444]. En la actualización, se comprueba que se habían recibido 161 CPDNN que comprende a 189 Estados Partes en la CMNUCC, lo que supone el 99% de las emisiones de todas las Partes en la misma. Respecto a las CDNN y, haciendo una revisión general, muchos Estados confirmaron sus CPDNN como sus primeras CDNN, pues ellas cumplían con los requisitos determinados por la propia Decisión 1/CP.21[1445].

La obligación jurídica internacional de carácter procesal continúa con la comunicación de sucesivas CDNN, estas pueden darse cumplimiento a través de una actualización de las primeras o bien a través de la presentación de una segunda. Esta obligación ha sido cumplida por un total de 168 Estados Partes en el AP, que representan el 91,1% de las emisiones globales[1446]. Es significativo, por lo tanto, que los grandes emisores, ya sean países desarrollados o en desarrollo, han dado cumplimiento a esta importante cuestión

---

[1442] Doc. FCCC/CP/2013/10/Add.1: de 31 de enero de 2014, *Segunda Parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 19º período de sesiones*, que contiene la Decisión 13/CP.19, *Directrives y procedimientos para la evaluación técnica de las comunicaciones presentadas por las Partes sobre los niveles de referencia de las emisiones*,

[1443] Doc. FCCC/CP/2015/7: *Informe de síntesis sobre el efecto agregado de las contribuciones determinadas a nivel nacional*, de 30 de octubre de 2015, pár. 8.

[1444] *Véase:* Preámbulo del AP, pár. 19

[1445] *Cfr.* Con la información disponible en las páginas webs: <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/All.aspx>; <https://www.climatewatchdata.org/ndcs/country/EUU?document=first_ndc>; última consulta: 10 de enero de 2023.

[1446] Véase la página web: <https://www.climatewatchdata.org/ndcs-explore>, última consulta: 10 de enero de 2023.

procesal que, además, es de gran importancia pues está íntimamente relacionado con los aspectos sustantivos, a saber, las metas de reducción de GEI. Entre ellos, Brasil, China, India, Estados Unidos, la UE o Canadá.

Por su parte, son 26 los que sólo han presentado su primera CDNN, que representa el 3,2% de las emisiones globales[1447]. Se trata principalmente de pequeños Estados e islas como, por ejemplo, Liechtenstein, San Marino, Bahamas, Palau, Kiribati, Tuvalu, Trinidad y Tobago, San Vicente y Granadinas o Lesoto. Otros, son de mayor dimensión como, por ejemplo, Turquía, Argelia, Kazakstán, Ecuador, Uruguay o Madagascar.

Sólo dos Estados son los que presentaron su CPDNN, no confirmándola como su primera o comunicando una nueva CDNN. Estos representan un porcentaje de 1,9% respecto a las emisiones globales de GEI. Son los casos de Yemen e Irán[1448]. Asimismo, tan sólo un Estado no ha comunicado nada, Libia, que presenta el 0,3% del total de emisiones GEI[1449].

2.3.- El nivel de ambición y progresión aplicadas en las sucesivas CDNN

Una de las cuestiones que pone de relieve el AP es que las sucesivas CDNN representará una progresión respecto de las anteriores que se encuentren vigentes para esta Parte y, asimismo, reflejarán la mayor ambición posible[1450]. Estos requisitos jurídicos que introduce el texto convencional, tratan de dirigir el procedimiento de preparar, comunicar y mantener las sucesivas CDNN, de tal manera que aporte una mayor eficacia en la resolución del cambio climático. Como se indicó anteriormente, ambición y progresión son vistos como estándares que se han de cumplir para determinar que, los Estados Partes en el AP, han actuado diligentemente.

Además de ello, esta cuestión supone una cuestión de gran calado, de tal manera que, si las CDNN cumplen con los estándares de progresión y ambición, cuestión que viene reforzado por la publicidad que se le da y, además, por el procedimiento de transparencia, los Estados refuerzan su confianza mutua en la lucha contra el cambio climático. Esta cuestión se vio reflejada en el informe de síntesis sobre el efecto agregado de las CPDNN de 2015 que incide en que "[m]uchas Partes especificaron condiciones para la plena aplicación de sus CPDNN, relacionadas, por ejemplo, con […] el nivel de esfuerzo aportado por otras Partes; […]"[1451]. En este sentido, algunos Estados no incluyeron posteriormente en su primera CDNN toda la ambición que están dispuestos a asumir, tal como se señala los informes anuales elaborados por el PNUMA. En este caso, el presentado en 2016, señala la existencia de una brecha de 12 a 14 $GtCO_2e$ para conseguir una trayectoria alineada con un escenario de 2^oC, siendo tres veces mayor si lo comparamos con los escenarios de los $1,5\ ^oC$[1452].

[1447] *Ibidem.*
[1448] *Ibidem.*
[1449] *Ibidem.*
[1450] Art. 3 del AP.
[1451] Doc. FCCC/CP/2015/7: *op. cit.*, pár. 13.
[1452] PNUMA (2016): *The Emissions Gap Report Synthesis 2016*, PNUMA, p. xvii.

Si tenemos en cuenta que las primeras CDNN han partido de un nivel bajo de ambición, aun cuando las segundas o actualizadas CDNN cumplan con el estándar de debida diligencia de la progresión, será difícil asumir que se vaya a reducir el "gap" existente entre los objetivos a largo plazo a conseguir y la reducción de GEI que se proyecta de las medidas de mitigación tomadas por los Estados Partes. De ahí que, como se ha señalado, ambición y progresión son dos conceptos que van unidos y que, en caso de disociarlos, puede obtenerse resultados no esperados.

La brecha existente, por falta de ambición aun cuando, como se ha comentado anteriormente, las segundas o actualizadas CDNN comunicadas por los Estados Partes hayan supuesto un cumplimiento del elemento progresivo, es puesta de relieve por el informe de 2021 presentado por el PNUMA el 26 de octubre de ese año[1453]. Si bien el informe analiza la tendencia de las segundas o actualizadas CDNN de 121 Estados Partes que las comunicaron con anterioridad al 30 de septiembre y, por lo tanto, no recoge por ejemplo la presentada por China, la tendencia de emisiones indica que para el 2030 se daría una reducción de GEI de 2,9 $GtCO_2e$, en comparación con las CDNN anteriores, lo que resultaría insuficiente para alcanzar el objetivo de los 2 ºC de temperatura media[1454].

Si esto denota una falta de ambición, pone también de relieve la progresividad de determinadas CDNN comunicadas. Como señala el informe sobre la brecha de emisiones, "el 18% (17 CDNN de Estados que representan el 13% de las emisiones globales de GEI) había comunicado una CDNN nueva o actualizada que no reduciría las emisiones de 2030 en relación con las CDNN anteriores". Esta cuestión podría ser salvada si se implementaran las promesas de cero emisiones netas o neutralidad carbónica de una manera efectiva[1455]. Si tenemos en cuenta que son 13 los Estados Partes que han incluido el objetivo de cero emisiones netas en su legislación nacional, 35 Estados Partes que lo han incluido en un documento político y 26 Estados Partes lo han anunciado políticamente, cabe destacar que en muchos casos no se prevé su implementación hasta después de 2030[1456].

Actualmente, son 53 Estados Partes los que han comunicado su estrategia a largo plazo, que representan el 63,8% de las emisiones de GEI totales. De esta manera, Estados Unidos, Canadá, la UE, Rusia, China o Australia, han presentado sus respectivas estrategias, sin embargo, otros como India, Brasil y, muchos Estados en desarrollo aún están pendientes de definirla. Esto conduce a que un total de 144 Partes que representan el 36,2% aun no la ha confeccionado o no la ha comunicado.

[1453] PNUMA (2021): *Emissions Gap Report 2021: The Heat Is On – A World of Climate Promises Not Yet Delivered*, PNUMA, Nairobi.

[1454] *Ibidem*: p. 8. El informe pone de relieve que el efecto agregado de los nuevos compromisos climáticos determinados a nivel nacional, suponen una limitación de la temperatura media global de 2,7 ºC a finales de siglo.

[1455] *Ibidem*, p. XXVI.

[1456] Para más información, puede consultarse: <https://www.climatewatchdata.org/net-zero-tracker> última consulta: 10 de enero de 2023.

En esta línea, el AP en su artículo 4.11 establece que "las Partes podrán ajustar en cualquier momento su CDNN que esté vigente con miras a aumentar su nivel de ambición (…)". Este elemento que, vincula también el binomino progresividad-ambición, es un mecanismo voluntario y, por lo tanto, no vinculante. La utilización del mismo, podría ayudar a revertir esta situación, propiciando una reducción en el "gap" de emisiones/objetivos existentes. Sin embargo, la práctica demuestra que, no se ha producido ajuste alguno del nivel de ambición en el sentido que da el propio artículo 4.11.

Por otra parte, la progresión va a estar condicionada por el establecimiento de metas de reducción mayores en las sucesivas CDNN. La diferencia entre la que esté vigente y la que se comunique como nueva, es el valor que va a definir en qué medida un Estado Parte ha progresado, todo ello contando además con la correcta implementación de las medidas a nivel nacional para dar cumplimiento efectivo a los objetivos contenidos en la CDNN. Como ya se indicó anteriormente, la progresión que se utiliza en el AP no es un concepto claro pues, el propio texto del tratado, deja muchos elementos asociados a la misma que hacen que pueda ser interpretado de manera flexible.

Como ya se señaló en el Capítulo III de la tesis, con base a un estudio realizado por el mismo, se muestra que los Estados están considerando como progresión el incremento del objetivo condicional, el incremento del objetivo incondicional, el incremento del objetivo condicional e incondicional, la incorporación de un objetivo incondicional cuando inicialmente se había establecido sólo un objetivo condicional o la incorporación de un límite temporal para alcanzar el pico máximo de emisiones[1457]. Por ello, es la práctica de los Estados los que van a definir la progresión, si bien es cierto que finalmente tendrá que conducir hacia metas incondicionales y aplicadas a todos los sectores de la economía.

Si bien es cierto que, como se ha puesto de manifiesto el Secretario Ejecutivo de ONU Cambio Climático, Simon Stiell, en la apertura de la COP 27 celebrada en Sharm el Sheikh, Egipto, "la tendencia a la baja de las emisiones prevista para 2030 muestra que los países han hecho algunos progresos este año […], pero la ciencia es clara y también lo son nuestros objetivos climáticos en el marco del Acuerdo de París. Todavía no estamos ni de cerca de la escala y el ritmo de las reducciones de emisiones necesarias para ponernos en camino hacia un mundo de 1,5ºC. Para mantener vivo este objetivo, los gobiernos nacionales deben reforzar sus planes de acción climática ahora y aplicarlos en los próximos ocho años"[1458].

3.- La eficacia en el cambio del comportamiento de los sujetos y actores internacionales

[1457] Rodríguez Redondo, A.J. (2022): La progresión en el Acuerdo de París 2015 sobre cambio climático: ¿obligación o estándar de conducta?, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 13, núm. 1, p. 29.

[1458] Puede verse en la página web: <https://unfccc.int/es/news/los-planes-climaticos-siguen-siendo-insuficientes-se-necesitan-medidas-mas-ambiciosas-ya>, última consulta: 10 de enero de 2023.

Se ha de tener en cuenta que la eficacia jurídica presenta ciertas debilidades que hacen que no se ajuste fielmente a la eficacia de un tratado internacional, sobre todo cuando las obligaciones jurídicas asumidas por los Estados Partes en el mismo son preeminentemente procesales. Con lo indicado anteriormente, la presente década va a ser crucial para la acción climática pues, si bien es cierto que los Estados en su mayoría están cumplimiento tanto con los requisitos procesales establecidos por el AP como con los estándares del mismos, el mismo no es suficiente para determinar la eficacia del texto convencional. Por lo tanto, como se ha destacado anteriormente, Sand apuesta por otros dos pilares que van a fundamentar la eficacia del tratado ambiental, a saber, el cambio del comportamiento de los sujetos y actores internacionales y si ecológicamente se está aportando una solución adecuada al problema. Estas cuestiones van a ser tratadas a continuación[1459].

En este sentido la doctrina mayoritaria señala que estar simplemente en el cumplimiento puede determinar que se esté lejos de alcanzar la efectividad convencional[1460]. De hecho, como señala el Profesor Meihnar, "los procesos de incumplimiento se han convertido en un elemento clave para garantizar la implementación de los tratados ambientales internacionales"[1461]. El debate se ha centrado entre aquellos que apuestan por un enfoque facilitador y aquellos que son partidarios de un enfoque punitivo[1462]. Se pone de relieve, en este sentido, la dicotomía entre gestión o hacer cumplir, como modelos que aportan una visión sobre la causa y efecto del no cumplimiento con los tratados ambientales internacionales.

Sin embargo, la tendencia de los Estados hacia la no inclusión de sanciones punitivas, hace que los mecanismos se centren en la rama facilitadora, que da más importancia a cómo se va a gestionar los casos de incumplimiento a través de la toma de medidas como financiación, aumento de la capacidad o transferencia de tecnología. Esta visión se adapta mejor a la realidad que cada Estado tiene, no obstante, esta cuestión no ha estado exenta de críticas de cierto sector doctrinal[1463]. A pesar de ello, cuando un tratado internacional ambiental incluye sanciones, una incógnita que se plantea es si los Estados cumplen realmente por las cláusulas punitivas que incluye o por otras cuestiones. Si nos centramos en aquellos tratados que incluyen cláusulas que promueven la facilitación, es más fácil comprobar si los Estados en desarrollo van a dar cumplimiento a las obligaciones jurídicas internacionales asumidas en función

[1459] Sand, P. H. (2017): *The Effectiveness of Multilateral*…, *op. cit.*, p. 4.

[1460] Andersen, S. (2015): <Effectiveness…, *op. cit*, p. 441;

[1461] Doelle, M. (2021): <Non-compliance…, *op. cit.*, p. 975.

[1462] Goeteyn, N. y Maes, F. (2011): Compliance Mechanisms…, *op. cit.*, p. 799.

[1463] En este sentido, véase entre otros: Goeteyn, N. y Maes, F. (2011): Compliance Mechanisms in Multilateral Environmental Agreements: An Effective Way to Improve Compliance?, *Chinese Journal of International Law*, vol. 10, pp. 799 y ss.; Brunée, J. (2006): *op. cit.*; Sand, P. H. (2006): <Sanctions…, *op. cit.*, pp. 259 y ss.; Bothe, M. (2006): <Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements – Systems of Inspections and External Monitoring>, en Beyerlin, U., Stoll, P. T. y Wolfrum, R. (eds.): *Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements: A Dialogue between Practitioners and Academia*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, pp. 247 y ss.: Benjamin, J., Haynes, R. y Rudyk, B. (2021): <Article 15: Compliance Mechanism>, en Van Calster, G. Y Reins, L. (eds.): *The Paris Agreements on Climate Change*, Cheltenham-Northampton; Young, O. R. (2011): Effectiveness of international environmental regimes…, *op. cit.*

de la ayuda proporcionada por los Estados desarrollados. Asimismo, la apertura a actores internacionales que van a contribuir tanto a la consecución de las obligaciones como a realizar un seguimiento en la implementación del propio tratado, especialmente a través de redes trasnacionales.

Es por ello que, a continuación, se van a abordar las diferencias existentes entre el mecanismo de cumplimiento establecido en el PK y en el AP, que principalmente se centra por la inclusión de una rama sancionadora y/o una rama facilitadora para que los Estados en desarrollo puedan aumentar los esfuerzos para conseguir el objetivo último de la CMNUCC, "lograr […] la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático"[1464]. La pretensión de realizar una comparación entre ambos mecanismos, es la de ver cómo estos van a incidir en el cambio de comportamiento de los Estados para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales jurídicas en materia de cambio climático. Por otra parte, se va a abordar otra de las cuestiones que ya se ha hecho referencia, la consolidación de comunidades de prácticas y, cómo estas van a ayudar a aumentar la eficacia del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático y, más concretamente, la del AP.

Se ha de advertir que, el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático introduce la posibilidad del arreglo pacífico de las controversias entre dos o más Partes a través del sometimiento de las controversias a la Corte Internacional de Justicia o mediante arbitraje[1465]. No obstante, no se va a incidir en esta cuestión principalmente por un motivo, por no ser una vía que los Estados utilicen en estos ámbitos concretos. Como señalan Goeteyn y Maes, "desde una perspectiva puramente teórica se puede argumentar que los mecanismos específicos de cumplimiento sustraen los casos de incumplimiento de la autoridad jurídica de los tribunales y árbitros internacionales"[1466].

En este sentido, como señala Juste y Castillo, "la relativa escasez de práctica judicial y arbitral en la materia [se debe a que] las características estructurales de este sector hacen difícil que las controversias se materialicen en términos jurídicos, o, en todo caso, que se sometan a los procedimientos formales de solución jurisdiccional"[1467]. Además de ello, si bien muchos tratados internacionales ambientales incluyen la solución tradicional de controversias, estas se encuentran disociadas del propio mecanismo de cumplimiento que establecen.

3.1.- El mecanismo de cumplimiento como incentivo para cambiar el comportamiento de los Estados Partes

Como señala la Profesora Borrás Pentinat, los regímenes jurídicos internacionales ambientales guardan un paralelismo normativo, organizativo,

[1464] Art. 2 CMNUCC

[1465] Véase en este sentido: art. 14 CMNUCC, art. 19 del PK y art. 24 del AP.

[1466] Goeteyn, N. y Maes, F. (2011): Compliance Mechanisms in Multilateral Environmental Agreements, *op. cit.*, p. 823.

[1467] Juste Ruiz, J. y Castillo Daudí, M. (2014): *La Protección del Medio Ambiente…, op. cit*., p. 117.

institucional y funcional, articulándose mecanismos de control de la aplicación y cumplimiento de los mismos[1468]. Estos incluyen diversos componentes de vigilancia a través de obligaciones procedimentales de transmisión de información, la confección de informes periódicos, el inicio de procedimientos en caso de incumplimiento[1469]. Asimismo, forman parte de ellos aquellos denominados de facilitación o asistenciales que pretenden dar respuesta al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, en atención a las circunstancias que cada Estado en desarrollo tenga. Todas ellas van a incidir en la eficacia del régimen jurídico internacional y, más concretamente, en la del AP.

En el caso concreto del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, estos mecanismos de control se han centrado principalmente en dos vías, por un lado, la del control del incumplimiento y, por otro lado, la de la facilitación. Si bien, la consecución de una mejor implementación de la CMNUCC a través de sus dos instrumentos conexos, el PK y el AP, han apostado por la asistencia, respecto al control de incumplimiento, no se alcanzó un consenso en las negociaciones de París. Tal como manifiestan las Profesoras Dagnet y Northrop o Voigt, se decidió por una posición más comedida en función de los intereses en presencia[1470].

Por ello, parece pertinente abordar a continuación los dos Comités que, estando vigente en la actualidad, uno bajo el PK y el otro bajo el AP, para determinar, de esta manera, el cambio en la configuración a la hora de hacer frente a una mayor eficacia a través de la implementación de las obligaciones jurídicas internacionales y que, enlaza directamente con uno de los principios del Derecho Internacional Público, a saber, pacta sunt servanda. No obstante, se ha de advertir que, como ya se ha indicado anteriormente, una implementación y cumplimiento de los instrumentos jurídicos internacionales no necesariamente conlleva una mayor efectividad ambiental.

3.1.1.- El mecanismo establecido por el Protocolo de Kioto: combinación de procedimiento de incumplimiento y de facilitación para una mayor eficacia

El PK, al igual que la CMNUCC, pretenden proteger un bien común, a saber, lograr una estabilización de la concentración de GEI a unos niveles que no se causen interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Se trata por lo tanto de un instrumento jurídico internacional en el que el cumplimiento de las obligaciones, supone un beneficio para todas las Partes. De esta manera, se introducen un conjunto de obligaciones erga omnes parte que, como señalan los Profesores Casanovas y Rodrigo, estas son producto de la naturaleza de los problemas medioambientales y que, debido a que su finalidad es la protección de intereses generales, es la comunidad internacional las que

[1468] Borrás Pentinat, S. (2011): *Los regímenes internacionales…*, *op. cit.*, pp. 26-27.

[1469] *Ibidem.*

[1470] Dagnet, Y. y Northrop, E. (2017): <Facilitating Implementation and Promoting Compliance (Article 15)>, en Klein, D., Carazo, M. P., Doelle, M., Bulmer, J. y Higham, A. (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, Nueva York, pp. 341-342; Voigt, C. (2016): The Compliance and Implementation Mechanism of the Paris Agreement, en *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 25, núm. 5, pp. 2 y ss.

han de dar cumplimiento[1471]. Es por ello que, las obligaciones incluidas en los tratados internacionales ambientales, no pueden ser descompuestas en haces de relaciones bilaterales. En este sentido, se habla por lo tanto de obligaciones integrales.

