

UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Posibilidades, limitaciones y perspectivas del multilateralismo del cambio climático. Un análisis desde la gobernanza global

Omar Bernardo Millán Bautista

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas – Instituto de Estudios Ambientales, IDEA
Bogotá, Colombia
2025

Posibilidades, limitaciones y perspectivas del multilateralismo del cambio climático. Un análisis desde la gobernanza global

Omar Bernardo Millán Bautista

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magíster en Medio Ambiente y Desarrollo

Director:

MSc. Omar Fernando Clavijo Bernal

Codirectora:

Ph.D. Carmenza Castiblanco Rozo

Línea de Investigación:

Economía, Ambiente y Desarrollo

Grupo de Investigación:

Instituto de Estudios Ambientales – IDEA

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas – Instituto de Estudios Ambientales, IDEA

Bogotá, Colombia

2025

*Despertaos, despertaos, durmientes, que
la aurora arrojó ya la piedra al piélago
nocturno ahuyentando a los astros, y el
Cazador de Sombras prendió en un haz de
Luz la Torre del Silencio.*

Omar ibn Ibrahim Jayyam

Declaración de obra original

Yo declaro lo siguiente:

He leído el Acuerdo 035 de 2003 del Consejo Académico de la Universidad Nacional. «Reglamento sobre propiedad intelectual» y la Normatividad Nacional relacionada al respeto de los derechos de autor. Esta disertación representa mi trabajo original, excepto donde he reconocido las ideas, las palabras, o materiales de otros autores.

Cuando se han presentado ideas o palabras de otros autores en esta disertación, he realizado su respectivo reconocimiento aplicando correctamente los esquemas de citas y referencias bibliográficas en el estilo requerido.

He obtenido el permiso del autor o editor para incluir cualquier material con derechos de autor (por ejemplo, tablas, figuras, instrumentos de encuesta o grandes porciones de texto).

Por último, he sometido esta disertación a la herramienta de integridad académica, definida por la universidad.

Omar Bernardo Millán Bautista

Fecha: 25/08/2025

Agradecimientos

Gracias a la vida por su templanza y por las oportunidades de crecimiento; a las energías del misterio por acompañar, desde otros lugares, esta labor; a mi director, por su amistad sincera, apoyo y orientación; al Instituto de Estudios Ambientales, por enseñar desde el amor y el compromiso con las otredades; a mi familia y pareja por su cuidado. En especial, a mi madre que desde su trascendencia me sigue dando tanto.

Resumen

Posibilidades, limitaciones y perspectivas del multilateralismo del cambio climático. Un análisis desde la gobernanza global

En esta investigación se analiza el multilateralismo climático desde la gobernanza global, en el lapso comprendido entre 1992 y 2024, considerando hitos como la adopción la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París. Por gobernanza global se entiende un proceso de cooperación para resolver problemas complejos e interdependientes como el calentamiento climático, a través de la construcción de esferas de autoridad, de una arquitectura de gobernanza y de un conjunto de actores, con el fin de atender vacíos de gobernanza, en este caso para proteger la estabilidad climática como un bien público global.

En consecuencia, desde una revisión documental y un enfoque analítico y crítico bajo categorías como el sistema mundo moderno/colonial y la *climatización*, se abordan las posibilidades, limitaciones y perspectivas del multilateralismo del cambio climático. Se identifican las características de los tratados climáticos y se propone una caracterización de los tipos de gobernanza asociados al desarrollo del multilateralismo climático, para analizar su alcance respecto a la protección de la estabilidad climática.

El trabajo concluye que el multilateralismo climático, anclado en la soberanía estatal y el sistema mundo moderno/colonial conduce a acuerdos mínimos y graduales incapaces de mantener la estabilidad climática; por tanto, el futuro de dicho multilateralismo –y con él, el de la Madre Tierra– dependerá de las configuraciones de poder derivadas de la disputa entre dos perspectivas, ya sea hacia un multilateralismo emancipador o hacia un multilateralismo regresivo.

Palabras clave: multilateralismo climático, gobernanza global, cambio climático, sistema mundo moderno/colonial, climatización.

Abstract

Possibilities, Limitations, and Prospects of Climate Change Multilateralism. An Analysis from the global governance

This research analyzes climate multilateralism from the perspective of global governance between 1992 and 2024, considering milestones such as the adoption of the United Nations Framework Convention on Climate Change, the Kyoto Protocol, and the Paris Agreement. Global governance is understood as a process of cooperation to solve complex and interdependent problems such as global warming, through the construction of spheres of authority, a governance architecture, and a set of actors, with the aim of addressing governance gaps, in this case to protect climate stability as a global public good.