El PK introdujo una clasificación diferenciada de las Partes, de tal manera que los Estados desarrollados incluidos en el Anexo I de la CMNUCC van a asumir obligaciones de reducción de GEI cuantificadas, mientras que los Estados en desarrollo, van a tener un trato diferenciado, propiciando a través de los mecanismos de facilitación o ayuda el incremento de su acción climática. Como señalan el Profesor Fernández Pons y las Profesoras Campins Eritja y Huici Sancho, se tiende hacia una diplomacia asistencial y preventiva, de tal manera que se identifiquen aquellas cuestiones que requieren de un ajuste y, de esta manera, permita el tratamiento temprano de problemas de implementación, antes de que se convierta en una "patología"[1472]. Por su parte, los Estados desarrollados al asumir obligaciones de reducción de GEI, como señala la Profesora Giles Carnero, condujo al establecimiento de una mayor fiscalización que permitiera propiciar una mayor confianza y determinar así los casos de incumplimiento[1473].

Con este enfoque, es evidente que se configuró un Comité de Cumplimiento en el que se pudiera abordar tanto el incumplimiento de las obligaciones de reducción GEI como las dificultades que presentaran los Estados en desarrollo a la hora de implementar el instrumento jurídico. En este sentido, los procedimientos admonitorios pueden constituir un cauce para aumentar la eficacia del propio tratado. A pesar de esta visión, como indica la Profesora Giles Carnero, el diseño de los procedimientos en los casos de incumplimiento se dejó en manos del órgano plenario[1474]. Tal como señala el artículo 18 del PK, "[e]n 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". Si bien no fue fácil llegar a un entendimiento a la hora de aprobar estos procedimientos y mecanismos, finalmente se estableció mediante la Decisión 24/CP.7 un nuevo órgano, denominado Comité de Cumplimiento[1475].

[1471] Casanovas, O. y Rodrigo, A. (2021): *Compendio de Derecho…*, *op. cit.*, pp. 33 y ss.

[1472] Campins Eritja, M., Fernández Pons, X. y Huici Sancho, L. (2004): Compliance Mechanisms in the Framework Convention on Climate Change and the Kyoto Protocol, *Revue Générale de droit*, vol. 34, núm. 1, p. 68.

[1473] Giles Carnero, R. (2021): *El régimen jurídico internacional…*, *op. cit*., p. 165.

[1474] *Ibidem.*

[1475] Decisión 24/CP.7: *Procedimientos y mecanismos relativos al cumplimiento previstos en el Protocolo de Kioto*, FCCC/CP/2001/13/Add.3: *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su séptimo período de sesiones, celebrado en Marrakech del 29 de octubre al 10 de noviembre de 2001: Segunda Parte,* de 21 de enero de 2002.

Se ha de advertir las discrepancias surgidas en la configuración del nuevo órgano, de tal manera que el proyecto incluido en la Decisión 10/CP.4: *Mecanismo consultivo multilateral*, incluido en el Doc. FCCC/CP/1998/16/Add.1,

Este órgano, como señala la Profesora Borrás Pentinat, "constituye el componente ejecutivo, del Protocolo de Kioto, que facilita, promueve y exige el cumplimiento de los compromisos del Protocolo"[1476]. Como tal, se integra por dos subdivisiones, una más orientada a solucionar los problemas de aplicación que los Estados en desarrollo tienen a la hora de dar cumplimiento a sus obligaciones asumidas, entre otras, la de información. La otra subdivisión, orientada a exigir el cumplimiento por parte de los Estados desarrollados de las obligaciones asumidas, incluyendo por lo tanto la consecución de la reducción de GEI que el PK requiere de cada uno de ellos. Como señala la Profesora Savaşan, esta estructura en dos ramas, una de ellas de carácter cuasi-judicial, tiene el potencial para contribuir a promover un mejor cumplimiento[1477]. Ambas se componen de un grupo de expertos técnicos, diez cada uno, cuya elección debe de responder a los parámetros de distribución geográfica equitativa, de tal manera que quedaran representados tanto a Estados desarrollados como en desarrollo.

Respecto a la primera de las vías, la facilitación, como señala la Profesora Giles Carnero, "ha contado con mayores dificultades, debido a que requería para su labor una mayor capacidad de medios que no siempre ha estado disponible"[1478]. Sin embargo, también cabe destacar el grado de incertidumbre que tenía la propia rama de facilitación respecto a las medidas que pueden o no tomar en aquellos casos en los que se diera un incumplimiento de los Estados del Anexo I en la presentación de sus comunicaciones nacionales. En esta línea, así se expresa en el caso del retraso de Mónaco que pone relieve que se ha de aclarar "la función de facilitación de la subdivisión […] en relación con los retrasos en la presentación por una Parte incluida en el Anexo I de su comunicación nacional […]"[1479].

En ese sentido, algunos miembros señalaron la necesidad de aclarar la base legal para las futuras acciones de la rama de facilitación pues, en general, eran partidarios de tomar medidas adicionales en aquellos casos en los que un Estado se retrasara en varias ocasiones en la presentación de su comunicación nacional[1480]. El problema y la falta de consenso fue qué medidas o acciones se pueden tomar en esos casos y cuándo aplicarlas[1481]. La idea era la de encontrar la manera de reforzar el aspecto no contencioso del régimen de control del cumplimiento e imprimir a la función de facilitación mayor visibilidad y atractivo para las Partes, [a través de] la búsqueda de maneras en que se podrían lograr dichos propósitos, por ejemplo, con un conjunto de medidas que las Partes pudieran utilizar como una suerte de caja de herramientas"[1482].

[1476] Borrás Pentinant, S. (2011): *Los regimenes internationales…*, *op. cit.*, p. 155.

[1477] Savaşan, Z. (2015): Savaşan, Z. (2019): *Paris Climate Agreement: A Deal for Better Compliance? Lessons Learned from the Compliance Mechanisms of the Kyoto and Montreal Protocols*, Springer Nature Switzerland, *op. cit.*, p. 215.

[1478] Giles Carnero, R. (2021): *El régimen jurídico internacional…*, *op. cit.*, p. 167.

[1479] Véase Doc. CC/FB/10/2011/2: *Provisions related to facilitation: Advice and facilitation: background note*, de 26 de septiembre de 2011, pp. 1-3.

[1480] *Ibidem.*

[1481] *Ibidem.*

[1482] Véase Doc. FCCC/KP/CMP/2016/3: *Informe annual del Comité de Cumplimiento a la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto*, de 30 de septiembre de 2016, pár. 34.

La rama o subdivisión de facilitación del Comité de Cumplimiento del PK inició su recorrido práctico con la presentación por parte de Sudáfrica, en representación del Grupo de los 77 y China, un documento titulado "Artículo 3.1 del Protocolo de Kioto", que señalaban posibles incumplimientos de determinados Estados desarrollados, a saber, Austria, Bulgaria, Canadá, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Letonia, Liechtenstein, Luxemburgo, Polonia, Portugal, Rusia, Eslovenia y Ucrania[1483]. De todas ellas, llegaron a tomar una decisión en los casos de Eslovenia y Letonia que, finalmente concluyó mediante el archivo de las mismas, al presentar sus comunicaciones nacionales a tiempo. De las restantes, no se obtuvo el quorum exigido para tomar acciones facilitadoras en estos casos que, según el párrafo 9 de la sección II del anexo de la Decisión 27/CMP.1, debía alcanzar las tres cuartas partes de los miembros presentes y votantes, a falta de consenso[1484].

Respecto a la segunda de las vías, el cumplimiento, pretende que los Estados Partes del Anexo I logren sus compromisos de reducción de GEI, la realización de sus inventarios de los mismos y aquellas obligaciones de información en virtud de los artículos 5 y 7 del PK. En esta línea, se ha de destacar que el propio Protocolo, como ya se ha indicado, divide el cumplimiento en dos períodos, de tal manera que el primero comprende desde el 2008 al 2012 y el segundo desde el 2013 al 2020. La labor de esta subdivisión no ha sido fácil debido a ciertas cuestiones, entre ellas, la tardía entrada en vigor del PK y el retraso en la aprobación de la enmienda al instrumento jurídico internacional que estableciera el nuevo período de compromisos que, a su vez, entró en vigor el 31 de diciembre de 2020, lo que da una idea de una falta de entendimiento compartido entre las Partes.

La doctrina ha incidido en el nivel de ambición puesta en el diseño del sistema de cumplimiento, calificándolo como uno de los más rigurosos y completos[1485]. Sin embargo, las cuestiones anteriores han redundado necesariamente en la eficacia del propio tratado. Asimismo, como señala la Profesora Brunnée, esta subdivisión orientada hacia la imposición de sanciones en caso de incumplimiento, a pesar de ello, se ha intentado atenuar el límite para la imposición de las mismas, evitando además la utilización del concepto de sanción o pena, hablándose de esta manera de "consecuencias del incumplimiento"[1486].

Esta cuestión puede constatarse a través de un análisis de los procedimientos iniciados en los casos en los que ha habido un incumplimiento. La vía de cumplimiento, a lo largo de la vida del PK, se ha considerado en seis

[1483] En este sentido, véanse los documentos: CC-2006-1-1/FB, CC-2006-2-1/FB, CC-2006-3-1/FB, CC-2006-4-1/FB, CC-2006-5-1/FB, CC-2006-6-1/FB, CC-2006-7-1/FB, CC-2006-8-1/FB, CC-2006-9-1/FB, CC-2006-10-1/FB, CC-2006-11-1/FB, CC-2006-12-1/FB, CC-2006-13-1/FB, CC-2006-14-1/FB y CC-2006-15-1/FB.

[1484] Decisión 27/CMP.7: *Procedimientos y mecanismos relativos al cumplimiento previstos en el Protocolo de Kioto*, contenida en el Doc. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3: de 30 de marzo de 2006, p. 114.

[1485] Giles Carnero, R. (2021): *El régimen jurídico internacional…*, *op. cit.*, p. 165; Borrás Pentinant, S. (2011): *Los regimenes internacionales…*, *op. cit.*, p. 155; Benjamin, L., Haynes, R. y Rudyk, B. (2021): <Article 15:…, *op. cit.*

[1486] Brunnée, J. (2006): <Enforcement Mechanisms…, *op. cit.*, p. 21.

ocasiones contra Bulgaria, Canadá, Croacia, Grecia, Rumanía y Lituania. En el caso de Grecia, tras la presentación de los informes pertinentes el equipo de revisión de expertos, se concluyó que había violado el artículo 5.1 del Protocolo y, como consecuencia, se le retiró la posibilidad de utilizar los mecanismos flexibles para la consecución de sus obligaciones de reducción de GEI[1487].

Respecto a Canadá, el incumplimiento versaba sobre el registro nacional de GEI, tras la defensa de la política llevada por la misma en audiencia, se decidió cerrar[1488]. Sin embargo, Canadá notificó su intención de retirarse del PK, mediante comunicación de 8 de junio de 2011, al depositario, entrando en vigor ésta el 15 de diciembre de 2012. Este Estado, en el primer período de compromisos se obligó a reducir sus emisiones de GEI en un 6% respecto del nivel del año o período base. En 2006, el informe sobre el progreso de Canadá, respecto al cumplimiento de los objetivos del PK, demuestra que se apreciaba un aumento del 26% de sus emisiones respecto a los niveles de 1990[1489].

Respecto a Croacia, se determinó que había violado los artículos 3.7 y 3.8 del Protocolo, suspendiéndole de utilizar los mecanismos flexibles[1490]. De esta manera, Croacia apeló contra estas consecuencias, iniciándose un examen de la misma por la Conferencia de las Partes en el Protocolo de Kioto conforme a los procedimientos relativos al cumplimiento previstos en el PK[1491]. Esta concluyó que había que llegar a un entendimiento común basado en un debate constructivo que se abordaría en otro período de sesiones debido al escaso tiempo disponible y a la importancia de la cuestión. Sin embargo, el Ministro de Protección del Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Construcción de Croacia, puso fin al procedimiento tras retirar la apelación en agosto de 2010[1492].

Por su parte, a Bulgaria se le impuso la retirada de la participación en los mecanismos de flexibilidad del PK que, tras solventar las causas de

---

[1487] Véase: Doc. CC-2007-1-2/Greece/EB: *Grupo de control del cumplimiento del Comité de cumplimiento: Decisión tras el examen preliminar*, de 22 de enero de 2008; Doc. CC-2007-1-6/Greece/EB: *Grupo de control del cumplimiento del Comité de cumplimiento: Comclusión preliminar* , de 6 de marzo de 2008; Doc. CC-2007-1-8/Greece/EB: *Grupo de control del cumplimiento del Comité de cumplimiento: Decisión definitiva*, de 17 de abril de 2008; FCCC/KP/CMP/2008/5: *Informe anual del Comité de Cumplimiento a la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto*, de 31 de octubre de 2008.

[1488] Véase: Doc. CC-2008-1-6/Canada/EB: *Enforcement Branch of the Compliance Committee*, de 15 de junio de 2008; Doc. CC-2008-1-7/Canada/EB, *Enforcement branch of the Compliance Committee: Document entitled "further written submission of Canada*, de 14 de julio de 2008; Doc. FCCC/KP/CMP/2008/5: *Informe annual del Comité de Cumplimiento a la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto*, de 31 de octubre de 2008, pp. 9-10.

[1489] Para mayor información puede consultarse el documento: Government of Canada (2006): *Canada´s Report on demonstrable progress under the Kyoto Protocol. Demonstration of progress to 2005*, in totum al texto. Puede consultarse en la página web: <https://unfccc.int/resource/docs/dpr/can1e.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1490] Doc. CC-2009-1-8/Croatia/EB: *Enforcement Branch of the Compliance Committee: Final Decision*, de 26 de noviembre de 2009.

[1491] Doc. FCCC/KP/CMP/2010/L.7: *Apelació de Croacia contra una decisión definitiva del Grupo de Control del Cumplimiento del Comité de Cumplimiento en relación con la aplicación de la Decisión 7/CP.12*, de 9 de diciembre de 2010.

[1492] Doc. FCCC/KP/CMP/2011/2: *Retiro de Croacia de su apelación contra una decisión definitiva del Grupo de Control del Cumplimiento del Comité de Cumplimiento*, de 16 de agosto de 2011.

incumplimiento se decidió restablecer su derecho a la utilización de los mismo[1493]. Respecto al procedimiento iniciado contra Rumanía, se basaba con el cumplimiento de las Directrices para los sistemas nacionales para estimar las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros de los GEI conforme al artículo 5.1 del PK[1494]. Tras dos comunicaciones de Rumanía al grupo de control del cumplimiento, se determinó que había incumplido las directrices[1495]. De esta manera, se impone en la decisión final la suspensión de utilizar los mecanismos flexibles del PK para la consecución de su compromiso de reducción de GEI[1496]. Por último, el caso de Lituania se inició también por incumplimiento del artículo 5.1 sobre la aplicación de las directrices para los sistemas nacionales para estimar las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógenea[1497].

En estas causas, el principal incumplimiento obedece a cuestiones procedimentales, es decir, respecto al método utilizado para la medición de los GEI a la hora de confeccionar los inventarios nacionales. Haciendo una reflexión a este respecto, esta cuestión puede verse como una intención de utilizar estimaciones más favorables o, por el contrario, a una falta de conocimiento. En este último sentido, en el caso de Lituania se realizó un asesoramiento a este respecto. Sin embargo, hasta la fecha no se ha iniciado un procedimiento que incida en el incumplimiento de las obligaciones asumidas de reducción de GEI. Incluso en el caso de Croacia, este era principalmente por la fecha base para el cálculo de la reducción, no por la no consecución del objetivo establecido. De ahí también la flexibilidad a la que hacíamos referencia anteriormente, es decir, la relajación del límite a partir del cual se activa el procedimiento en aquellos casos en los que efectivamente se da un incumplimiento. Si bien el mecanismo de cumplimiento del PK es sólido, su aplicación puede reducir la eficacia del mismo.

3.1.2.- El mecanismo establecido por el Acuerdo de París: la facilitación como pilar fundamental para la consecución de una mayor eficacia

Con las lecciones aprendidas del PK, el AP pretende ser un punto de inflexión en la trayectoria del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, con el propósito de mejorar la aplicación de la CMNUCC y "[r]eforzar

[1493] Véase: Doc. CC-2010-1-8/Bulgaria/EB: *Grupo de control del cumplimiento del Comité de Cumplimiento: Decisión defiinitiva*, de 28 de junio de 2010; Doc. FCCC/ARR/2010/BGR y Doc. FCCC/ARR/2010/BGR Corr. 1: de 29 de noviembre de 2010; Doc. CC-2010-1-13/Bulgaria/EB, *Grupo de control del cumpimiento: Decisión de aplazar la conclusión del examen y evaluación del Plan presentado con arreglo al párrafo 2 de la Sección XV*, de 25 de octubre de 2010; Doc. CC-2010-1-15/Bulgaria/EB, de 28 de enero de 2011; Doc. CC-2010-1-17/Bulgaria/EB: *Enforcement Branch of the Compliance Committee; Decision under paragraph 2 of Section X*, de 4 de febrero de 2011.

[1494] Doc. FCCC/KP/CMP/2011/5: *Informe anual del Comité de Cumplimiento a la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto*, de 3 de noviembre de 2011, p. 11.

[1495] *Ibidem*. Véase también: Doc. CC-2011-1-6/Romania/EB: *Grupo de control del cumplimiento del Comité de Cumplimiento: conclusión preliminar*, de 8 de julio de 2011 y Doc. CC-2011-1-8-/Romania/EB: *Enforcement Branch of the Compliance Committee: final Decision*, adoptada el 27 de agosto de 2011.

[1496] *Ibidem.*

[1497] Véase: Doc. CC-2011-3-2/Lituania/EB: *Grupo de control del cumplimiento del Comité de Cumplimiento: Asesoramiento especializado: Litunania*, de 4 de octubre de 2011.

la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático […]"[1498]. Es por ello que, uno de los puntos en los que se centra es en la mejor fórmula para el cumplimiento de las obligaciones jurídicas internacionales, que son preeminentemente de carácter procesales. Como señala el Profesor Toope, "el cumplimiento sigue siendo un objetivo importante no sólo porque a menudo se correlaciona con mejores niveles de protección ambiental, sino también porque mejora la gobernanza ambiental al mantener la credibilidad de los regímenes ambientales"[1499].

Desde la doctrina, se ha abierto un debate doctrinal sobre la mejor fórmula de fomentar el cumplimiento de las obligaciones jurídicas por los Estados Partes en tratados internacionales ambientales[1500]. En este sentido, como afirma la Profesora Savaşan, el funcionamiento eficaz y la capacidad de los mecanismos de cumplimiento más novedosos "sigue siendo cuestiones importantes tanto en los estudios académicos como en la práctica. Esto se debe a que, a pesar que tienen características que los hacen más fuertes que los mecanismos tradicionales para tratar el tema del cumplimiento de manera más efectiva […], también tienen algunas debilidades que pueden socavar su efectividad […]"[1501].

En el ámbito concreto del cambio climático, esta cuestión tampoco ha estado exenta de polémica, sobre todo tras la experiencia del PK y el diseño de su mecanismo de cumplimiento basado en una doble vía o ramas, tal como se ha señalado anteriormente. Si bien es una buena referencia, el AP partió de la reticencia de ciertos Estados hacia la inclusión de un mecanismo de cumplimiento fuerte o coercitivo, tal como reflejan las Profesoras Dagnet y Northrop, que señalan que tal fue el nivel de discrepancias que incluso se temió por suprimir esta cuestión en el texto a negociar[1502]. De hecho, como destacan las Profesoras Benjamin, Haynes y Rudyk, el mandato de Durban inicialmente no hizo mención al cumplimiento[1503].

Finalmente, se apostó por la inclusión de un mecanismo "para facilitar la aplicación y promover el cumplimiento" de las disposiciones del AP[1504]. Como señala el artículo 15 del tratado internacional, este estará compuesto por un comité de expertos, que va a tener un carácter facilitador, no contencioso y no punitivo. De esta manera, se pone de relieve que el consenso se consiguió descartando una rama para aplicar medidas coercitivas, dando peso a la vía

[1498] Art. 2 del AP.

[1499] Toope, S. (2009): *International Courts and Environmental Protection*, Cambridge University Press, Cambridge-Nueva York, pp. 63-64.

[1500] Véase, entre otros: Goeteyn, N. y Maes, F. (2011): *op. cit.*, p. 799; Brunée, J. (2006): *op. cit.*; Sand, P. H. (2006): <Sanctions…, *op. cit.*, pp. 259 y ss.; Bothe, M. (2006): <Ensuring Compliance with…, *op. cit.*, pp. 247 y ss.: Benjamin, J., Haynes, R. y Rudyk, B. (2021): <Article 15…, *op. cit.*; Young, O. R. (2011): Effectiveness of international environmental regimes…, *op. cit*

[1501] Savaşan, Z. (2019): *Paris Climate Agreement: A Deal*…, *op. cit.*, p. 6.

[1502] Dagnet, Y. y Northrop, E. (2017): <Facilitating Implementation…, *op. cit.*, p. 340 y ss. En este sentido puede verse el Doc. FCCC/ADP/2015/L.6/Rev.1: *Proyecto de Resultado de París: Proyecto de conclusiones revisado propuesto por los Copresidentes*, de 5 de diciembre de 2015, p. 21. En el que, respecto al artículo 11 relacionado con la facilitación de la aplicación y el cumplimiento, estaba en esas fechas entre corchetes, lo que indica que hasta última hora no se logró el esperado acuerdo en este ítem.

[1503] Benjamin, L. Haynes, R. y Rudyk, B. (2021): <Article 15…, *op. cit.*, p.350.

[1504] Art. 15 del AP.

facilitadora que, entre otras cuestiones, tendrá en cuenta las "respectivas circunstancias y capacidades nacionales de las Partes"[1505].

Esta cuestión tiene como consecuencia, una ampliación de la rama de facilitación, pues es aplicable tanto a Estados en desarrollo como desarrollados, al hacer mención a las Partes. Contrasta esta visión con la establecida por el PK que, en el diseño de esta vía, apostó por ser aplicable sólo a aquellos Estados que no se encuentran en el Anexo I de la CMNUCC. Además de esta ampliación subjetiva, se ha de incidir que se aplica en función de la nueva configuración del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas que introduce la referencia a las "respectivas circunstancias y capacidades"[1506]. En este sentido, la Profesora Rajamani ha señalado que ha habido un mayor paralelismo entre los compromisos de mitigación de los Estados desarrollados y en desarrollo[1507].

El artículo 15 del AP, se caracteriza por detallar poco las modalidades y procedimientos a seguir por el Comité en su funcionamiento. Unas primeras orientaciones sobre el Comité se recogen en la Decisión 1/CP.21, que establece aspectos relacionados con la composición del mismo. De esta forma, "estará integrado por 12 miembros de reconocida competencia en los ámbitos científicos, técnico, socioeconómico o jurídico pertinentes", siendo estos elegidos por la CMA, en función de criterios geográficos equitativos, dos miembros por cada uno de los grupos regionales de las Naciones Unidas, uno de los pequeños Estados insulares en desarrollo y uno de los países menos adelantados[1508]. Asimismo, se va a guiar por el criterio del equilibrio de género.

De esta manera, tanto la Decisión 1/CP.21 como el artículo 15 establecen un mandato a la CMA para que determine estos aspectos. Como señalan los Profesores Zihua, Voigt y Werksman, la CMA debía de llegar a un entendimiento sobre aspectos como: lograr que el papel del Comité sea eficaz pero sin duplicar el marco de transparencia mejorado, si la facilitación de la implementación y la promoción del cumplimiento son conceptos distintos, si la función del Comité debía de incluir una revisión del desempeño de una Parte, cómo hacer que las medidas que se adopten se transformen en una incentivación para la implementación, cómo abordar los problemas de implementación y cumplimentación que tienen una naturaleza sistémica y la discrecionalidad del Comité para llevar a cabo sus funciones[1509].

No fue hasta la COP 24, celebrada en Katowice del 2 al 15 de diciembre de 2018, cuando se adopta por parte de la CMA un conjunto de decisiones que, conocidas como el *Rulebook* del AP, realiza una labor de concretar las bases

[1505] *Ibidem.*

[1506] *Ibidem.*

[1507] Rajamani, L. (2011): The Cancún Climate Agreements: Reading the Text, Subtext and Tea Leaves, *International Law and Comparative Law Quarterly*, vol. 60, p. 502.

[1508] Decisión 1/CP.21: *Aprobación del Acuerdo de París*, contenida en el Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21er período de sesiones, celebrado en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015,* de 29 de enero de 2016, pár. 102.

[1509] Zihua, G., Voigt, C. y Werksman, J. (2019): Facilitating and Promoting Compliance with the Paris Agreement Under Article 15: Conceptual Challenges and Pragmatic Choices, *Climate Law*, vol. 9, issue 1-2, p. 64 y ss.

para el funcionamiento del Comité de Cumplimiento. En este sentido, como señala el Profesor Andresen, la COP 24 se caracterizó por un progreso limitado, por lo que fue evidente que, desde el principio, se percibió que habría un acuerdo sobre el *Rulebook*, si bien esto es cierto, "[e]l hecho de que se haya establecido un Comité de implementación y cumplimiento en una etapa temprana es en sí mismo importante, ya que a menudo es un tema descuidado […]"[1510]. Asimismo, "[…] la amplia participación mundial, también tiene sentido que se haya optado por un enfoque facilitador […]"[1511].

De esta manera, se da cumplimiento al mandato establecido en el propio tratado internacional, el establecimiento de modalidades y procedimientos para el funcionamiento eficaz del Comité encargado de facilitar la aplicación y promover el cumplimiento. La Decisión 20/CMA.1 es clara respecto a las medidas que el Comité puede tomar, de esta forma se especifica que "deberá abstenerse de funcionar como un mecanismo de control o de solución de diferencias y de imponer multas o sanciones, y deberá respetar la soberanía nacional"[1512].

El inicio del procedimiento de facilitación puede realizarse a través del consentimiento de los Estados de dos maneras diferentes. Por un lado, a instancia del Estado Parte que presenta comunicación al Comité sobre su labor en la implementación del AP y, por otro lado, cuando es el propio Comité el que detecta discrepancias entre la información que presenta el Estado y los compromisos que el mismo asume en sus CDNN, para lo cual es necesario que el implicado preste su consentimiento[1513]. Asimismo, el Comité podrá iniciar de oficio un procedimiento en determinados casos, a saber, cuando no se haya comunicado o mantenido una CDNN, no haya presentado un informe o comunicación sobre el inventario nacional de emisiones GEI o sobre el apoyo que haya prestado o recibido. Además, cuando no haya participado en el examen facilitador y multilateral sobre los progresos alcanzados y cuando un Estado desarrollado no haya presentado una comunicación bienal obligatoria respecto a los recursos financieros a las Partes que son países en desarrollo para prestarles asistencia, incluyendo los niveles de recursos financieros proyectados, si estos son conocidos[1514].

Este último procedimiento iniciado de oficio presenta algunas limitaciones, pues cuando el Comité de oficio inicie el mismo, se ha de comunicar a la Parte interesada, pero en ningún caso podrá entrar en el contenido de las CDNN, las comunicaciones, la información e informes a los que se ha hecho referencia anteriormente[1515]. En este sentido, como señala la Profesora Giles Carnero, "se

[1510] Andersen, S. (2019): The Paris Agreement and its Rulebook in a Problem-Solving Perspective, *Climate Law*, vol. 9, p. 133.
[1511] *Ibidem*, pp. 134-135.
[1512] Anexo Decisión 20/CMA.1: *Modalidades y procedimientos para el funcionamiento eficaz del comité encargado de facilitar la aplicación y promover el cumplimiento a que se hace referencia en el artículo 15, párrafo 2, del Acuerdo de París*, pár. 4, contenida en el Doc. FCCC/PA/CMA/2018/Add.2, *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París sobre la tercera parte de su período de sesiones, celebrada en Katowice del 2 al 15 de diciembre de 2018*, p. 68.
[1513] Anexo, Decisión 20/CMA.1: *op. cit.*, págs. 20-22.
[1514] *Ibidem*: pár. 22.
[1515] *Ibidem*: pár. 23.

limita el objeto de examen en la vía que no requiere el consentimiento de la Parte, abundando en la naturaleza transaccional del mecanismo de cumplimiento diseñado en el marco del Acuerdo de París"[1516].

Un asunto peculiar y de especial interés es el relacionado con el examen de las cuestiones sistémicas que afecten a varias Partes en relación tanto con la aplicación como el cumplimiento de las disposiciones del AP[1517]. En este sentido, la naturaleza del examen impide el señalamiento de una determinada Parte, como así se desprende de la Decisión 20/CMA.1, que señala explícitamente que "[…] el Comité no examinará los asuntos relativos a la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo de París que se planteen en relación con ninguna Parte en concreto"[1518]. Cuando se den estas situaciones, el propio Comité, una vez examinada la cuestión, informará a la CMA y, en su caso, podrá formular recomendaciones[1519]. Como señala la Profesora Giles Carnero, esta cuestión puede tener gran importancia cuando se trata de "promover aproximaciones y metodologías comunes en el cumplimiento de aquellos aspectos del Acuerdo de París que presentasen una mayor dificultad para los sistemas nacionales"[1520].

El Comité se reunirá al menos dos veces por año, siendo la primera en junio de 2020. Hasta la fecha, los informes elaborados se han centrado en la implementación del mismo, por lo que aún no se han producido la apertura de procedimientos. Lo que si es de señalar que se ha avanzado en la elaboración de un conjunto de reglas que determina, con una mayor precisión, el funcionamiento del mismo[1521].

3.2.- El aumento y la consolidación de comunidades de prácticas: las redes como catalizadoras para el aumento la eficacia de los tratados ambientales

Como se ha señalado anteriormente, el cumplimiento va a depender de múltiples factores que, en una u otra medida, va a hacer que se aumente la eficacia del propio tratado internacional. Si bien puede optarse por un criterio puramente cuantitativos, es decir el nivel de incumplimientos cometidos a lo largo de un período, estos indicadores estadísticos finalmente arrojan un dato concreto pero que, finalmente se encuentra muy limitado. Esta limitación viene por la necesidad de asociar indicadores cualitativos que permitan conocer el por qué los Estados cumplen o no y, en su caso, si el diseño establecido por el propio tratado fomenta un cambio en el comportamiento de los Estados que permita

[1516] Giles Carnero, R. (2021): *El régimen jurídico internacional…, op. cit.*, p. 171.
[1517] Anexo Decisión 20/CMA.1: *op. cit.*, pár. 32.
[1518] *Ibidem*: pár. 34.
[1519] *Ibidem*: pár. 32.
[1520] Giles Carnero, R. (2021): *El régimen jurídico internacional…, op. cit.*, p. 172.
[1521] En este sentido, véase el Doc. FCCC/PA/CMA/2022/2: *Annual report of the Paris Agreement Implementation and Compliance Committee to the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement*, de 19 de agosto de 2022. Puede consultarse en la página web: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/PAICC%20report%20to%20CMA.pdf>, última consulta: 10 de enero de 2023.

evidenciar una tendencia hacia la consecución del propósito del texto convencional, es decir, su eficacia ambiental.

En el caso del AP, se hace especialmente relevante pues, hasta la fecha no puede hablarse de procedimientos iniciados en el marco del Comité de facilitación y promoción del cumplimiento, por encontrarse en sus fases de implementación. Por otro lado, también se hace importante por la metodología que se ha escogido pues, la actividad seguida por las comunidades de prácticas y epistémicas, son unos de los requisitos para poder hablar de un tratado internacional estable y que, para ello, necesita de una consolidada red de sujetos y actores que permitan avanzar en la adopción de prácticas a través de las experiencias previas compartidas.

Si bien se ha de partir de que la medición de indicadores cualitativos es compleja, no se pretende realizar un análisis exhaustivo, sino por el contrario dar unas líneas generales que se han de tener en cuenta. Esta cuestión puede ser objeto de un posterior estudio que permita arrojar luz sobre la eficacia del AP, por lo que es de especial interés. Por ello, en un primer epígrafe se va a abordar la proliferación de las comunidades de prácticas y su incidencia en la eficacia. En el segundo epígrafe, se va a abordar la cuestión cómo órganos y actores internacionales van a constituirse como catalizadores para el aumento de la eficacia del AP. En este, se va a recurrir a un caso específico respecto a la importancia que las mismas conlleva en la práctica ulterior de los Estados.

3.2.1.- La proliferación de las comunidades de prácticas y su incidencia en la eficacia

A nivel de implementación, se ha producido un incremento de un conjunto de redes compuestas de miembros de muy diferente naturaleza jurídica, ya sean públicos o privados. En el contexto de la tecnología y el aumento de la capacidad podemos incluir Centro de Fomento de la Capacidad, el Kit de herramientas para evaluar las brechas y necesidades de desarrollo de capacidades, La Red del CPFC, Red Internacional de Centros de Excelencia, Think-tanks para el Cambio Climático y el Grupo Oficioso de Coordinación para el Fomento de la Capacidad en el marco de la Convención y el AP, el Comité Ejecutivo de Tecnología y el Centro y Red de Tecnología del Clima.

Además, han sido bastante importante, aunque con limitaciones, respecto a la medición de reducción de GEI y la confección de inventarios de los mismos, son las redes creadas por aquellos actores subestatales. En este sentido, ha ido reivindicando su papel en la implementación de medidas tanto de mitigación como de adaptación para la lucha contra el cambio climático. Entre estas redes, entre otras, se encuentran representadas por Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales, C40-Cities Climate Leadership Group (C40) y el Pacto Global de Alcalde por el Clima y la Energía.

Además, se está configurando un conjunto de redes que tienen una gran relevancia en el proceso de “accountability” o dar cuenta sobre los avances de los distintos Estados Partes en la adopción de medidas para la lucha contra el cambio climático. Se puede destacar la labor realizada a este respecto por World

Resources Institute que implementa la plataforma Climate Watch con la ayuda de un conjunto de colaboradores[1522]. Esta plataforma, que proporciona información relevante en la consecución de las CDNN y su relación con la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, está diseñada por un conjunto de investigadores multidisciplinar y su finalidad, como así se recoge es la de "empoderar a los formuladores de políticas, investigadores, medios y otras partes interesadas a través de los datos, visualizaciones y recursos climáticos abiertos que necesitan para recopilar información sobre el progreso nacional y mundial sobre el cambio climático"[1523].

Se configura, de esta manera, como una comunidad epistémica que permite comprobar si la evolución de las medidas de mitigación tomadas está en la línea de conseguir los objetivos de temperatura a largo plazo. Desde este punto de vista, se establece un mecanismo que informa, desde fuera del propio régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, la eficacia del AP a través de la técnica de las CDNN a lo largo del tiempo. La publicidad de estos datos, puede ejercer cierta presión moral sobre aquellos Estados que han apostado por adoptar medidas contra el cambio climático de bajo perfil o con una baja ambición.

Todos ellos, son ejemplos que contribuyen a aumentar la densidad de las relaciones entre órganos del propio AP con otros actores. Además de ello, el aumento de legitimidad para la participación de la sociedad civil en los procesos negociadores, en estos casos como observadores, van a propiciar que los sujetos internacionales puedan tender hacia un cambio de comportamiento que se alinee con el fin del tratado internacional[1524]. Sin embargo, medir cuando estos procesos son tan relevantes para ello, es bastante complicado, por lo que medir el grado de densidad de estas redes es, en primer lugar, complejo y, en segundo lugar, no existe un umbral a partir del cual se pueda hablar que un Estado concreto cambia de comportamiento por influencia de los mismos.

Sin embargo, sí que podemos ver casos concretos en los que estas redes propician la propagación de soluciones para la lucha contra el cambio climático y que, además, van expandiendo tanto el diseño como la planificación de políticas que, tras una experiencia previa que demuestra su idoneidad, son tomadas por otros Estados. En este caso, sí que puede medirse la capilaridad de estas políticas en el resto de Estados Partes y que, finalmente, van a definir una práctica ulterior que, es de gran interés a efectos interpretativos de las disposiciones del propio AP. Por ello, a continuación, se va a desarrollar un ejemplo concreto en el que, a través de una red o comunidad de práctica, va a

---

[1522] En este sentido, véanse las páginas webs: <https://www.wri.org/>, <https://www.climatewatchdata.org/>, última consulta: 10 de enero de 2023.
Entre los colaboradores, pueden destacarse: African Centre for Technology Studies, Deutche Desellschaft für Internationale Zusammenarbeir, Deutsches Institut für Entiwicklungpolitik, German Development Intitute, Graham Research Institute on Climate Change and the Environment, NDC Partnership, Stockholm Environment Institute o Google. Véase: <https://www.climatewatchdata.org/about/partners>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1523] <https://www.climatewatchdata.org/about/description>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1524] En este sentido, véase: Fajardo del Castillo, T. (2022): La sociedad civil internacional…, *op. cit.*, p. 157 y ss

propiciarse la adopción de políticas que cada vez son más los Estados que las están implementando.

3.2.2.- Buscando catalizadores para aumentar la eficacia: el caso del Centro y Red de Tecnología del Clima

El Centro y Red de Tecnología del Clima, dependiente orgánicamente del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, fue creado en 2010. El AP aprovecha esta estructura como una herramienta para la implementación en la transferencia de tecnología y el diseño de políticas para la lucha contra el cambio climático. Concretamente se configura como un pilar del mecanismo tecnológico, junto con el Comité Ejecutivo Tecnológico. Su finalidad es acelerar el proceso de transferencia de tecnologías, asesoramiento de políticas beneficiosas para el clima a los Estados en desarrollo, así como el aumento de la capacidad de los mismos.

Su funcionamiento es de especial interés si tenemos en cuenta que se configura como una red global en la que se pone en contacto empresas, instituciones tecnológicas y sujetos internacionales. En concreto, se compone de 780 miembros que, además, encuentra apoyo de más de 550 miembros de redes de todo el mundo[1525]. Como ya se indicó en el apartado de la presente tesis, proceden, entre otros, de instituciones de investigación y académicas, agencias especializadas, organizaciones del sector privado, instituciones financieras, organizaciones intergubernamentales, gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones regionales u organizaciones del sector público[1526].

El papel que desempeña, como señaló el Director de Medio Ambiente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente de Bután, Namgyel, es de actuar como intermediario, pues "pueden movilizar su red para encontrar experiencia técnica" para contribuir a la acción climática teniendo en cuenta las realidades de un determinado Estado[1527].

Para ello, se recibe financiación del Fondo Verde para el Clima, el Fondo de Adaptación y el Fondo Monetario para el Medio Ambiente[1528]. Aunque esta no es exclusivamente procedente de instituciones financieras, sino que también aporta financiación, entre otros, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo, NDC Partnership o la UE, ésta a través de contribuciones voluntarias, o determinados Estados Partes del AP.

El papel de "matchmaker" que tiene el Centro y Red de Tecnología del Clima, define la forma en la que opera. De esta manera, los Estados Partes en

[1525] Véase la página web: <https://www.ctc-n.org/network/private-sector-hub>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1526] Para una mayor información sobre los miembros que componen la red, véase la página web: <https://www.ctc-n.org/network/network-visualizations>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1527] Véase la página web: <https://www.ctc-n.org/network/private-sector-hub>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1528] Véase la página web: <https://www.ctc-n.org/about-ctcn/donors>, última consulta: 10 de enero de 2023.

desarrollo van a requerir formalmente asistencia técnica en una de las áreas temáticas, a saber, diseño y planificación de políticas, gestión del conocimiento, fomento de la capacidad, desarrollo y transferencia de tecnología y colaboración en la innovación y, por último, sobre financiación. Una vez que se recibe este requerimiento de asistencia, la red se pone en marcha y contacta con aquellos miembros que pueden ofrecer una mejor respuesta al requerimiento asistencial realizado. Esto es de especial interés desde el punto de vista de homogeneizar medidas para la lucha contra el cambio climático, lo cual, redunda en una expansión de soluciones que finalmente puede configurarse como una práctica ulterior.

En este sentido, la economía circular como solución para la reducción de GEI, apuesta por un modelo de producción y consumo responsables, que más allá de la reutilización, reciclaje y reducción, apuesta por introducir otros criterios como el compartir, alquilar, reparar y renovar. Esto conlleva a que se alargue el ciclo de vida de los productos. Este nuevo modelo ha sido adoptado por la UE, de tal manera que, en marzo de 2020, la Comisión Europea presentó el Plan de Acción para la Economía Circular, cuyo objetivo es una producción más sostenible, la reducción de residuos y el reconocimiento de ciertos derechos a los ciudadanos, como por ejemplo el derecho a reparar, sobre todo en aquellos sectores asociados a la electrónica, los plásticos, los textiles, la alimentación o la construcción[1529].

Este Plan de Acción se enmarca dentro del Pacto Verde Europeo, presentado por la Comisión Europea el 11 de diciembre de 2019, que es el marco que adopta la UE para alcanzar la neutralidad climática en 2050 y, de esta manera, cumplir con los compromisos asumidos en el marco del AP[1530]. Por ello, esta práctica pretende ser una estrategia que, además de promover la competitividad de la UE, va a proporcionar una hoja de ruta hacia una economía baja en carbono y, de esta manera, contribuir al objetivo último de la CMNUCC y a los objetivos de temperatura a largo plazo del AP.

El diseño, la planificación y la implementación de este modelo económico, ha sido objeto de requerimientos por parte de los Estados en desarrollo, solicitando asesoramiento al Centro y Red de Tecnología del Clima. A fecha de conclusión de la presente tesis, un total de 20 Estados han presentado requerimiento al mismo, principalmente de América del Sur y Central, aunque también cada vez son más los Estados del continente africano los que están pidiendo asesoramiento al respecto, así como alguno del continente asiático[1531]. Esta situación coincide con lo que el Profesor Corti Varela analiza desde la

[1529] Doc. COM (2020) 98 final: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Nuevo Plan de Acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva*, de 11 de marzo de 2020.

[1530] Doc. COM (2019) 640 final: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: El Pacto Verde Europeo*, de 11 de diciembre de 2019.