Consequently, through a documentary review and an analytical and critical approach under categories such as the modern/colonial world system and climate change, the possibilities, limitations, and prospects of climate change multilateralism are addressed. The characteristics of climate treaties are identified, and a characterization of the types of governance associated with the development of climate multilateralism is proposed, in order to analyze its scope with respect to the protection of climate stability.

The paper concludes that climate multilateralism, anchored in state sovereignty and the modern/colonial world system, leads to minimal and incremental agreements that are incapable of maintaining climate stability. Therefore, the future of such multilateralism—and with it, that of Mother Earth—will depend on the power configurations arising from the dispute between two perspectives: either toward an emancipatory multilateralism or a regressive multilateralism.

Keywords: climate multilateralism, global governance, climate change, modern/colonial world system, climatización.

Contenido

	Pág.
Resumen	VI
Lista de figuras	IX
Lista de tablas	X
Lista de Símbolos y abreviaturas	X
Introducción	12
1. Enfoques para la comprensión de la crisis climática global	16
1.1. Panorama del Calentamiento Climático	16
1.1.1. Desarrollo sostenible y sustentabilidad	21
1.2. Asimetrías del sistema-mundo moderno/colonial	26
1.2.2. Breve desarrollo histórico del sistema-mundo moderno/colonial.....	32
1.2.3. Colonialidad de la naturaleza	35
1.3. El multilateralismo y la gobernanza global en materia climática	38
1.3.1. El multilateralismo en materia climática	40
1.3.2. La Gobernanza Global en materia climática	44
2. La respuesta global al cambio climático	53
2.1. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	56
2.2. El Protocolo de Kioto de la CMNUCC	58
2.3. El Acuerdo de París	62
2.4. Análisis del desarrollo histórico de la respuesta global al CC	65
2.5. El desarrollo sostenible en los tratados climáticos	71
3. Implementación de la respuesta global al cambio climático: decisiones COP y gobernanza climática global	77
3.1. Implementación de la respuesta climática en el periodo de gobernanza climática interestatal	79
3.2. Implementación de la respuesta climática en el periodo de gobernanza climática tecnócrata	86
3.3. Implementación de la respuesta climática en el periodo de gobernanza climática multinivel y multiactor	97
4. Crítica a la configuración de la respuesta climática global	111
4.1. Sobre la limitada efectividad de la implementación de la respuesta global al cambio climático	111
4.2. Las asimetrías coloniales del sistema climático multilateral	114
5. Conclusiones: Posibilidades, limitaciones y perspectivas del multilateralismo del cambio climático	125
A. ANEXO: Complemento a la descripción del Protocolo de Kioto	135
B. ANEXO: Complemento a la descripción de Acuerdo de París	138
Bibliografía	141

Lista de figuras

	Pág.
Figura 1-1: Anomalías anuales de la temperatura media global desde 1850 hasta 2023	17
Figura 1-2: Concentraciones de los tres principales GEI para el periodo de 1990 a 2022	18
Figura 1-3: Mapa mental sobre Gobernanza Global	46
Figura 2-1: Sistema climático multilateral	54
Figura 2-2: Descripción de la CMNUCC desde la Gobernanza Global	58
Figura 2-3: Descripción del Protocolo de Kioto desde la Gobernanza Global	61
Figura 2-4: Descripción del Acuerdo de París desde la Gobernanza Global.....	65
Figura 4-1: Emisiones antropogénicas de GEI netas globales (2010-2019).....	112
Figura 4-2: Emisiones netas acumuladas históricas de CO2 antropogénico por región (1850-2019).....	117
Figura 4-3: Emisiones antropogénicas netas de GEI per cápita por región (2019) .	118
Figura 4-4: Presupuesto de carbono	119

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1-1: Comparación de las perspectivas del desarrollo sostenible	24
Tabla 1-2: Atributos de las corrientes del desarrollo sostenible.....	25
Tabla 1-3: Climatización y gobernanza climática global	50
Tabla 1-4: Una lógica climática en ciernes.....	50
Tabla 2-1: Caracterización de los tratados internacionales climáticos a partir de las perspectivas y corrientes de desarrollo sostenible de Sachs y Gudynas	75
Tabla 3-1: Periodización de la gobernanza climática global	78
Tabla 3-2: Categorías analíticas de las decisiones COP.....	78
Tabla A-1: Componentes 3 y 4. Protocolo de Kioto (en complemento de la Figura 2-3)	135
Tabla B-1: Componentes 1, 3 y 4. Acuerdo de París (en complemento de la Figura 2-4).....	138