[1531] Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Costa de Marfil, Zimbabue, Malawi, Zambia, Kenia, México, Islas Mauricio, Antigua y Barbuda, Perú, Chile, Colombia, Buthan, Sudáfrica y Uruguay. En este sentido, véase la página web: <https://www.ctc-n.org/engage-with-network>, última consulta: 10 de enero de 2023.

perspectiva del liderazgo de la UE, afirmando que "[p]robablemente la principal aportación del Acuerdo de París, y por consiguiente de la diplomacia climática europea, es que ha puesto al cambio climático en lo alto de la agenda internacional, al nivel de la geopolítica, y en particular en el centro de la gobernanza económica"[1532].

Estas redes, van a aportar soluciones adecuadas no sólo para combatir el cambio climático, sino que, además, van a alinearse con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, evitando de esta manera prácticas no deseables como la implementada por Indonesia para la consecución de biocombustibles a través del aumento de hectáreas de cultivo de aceite de palma. Esta cuestión pone de relieve la interrelación de los propios Objetivos de Desarrollo Sostenible y la conservación de la biodiversidad, supone también un elemento de imprescindible importancia para la transición ecológica.

4.- La eficacia ecológica o ambiental

Como indica certeramente la Profesora Rajamani, la "efectividad ambiental, es decir, si cumple con los objetivos ambientales que establece, depende de múltiples factores, algunos de los cuales están fuera del control del régimen"[1533]. Si bien esta eficacia se interrelaciona con las analizadas anteriormente, la jurídica y la del cambio en el comportamiento de los sujetos y actores internacionales, conseguir los objetivos climáticos establecidos por el AP en su artículo 2, se encuentra disociada del cumplimiento. En este sentido, el cumplimiento de las obligaciones de comportamiento y procesales, puede no conllevar a conseguir los objetivos de temperatura si no se apuesta por una mayor ambición y progresión. Estas van a depender directamente de los esfuerzos de los Estados e indirectamente de la presión de actores, de la sociedad civil y las evidencias científicas.

En este sentido, el balance global va a ser un elemento evaluador que oriente en qué punto nos encontramos para conseguir las metas de temperatura a largo plazo y, asimismo, va a facilitar el progreso común que aportan las medidas de mitigación adoptadas por la Comunidad internacional. Por ello, los datos de progresión aportados por el balance global, procede de la suma de los esfuerzos que los Estados establecen en sus CDNN y, por lo tanto, distinta de la progresión que evalúa el balance global, toda vez que la primera estima el avance de un Estados en las sucesivas CDNN. Como señala, el Profesor Zahar, "[…] la distinción colectivo/individual en el contexto del AP va más allá […], ya que toca la naturaleza misma de las obligaciones jurídicas contenidas en el tratado"[1534].

Sin embargo, esta distinción entre colectivo e individual, no ha estado exento de discrepancia doctrinal, debido a que los preceptos reguladores del

[1532] Corti Varela, J. (2021): *Breve historia de la diplomacia climática europea (1990-2030),* European Climate Law Papers 6/2021, p.11.
[1533] Rajamani, L. (2020): Innovation and Experimentation…, *op. cit.*, p. 221.
[1534] Zahar, A. (2019): Collective Progress…, *op. cit.*, p. 121.

balance global no han precisado, con una meridiana claridad, si finalmente va a reflejar cuando un Estado ha cumplido con los estándares de progresión y ambición, de tal manera que pueda quedar plasmada su diligencia debida en la lucha contra el cambio climático. Es por ello que, principalmente, pueden distinguirse dos corrientes doctrinales que pretenden abordar una solución a la falta de precisión del artículo 14 del AP.

Sobre el contenido, el AP es claro en sus distintos artículos que hacen alusión a al balance, de esta manera, el art. 4.9 establece que cada Parte deberá "tener en cuenta los resultados del balance mundial a la hora de diseñar sus sucesivas CDNN". Según lo que establece el art. 7.14, deberá también reconocer los esfuerzos de adaptación de las Partes, mejorar la aplicación de las mismas, evaluar los progresos globales para lograr el objetivo relativo a la adaptación del art. 2 y, además, evaluar la eficacia y apoyo que se presta a la misma. Además, deberá de tener en cuenta la financiación aportada por los Estados desarrollados (art. 9.6), los esfuerzos relacionados con el desarrollo y transferencia de tecnología (art. 10.6). Por último, el marco de transferencia es el que va a proporcionar la base para el balance global (art. 13.6), es decir, se convierte en una fuente de entrada para la elaboración del mismo.

Sin embargo, la discrepancia doctrinal gira en torno a si finalmente se van a reflejar los esfuerzos y progresos individuales o, por el contrario, va a centrarse finalmente en ver el avance colectivo y, de esta manera, estimar en el punto del camino en el que nos encontramos y hacer un llamamiento para los Estados refuercen sus niveles de ambición a través de sucesivas CDNN y que propicie una mayor progresión individual de los Estados Partes.

Dentro de la primera que estima como elemento fundamental el balance global, se señala que éste va a proporcionar un examen tanto individual como colectivo, de tal manera que aportará datos, por un lado, sobre la consecución de las metas de reducción de GEI fijadas en cada CDNN presentada por cada Estado Parte[1535]. Por otro lado, examinar la brecha existente para la consecución de los objetivos de temperatura a largo plazo. En este sentido, la información que se proporciona a través del marco de transparencia cobra un papel más sustantivo.

La segunda corriente doctrinal, que es la mayoritaria, ve en el balance global en el esfuerzo colectivo para conseguir los objetivos establecidos en el art. 2 del AP y, entendido de esta manera, no contendría un señalamiento individual de los esfuerzos y progresión de cada uno de los Estados[1536]. En este sentido, la información contenida en el marco de transparencia no va a cobrar un papel sustantivo en el balance, sino que va a servir sólo de fuente de información para su elaboración.

[1535] Entre ellos, pueden consultarse: Zahar, A. (2019): Collective Progress…, *op. cit.*; Peeters, M. (2021): <Article 14…, *op. cit.*, p. 326 y ss.

[1536] Entre ellos, pueden consultarse: Mayer, B. (2018): *The International…, op. cit.*, pp. 227 y ss.; Milkoreit, M. y Haapala, K. (2019): The Global: Design Lessons…, *op. cit.*; Winkler, (2017): <Mitigation…, *op. cit.*, p. 148; Bodansky, D., Brunnée, J. and Rajamani, L. (2017): *International Climate…*, *op. cit.*, p. 244.

Esta última posición parece tener una mayor consistencia con respecto a lo establecido en el Libro de Reglas de Katowice que, en la Decisión 20/CMA.1 realiza un esfuerzo por concretar aún más el mecanismo de cumplimiento, pero lo configura como un "mecanismo demasiado limitado", como ya se ha indicado en el epígrafe 3.1.2 de la presente tesis[1537]. De esta manera, su carácter facilitador y la no posibilidad de entrar en valorar el contenido de las CDNN sin el consentimiento del Estado Parte en aquellos casos en los que se "observen discrepancias importantes y persistentes"[1538]. Esto parece indicar que el balance global queda como un elemento más informativo que sustantivo, toda vez que el Comité facilitador tiene funciones que no permite entrar en la parte sustancial de las CDNN, es decir, su contenido.

Tal es así que, ya desde la propia configuración de las CDNN como una obligación procedimental, ha conllevado a que su propio contenido sea muy variado. En este sentido, algunos Estados establecieron sus CPDNN incluyendo objetivos absolutos de reducción de las emisiones respecto a un año base, sin embargo, otras no establecen un año de referencia[1539]. Otros, fijaron objetivos relativos de reducción de emisiones, excluyendo ciertos sectores económicos[1540]. En esta línea, cabe destacar también aquellos casos en los que las reducciones de emisiones GEI se realiza con base a la unidad de producto interior bruto o per cápita respecto a un año base[1541]. Por último, algunas no establecieron un objetivo concreto, sino que incluyen estrategias, planes y medidas para un desarrollo con bajas emisiones GEI[1542].

En segundo lugar, se incluyeron en algunas CPDN, característica propia de Estados en desarrollo, un componente de mitigación incondicional y uno condicionado a la transferencia de tecnología, la financiación o el aumento de la capacidad[1543]. En tercer lugar, algunas incluyeron la totalidad de sectores del IPCC, mientras que otras redujeron su ámbito a ciertos sectores nada más, especialmente en aquellos casos que se trata de Estados en desarrollo que, por propia definición del AP, estos "deberían seguir aumentando sus esfuerzos de mitigación, y […], adopten metas de reducción o limitación de las emisiones para el conjunto de la economía, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales"[1544]. Por último, algunos Estados tomaron medidas para la reducción de la totalidad de GEI, en otros casos, sólo se centraron en solo algunos de los mismos. Si bien muchas incluyeron las emisiones de dióxido de carbono, metano y óxido nitroso, sólo algunas incluyeron hexafluoruro de azufre, hidofluorocarburos, perfluorocarburos y trifluoruros de nitrógeno[1545].

[1537] Rodríguez Redondo, A.J. (2022): La progresión en el Acuerdo de París…, *op. cit.*, pp. 11 y ss. Decisión 20/CMA.1: op. cit.

[1538] *Ibidem*, párs. 22 b) y 23.

[1539] 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*, pár. 11. Informe 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).

[1540] *Ibidem.*

[1541] *Ibidem.*

[1542] *Ibidem.*

[1543] *Ibidem*: pár. 14.

[1544] Ar. 4.4.

[1545] Doc. FCCC/CP/2015/7: *op. cit.*, pár. 18.

De esta manera, sin una armonización del contenido de las CDNN, parece que es aún más difícil que el balance global pueda centrarse de una manera individualizada y, por lo tanto, estimar los avances conseguidos de manera colectiva. No obstante, se precisa de continuar hacia la homogeneización de las misma pues, esta cuestión, es fundamental para determinar la efectividad de la técnica central del AP y poder valorar con una mayor consistencia el efecto de las CDNN de forma agregada.

En cualquier caso, las cuestiones que giran en torno al balance global y que aún están abiertas, van a solventarse una vez que la primera evaluación se realice. Conforme a lo establecido en el artículo 14.2, el primero se hará en 2023 y, a partir de entonces, lo hará cada cinco años, a menos que se decida otra cosa por la CMA. Según lo establecido en la Decisión 19/CMA.1, se mantuvo la periodicidad con los que estos exámenes, sobre la evolución en la consecución de los objetivos climáticos de temperatura a largo plazo, se van a realizar[1546].

Lo que la Decisión 19/CMA.1 sí hace es realizar con un mayor detalle los datos de entrada que servirán para la confección del balance mundial, estableciendo de esta manera que el mismo constará de una compilación y síntesis de la información, una evaluación técnica sobre la aplicación del AP para determinar el avance colectivo y detectar las oportunidades de mejoras para intensificar las medidas y el apoyo para lograr el propósito del mismo[1547]. Dado su gran contenido técnico, se decide que tanto el OSE como el OSACT deberán asistir en las tareas a través de un grupo de contacto[1548].

El primero de los componentes sobre la recopilación de datos y preparación de informes de síntesis, está diseñado con miras a que los Estados Partes actualicen y mejoren sus CDNN y, asimismo, se aumente la cooperación internacional para que los Estados en desarrollo puedan también avanzar en la acción relacionada con el clima[1549]. En este sentido, como señala el Profesor Winkler, son dos elementos críticos que se consideran en el mismo, a saber, las consideraciones de que las CDNN establecidas por los Estados son justas y aquellas otras sobre la equidad[1550]. Se ha de tener presente que, como ya se mencionó en el apartado 2.1.4 de la presente tesis, uno de los elementos que forman parte de la técnica de las CDNN es la justificación por la que se consideran que las mismas son justas y equitativas.

En cualquier caso, dada la información aportada por el marco de transparencia, y respecto a la cooperación internacional, la evaluación global sobre la financiación, aumento de la capacidad y transferencia de tecnologías,

---

[1546] Decisión 19/CMA.1: *Asuntos relacionados con el artículo 14 del Acuerdo de París y con los párrafos 99 a 101 de la Decisión 1/CP.21*, pár. 8, contenida en el Doc. FCCC/PA/CMA/2019/Add.2: *Informe de la Conferencia de las Partes en el Acuerdo de París sobre la tercera parte de su primer período de sesiones, celebrada en Katowice del 2 al 15 de diciembre de 2018*, de 19 de marzo de 2019, p. 62.

[1547] *Ibidem*: pár. 3

[1548] *Ibidem*: pár. 4

[1549] *Ibidem*: pár. 3

[1550] Winkler, H. (2020): Putting equity into practice in the global stocktake under the Paris Agreement, *Climate Policy*, vol. 20, pp. 128 y ss.

va a suponer una visión sobre el avance que se ha realizado en estas cuestiones para que, de esta manera, pueda examinarse cómo incide en el aumento de ambición y la progresión de las CDNN de los Estados en desarrollo. Como ya se examinó en la presente tesis, el contenido de las CDNN de estos países generalmente incluye un objetivo de reducción de GEI incondicional y otro condicional. Es por ello que, una parte importante de la eficacia del tratado y, concretamente, de la consecución de los objetivos climáticos a largo plazo, va a pasar por una respuesta adecuada en estos tres pilares de apoyo internacional.

El segundo de los elementos, sobre la evaluación técnica de la aplicación del AP, se va a realizar mediante el establecimiento de un diálogo técnico que va a funcionar mediante el "intercambio de opiniones, información e ideas", a través de, entre otras, talleres y mesas redondas, orientada a determinar el avance colectivo en materia de mitigación, adaptación y medios de aplicación y apoyo[1551]. Para ello, son dos cofacilitadores los que se encargarán de dirigir este diálogo y que, finalmente, prepararán un informe de síntesis que será la base para la confección del balance global[1552]. A efecto de equidad en representación, uno de ellos será procedente de un Estado en desarrollo y otro de un Estado desarrollado, ambos seleccionados por las mismas Partes. En su labor, contarán con la asistencia de la Secretaría de la CMNUCC.

A pesar de que el balance mundial no estará concluido antes de la finalización de la presente tesis, y afectos de tener unos primeros datos sobre la consecución del objetivo colectivo a largo plazo, podemos recurrir a otras fuentes que nos puede proporcionar el estado de la cuestión en estos momentos. En este sentido, la Sra. Figueres ya avanzó que las CPDNN comunicadas tendrían "la capacidad de limitar el aumento de temperatura a unos 2,7ºC, 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 proyectado sin incluir las CPDNN"[1553].

Dado que las CDNN están sometidas a un régimen de publicidad a través del correspondiente registro en la página web de la Secretaría de la CMNUCC y, además, el marco de transparencia proporciona bastantes elementos para determinar en qué sentido los Estados están avanzando en la consecución de sus metas individuales, se han desarrollado distintos informes y análisis sobre esta cuestión, aportando de esta manera una imagen sobre el punto en el que nos encontramos, a efectos de determinar la eficacia ecológica o ambiental en la lucha contra el cambio climático. Esto es posible, por lo tanto, por el establecimiento de este sistema basado en la acountability o dar cuenta, que va a permitir explorar los avances que se están produciendo y, por tanto, en la medición de la eficacia ambiental del AP.

[1551] Decisión 19/CMA.1: *op. cit.,* pár. 6.

[1552] *Ibidem.*

[1553] La declaración de la Sra. Figueres realizada para hacer una primera valoración de los resultados que el informe de síntesis sobre el efecto agregado de las CPDNN puede consultarse en la página web: <https://unfccc.int/es/news/cmnucc-presenta-informe-de-sintesis-sobre-el-efecto-agregado-de-las-contribuciones-indc>, última consulta: 10 de enero de 2023.

Si incidimos en la labor realizada por el PNUMA, como principal autoridad ambiental a nivel mundial y que tiene como mandato la evaluación del estado del medio ambiente global, ha venido elaborando desde 2010 los informes anuales sobre la brecha de emisiones de GEI y de adaptación del cambio climático. La evaluación realizada en 2015, estimó que con las contribuciones nacionales se reducirán las emisiones en 6 Gt para 2030, pero para cerrar la brecha existente y conseguir los objetivos climáticos de temperatura a largo plazo, es necesario reducir otras 12 Gt[1554]. El mismo establecía un avance sobre la base de las CPDNN presentadas por los Estados Partes ante la llamada de la COP para que las presentaran antes de que se aprobara el AP.

Si comparamos con el informe elaborado por el PNUMA en 2020, año de presentación de las segundas o actualizadas CDNN, se concluye que la pandemia de COVID-19 fue causante de una caída de emisiones GEI, pero a pesar de ello, la trayectoria es la de llegar a un aumento de temperatura de más de 3ºC para finales de siglo, lo que supone no alcanzar los 2ºC y hacer todo lo posible por no superar los 1,5ºC establecido por el AP[1555]. El mismo, establece una brecha en función de si sólo se consiguen los objetivos incondicionales o también los condicionados. En el escenario de que se cumplan las medas incondicionales establecidas por los Estados Partes en sus CDNN, supondría que para conseguir los 2ºC de temperatura a finales de siglo se necesitaría de una reducción 15 Gt de CO_2, mientras que, para conseguir mantener el incremento de temperatura de 1,5ºC, sería preciso una reducción de 32 Gt de CO_2[1556].

Por su parte, si se implementaran medidas de reducción de GEI para la consecución de los objetivos tanto incondicionales como condicionados, esta brecha se reduciría, te tal manera que sería necesario reducir 12 Gt de CO_2, mientras que, para conseguir mantener el incremento de temperatura de 1,5ºC, sería preciso una reducción de 29 Gt de CO_2[1557]. Por lo tanto, la cooperación internacional para ayudar a que los Estados en desarrollo puedan implementar sus medidas de mitigación climáticas condicionadas, vuelve a configurarse como un elemento clave para el aumento de la ambición y, asimismo, para una mayor eficacia ambiental del AP. Esto contracta con el escenario actual que, de seguir así, crearía una brecha aún mayor.

El último informe, elaborado en 2022, pone de manifiesto que las políticas implementadas, para dar cumplimiento a lo establecido por los Estados Partes en sus CDNN, apuntan a un incremento de temperatura de 2,8ºC a finales de siglo[1558]. Si se consiguieran los compromisos actuales este incremento se reduciría a 2,4ºC, en el caso de que se implementaran los compromisos condicionales como incondicionales, o de 2,6ºC, si sólo fueran implementados

[1554] PNUMA (2015): *Informe de 2015 sobre la disparidad en las emisiones: Informe de síntesis del PNUMA*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Nairobi, p. XVIII.
[1555] PNUMA (2020): *Emissions Gap Report 2020*, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Nairobi, p. XIII
[1556] *Ibidem*: p. XX.
[1557] *Ibidem*: p. XX.
[1558] PNUMA (2022): *Emissions Gap Report: The Closing Window*, Programa Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Nairobi, p. XX.

los primeros[1559]. El concluye que para lograr los 2ºC, en el caso de contemplar sólo los objetivos incondicionales, es necesario una reducción de 15 Gt, mientras que para conseguir los 1,5ºC, es necesario una reducción de 23 Gt, para "cerrar la ventana"[1560]. Asimismo, en el escenario de que se cumplan los objetivos condicionales también, para tapar la brecha se precisa de una reducción de 12 Gt y 30 Gt, para alcanzar el objetivo de los 2ºC y de los 1,5ºC, respectivamente[1561].

Si bien estos datos aún se encuentran lejos de conseguir el propósito ambiental del AP, establecido en su artículo 2, los informes están demostrando una tendencia más favorable hacia la reducción de los GEI y a tapar la brecha respecto a los límites de temperatura necesarios para que los impactos producidos por el cambio climático tengan las menores consecuencias.

Por otra parte, también podemos destacar, respecto de la contribución que realiza sobre la eficacia ambiental del AP, la labor realizada por la Fundación World Resources Institute, que es muy activa en las redes de trabajo conformadas tanto por actores público como privados y que realiza una labor de investigación entre otras áreas en cambio climático[1562]. Esta fundación esta asociada a la plataforma Climate Watch Data, como ya se destacó anteriormente en el capítulo anterior de la presente tesis, junto con otros asociados, entre otros, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, NDC Partnership, Google, World Bank Group, Unicef o el Stockholm Envirionment Institute[1563].

Se trata, por lo tanto, de un trabajo conjunto en el que se pretende dar una visión sobre la implementación del AP y la tendencia en la trayectoria de las emisiones de GEI y la consecución de los objetivos del artículo 2 del AP. Respecto a la tendencia de las emisiones, el AP va a ir consiguiendo una estabilización de las mismas a finales de año si se sigue con el mismo nivel de ambición (en los 39433.424 Mt CO_2e), aunque en el caso de que la ambición experimente un incremento, pueden conseguirse una reducción drástica para el año 2100 (hasta los 7380.223 Mt CO_2e)[1564].

[1559] *Ibidem*

[1560] *Ibidem.*

[1561] *Ibidem.*

[1562] Para más información puede consultarse la página web: <https://www.wri.org/>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1563] Para más información puede consultarse la página web: <https://www.climatewatchdata.org/about/partners>, última consulta: 10 de enero de 2023.

[1564] Para más información puede consultarse la página web: <https://www.climatewatchdata.org/pathways>, última consulta: 10 de enero de 2023.

CONCLUSIONES

En el desarrollo de la presente tesis se han abordado aquellas cuestiones claves para el objeto de la misma, a saber, el estudio de las CDNN como principal técnica mediante la cual los Estados van a asumir la obligación internacional de reducción de los GEI. En este sentido, se ha decidido por establecer una estructura coherente con la adopción y vida de un tratado internacional que, en este caso, forma parte del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático.

De esta manera, el capítulo I se realizó un análisis sobre aquellos aspectos más relevantes de las negociaciones climáticas, a través de las cuales, se va a llegar a consensos o, como señalan la Profesora Brunnée y el Profesor Toope, entendimientos compartidos. Este análisis va a proporcionar la base para la consecución del objetivo 1 de la presente tesis. De los hallazgos encontrados, podemos destacar cómo las negociaciones y la consecución de un entendimiento compartido son la base para lograr la adopción del nuevo tratado y, además, un pilar fundamental en la evolución del propio régimen jurídico para dar respuestas más efectivas al problema ambiental que aborda. En este sentido, el IPCC, supone un gran avance para el establecimiento de una base científica consensuada. Sus informes hacen difícil que los intereses particulares de los Estados puedan ponerla en cuestión, toda vez que en cada uno de los sucesivos informes se reflejan resultados cada vez más sólidos, reduciendo por ello las incertidumbres.

Se genera, por lo tanto, una conciencia colectiva sobre el problema global al que nos enfrentamos. Sobre esta base científica va a pivotar la construcción del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático y que, además, como se ha comprobado, va a ser el motor para que los Estados no caigan en la inacción y se impliquen en la acción climática. Más allá de estas cuestiones, las negociaciones climáticas se van a apoyar en un sistema de órganos con una amplia experiencia que van a permitir que se den interrelaciones que fomente la cooperación internacional.

Esto refuerza la idea de que el régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, constituye el foro más adecuado para abordar la acción climática. Tal es así que incluso en aquellos casos en los que no se haya podido alcanzar acuerdos específicos, por ejemplo, en el caso de la COP 15 celebrada en Copenhague, constituye una nueva oportunidad para conseguir entendimientos compartidos, e incluso, para que se adopten políticas climáticas, aun cuando ello suponga un ejercicio de experimentación e innovación a través de cambios de enfoques o la incorporación de nuevas técnicas. Esta capacidad de innovación para la búsqueda de soluciones, siempre ha sido una de las características del Derecho Ambiental Internacional como ya se ha señalado.

En esta línea, en las negociaciones climáticas va a estar presente un conjunto de actores que, en calidad de observadores, con un papel relevante a través de las diversas actividades paralelas a la COP que, van a tener como finalidad influir en las posturas de los Estados Partes, dar una mayor

transparencia al proceso negociador e influir en la opinión pública. Estas cuestiones, como se ha destacado, van a ejercer presión sobre los Estados para que apuesten por una mayor ambición en la lucha contra el cambio climático y, por otro lado, van a ser unos de los pilares que van a contribuir en la evolución del propio régimen jurídico.

El capítulo II abordó el análisis de la naturaleza jurídica del AP y de las CDNN, como punto de partida del entendimiento compartido que se logró en el dilatado proceso negociador. El contenido del mismo obedece a dar cumplimiento a los objetivos 2 y 3 planteados. Su relevancia deriva de que el entendimiento compartido al que se llega en las negociaciones climáticas se traduce en el propio AP y, además, en un nuevo enfoque en el que se da mayor peso a los sistemas nacionales en la lucha contra el cambio climático, a través de la técnica de las CDNN. Todas estas cuestiones son de especial relevancia, teniendo en cuenta que, como ya se desarrolló en los correspondientes epígrafes, la doctrina ha estado dividida respecto a estas cuestiones.

Teniendo en cuenta que las negociaciones sobre materias ambientales a nivel internacional para llegar a concretar soluciones que den protección a los bienes colectivos no es una tarea fácil, el Derecho Internacional Ambiental ha apostado por la innovación y experimentación para aportar soluciones a estos problemas globales complejos. En ocasiones, la creación de instrumentos jurídicos internacionales, en los que se reducen las disposiciones sustantivas para pasar a disposiciones preeminentemente procesales, han propiciado un debate sobre la naturaleza jurídica de los mismos. De los hallazgos que se han encontrado, cabe destacar que el AP cumple con los requisitos formales establecidos por la CVDT para ser considerado como un tratado internacional (adopción del texto; manifestación del consentimiento; prohibición de formulación de reservas; depósito, registro y publicación; nulidad suspensión de la aplicación, terminación y retirada; procedimiento para adoptar enmiendas; medios para el arreglo pacífico de las controversias).

Como las CDNN, que son el objeto de estudio en la presente tesis, son la técnica principal del AP a través de la cual se pretende conseguir los objetivos de temperatura a largo plazo y el elemento central de la presente tesis, era necesario comprobar su naturaleza jurídica, dado que la doctrina no es unánime ese respecto. De esta manera, el capítulo II abordó esta cuestión, descartando que pudieran ser un acto voluntario de los Estados, pues del análisis se desprende que constituyen una obligación jurídica.

En este sentido, se comprobó si las CPDNN y las CDNN una declaración unilateral, tal como en otras ocasiones se han planteado dentro del ámbito del Derecho Internacional Ambiental, tal como señaló la CIJ en el caso de las pruebas nucleares. En este sentido, de los hallazgos encontrados no podemos concluir que puedan entrar en la categoría jurídica de declaraciones unilaterales, por varias cuestiones. Como se ha analizado, ni las CPDNN ni las CDNN pueden ser consideradas como tales, entre otras cuestiones, por estar integradas en el proceso de negociaciones climáticas internacionales para la conclusión de un instrumento jurídico que regule la materia. Asimismo, otra de las razones que ratifican esta postura es una falta de intención en obligarse, que se encuentra

relacionada directamente con la falta de precisión y claridad de las contribuciones comunicadas. Pero, quizás el elemento más significativo, y que vincula el contenido de las CDNN con el AP, es la progresión, por el que las sucesivas contribuciones han de suponer una progresión respecto a la anterior, además del plazo para su presentación, cada 5 años.

De esta manera, se concluye que estas constituyen obligaciones de procedimiento, a diferencia de las obligaciones de resultado, consistente en la reducción o limitación de GEI por los Estados Partes desarrollados, que estableció el PK. La renuncia a obligaciones jurídicas sustantivas y optar por la introducción de obligaciones procedimentales, como elemento que va promover una gobernanza climática de carácter multinivel y multisectorial, ha supuesto el aumento en la participación en el AP. En este sentido, se pone fin a años de paralización en las negociaciones climáticas que no hizo posible llegar a un acuerdo de cómo afrontar el problema del cambio climático.

Asimismo, respecto a la relación que el AP guarda con la CMNUCC, como se ha comprobado, es la de servir a mejorar la implementación de la misma, de tal manera que, entre otras cuestiones, va a concretar su objetivo último a través de objetivos a largo plazo basados en la temperatura y, además va a operativizar el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades de una forma más flexible. De esta manera, se rompe con la configuración del PK, mediante la asunción de obligaciones procedimentales para todos los Estados, ya sean estos desarrollado o no, incidiendo por lo tanto en una reconfiguración del propio principio de responsabilidades comunes y respectivas capacidades. Esta cuestión pretende aumentar la eficacia del propio régimen jurídico internacional en materia de cambio climático.

En el capítulo III se abordó el contenido de las CDNN, para dar cumplimiento al objetivo 4 de la presente tesis. Si bien ya se ha realizado un especial énfasis a la naturaleza jurídica de las CDNN, concluyendo que son obligaciones jurídicas procedimentales cuyo contenido es concretado a nivel nacional, es de especial trascendencia que se desarrollara en dicho capítulo si este nuevo enfoque deja discreción total a los Estados Partes en el AP o bien establece ciertos elementos de contención que limita la autonomía de los mismos.

En este sentido, se ha comprobado que a pesar de que el contenido de las CDNN es determinado a nivel nacional, se dan ciertos elementos que los Estados han de incorporar al mismo. De esta manera, el punto de referencia, los plazos para su aplicación, el ámbito, la cobertura y la metodología, la consideración de que la CDNN es justa, se convierten en elementos que procuran cierta uniformidad a las mismas. Estas cuestiones, que son abordadas en el denominado *Rulebook* de Katowice a efectos de proporcionar claridad debido a la diversidad en el contenido de las CPDNN, va a suponer un avance en el diseño de un sistema basado en la aportación de información que, entre otras cuestiones, permitan evidenciar el nivel de ambición y el cumplimiento del estándar de progresión.

Como se ha señalado, este modelo multipolar, en el que cada Estado diseña en su propia CDNN las medidas que están dispuestos a implementar, en un entorno contextualizado por el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las respectivas capacidades, a la luz de las circunstancias nacionales, intenta superar el modelo del PK para así lograr dos avances fundamentales. Por un lado, intentar conseguir una participación universal en la lucha contra el cambio climático y, por otro lado, aumentar progresivamente la ambición de los esfuerzos de cada una de los Estados Partes. Esta cuestión, en última instancia, deberá ser evaluada a través de las sucesivas CDNN que presenten, pudiendo dar cierta claridad sobre el concepto de progresión que los Estados están asumiendo y, en este sentido, si se está considerando como un mecanismo de “no retroceso”.

Estos dos parámetros, ambición y progresión van a ser los elementos cruciales para determinar la efectividad del propio AP y el logro de sus objetivos de temperatura a largo plazo. Teniendo en cuenta que ambos se configuran en el AP como elementos que no gozan de obligatoriedad, se ha de estar a la presentación de información presentada por las Partes para determinar si efectivamente las Partes están dando cumplimiento a los mismos. Si bien hay indicios de que los Estados están observando el elemento de la progresión, conforme a los hallazgos que se han encontrado en el análisis realizado sobre las sucesivas CDNN, se estima que la ambición actual no es lo suficiente para lograr conseguir colectivamente mantener el aumento de la temperatura media de la atmósfera por debajo de los 2 ^{o}C, y seguir los esfuerzos para limitarlo a los 1,5 ^{o}C respecto a los niveles preindustriales.

Se da, por lo tanto, una falta de coherencia entre la ambición que los Estados Partes incluyen en sus CDNN y los objetivos climáticos a conseguir, aunque si bien es cierto que uno de los parámetros olvidados en el AP es el horizonte temporal en la consecución de los mismos. Estamos por lo tanto ante una falta de entendimiento común respecto a este elemento temporal, lo que conlleva a una falta de congruencia entre la acción climática y al objeto de la norma en sí, los límites de temperatura establecidos en el artículo 2. No obstante, se ha de destacar que finalmente la consecución del mismo se vincula al esfuerzo colectivo, por lo que a pesar de que un Estado pueda tomar medidas más tardías, pueden compensarse con un mayor esfuerzo realizado por otros Estados.

En este sentido, cabe destacar además el papel que juega la debida diligencia a la hora de emprender acciones contra aquellos Estados que, conforme a sus capacidades, no adoptan el suficiente nivel de ambición. Esto permite incentivar reclamaciones a nivel nacional que presione a los Estados a no caer en la inacción ante el cambio climático, tal como se puso de manifiesto en el caso Urgenda. La diligencia debida, por lo tanto, puede jugar un papel importante para presionar a los Estados a que tomen medidas cada vez más ambiciosas para la lucha contra el cambio climático, intentando de disminuir también el efecto denominado como free riders.

Por otra parte, el capítulo III también aborda la cuestión sobre la relevancia que tiene el contenido de las CDNN en la consolidación de una práctica subsiguiente que permita la interpretación de aquellos conceptos que no gozan de una definición jurídica por parte del AP. Un ejemplo de ello es el concepto de la progresión, que si bien no cabe duda a que hace referencia, su contenido carece de precisión. En este sentido, como se ha comprobado en el análisis de las CDNN, los Estados han interpretado la progresión en múltiples sentidos, a saber, un aumento de los objetivos de reducción de GEI, una ampliación de los sectores cubiertos por las medidas a implementar o un incremento de los objetivos de reducción condicionado a transferencia de tecnología, aumento de las capacidades o financiación.

A estos efectos, se ha puesto de manifiesto que la práctica ulterior de los Estados, se ve favorecida por el carácter preeminentemente procedimental del AP, que deja a los Estados la concreción de las medidas para lograr sus objetivos de reducción de GEI, que ellos mismos establecen en sus CDNN. Por ello, va a jugar un papel relevante aquellas redes o comunidades de práctica que van a compartir conocimientos y, de esta manera, diseminar aquellas medidas más efectivas que sirva de indicador para determinar si efectivamente se está produciendo una progresión en el contenido de las sucesivas CDNN. En este sentido, se ha de poner en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenibles que van a servir de estándares para determinar que dichas medidas son las más adecuadas. Este campo puede jugar un papel importante para el estudio de la interrelación de distintos regímenes jurídicos internacionales y tender hacia la coherencia y coordinación de los mismos, perfeccionando de esta manera el sistema jurídico internacional.

El capítulo IV, en consonancia con el objetivo 5 y con el objeto de la tesis, aborda el importante que tiene una correcta implementación de las CDNN para que el AP despliegue su potencial para la lucha contra el cambio climático. En este sentido, se ha apostado por un sistema de intercambio de información que aporte una confianza mutua de los Estados Partes. En este sentido, el pilar sobre el que va a descansar todo este sistema de información es el marco de transparencia que pretende establecer un control sobre los avances realizados por los Estados, cuestión relevante para determinar la progresión de las acciones climáticas. Este marco, además de que los Estados proporcionen información sobre sus emisiones de GEI a través de los correspondientes inventarios, pone en relación las necesidades que tienen los países en desarrollo para implementar sus CDNN y las ayudas que van a prestar los países desarrollados a tal efecto.

Este enfoque difiere del establecido por el PK, basado en el mecanismo de desarrollo limpio que produjo una disfunción entre las necesidades de los Estados en desarrollo y la ayuda prestada, pues en muchos casos se realizaron proyectos que no se ajustaban a las necesidades de los mismos. En este sentido, se ha requerido un replanteamiento del modelo de cooperación internacional a través de las lecciones aprendidas del PK, de esta forma el marco de transparencia intenta dar cuenta sobre los progresos realizados por los Estados en la lucha contra el cambio climático y, asimismo, intenta ajustar las necesidades reales que los países en desarrollo tienen para la implementación de sus CDNN con la ayuda que aquellos que son desarrollados prestan a ellos.

De esta manera, la obligación de dar cuenta sobre el apoyo prestado, se convierte en un elemento más de la transparencia y, por lo tanto, en el reforzamiento de la confianza mutua. Se pretende, además, que el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, a la luz de las circunstancias nacionales, se convierta en un principio dinámico y por lo tanto progresivo y además de autodiferenciación, a través de una justificación que deberá contener cada una de las CDNN.

De esta manera, este área constituye un campo para investigaciones posteriores, de tal forma que pueda comprobarse la correlación entre las carencias que tienen los Estados en desarrollo con el aporte que realizan aquellos que son desarrollados. Esta puede realizarse en aquellos pilares que tienen una especial relevancia para la implementación de las CDNN, a saber, aumento de las capacidades, financiación y transferencia de tecnología. Es por ello que, la cooperación internacional, se convierte en la piedra angular para avanzar en la lucha contra el cambio climático.

Ahora bien, quizá los elementos más llamativos, que giran en torno a la financiación, transferencia de tecnología y aumento de las capacidades, sean la de abrirse a un conglomerado de redes y comunidades de prácticas que van a tener el potencial de intercambiar experiencias y buenas prácticas. Estas son las que, según la metodología seguida, van a dar estabilidad al tratado internacional, una vez que éste ha superados los criterios de legitimidad que ya se han apuntado a lo largo de la presente tesis. Por lo tanto, la densidad de estas comunidades de prácticas y epistémicas es un indicador que mide si finalmente el tratado internacional va a tener el apoyo de, por lo menos, la mayor parte de los Estados que lo han ratificado. Esto se traduce, en una mayor ambición en la lucha contra el cambio climático, asociada a una progresión de medidas tanto de mitigación como de adaptación y, asimismo, en una mayor efectividad en la implementación del AP.

En este sentido, cabe destacar el papel que ha jugado estas redes o comunidades a la hora de determinar la emergencia de una práctica subsiguiente. Cabe mencionar en esta línea, entre otros, el Centro de Fomento de la Capacidad, la Red del Centro de Fomento de la Capacidad, la Red de Excelencia y Think-tanks, la Centro y Red de Tecnología del Clima (ahora integrado en el mecanismo tecnológico establecido por el AP, junto al Comité Ejecutivo de Tecnología), los Gobiernos Locales por el Clima, el Pacto Global de Alcaldes, etc.

Como ejemplo de cómo se va definiendo la práctica de los Estados a través de estas comunidades de práctica, se ha mostrado cómo desde el Centro y Red de Tecnología del Clima, va propiciando la implementación de la economía circular como modelo a seguir por los Estados, de tal manera que finalmente se convierta, por capilaridad, en una práctica seguida por los mismos. Esta cuestión no es menor, pues incluso a efectos interpretativos, puede dar orientaciones para definir el concepto de progresión contenido en el AP y que, como se ha visto en el capítulo III, se caracteriza por ser un elemento flexible. De esta forma, la inclusión de la implantación de un modelo de economía circular, sería un elemento que contribuye en a medición de la progresividad de las sucesivas

CDNN. Se abre de esta manera, una línea bastante interesante sobre la capilaridad que tienen las medidas para la lucha contra el cambio climático por el efecto de estas redes y que, finalmente, puede conducir a definir conceptos como el de la progresión o la ambición, a través de esa práctica ulterior.

Por último, respecto a la implementación, cabe mencionarse la labor que se está realizando aquellas redes conformadas por las ciudades, en un intento de estar en la cabeza de la lucha contra el cambio climático, siendo conscientes de que la mayor parte de la población vivirán en áreas urbanas y, por lo tanto, son las que van a generar un mayor nivel de emisiones GEI. Esto viene a consolidar la apuesta por una gobernanza climática que debe integrar los distintos niveles que permitan una acción más eficaz. Asimismo, se ha de considerar que las políticas climáticas, a la hora de ser implementadas, contarán con una menor resistencia si se hace partícipe a las distintas entidades subnacionales.

Teniendo en cuenta que cuanto mayor sea la densidad de las redes mayor será la estabilidad del régimen jurídico internacional conforme al enfoque establecido por el AP, se da un problema de base respecto a la medición de este indicador. Este versa sobre la dificultad de medir la misma y, además, de definir un umbral a partir del cual puede considerarse que las comunidades de prácticas existentes van a proporcionar esa estabilidad al AP y, por lo tanto, al régimen jurídico internacional en materia de cambio climático. Sin embargo, indirectamente podría deducirse de la medición de la eficacia que el propio tratado internacional tiene, cuestión que tampoco es fácil de resolver.

Por último, el capítulo V que se vincula al objetivo 6 de la presente tesis, aborda la eficacia de las CDNN y, por lo tanto, del propio AP. Se ha abordado esta cuestión atendiendo a tres elementos, a saber, la eficacia jurídica, la eficacia para el cambio de comportamiento de los sujetos y actores internacionales y la eficacia ecológica o ambiental. Respecto al primero de ellos, se ha experimentado un mayor número de Estados que son Partes en el AP, que se vio reflejada en la consecuente rapidez con la que entró en vigor. Un asunto más desesperanzador fue la escasa ambición que los Estados reflejaron en sus CPDNN que, posteriormente en su mayoría, pasaron a ser sus primeras CDNN. Sin embargo, una cuestión importante fue la presentación de las mismas, incluso antes de adoptarse el texto del AP y, por lo tanto, antes de que el mismo entrara en vigor.

Sin embargo, para las segundas o actualizadas CDNN, se ha dado un avance respecto de la ambición y en la progresión de las mismas. En este sentido, se han introducido objetivos más ambiciosos, se han ampliado los sectores sobre los que se van a realizar medidas de mitigación y/o adaptación con beneficios para el clima. Además de ello, la ambición va a venir reflejada fuera del propio contenido de las CDNN, a través de las estrategias a largo plazo en las que se establecen una hoja de ruta hacia una transición ecológica y, finalmente, conseguir la neutralidad climática pretendida.

Respecto a la eficacia en el cambio de comportamiento de los sujetos internacionales, así como actores internacionales y subestatales, se vuelve a

tener el mismo problema de medición, al tratarse de indicadores cualitativos. Como se ha destacado en la presente tesis, cada vez son más los actores internacionales que publican iniciativas en la plataforma NAZCA, cada vez son más los actores subestatales que participan en redes cuyo objetivo es ser visibles en las negociaciones climáticas y que implementan medidas para combatir el cambio climático. Asimismo, cada vez son las redes que propician contactos entre la comunidad científica, organizaciones públicas y privadas, autoridades públicas, instituciones financieras, etc., todo ello con el propósito de buscar soluciones para la adopción de medidas y la consecución de las CDNN. En última instancia, esto redunda en mejorar la implementación del propio tratado internacional.

Es un hecho que, la asistencia a los Estados en desarrollo, es la base para conseguir una mayor eficacia, pues con la transferencia de tecnología, aumento de las capacidades y financiación, pueden presentar sucesivas CDNN más ambiciosa. En este sentido, como se ha reflejado en el Capítulo III de la tesis, en las segundas o actualizadas CDNN, algunos Estados en desarrollo han ampliado los sectores a los que se va a aplicar el objetivo de reducción de GEI establecido en ellas, otros han aumentado el objetivo de reducción incondicional y, asimismo, otros han pasado a asumir metas exclusivamente incondicionales.