Lista de Símbolos y abreviaturas

Símbolos

CO₂ Dióxido de Carbono

Abreviaturas

Abreviatura Término

<i>AEC</i>	Acción para el Empoderamiento Climático
<i>CC</i>	Cambio climático
<i>CMA</i>	Conferencia de las Partes en calidad de Reunión de las Partes en el Acuerdo de París
<i>CMNUCC</i>	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
<i>CMP</i>	Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto
<i>COP o CP</i>	Conferencia de las Partes
<i>eq</i>	Equivalente
<i>FMAM</i>	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
<i>GEI</i>	Gases de Efecto Invernadero
<i>GG</i>	Gobernanza Global
<i>Gt</i>	Gigatonelada
<i>IPCC</i>	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
<i>MDL</i>	Mecanismo de Desarrollo Limpio
<i>NDC</i>	Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional
<i>OMM</i>	Organización Meteorológica Mundial
<i>ONU</i>	Organización de Naciones Unidas
<i>PNUMA</i>	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
<i>OSACT</i>	Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico
<i>OSE</i>	Órgano Subsidiario de Ejecución

Introducción

En 1992 se adoptó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), con el fin último de estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) en un plazo razonable que evite injerencias peligrosas en el sistema climático, asegure la provisión de alimentos, permita la adaptación de los ecosistemas y asegure que el desarrollo económico sea sostenible (Organización de Naciones Unidas [ONU], 1992). Por su parte, el Acuerdo de París (2015), plantea la necesidad de mejorar la aplicación de la Convención, estableciendo el objetivo climático de limitar el calentamiento climático por debajo de 2°C, e incluso de 1.5°C, respecto a los niveles preindustriales (ONU, 2015)

Estos hitos del multilateralismo climático, junto con el Protocolo de Kioto (PK)—adoptado en 1997—, representan el esfuerzo de cooperación de los Estados y las naciones del mundo para superar la crisis climática causada por un aumento progresivo y acumulativo de emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de las dinámicas de explotación de la naturaleza en el marco del sistema mundo moderno/colonial, en el que se prioriza la ganancia por encima de las condiciones de reproducción de la vida. Dicha crisis debido a su interdependencia, su naturaleza transfronteriza y su creciente importancia y centralidad política, representa un reto que involucra actores más allá de los Estados, cuestionando, sin llegar a superar —y en algunos casos ocultando— las asimetrías coloniales del sistema mundo y de poder sobre las cuales se ha construido el sistema climático multilateral. Esto, pese al reconocimiento formal, tanto en la CMNUCC como en el PK y AP, del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, el cual significa que los países desarrollados deben liderar los esfuerzos de mitigación de emisiones, a la vez que realizan transferencia de tecnologías, financiamiento y fomento de capacidades a los países en desarrollo, con el supuesto fin de alcanzar un desarrollo y crecimiento sostenible.

El desarrollo del multilateralismo ha pasado de un enfoque *top down*, basado en divisiones rígidas entre países desarrollados o del centro y países en desarrollo o de la periferia, cuyo resultado fue la adopción del PK en 1997, el cual contempló

compromisos vinculantes y cuantificados de reducción y limitación de emisiones para los países desarrollados (debido a su mayor responsabilidad histórica en las emisiones), a un enfoque *bottom up*, a través de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) incorporadas en el Acuerdo de París, el cual se adoptó en 2015 y se fundamenta en compromisos flexibles, aplicables a todos los Estados Parte de la Convención.

La evolución y desarrollo del multilateralismo climático ha dado lugar a tipos particulares de gobernanza global, entendida como el proceso de cooperación para resolver problemas complejos e interdependientes –como el calentamiento climático-, a través de la construcción de esferas de autoridad como la CMNUCC, de una arquitectura de gobernanza y de un conjunto de actores. Esta configuración busca atender vacíos de gobernanza que limitan la protección de la estabilidad climática del planeta como un bien público global. La estabilidad climática se considera un bien público global impuro al ser un bien no excluible -de tal forma que sus efectos son compartidos por todos-, pero produce rivalidad (Kaul & Blondin, 2015), ya que su protección requiere el establecimiento de acuerdos y mecanismos efectivos que logren limitar y reducir las emisiones de gases efecto invernadero que producen del cambio climático.