Si bien todos estos esfuerzos finalmente son a título individual para que los Estados Partes logren los objetivos de sus propias CDNN, se ha de estimar en qué repercute estos esfuerzos en la eficacia ecológica o ambiental. En este sentido, la misma sería medible a través de si se consiguen los objetivos de temperatura a largo plazo establecidos por el art. 2 del AP y que tienen una base científica, como se desprende de los informes elaborados por el IPCC. De esta manera, la suma de los esfuerzos individuales deberá de dar como resultado que la trayectoria de las emisiones de GEI esté alineada con la consecución de los mismos.

A falta del balance global que el propio AP establece y que tiene por finalidad estimar dicha trayectoria y, en su caso, servir para que los Estados aumente su ambición, en la presente tesis nos hemos tenido que servir de los datos proporcionados tanto por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, a través de sus informes sobre la brecha de emisiones de GEI, como por los que aportan la plataforma climate watch, esta última constituida por una red de actores públicos y privados que pretenden de hacer público los esfuerzos de cada Estado Parte y cómo se refleja finalmente colectivamente.

Si bien es cierto que los datos del esfuerzo colectivo se apartan de los objetivos climáticos a largo plazo, se ha empezado a dar una tendencia que indica que la trayectoria de emisiones de GEI es más favorable, reduciendo de esta manera la brecha existente. Esta tendencia deberá de ser comprobada tanto en el balance global de 2023 (y en los sucesivos que se confeccionen cada cinco años), como en los informes del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y en aquellas redes fiables que vayan proporcionando estos datos. Asimismo, es especialmente relevante los informes que se vayan publicando por parte del IPCC, cuya autoridad está más que reconocida.

BIBLIOGRAFÍA

Abbott, K. W. and Snidal, D. (2000): Hard and Soft Law in International Governance, *International Organization*, Vol. 50, Issue 03.

Abbott, K. W., Genschel, P., Snidal, D. y Zangl, B. (2015): <Orchestration>., en Abbott, K. W., Genschel, P., Snidal, D. y Zangl, B. (eds.): *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge University Press.

Abbott, K. W. (2017): Orchestrating experimentation in non-state environmental commitments, *Environmental Politics*, vol. 26.

Adler, E. (2008): The Spread of Security Communities: Communities of Practice, Self-Restraint, and NATO´s Post-Cold War Transformation, *European Journal of International Relations*, vol. 14.

Álvarez Jiménez, A. (2019): The International Law gaze: subsequent agreements and subsequent practice in the interpretation of international treaties, *New Zealand Law Journal*, vol. 2.

Andersen, S. (2015): <Effectiveness>, en Pattberg, P. H. y Zelli, F. (eds.): *Encyclopedia of Global Environmental Governance and Politics*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton.

Andersen, S. (2019): The Paris Agreement and its Rulebook in a Problem-Solving Perspective, *Climate Law*, vol. 9.

Andonova, L. B., Castro, P. y Chelmisnky, K. (2018): <Transfering Technologies: The Polycentric Governance of Clean Energy Tecnnology>, en Jordan, A., Huitema, D., Van Asselt, H. y Forster, J. (eds.): *Governing Climate Change: Polycentrity in Action?*, Cambridge University Press.

Armstrong, D., Farrell, T. and Lambert, H. (2012): *International Law and International Relations*, Cambridge University Press, New York.

Aust, H.P. and Nijman, J. E. (2020): <The Emerging Roles of Cities in International Law – Introductory Remarks on Practice, Scholarship and the Handbook>, Asser Institute for International & European Law – Asser Research Paper 2020 – 13 Forthcoming in: Aust, H.P. and Nijman, J.E. (eds.) (2021): Research Handbook on International Law and Cities, Edward Elgar 3.

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

Avgerinopoulou, D. T. (2019): *Science-Based Lawmaking: How to Effectively Integrate Science in International Environmental Law*, Springer.

Baker-Jones, M. and Baker-Jones, M. (2015): Teitiota v. The Chief Executive of Ministry of Business, Innovation and Employement: A Person Displaced, *QUT Law Review*, Vol. 15, Issue 2.

Banakar, R. (2015): *Normativity in sociology: methodological reflections on Law and regulation in late modernity*, Ed. Spinger, Switzerland.

Banerjee, S. B. (2012): A climate for change? Critical reflections on the Durban United Nations Climate Change Conference, *Organization Studies*, Vol. 33, No. 12.

Bansard, J. S., Pattberg, P. H. y Widerberg, O. (2017): Cities to the rescue? Assessing the performance of transnational municipal networks in global climate governance, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 17.

Barnett, J. (2007): The Geopolitics of Climate Change, *Geography Compass*, Vol. 1, Issue 6, Journal Compilation, Blackwell Publishing Ltd.

Barthold, S. (2019): <Greening the global city: The role of C40 cities as actors in global environmental governance> in Oosterlynck, S., Beeckmans, L., Bassens, D., Derudder, B., Segaert, B. and Braeckmans (eds.), *The city as a global political actor*, Routledge, New York-Oxon.

Batsill, M. M. y Bulkeley, H. (2006): Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change, *Global Governance*, vol. 12, núm. 2.

Baxter, R. R. (1980): Internacional Law in “Her Infinitye Variety”, *International and Comparative Law Quarterly*, 29.

Belardinelli, S. (1991): La teoría consensual de la verdad de Jürgen Habermas, *Anuario filosófico*, vol. 24.

Benjamin, J., Haynes, R. y Rudyk, B. (2021): <Article 15: Compliance Mechanism>, en Van Calster, G. Y Reins, L. (eds.): *The Paris Agreements on Climate Change*, Cheltenham-Northampton.

Bergkamp, L. and Stone, S. J. (2015): *The Trojan Horse of the Paris Agreement on Climate Change: How Multi-Level, Non-Hierarchical Governance Poses A Threat to Constitutional Government*.

Besson, S. (2020): La due diligence en Droit International, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 409.

Betsill, M. M. y Bulkeley, H. (2004): Transnational Network and Global Environmental Governance: The Cities for Climate Protection Program, *International Studies Quarterly*, vol. 48.

Betsill, M. M. y Bulkeley, H. (2006): Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change, *Global Governance*, vol. 12, núm. 2.

Betsill, M. M. and Corell, E. (2007): <Analytical Framework: Assessing the influence of NGO Diplomats>, in Betsill, M. M. and Corell, E. (eds): *NGO Diplomacy: The Influence of Nongovernmental Organizations in International Environmental Negotiations*, Massachusetts Institute of Technology.

Birnie, P. W., Boyle, A. E. y Redgwell, C. (2009): *International Law and the Environment*, 2ª Ed., Oxford University Press, Oxford.

Biniaz, S. (2018): Setting the Table for an International Environmental Agreement: A Beginner´s Guide to Negotiating Mandates, *Sabin Centre for Climate Change Law*, Columbia School.

Black-Branch, J.L. and Fleck, D. (eds.): *Proliferation in International Law*, Vol. I, Springer, Asser Press, Berlin

Blaxekjaer L. Ø. and Nielsen, T. D. (2014): Mapping the narrative positions of new political groups under the UNFCCC, *Climate and Policy.*

Bodansky, D. (1993): The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary, *Yale Journal of International Law*, Vol. 19, Issue 2.

Bodansky, D. (1999): The Legitimacy of International Governance : A Coming Challenge for International Environmental Law ?, *The American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 3.

Bodansky, D. (2010): *The Art and Craft of International Environmental* Law, Harvard University Press.

Bodansky, D. (2010): The Copenhaguen Climate Change: A postmortem, *The American Journal of International Law*, Vol. 104, No. 2.

Bodansky, D. (2011): Evaluating Durban, *OpinioJuris*,

Bodansky, D. and O´Connor, S. (2012): The Durban Platform: Issues and Options for a 2015 Agreement, *Center for Climate and Energy Solutions*.

Bodansky, D. (2015): *Key legal issues in the 2015 climate negotiations*, Center for Climate and Energy Solutions.

Bodansky, D. (2015): *Legal options for U.S acceptance of a new climate change agreement*, Center for Climate and Energy Solutions, Sandra Day O´Connor College of Law, Arizona State University.

Bodansky, D. (2015): <Legally binding versus non-legally binding instruments> in Barret, S., Carraro, C. and de Melo, J. (eds.): *Towards a Workable and Efective Climate Regime*, CEPR Press, London and Ferdi, France.

Bodansky, D. (2015): The Legal Character of the Paris Agreement: A Primer, *OpinioJuris*.

Bodansky, D. (2016): The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?, *The American Journal of International Law*, vol. 110.

Bodansky, D. (2016): The Legal Character of the Paris Agreement, *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 25, issue 2.

Bodansky, D., Brunnée, J. and Rajamani, L. (2017): *International Climate Change* Law, Oxford University Press, New York.

Bodansky, D. (2020): Top 1 Developments in International Environmental Law : 1990-2020, *Yearbook of International Environmental Law*, Oxford University Press.

Bodler, R. and Obethür, S. (2016): Legal Form and Nature of the Paris Outcomes, *Climate Law*, Vol. 6, Issue 1-2.

Bodler, R. and Obethür, S. (2017): <Legal Form of Paris Agreement and Nature of Its Obligations>, in Klein, D., Carazo, M.P, Doelle, M., Bulmer, J. and Higham, A. (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, New York.

Boisson de Chazournes, L. (1999): The Workd Bank, international financial institutions, and the development of international law, *The American Society of International Law*.

Boisson de Chazournes, L. (2005): The Global Environment Facility (GEF): a unique and crucial institution, *Review of European Community and International Environmental Law (RECIEL)*, Vol. 14, No. 3.

Borrás Pentinat, S. (2011): *Los regímenes internacionales de protección del medio ambiente*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Borrás Pentinat, S. y Felipe Pérez, B. (2016): *El régimen jurídico del cambio climático: entre la justicia climática y los derechos humanos*, Working Paper núm. 2.

Borrás Pentinat, S. (2017): Movimientos para la justicia climática global: replanteando el escenario internacional del cambio climático, *Relaciones Internacionales*, núm. 33.

Borrás Pentinat, S. (2022): Del Antropoceno al Ecoceno: propuestas jurídicas de la transición ecosocial para el cuidado de la vida, *Iberoamerican Journal of Development Studies*.

Bothe, M. (2006): <Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements – Systems of Inspections and External Monitoring>, en Beyerlin, U., Stoll, P. T. y Wolfrum, R. (eds.): *Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements: A Dialogue between Practitioners and Academia*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston.

Boyle, A. E. (1990): Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law, *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 18.

Boyle, A. E. (1991): Saving the World? Implementation and enforcement of International Environmental Law through international institutions, *Journal of Environmental Law*, Vol. 3, No. 2.

Boyle, A. E. (1999): Some Reflections on the Relationships of Treaties and Soft Law, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 48, Issue 04.

Boyle, A. and Chinkin, C. (2007): *The Making of International Law*, Oxford University Press, United Kingdom.

Boyle, A. (2014): <Soft Law in International Law-Making>, en Evans, M. D. (ed.): *International Law*, Oxford University Press

Brown-Weiss, E. (2019): Establishing norms in a kaleidoscopic world: General Course on Public Internacional Law, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 396.

Brown-Weiss, E. (2000): The Rise or the Fall of International Law?, *Fordham Law Review*, Vol. 69.

Brown-Weiss, E. (2020): Establishing norms in a kaleidoscopic world: General Course on Public International Law, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 396.

Brunnée, J. (2002): COPing with Consent: Law-Making Multilateral Environmental Agreements, *Leiden Journal of International Law*, Vol. 15.

Brunnée, J. (2006): <Enforcement Mechanisms in International Law and International Environmental Law>, en Beyerlin, U., Stoll, P. T. y Wolfrum, R. (eds.): *Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements: A Dialogue between Practitioners and Academia*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston.

Brunnée, J. and Toope, S. J. (2013): *Legitimacy and Legality in International Law: An interactional Account*, Cambridge University Press, New York.

Brunnée, J. (2010): From Bali to Copenhagen: Toward a Shared Vision for a Post-2012 Climate Change?, *Maryland Journal of International Law*.

Brunnée, J. and Toope, S. J. (2011): International Law: An interactional Accountability, *International Theory*, 3(02).

Brunnée, J. and Streck, C. (2013): The UNFCCC as a negotiation fórum: towards common but more differentiated responsibilities, *Climate Policy*, Vol. 13, Issue 5.

Brunnée, J. (2020): Procedure and Substance in International Environmental Law, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 405.

Buffard, I., Crawford, J., Pellet, A. and Wittich, S. (2008): *International Law between universalism and fragmentation: Festschrift in honour of Gerhard* Hafner, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston.

Buga, I. (2018): *Modification of Treaties by Subsequent Practice*, Oxford University Press.

Bulkeley, H. (2010): Cities and the Governing of Climate Change, *Annual Review of Environment and Resources*, núm. 35.

Bulmer, J., Meinhar, D. y Klein, D. (2017): <Negotiating History of the Paris Agreement>, in Klein, D., Carazo, M. P., Doelle, M., Bulmer, J. and Highman, A.: *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, Oxford.

Campins Eritja, M., Fernández Pons, X. et Huici Sancho, L. (2004): Compliance Mechanisms in the Framework Convention on Climate Change and the Kyoto Protocol, *Revue générale de droit*, Vol. 34, núm. 1.

Campins Eritja, M. (2015): De Kioto a París: ¿Evolución o involución de las negociaciones internacionales sobre el cambio climático?, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, vol. 61.

Carazo, M. P. (2017): <Contextual Provisions (Preamble and Article 1)> in Klein, D., Carazo, M. P., Doelle, M., Bulmer, J. and Higham, A. (eds.) *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, New York.

Carrillo Salcedo, J. A. (1991): *Curso de Derecho Internacional Público*, Ed. Tecnos, Madrid.

Casado Raigón, R. (2014): *Derecho Internacional*, Ed. Tecnos, Madrid.

Casanovas, O. y Rodrigo, A. J. (2017): *Compendio de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid.

Castro, P. (2014): *Climate Change Mitigation in Developing Countries: A Critical Assessment of the Clean Development Mechanism*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton.

Castro, P. (2021): National interests and coalition positions on climate change: A text-based analysis, *International Science Review*. Vol. 42.

Čavoški, A. (2020): <Transnational environmental regulation and evolving approaches to compliance>, en Heyvaert, V. y Duvic-Paoli, L. A. (eds.): *Research Handbook on Transnational Environmental Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton.

Chambers, W. B. (2008): *Interlinkages and the Effectiveness of Multilateral Environmental Agreements*, United Nations University Press, Tokio-Nueva York-París.

Chayes, A. y Chayes, A. (1995): *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreement*, Harvard University Press, Cambridge.

Chemmick, J. (2015): Key Senate Republicans warn admin ahead of Paris talks, *E&E News*.

Chinkin. C. M. (1989): The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law, *The International Law Quarterly*, Vol. 38, No. 4.

Churchill, R. R. and Ulfstein, G. (2000): Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in International Law, *The American Journal of International Law*, Vol. 94, No. 4.

Coglianese, C. (2020): Environmental Soft Law as a Governance Strategy, *Jurimetrics Fall*, vol. 61.

Collado, J. H. (2017): <Education, Training, Public Awareness, Participation, and Acess to Information (Article 2)>, en Klein, D., Carazo, M. P., Doelle, M., Bulmer, J. y Highman, A.: *The Paris Agreement on Climate Change Analysis and Commentary*, Oxford University Press.

Combacau, J. and Alland, D. (1985): "Primary" and "Secondary" rules in the law of State responsibility: categorizing international obligations, *Netherlands Yearbook of International Law*.

Conca, K. (2015): *An Unfinished Fountadion: The United Nations and Global Environmental Governance*, Oxford University Press, New York.

Coolidge, K. (2019): <Cities and the Paris Agreement>, en Popovski, V. (ed.): *The implementation of the Paris Agreement on Climate Change*, Routledge Taylor & Francis Group, Londres-Nueva York.

Corti Varela, J. (2017): Contribuciones de la Unión Europea a los desafíos que representa la protección del medio ambiente: La diplomacia europea en materia de la lucha contra el cambio climático, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 57/2017.

Corti Varela, J. (2021): *Breve historia de la diplomacia climática europea (1990-2030)*, European Climate Law Papers 6/2021.

Cournil, C. (2017): <The inadequacy of international refugee law in response to environmental migration>, in Mayer, B. and Crépeau, F. (eds.): *Research Hanbook on Climate Change, Migration and the Law*, Edward Elgar.

Dagnet, Y., Northrop, E. y Tirpak, D. (2015): *How to strengthen the institutional architecture for capacity building to support the post-2020 climate regime*, Working Paper, World Resources Institute 26-27.

Dagnet, Y. y Northrop, E. (2017): <Transparency (article 13)> en Klein, D., Carazo, M. P., Doelle, M., Bulmer, J. y Highman, A.: *The Paris Agreement on Climate Change Analysis and Commentary*, Oxford University Press.

Dagnet, Y. y Northrop, E. (2017): <Facilitating Implementation and Promoting Compliance (Article 15)>, en Klein, D., Carazo, M. P., Doelle, M., Bulmer, J. y Higham, A. (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, Nueva York.

D´Auvergne, C. y Nummelin, M. (2017): <Capacity-building (article 11)> en Klein, D., Carazo, M. P., Doelle, M., Bulmer, J. y Highman, A. (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change Analysis and Commentary*, Oxford University Press.

De Connick, H., Haake, F. y Van der Linden, N. (2007): Technology transfer in the Clean Development Mechanism, *Climate Policy*, vol. 7.

De Connick, H. y Sagar, A. (2017): <Technology Transfer (article 10)>, en Klein, D., Carazo, M. P., Doelle, M., Bulmer, J. y Higham, A. (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary,* Oxford University Press.

Delmas, M. A. and Terlaak, A. K. (2001): A Framework for Analyzing Environmental Voluntary Agreements, *California Management Review*, Vol. 42, núm. 3.

Delmas, M. and Keller, A. (2005): Free riding in voluntary environmental programs: The case of the U.S. EPA WasteWise program, *Policy Sciences*, Vol. 38, Springer.

Deplano, R. y N. Tsagourias (eds.) (2021): *Research methods in international law: a handbook*, Elgar.

Depledge, J. (2005): *The Organization of Global Negotiations: Constructing the Climate Change Regime*, Earthscan, Bath Press, Bath.

Diez de Velasco Vallejo, M. (2013): *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Ed. Tecnos, Madrid.

Djeffal, C. (2015): *Static and Evolutive Treaty Interpretation*, Cambridge University Press.

Doelle, M. (2019): The Heart of the Paris Rulebook: Communicating Ndcs and Accounting for Their Implementation, *Climate Law*, vol. 3.

Doelle, M. (2021): <Non-Compliance procedures>, en Rajamani, L. y Peel, J. (eds.): *The Oxdord Handbook of International Environmental Law*, Nueva York.

Downs, G. W. (1998): Enforcement and the Evolution of Cooperation, *Michigan Journal of International Law*, vol. 19.

Dressler, A. E y Parson, E. A. (2010): *The Science and Politics of Global Climate Change: A Guide to the Debate*, Cambridge University Press, Cambridge.

Dupuy, P. M. (1984): Le fait générateur de la responsabilité internationale des États, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 188.

Dupuy, P. M. (1990): Soft Law and the International, *Michigan Journal of International Law*, vol. 12.

Dupuy, P.M. (1999): Reviewing the Difficulties of Codification: On Ago´s Classification of Obligations of Means and Obligations of Result in Relation to State Responsibility, *European Journal of International Law*, Vol. 10, núm. 2.

Dupuy, P. M. y Viñuales, J. E. (2018): *International Environmental Law*, Cambridge University Press.

Durney, J. (2017): Defining the Paris Agreement: A Study of Executive Power and Political Commitments, *Carbon & Climate Law Review*, Vol. 11, núm. 3.

Ensor, J. y Harvey, B. (2015): Social learning and climate change adaptation: evidence for international development practice, *WIREs Climate Change*, vol. 6.

Escribano Úbeda-Portugués, J. (2013): <Cambio climático y desarrollo sostenible: el papel de Naciones Unidas y la Unión Europea>, en Escribano Úbeda-Portugués, J. (coord..): *Cambio climático, política, economía y derecho: desafíos para la Comunidad internacional*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, Colección electrónica núm. 3.

Fajardo del Castillo, T. (2018): 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, No. 1.

Fajardo del Castillo, T. (2019): Avances y retrocesos en la negociación del Pacto Mundial por el Medio Ambiente, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 95.

Fajardo del Castillo, T. (2022): La sociedad civil internacional y el multilateralismo inclusivo en la COP26 de Glasgow, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 26.

Falk, R. (2016): “Voluntary” International Law and the Paris Agreement.

Falkner, R. (2016): The Paris Agreement and the new logic of international climate politics, *International Affairs*, Vol. 92, Issue 5.

Falkner, R., Nasiritousi, N. y Reischl, G. (2022): Climate clubs: politically feasible and desirable?, *Climate Policy*, vol. 22.

Faure, M. (2021): <Economics>, en Rajamani, L. y Peel, J. (eds.): *The Oxdord Handbook of International Environmental Law*, Nueva York.

Fernández Egea, R. M. (2018): <Los nuevos objetivos y compromisos climáticos del Acuerdo de Paris>, en Borrás Pentinat, S. y Villavicencio Calzadilla, P. (eds.), *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona.

Fitzmaurice, M. (2001): International Protection of the Environment, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 293, Martinus Nijhoff Publishers.

Fitzmaurice, M. (2002): The identification and character of treaties and treaty obligations between States in International Law, *British Yearbook of International Law*, vol. 73.

Franck, T.M. (1988): Legitimacy in the International System, *The American Journal of International Law*, Vol. 82, mún. 4.

Friedrich, J. (2013): *International Environmental "soft law": The Functions and Limits of Nonbinding Instruments in International Environmental Governance and Law*, Max-Planck-Institut, Springer, Heidelberg-New York-Dordrecht-London.

Friedrich, J. (2017): <Global Stoctake (Article 14)>, en Klein, D., Carazo M. P., Doelle, M., Bulmer, J. and Higham, A.: *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, New York.

Fuller, L. (1958): Positivism and Fidelitu to Law: A Reply to Professor Hart, *Harvard Law Review*, Vol. 71.

Gastelumendi, J. y Gnittke, I. (2017): <Climate Finance (Article 9)>, en Klein, D., Carazo, M. P., Doelle, M., Bulmer, J. y Highman, A. (eds.); *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press.

Gautier, P. (2012): <On the classification of obligations in International Law> in Hestermeyer, H. P., König, D., Matz-Lück, N., Röben, V., Seibert-Fohr, A., Stoll, P. T. and Vöneky, S. (eds.): *Coexistence, Cooperation and Solidarity: Liber Amicorum Rüdifer Wolfrum*, Vol. I, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston.

Gellers, J.C. and Jeffords, Ch. (2018): Toward Environmental Democracy? Procedural Environmental Rights and Environmental Justice, *Global Environmental Politics*, Vol. 18.

Giles Carnero R. (2003): *La amenaza contra la capa de ozono y el cambio climático: respuesta jurídico-internacional*, Universidad de Huelva Publicaciones 196.

Giles Carnero, R.M. (2010): La reunión de Copenhague de 2009: Las nuevas negociaciones en torno al Principio de Responsabilidades Comunes pero diferenciadas de los Estados en materia de clima, *Cuadernos Europeos de Deusto*, Núm. 42/2010, Instituto de Estudios Europeos.

Giles Carnero, R. (2013): "El desafío de la acción internacional en materia de cambio climático después de la Reunión de Doha-2012", *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 26/2013.

Giles Carnero, R. (2016): <Las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional en el régimen internacional en materia de cambio climático: el diálogo entre el régimen internacional y los sistemas nacionales para el desarrollo sostenible> en Sanz Larruga, Francisco Javier (dir.): *Derecho ambiental en tiempo de crisis: Comunicaciones presentadas al Congreso de la Red ECOVER*, Tirant lo Blanch y Xunta de Galicia, Valencia.

Giles Carnero, R. (2021): *El régimen jurídico internacional en materia de cambio climático: Dinámica de avances y limitaciones*, Thompson Reuters Aranzadi, Navarra.

Giles Carnero, R. (2019): <El Acuerdo de París en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Reflexiones a propósito de a aproximación basada en las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional>, en Aguilar Cavallo, G. (coord.): *La evolución del Derecho público en el siglo XXI: estudios sobre responsabilidad del Estado, justicia constitucional y Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Tirant lo Blanch.

Godínez Rosales, R. (2018): <La ruta a París: el proceso de negociación del nuevo acuerdo>, en Borrás Pentinat, S. y Villavicencio Calzadilla, P. (eds.), *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona.

Goeteyn, N. y Maes, F. (2011): Compliance Mechanisms in Multilateral Environmental Agreements: An Effective Way to Improve Compliance?, *Chinese Journal of International Law*, vol. 10, issue 4.

Government of Canada (2006): *Canada´s Report on demonstrable progress under the Kyoto Protocol. Demostration of progress to 2005*.

Guilfoyle, D. (2019): Can Small Island States legislate against their own disappearance?, *EjilTalk*, <https://www.ejiltalk.org/canutes-kingdoms-can-small-island-states-legislate-against-their-own-disappearance/>.

Gupta, J. (1997): *The Climate Change Convention and Developing Countries: Form Conflict to Consensus?*, Environment & Policy, Vol. 8, Springer Netherland.

Guzman, A. (2008): *How International Law Works: A Rational Choice Theory*, Oxford University Press, Nueva York.

Haas, P. M. (2016): *Epistemic communities, constructivism and international environmental politics*, Routledge, Londres-Nueva York.

Habermas, J. (1987): *The Theory of Communicative* Action, Vol. 2, Translate by Thomas McCarthy, Beacon Press, Boston.

Habermas, J. (2001): *On the Pragmatic of Social Interaction: Preliminary Studies in the Theory of Communicative Action*, Translate by Barbara Fultner, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Hale, T. (2016): "All Hands on Deck": The Paris Agreement and Nonstate Climate Action, *Global Environmental Politics*, Vol. 16.

Hall, S. (2007): <Researching in International Law> in McConville, M. and Hong Chui, W.: *Research Methods for Law*, Edimburg University Press

Hart, H. L. A. (2012): The Concept of Law, *Clarendon Law Series*, Oxford University Press.

Hartley, J. y Torfing, J. (2022): <Innovation>, en Ansell, C. y Torfing, J. (eds.): *Handbook on Theories of Governance*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton.

Henkin, L. (1979): *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*, Cambridge University Press, Nueva York.

Herrschel, T. and Newman, P. (2017): *Cities as International Actors: Urban and Regional Governance Beyond the Nation State*, Palgrave Macmillan, London.

Hirsch, T. (2016): *The Role of Alliances in Internacional Climate Policy after Paris*, Friedrich Ebert Stiftung, Berlín.

Holahan, R. y Lubell, M. (2022): <Colective action theory>, en Ansell, C. y Torfing, J. (eds.): *Handbook on Theories of Governance*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton.

Honkonen, T. (2009): The Principle of Common but Differentiated Responsibility in Post-2012 Climate Negotiations, *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 18, Issue 3.

Houck, F.S. (1985): El ofrecimiento norteamericano de sometimiento voluntario a las salvaguardias: Reseña de su historia y aplicación, *OIEA Boletín*.

Hovi, J., Sprinz, D. F., Saelen, H. y Underdal, A. (2016): Climate change mitigation: a role for climate clubs, *Palgrave Commun*, núm. 2.

Huggins, A. y Maguire, R. (2019): <The implementation of the principle of common but differentiated responsibilities within the Paris Agreement: A governance values analysis>, en Popovski, V. (ed.): *The implementation of the Paris Agreement on Climate Change*, Routledge.

IPCC (1992): *Cambio Climático, Las evaluaciones del IPCC de 1990 y 1992: Primer Informe de Evaluación del IPCC, Resumen General y los Resúmenes para Responsables de Políticas y Suplemento de 1992 del IPCC*, Canadá

IPCC (1996): *Report of the Twelfth Session of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*,

IPCC (1998): *Principios por los que se rige la labor del IPCC*, aprobados en la decimocuarta reunión (Viena, 1 a 3 de octubre de 1998).

IPCC (2000): *Informe Especial del IPCC: Cuestiones metodológicas y tecnológicas en la transparencia de tecnología*, Cambridge University Press

IPCC (2001): *Summary for Policymakers: A Report of Working Group I of the Intergovernmental Panel on Climate Change*.

IPCC (2006), *Directrices del IPCC de 2006 para los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero*.

IPCC (2007): *Cambio Climático 2007: Informe de Síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Ginebra, Suiza.

IPCC (2014): *Cambio Climático 2014: Informe de síntesis*, Core Writing Team, R. K. Pachauri and L. A. Meyers (eds.), Ginebra, Suiza.

IPCC (2017): *Chair Vision Paper: AR6 Scoping Meeting Addis Ababa, Ethiopia, 1-4 May 2017*, AR6-SCOP/Doc. 2

IPCC (2018): <Resumen para responsables de políticas> en Masson-Delmotte, V., Zhai, P., Pörtner, O., Roberts, D., Skea, J., Shukla, P.R., Pirani, A., Moufouma-Okia, W., Péan, C., Pidcock, R., Connor, S., Matthews, J.B.R., Chen, Y., Zhou, X., Gomis, M.I., Lonnoy, E., Maycock, T., Tignor, M., and Waterfields, T., (eds.): *Calentamiento global de 1,5 ºC, Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 ºC con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento por erradicar la pobreza*.

IPCC (2021): Climate Change 2021: The Physical Science Basis, Working Group I Contribution to the Sixth Assement Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.

IPCC (2022): *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Working Group II Contribution to the Sixth Assement Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.

IPCC (2022): *Climate Change 2022: Mitigation of Cilmate Change*, Working Group III Contribution to the Sixth Assement Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.

IPCC (2022): *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Summary for Policymakers*.

Jacobson, H. K. y Brown Weiss, E. (1995): Preliminary Observations from a Collaborative Project, *Global Governance*, vol. 1, núm. 2 (Mayo-Agosto).

Jiménez Piernas, C. (1995): *El método del Derecho Internacional Público: Una aproximación sistémica y transdisciplinar*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, Madrid.

Jóhannsdóttir, A. (2009): *The significance of the default. A study in environmental law methodology with emphasis on ecological sustainability and international biodiversity law*, Upsala University, Faculty of Law, Reykjavík, Iceland.

Jordan, A. y Werksman, J. (1994): Additional Funds, Incremental Costs and the Global Environment, *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 3.

Jordan, A. J. *et al.* (2015): Emergence of polycentric climate governance and its future prospects, *Nature Climate Change*.

Jordan, A., Huitema, D., Van Asselt, H. y Forster, J. (2018): <Governing Climate Change: The promise and limits of polycentric Governance>, en Jordan, A., Huitema, D., Van Asselt, H. y Forster, J. (eds.): *Governing Climate Change: Polycentrity in Action?*, Cambridge University Press.

Juste Ruiz, J. (1999): *Derecho internacional del medio ambiente*, Ed. McGraw-Hill, Madrid

Juste Ruiz, J. y Castillo Daudí, M. (2014): *La Protección del Medio Ambiente en el Ámbito Internacional y en la Unión Europea*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia.

Juste Ruiz, J. (2018): <El tercer pilar del régimen internacional para responder al cambio climático: el Acuerdo de París de 2015>, en Borrás Pentinat, S. y Villavicencio Calzadilla, P. (eds.), *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona.

Kahn, G. (2003): “The Fate of the Kyoto Protocol under the Bush Administration”, *Berkley Journal of International Law*, vol. 21, issue 3, article 5.

Kalafatis, S. E., Lemos, M. C., Lo, Y. J. y Frank, K. A. (2015): Increasing information usability for climate adaptation: The role of knowledge networks and communities of practice, *Global Envirionmental Change*, vol. 32.

Kammerer, M. and Namhata, C. (2018): What drives the adoption of climate change mitigation policy? A dynamic network approach to policy diffusion, *Policy Sciences*, 51, Spinger.

Kassoti, E. (2015): The Juridical Nature of Unilateral Acts of States in International Law, *Queen Mary Studies in International Law*, Vol. 20, Edited by Fitzmaurice, M., Okowa, P. and Singer, S., Brill Nijhoff, Leiden, Boston.

Kelsen, H. (1953); Théorie du droit public, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 84

Kelsen, H. (1959): On the Basic Norm, *California Law Review*, Vol. 47, núm. 1.

Khan, M. R., Roberts, J. T., Huq, S. y Hoffmeiste, V. (2018): *The Paris Framework for Climate Change Capacity Building*, Routledge, Taylor & Francis Group, Londres-Nueva York.

Kiss, A. and Shelton, D. (1986): System analysis of International Law: a methodological inquiry, *Netherlands Yearkbook of International Law,* 17

Kiss, A., (1989): *Droit international de l´environnement*, Pedone, Paris

Kiss, A, and Shelton, D. (2007): *Guide to International Environmental Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston.

Klabbers, J. (1996): The Redundacy of Soft Law, *Nordic Journal of International Law*, 65:16.

Klabbers, J. (2016): <Formal Intergovernmental Organizations>, in Cogan, J., Hurd, I. and Johnstone, I.: *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford University Press, New York.

Klein, D., Carazo M.P., Doelle, M., Bulmer, J. and Higham, A. (2017): *Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, New York.

Koivurova, T. (2014): *Introduction to International Environmental Law,* Routledge.

Kokko, K. (2014): *Methods of Environmental Law in Finland*, Scandinavian Studies in Law.

Koskenniemi, M. (1991): Peaceful Settlement of Environmental Disputes, *Nordic Journal of International Law*, vol. 60.

Koskenniemi, M. (2005): *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*, Cambridge University Press, Nueva York.

Koskenniemi, M. (2010): Human Rights Mainstreaming as a Strategy for Institutional Power, *Humanity An International Journal of Human Rights Humanitarianism and Development*, vol. 1.

Kulesza, J. (2016): Due Diligence in International Law, *Series Queen Mary studies in International Law*, vol. 26 Boston, Brill Nijhoff.

Larenz, K. (1994): *Metodología de la ciencia del derecho*. Barcelona, España: Ariel Derecho.

Lazarus, R. J. (2008-2009): Super wicked Problems and Climate Change: Restraining the Present to Liberate the Future, *Cornell Law Review*, vol. 94.

Lawrence, P. and Wong, D. (2017): Soft law in the Paris Climate Agreement: Strength or weakness?, *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, Vol. 26, Issue 3

Lewis, M. (2015): Obama Claims the Paris Climate Agreement Is Not a Treaty Huh?, *Competitive Enterprise Institute*.

Lin, J. (2018): *Governing Climate Change: Global Cities and Transnational Lawmaking*, Cambridge University Press.

Lodgaard, S. (2011): *Nuclear Disarment and Non-Proliferation: Toward a nuclear-weapon-free world*, Routledge, New York.

Lusthaus, C., Adrien, M. H., Perstinger, M. (1999): Capacity development: definitions, issues and implications for planning, monitoring and evaluation, *Universalia Occasional Paper*, núm. 35.

Maljean-Dubois, S. (2012): 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, Issue 2.

Maljean-Dubois, S., Wemaëre, M. and Spencer, T. (2014): *A comprehensive assessment of options for the legal form of the Paris Climate Agreement*, Working Papers Nº 15/14, IDDRI, Paris, France.

Maljean-Dubois, S., Spencer, T. and Wemaere, M. (2015): The Legal Form of the Paris Climate Agreement: a Comprehensive Assessment of Options, *Carbon & Climate Law Review*, Vol. 9., No. 1.

Maljean-Dubois, S. (2016): The Paris Agreement: A New Step in the Gradual Evolution of Differential Treatment in the Climate Change?, *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 25, Issue 2.

Maljean-Dubois, S. (2021): <The No-Harm Principle as the Foundation of International Climate Law> en Mayer, Benoît y Zahar, Alexander (eds.): *Debating Climate Law*, Cambridge University Press.

Martínez Pérez, E. J. (2007): La naturaleza jurídica de las decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes en el Protocolo de Kioto, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, No. 13.

Martínez Pérez, E. J. (2018): <La estructura institucional del Acuerdo de París> en Borrás Pentinat, S. y Villavicencio Calzadilla, P. (eds.), *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona.

Martínez Pérez, E. J. (2022): Las condiciones de admisibilidad de las demandas climáticas en el ámbito de los sistemas regionales y universales de protección de los derechos humanos, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 26.

Matz, N. (2005): Financial Institutions between Effectiveness and Legitimacy – A Legal Analysis of the World Bank, Global Environment Facility and Prototype Carbon Fund, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 5, Springer.

Mayer, B. (2015): The Applicability of the Principle of Prevention to Climate Change: A Response to Zahar, *Climate Law*, vol. 5(1).

Mayer, B. (2018): International Law Obligations Arising in relation to Nationally Determined Contributions, *Transnational Environmental Law*, Vol. 7, Issue 2.

Mayer, B. (2019): Transparency Under the Paris Rulebook: Is the Transparency Framework Truly Enhanced?, *Climate Law*, vol. 9.

Mayer, B. (2019): The State of the Netherlands v. Urgenda Foundation: Ruling of the Court of Appeal of The Hague (9 October 2018), *Transnational Environmental Law*, vol. 8.

Mayer, B. (2021): <Article 4: Mitigation> en Van Calster, Geert y Reins, Leonie: *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton.

McConville, M. and Hong Chui, W. (2007): *Research Methods for Law*, Edimburg University Press.

McCrudden, C. (2006): Legal research and the social sciences, *Law Quarterly*, Vol. 122.

Meguro, M. (2020): State of the Netherlands v. Urgenda Foundation, *American Journal of International Law*, vol. 114.

Melhing, M. (2021): <Article 9: Finance> en Van Calster, Geert y Reins, Leonie: *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*, Edward Elgar Publishing, Chelternham-Northampton.

Mete, G. (2021): <Article 11: capacity-building>, en Van Calster, G. y Reins, L. (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton.

Miaja de la Muela, A. (1968): Pacta de contrahendo en Derecho Internacional Público, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 21, No. 2.

Michaelowa, A., Castro, P. and Bagchi, C. (2013): *Report on Stakeholder Mapping: Multilevel interaction of climate policy stakeholders in the run-up to 2015 agreement*, Climate Strategies and University of Zurich.

Milkoreit, M. y Haapala, K. (2019): The Global Stocktake: Design Lessons for a New Review and Ambition Mechanism in the International Climate Regime, *International Environmental Agreement*, vol. 19.

Moloo, R. (2013): When Actions Speak Louder Than Words: The Relevance of Subsequent Party Conduct to Treaty Interpretation, *Berkeley Journal of International Law*, vol. 31.

Monnheimer, M. (2021): *Due Diligence Obligations in International Human Rights Law*, Cambridge University Press.

Mora Ruiz, M. (2021): <La ordenación futura de las ciudades como cauce de innovación jurídico-social: ¿hacia las ciudades inteligentes?>, en Mora Ruiz, M.: *Smart cities, innovación social y jurídica o el reto de la transición ecológica*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Moraga Sariego, P. (2018): <Mecanismos de cumplimiento del Acuerdo de París> en Borrás Pentinat, S. y Villavicencio Calzadilla, P. (eds.), *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona.

Morgan, P. (2006): *The concept of capacity*, European Centre for Development Policy Management.

Mosier, S. and Fisk, J. (2013): Can Local Voluntary Environmental Programs "Work"? An Examination of Fort Collins (Colorado) Climate Wise Program, *Environmental Management*, Vol. 51, Springer.

Naciones Unidas (2012): *El futuro que queremos*, Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Río de Janeiro, 20-22 junio 2012.

Nanda, V.P. and Pring, G. (2013): *International Environmental Law and Policy fot the 21st Century*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston.

Nelio Mollar, M. (2017): La protección internacional de las personas desplazadas en context de desastres causados por fenómenos naturals, *Revista Jurídica de Buenos Aires* – año 42 – número 95, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.

Nisbet, M. (2011): <Public and Movements>, en Dryzek, J. S., Norgaard, E. B. y Schlosberg, D. (eds.): *The Oxford Handbook of Climate Change and Society*, Oxford University Press, New York.

Nolte, G. (2018): *Treaties and Their Practice – Symtoms of Their Rise or Decline*, The Hague Academy of International Law.

Novak, F. (2019): La conducta ulterior de las Partes como regla principal de interpretación de los tratados, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 7.

Oberthür, S. and Tänzler, D. (2002): <International as a Trigger of Policy Diffusion: The Development of Climate Policies in the European Union>, in Biermann, F. Brohm, R. and Dingwerth, K. (eds.): *Proceeding of the 2001 Berlin Conference on Human Dimensions of Global Environmental Change: "Global Environmental Change and the Nation State"* Postdam Institute for Climate Impact Research.

Oberthür, S. and Bodle, R. (2016): Legal Form and Nature of the Paris Outcome, *Climate Law*, Vol. 6, Issue 1-2.

Ockwell, D. y Byrne, R. (2016): Improving technology transfer through national system innovation: climate relevant innovation-system builders (CRIBs), *Climate Policy*, vol. 16.

Ollino, A. (2022): *Due Diligence Obligations in International Law*, Cambridge University Press.

Oosterlynck, S., Beeckmans, L., Bassens, D., Derudder, B., Segaert, B. and Braeckmans (eds.) (2019): *The City as a Global Political Actor*, Routledge, New York-Oxom.

Ortega Carcelén, M. (2014): *Derecho Global: Derecho Internacional Público en la era global*, Tecnos.

Osofsky, H. M. (2010): Multiescalar Governance and Climate Change: Reflections on the Role of States and Cities at Copenhagen, *Maryland Journal of International Law*, vol. 25.

Ostrom, E. (2009): *A Policentric Approach for Coping with Climate Change Policy*, World Bank Research Working Paper 5095.

Ostrom, E. (2010): Polycentric system for coping with collective action and global environmental change, *Global Environmental Change*, núm. 20.