Considerando lo anterior, este trabajo tiene como objetivo analizar las posibilidades, limitaciones y perspectivas del multilateralismo del cambio climático desde la adopción de la CMNUCC en 1992, hasta el 2024. Adicionalmente, identifica las características de los tratados climáticos internacionales y propone una caracterización de los tipos de gobernanza climática asociados a la evolución del multilateralismo climático, esto con el fin de analizar su alcance, como también el de la gobernanza que articula respecto a la configuración del sistema climático como un bien público global.

En tal dirección, este trabajo representa un estudio cualitativo de carácter analítico y crítico, fundamentado en la revisión de literatura académica especializada y crítica, así mismo, de documentos oficiales del sistema climático multilateral como la CMNUCC, el PK, el AP, decisiones de la Conferencia de las Partes (COP) entre 1995 y 2024, e informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). Para el procesamiento de la información recabada, en especial la asociada al sistema multilateral, se elaboraron matrices en las que se emplearon categorías analíticas para describir la respuesta global al cambio climático, así como la evolución del desarrollo del multilateralismo climático y la gobernanza que articula.

En cuanto a la estructura, este trabajo está dividido en cinco capítulos:

(1) Enfoques para la comprensión de la crisis climática global, el cual representa el marco teórico y conceptual del documento, a través de conceptos clave como desarrollo sostenible, sistema mundo moderno/colonial, multilateralismo, gobernanza global y *climatización*.

(2) La respuesta global al cambio climático, en el que se describe la respuesta multilateral de tres tratados climáticos (CMNUCC, PK, AP), desde una subcategorización de cuatro componentes de la gobernanza global: resolución de problemas, conjunto de actores, esferas de autoridad y arquitectura. Ello como base para el análisis comparativo de lo encontrado, junto con un análisis de la concepción de desarrollo sostenible que subyace a cada tratado.

(3) Implementación de la respuesta global al cambio climático: decisiones COP y gobernanza climática global, donde se analizan las decisiones de las 29 COP realizadas hasta el momento, a partir de siete categorías analíticas (rumbo estratégico, mecanismos de implementación, desarrollo institucional, transferencia tecnológica, fomento de capacidades, financiamiento, y educación climática) en tres periodos de gobernanza climática propuestos: gobernanza interestatal, gobernanza tecnocrática y gobernanza multiactor y multinivel.

(4) Crítica a la configuración de la respuesta climática global, en el que se plantea la insuficiente efectividad de la respuesta multilateral por hacer del sistema climático un bien público efectivamente protegido. Pese a los avances institucionales y de gobernanza, persisten asimetrías estructurales del sistema mundo moderno/colonial que el sistema multilateral no transforma y afectan los resultados climáticos.

(5) Conclusiones: Posibilidades, limitaciones y perspectivas del multilateralismo del cambio climático, en el que se sintetizan los hallazgos del trabajo investigativo, concluyendo que el multilateralismo climático, anclado en la soberanía estatal y el sistema mundo moderno/colonial, conduce a acuerdos mínimos y graduales incapaces de mantener la estabilidad climática.

Esta sección destaca la posibilidad, ante objetivos climáticos incumplidos, de profundizar la gobernanza multinivel y multiactor en futuras negociaciones y espacios de cooperación global. También destaca algunas limitaciones del multilateralismo, como el privilegio del conocimiento científico sobre otros

sistemas de conocimientos, la prioridad de la planeación de largo plazo sobre medidas urgentes, la primacía de soluciones tecnológicas sobre las transformaciones sociales y estructurales, entre otras.

Finalmente, se concluye, planteando dos perspectivas: un multilateralismo climático regresivo, caracterizado por la fragmentación de la gobernanza climática y el incumplimiento de compromisos climáticos a causa del avance del negacionismo, el nacionalismo y el unilateralismo; y un multilateralismo climático emancipador, caracterizado por la profundización de la gobernanza climática multiactor, multinivel e intercultural orientada hacia la justicia climática y la pluralidad de saberes. Por tanto, el futuro del multilateralismo climático –y con él, el de la Madre Tierra– dependerá de las configuraciones de poder derivadas de la disputa entre ambas perspectivas.