Palmer, G. (1992): New Ways to Make International Environmental Law, *American Journal of International Law*, vol. 86.

Palmer, A. (2021): <National Implementation>, en Rajamani, Lavanya y Peel, Jacqueline (eds.): *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press.

Pastor Ridruejo, J. A. (1994): *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, Madrid.

Peake, J. S. (2018): *The Decline of Treaties? Obama, Trump, and the Politics of International Agreements*, Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, April 5-7.

Pearson, J. (2011): *LenCD Learning Package on Capacity Development Part 1: The Core Concept*, Learning Network on Capacity Development.

Peeters, M. (2021): <Article 14: The Global Stocktake>, en van Calster, G. y Reins, L. (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*, Edward Publishing.

Philippopoulos-Mihalopoulos, A. and Brooks, V. (2017): *Research Methods in Environmental Law: A Handbook,* Edward Elgar, Cheltenham.

Pickering, J., MacGee, J.S., Karlsson-Vikhuyzen, S.I and Wenta, J. (2019): Global Climate Governance Between Hard and Soft Law: Can the Paris Agreement´s "Crème Brûlée" Approach Enhance Ecological Reflexivity?, *Journal of Environmental Law*, Vol. 31, Issue 1.

Popovski, V. (2019): <"Hard" and "soft" law on climate change>, en Popovski, V. (ed.): *The implementation of the Paris Agreement on Climate Change*, Routledge Taylor & Francis Group, London-New York.

Prakash, A. and Potoski, M. (2007): Collective Action through Voluntary Environmental Programs: A Club Theory Perspective, *The Policy Studies Journal*, Vol.35, No. 4.

Prieur, M. (2022): Revisión de los cincuenta años del Derecho Internacional Ambiental: la definición de los principios, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. XIII, núm. 2.

Rajamani, L. (2011): The Cancún Climate Agreements: Reading the Text, Subtext and Tea Leaves, *International Law and Comparative Law Quarterly*, vol. 60.

Rajamani, L. (2012): The Durban Platform for enhanced action and the future of the climate regime, *International and comparative Law Quarterly,* Vol. 61, Issue 2.

Rajamani, L. (2016): Ambition and Differentiation in the 2015 Paris Agreement: Interpretative possibilities and underlying politics, *International & Comparative Law Quaterly*, Vol. 65, Issue 2.

Rajamani, L. (2016): The Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations, *Journal of Environmental Law*, Vol. 28, Issue 2.

Rajamani, L. and Guérin, E. (2017): <Central Concepts in the Paris Agreement and How They Evolved> in Klein, D., Carazo, M. P., Doelle, M., Bulmer, J. and Higham, A. (eds.) *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, New York.

Rajamani, L. (2017): <Guiding Principles and General Obligations (Article 2.2 and Article 3)> en Klein, D., Carazo, M.P., Doelle, M., Bulmer, J. and Higham, A. (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, New York.

Rajamani, L. and Brunnée, J. (2017): The Legality of Downgrading Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement: Lessons from the US Disengagement, *Journal of Environmental Law*, Vol. 29, Issue 3.

Rajamani, L. and Guérin, E. (2017): <Central Concepts in the Paris Agreement and How They Evolved>, en Klein, D., Carazo, M.P., Doelle, M., Bulmer, J. and Higham, A. (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, New York.

Rajamani, L. (2018): From Berlin to Bali and Beyond: Killing Kyoto softly?, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 57, Issue 4.

Rajamani, L. y Bodansky, D. (2019): The Paris Rulebook: balancing international prescriptiveness with national discretion, *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 68.

Rajamani, L. (2020): Innovation and experimentation in the International Climate Change, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 404.

Rajamani, L. y Peel, J. (2021): <International Environmental Law: Changing Context, Emerging Trends, and Expanding Frontiers> en Rajamani, L. y Peel, J. (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, New York.

Ratner, S. and Slaughter, A. M. (1999): Appraising the Methods of International Law: A Prospectus for Reader, *The American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 2

Remiro Brotons, A., *et al*: (2007): *Derecho Internacional*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia.

Remiro Brotóns *et al.* (2010): *Derecho Internacional: Curso General*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Renn, O. y Klinke, A. (2022): <Risk>, en Ansell, C. y Torfing, J. (eds.): *Handbook on Theories of Governance*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton.

Rietiker, R. (2014): <The Meaning of Article VI of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: Analysis Under the Rules of Treaty

Interpretation>, in Black-Branch, J.L. and Fleck, D. (eds.): *Proliferation in International Law*, Vol. I, Springer, Asser Press, Berlin.

Rimmer, M. (2021); <Article 10: Technology development and transfer>, en Van Calster, G. y Reins, L. (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton.

Rodrigo, A.J. (2022): Las relaciones sistémicas entre el desarrollo sostenible y el Derecho Internacional del Medio Ambiente: entre la dilución y la reformulación, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. XIII, núm. 2.

Rodrigo Hernández, A. J. (2002): Nuevas técnicas jurídicas para la aplicación de los tratados internacionales de Medio Ambiente, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, núm. 1

Rodrigo, A. J. y Abegón, M. (2017): El concepto y efectos de los tratados de protección de intereses generales de la Comunidad internacional, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 69/1.

Rodrigo, A. J. (2018): <El Acuerdo de París sobre el cambio climático: un Nuevo tipo de tratado de protección de intereses generales>, en Borrás Pentinat, S. y Villavicencio Calzadilla, P. (eds.), *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona.

Rodríguez Cedeño, V. (2008): De la interpretación y la revocación de los Actos Unilaterales en estricto sentido, *ACDI*, Bogotá, Año 1, No. 1

Rodríguez Cedeño, V. y Torres Cazorla, M.I. (2005): <Contribución al estudio de los actos unilaterales de los Estados: ¿una labor de codificación posible?>, en *Liber amicorum en homenaje al profesor Dr. Didier Opertti Badán*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

Rodríguez García, N. (2016): Responsabilidad del Estado y Cambio Climático: el caso Urgenda c. Países Bajos, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 7, núm. 2.

Rodríguez Redondo, A. J. (2018): <La Enmienda del Protocolo de Montreal en Kigali 2016: la búsqueda de una mayor eficacia a través de la interrelación entre regímenes jurídicos internacionales>, en Giles Carnero, R. (ed.): *Desafíos de la Acción Jurídica Internacional y Europea frente al cambio climático*, Atelier.

Rodríguez Redondo, A. J. (2020): Las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional en América Latina y la UE, en Monica, E.F, Hansen, G.L,, Díaz, L.J. y Guinea, L.M. (eds.): *Actas del IV Congreso Internacional sobre Globalización, ética y derecho: los desafíos de la globalización: respuestas desde América Latina y la Unión Europea*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Niteói, Universidad Federal Fluminense.

Rodríguez Redondo, A. J. (2021): La consistencia del contenido de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional del Acuerdo de París con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 118.

Rodríguez Redondo, A. J. (2022): La progresión en el Acuerdo de París de 2015: ¿Obligación o Estándar de conducta?, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 13, núm. 1.

Rodríguez Redondo, A. J. (2022): La incidencia de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional en la interpretación del Acuerdo de París a través de la práctica posterior, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 127.

Roldán Barbero, J. (2009): La investigación en Derecho Internacional Público, *Revista de Estudios Jurídicos* 9 (Segunda Época)

Roucounas, E. (2019): *A Landsacape of Contemporary Theories of International Law*, Koninklijke Brill, Leiden, Netherlands.

Ruhlman, M. (2019): <NGO´s in global governance>, en Davies, T. (ed.): *Routledge Handbook of NGOs and International Relations*, Routledge Taylor & Francis Group, Londres-Nueva York.

Ruiz Campillo, X. (2018): <Ciudades en la lucha contra el cambio climático>, en Giles Carnero, R. (coord.): *Desafíos de la Acción Jurídica Internacional y Europea frente al Cambio Climático*, Atelier, Barcelona.

Ruiz Campillo, X. (2021): <El poder de las ciudades: redes transnacionales e impacto local>, en Mora Ruiz, M.: *Smart cities, innovación social y jurídica o el reto de la transición ecológica*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Rutherford, D. J. y Weber, E. T. (2007): <Ethics and Environmental Policy>, en Chen, W. Y., Suzuki, T., Lackner, M. (eds.): *Handbook of Climate Change Mitigation and Adaptation*, Switzerland, Springer.

Sagar, A. y Bloomberg (2010): *Climate Innovation Centres: A new way foster climate technologies in the developing world?*, The International Bank for Reconstrutction and Development/The World Bank, infoDev publication in collaboration with UNIDO and DFID.

Salinas Alcega, S. y Tirado Robles, C. (1999): *Adaptabilidad y fragmentación del Derecho internacional: la crisis de la sectorización*, Real Instituto de Estudios Europeos, Zaragoza.

Salinas Alcega, S. (2014): *El cambio climático: entre cooperación y conflicto*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra.

Salinas Alcega, S. (2018): El Acuerdo de París de Diciembre de 2015: La sustitución del multilateralismo por la multipolaridad en la cooperación climática internacional, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 10/1

Salinas Frías, A. (2019): *Lecciones de Derecho Internacional Público***,** Ed. Tecnos.

Sand, P.H. (2006): <Sanctions in Case of Non-Compliance and State Responsibility: *pacta sunt servanda*-Or Else?>, en Beyerlin, U., Stoll, P. T. y Wolfrum, R. (eds.): *Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements: A Dialogue between Practitioners and Academia*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston.

Sand, P. H. (2016): *The Effectiveness of Multilateral Environmental Agreements: Theory and Practice*, 13TH Training Course on International Environmental Law-Making and Diplomacy, Joensuu, Finlandia.

Sands, P. and Peel, J. (2012): *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, New York.

Sassen, S. (2000): *Cities in a World Economy*, Second Edition, Pine Forge Press.

Savaresi, A. (2016): The Paris Agreement: a new beginning?, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol. 34, Issue 1.

Savaresi, A. (2016): The Paris Agreement: A Rejoinder, *EJIL: Talk!*,

Savaresi, A. (2016): The Paris Agreement: Reflections on an International Law Odyssey, *European Society of International Law, Annual Conference: Conference Paper No. 13/2016*, Riga, 8-10 septiembre.

Savaresi, A. (2013): "Marginal Progress and Challenges Ahead", *Environmental Policy and Law*, vol. 43, núm. 1.

Savaşan, Z. (2019): *Paris Climate Agreement: A Deal for Better Compliance? Lessons Learned from the Compliance Mechanisms of the Kyoto and Montreal Protocols*, Springer Nature Switzerland.

Schiele, S. (2014): *Evolution of International Environmental Regimes: The Case of Climate Change*, Cambridge University Press.

Schreuer, C. (1993): The Waning of the Sovereign State: Toward a New Paradigm for International-Law?, *European Journal of International Law*, Vol. 4, Issue 4.

Secretariat of World Meteorological Organization (1979): *World Climate Conference: A Conference of experts on climate and makind*, Geneva, Switzerland.

Sharma, D. S. (1996): Building Effective International Environment Regimes: The Case of the Global Environment Facility, *Journal of Environment & Development*, Vol. 5, No. 1.

Shelton, D. L. (2011): <Comments on the Normative Challenge of Environmental "Soft Law">, en Kerbrat, Y. y Maljean-Duobis, S. (eds.): *The Transformation of International Environmental Law*, Editions A. Pedone y Hart Publishing, Oxford-París

Simma. B. (1985): Self-contained Regimes, *Netherlands Yearkbook of International Law*, Vol. 16.

Sjöberg, H. (1999): *Restructuring the Global Environment Facility*, Global Environmental Facility, Working Paper 13.

Slaugther, A.M. (2015): El enfoque de París para la gobernanza global , *Proyect Syndicate*.

Smaniego, J.L., Alatorre, J. Reyes, O., Ferrer, J., Muñoz, L. y Arpaia, L. (2019): *Panorama de las contribuciones determinadas a nivel nacional en América Latina y el Caribe, 2019: Avances para el cumplimiento del Acuerdo de París*, CEPAL, Naciones Unidas.

Spencer, C., Kulovesi, K., Gutiérrez, M., Muñoz, M. (2008): "Great expectations: understanding Bali and the climate change negotiations process", *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, *RECIEL*, núm. 17(2).

Skjaerseth, J. B., Stokke, O. S. y Wetlestad, J. (2006): Soft Law, Hard Law, and Effective Implementation of International Environmental Norms, *Global Environmental Politics*, vol. 6.

Stone, C.D. (2004): Common but Differentiated Responsibilities in International Law, *The American Journal of International Law*, Vol. 98, núm. 2.

Streck, C. (2021): Strengthening the Paris Agreement by Holding Non-States Actors Accountable: Establising Normative Links between Transnational Partnerships and Treaty Implementation, *Transnational Environmental Law*, vol. 10.

Stua, M. (2017): *From the Paris Agreement to a Low-Carbon Bretton Woods: Rationale for the Establishment of a Mitigation Alliance*, Springer International Publishing.

Suárez Pérez, I. and Churie Kallhauge, A. (2017): <Adaptation (Article 7)>, in Klein, D., Carazo, M. P., Doelle, M., Bulmer, J. and Highman, A.: *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*.

Sullivan, R. (2005): *Rethinking Voluntary Approaches in Environmental Policy*, Edward Elgar, Northampton, Massachusetts.

Tabau, A. S. (2017): Une gouvernance globale du climat para la transparence depuis l´Accord de Paris: le droit global de l´environnement comme solfège?, *Brazilian Journal of International Law*, vol. 14, núm. 3.

Tavares, R. (2016): *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*, Oxford University Press.

Tobien, P., Schmidt, N. M., Tosum, J. y Burns, C. (2018): Mapping states´ Paris climate pledge; Analysis targets and groups at COP 21, *Global Environmental Change*, vol. 48.

Thorgeirsson, H. (2017): <Objective (Article 2.1)> in Klein, D., Carazo, M. P., Doelle, M., Bulmer, J. and Highman, A.: *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*.

Toope, S. (2009): *International Courts and Environmental Protection*, Cambridge University Press, Cambridge-Nueva York.

Torres Cazorla, M.I. (2006): La historia jamás contada de los actos unilaterales de los Estados: de los ensayos nucleares al asunto de la República Democrática del Congo contra Ruanda, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LVIII

Treves, T. (2019): The expansión of International Law: General Course on Public International Law, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 398.

Tudela, F. (2014): *Negociaciones internacionales sobre cambio climático: Estado actual e implicaciones para América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile.

Underdal, A. (2002): <One Question, Two Answers>, en Milles, E. L. *et al* (eds.): *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*, Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge-Massachusetts.

Van Asselt, H. y Kulovesi, K. (2021): <Article 13: Enhanced transparency framework for action and support>, em van Calster, G. y Reins, L.: *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*, Edward Publishing, Cheltenham-Northampton.

Van der Heijden, J. (2018): <City and Subnational Governance: High Ambitions, Innovative Instruments and Polycentric Collaborations?>, en Jordan, A., Huitema, D., Van Asselt, H. y Forster, J. (eds.): *Governing Climate Change: Polycentricity in Action?*, Cambridge University Press.

Verschuuren, J. (2019): The State of the Netherlands v Urgenda Foundation: The Hague Court of Appeal upholds judgment requiring the Netherlands to further reduce its greenhouse gas emissions, *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 28.

Victor, D. G. (2011): *Global Warming Gridlock: Creating More Effective Strategies for Protecting the Planet*, Cambridge University Press, New York.

Vihma, A. y Kulovesi, K. (2013): Can Attention to the Process Improve the Efficiency of the UNFCCC Negotiations?, *Carbon & Climate Law Review*, Vol. 7, Issue 4.

Villiger, M. E. (2011): The Vienna Convention on the Law of Treaties, - 40 years after, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*.

Villavicencio Calzadilla, P. (2018): <El fomento de capacidades en el Acuerdo de París: un elemento crucial para reforzar la acción climática>, en Borrás Pentinat, S. y Villavicencio Calzadilla, P. (eds.), *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona.

Viñuales, J. E. (2018): <Epílogo: el Acuerdo de París y la transición ecológica> en Borrás Pentinat, S. y Villavicencio Calzadilla, P. (eds.), *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona.

Viñuales, J. (2016): *The Paris Climate Agreement: An Initial Examination (Part II of III)*.

Virally, M. (1983): Panorama du Droit International Contemporain: Cours général de droit international public, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 183.

Voß, J. P. y Schroth, F. (2018): <Experimentation: The Politics of Innovation and Learning in Polycentric Governance>, en Jordan, A., Huitema, D., Van Asselt, H. y Forster, J. (eds.): *Governing Climate Change: Polycentrity in Action?*, Cambridge University Press, Cambridge.

Voigt, C. (2012): The Legal Form of the Durban Platform Agreement: Seven Reasons for a Protocol, *Ethics, Policy & Environment*, Vol. 15, Issue 3.

Voigt, C. (2016): The Paris Agreement: What is the standard of conduct for parties?, *Question of International Law*.

Voigt, C. y Ferreira, F. (2016): Dynamic Differentiation: The Principles of CBDR-RC, Progression and Highest Possible Ambition in the Paris Agreement, *Transnational Environmental Law*, vol. 5.

Voigt, C. (2016): The Compliance and Implementation Mechanism of the Paris Agreement, en *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 25, núm. 5.

Voigt, C. (2017): <Institutional Arrangements and Final Clauses (Articles 16-29)> in Klein, D., Carazo, M. P., Doelle, M., Bulmer, J. and Highman, A. (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, New York.

Voigt, C. y Gao, X. (2020): Accountability in the Paris Agreement: The interplay between Transparency and Compliance, *Nordic Environmental Law Journal*, vol. 2020:1.

Watkins, D. and Burton, M. (2013): *Research Methods in Law*, Routledge.

Watts, J. and Depledge, J. (2018): Latin America in the climate change negotiations: Exploring the AILAC and ALBA coalitions, *WIREs Clim Change*.

Werksman, J. (1995): Consolidation Governance of the Global Commons: Insights from the Global Environment Facility, *Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 6, Issue 1.

Werksman, J. D. (1999): Procedural and Institutional Aspects of the Emerging Climate Change Regime: Do Improvised Procedures Lead to Improverished Rules?, Paper presented at the *Concluding Workshop for the Project to Enhance Policy-making Capacity under the Framework Convention on Climate Change and the Kyoto Protocol,* London, 17-18 March.

Werksman, J. (2011): Q&A: The Legal Aspects of the Durban Platform Text, *World Resources Institute*.

Williams, D. S, Rosendo, S., Sadasing, O. y Celliers, L. (2020): Identifying local governance capacity needs for implementing climate change adaptation in Mauritius, *Climate Policy*, vol. 20.

Winkler, H. (2017): <Mitigation (Article 4)> in Klein, D., Carazo, M.P., Doelle, M., Bulmer, J., and Higham, A. (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, New York.

Winkler, H., Mantlana, B. y Letete, T. (2017): Transparency of action and support in the Paris Agreement, *Climate Policy*, vol. 17, núm. 7.

Winkler, H., Höhne, N., Cunliffe, G., Kuramochi, T., April, A. y Villafranca Casas, M. J. (2018): Countries start to explain how their climate contributions are fair: more rigour needed, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economic*, vol. 18.

Winter, K. (2019): <The Paris Agreement: New Legal Avenues to Support a Transboundary Harm Claim on the Basis of Climate Change>, in Voigt, C. (ed.): *International Judicial Practice on the Environment*, Cambridge University Press.
Zahar, Alexander (2018), The Contested Core of Climate Law, *Climate Law*, vol. 8.

Yamin, F. and Depledge, J. (2004): *Climate Change Regime: A Guide to Rules, Institutions and Procedures*, Cambridge University Press, New York.

Yoo, J. C. (2001): Laws as Treaties? The Constitutionality of Congressional-Executive Agreements, *Michigan Law Review*, Vol. 99, núm. 4.

Young, O. R. (2011): Effectiveness of international environmental regimes: Existing Knowledge, cutting-edge themes, and research strategies, *Proceeding of the National Academy of Sciences of United States of America*, vol. 108, núm. 50.

Zahar, A. (2018): The Contested Core of Climate Law, *Climate Law*, vol. 8.

Zahar, A. (2019): Collective Progress in the Light of Equity Under the Global Stocktake", *Climate Law*, vol. 9; Marjan Peeters, Marjan (2021), <Article 14: The Global Stocktake>, en Geert Van Calster y Leonie Reins (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*, Edward Elgar Publishing.

Zaman, S.T. (2015): Exploring the Legal Nature of Nationally Determined Contributions (NDCs) under International Law*, Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 26, núm. 1.

Zhang, H. (2019): Implementing Provisions on Climate Finance Under the Paris Agreement, *Climate Law*, vol. 9, Brill Nijhoff.

Zhou, C. (2019): *The Legal Barriers to Technology Transfer under the UN Framework Convention: The Example of China*, Springer Nature, Singapore.

Zihua, G., Voigt, C. y Werksman, J. (2019): Facilitating and Promoting Compliance with the Paris Agreement Under Article 15: Conceptual Challenges and Pragmatic Choices, *Climate Law*, vol. 9, issue 1-2