1. Enfoques para la comprensión de la crisis climática global

1.1. Panorama del Calentamiento Climático

Durante las últimas tres décadas y media, desde que se dio origen a las negociaciones multilaterales climáticas, el CC viene adquiriendo una mayor centralidad en las discusiones, debates y decisiones acerca del futuro y bienestar del planeta y la humanidad, derivado del reconocimiento de su gravedad y del aumento creciente de la conciencia pública, por lo que el CC se ha configurado como uno de los principales desafíos -sino el primero- que afrontan las naciones y la política global para sustentar la vida en el planeta. Sumado a ello, la crisis climática, producto no solo del aumento de las concentraciones de gases de efecto invernadero sino de relaciones de dominación y explotación de la naturaleza y las personas en el marco del sistema mundo moderno/colonial, se articula e intensifica con otras tendencias globales más, como las desigualdades económicas y sociales, la pérdida de biodiversidad, la degradación de ecosistemas, la rápida urbanización y los cambios demográficos (IPCC, 2022), lo que permite caracterizar el presente periodo histórico como uno que está marcado por una crisis de civilización. Esta crisis se entiende como una “crisis de los modos de comprensión, de cognición y de producción de conocimientos que a través de su hegemonía dominante han construido un mundo insustentable” (Leff, 2014, p.7).

Pese a numerosos avances en las negociaciones políticas, la creación de un sistema multilateral climático y el desarrollo de una dinámica de gobernanza climática global, la humanidad no reduce el volumen de emisiones de GEI y año tras año se alcanzan negativas cifras. Es así como, por ejemplo, las emisiones globales de GEI fueron de 37.9 Gigatoneladas (Gt) de CO₂ en 1990 y en 2022 alcanzaron un récord de 57,4 gigatoneladas de CO₂ eq (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA], 2023). Esta situación demuestra la agudización de la crisis climática y la insuficiencia de los esfuerzos de cooperación realizados, evidenciando, en el fondo, la existencia de problemas estructurales de organización social y política, entre los que destacan la dependencia de las economías a los combustibles fósiles, la vigencia del paradigma del crecimiento económico ilimitado y las asimetrías de poder entre países.

Uno de los factores más importantes para considerar en el actual contexto climático global es que el tiempo para una respuesta efectiva es cada vez más escaso, cada día se cuenta con menos tiempo para lograr las actuales metas globales provenientes del

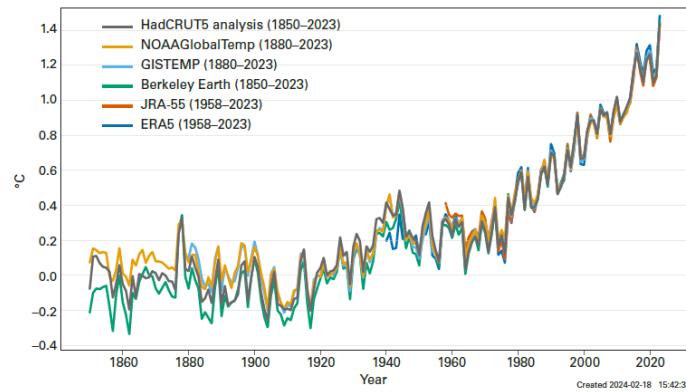
Acuerdo de París: mantener el aumento de la temperatura media del planeta debajo de 2°C y hacer esfuerzos para no sobrepasar los 1.5°C¹ (ONU, 2015), respecto al periodo de referencia de 1850-1900 utilizado por el IPCC. El factor tiempo se ha visto limitado por las inercias, hasta el momento propias del multilateralismo ambiental y climático, para afrontar el creciente problema del CC, que se pueden explicar por diversos elementos como: la fragmentación de la gobernanza climática y ambiental (Zelli & van Asselt, 2013), el enfrentamiento norte-sur en las negociaciones internacionales que las configuran como un conflicto intratable (Fernández, 2015), el tratamiento neoliberal de la crisis ambiental que desplazó 'los límites del crecimiento' por la sostenibilidad (Pellizzoni, 2011), la falta de regímenes ambientales o entidades pos soberanistas que superen la dinámica de alcanzar consensos climáticos mínimos (Franchini, 2017), el unilateralismo de los Estados Unidos, la hegemonía del norte para debilitar acuerdos, la dicotomía entre el multilateralismo ambiental y comercial (Novoa, 2002), la reciente emergencia de nuevos grandes emisores de GEI como China, India y Brasil, los países productores o extractores de petróleo y gas que buscan bloquear decisiones relacionadas con la eliminación de los combustibles fósiles (Gverdtseteli, 2025), entre otros aspectos.

Por lo anterior, la vida en el planeta está al borde del abismo. Según la Organización Meteorológica Mundial (OMM, 2024), la temperatura media global cercana a la superficie entre 2014 y 2023 fue de $1,2 \pm 0,12^\circ\text{C}$ por encima de la media del periodo de referencia para dicho indicador (1850-1900), siendo el año 2023 el año más cálido de este periodo con una temperatura media de $1,45 \pm 0,12^\circ\text{C}$, tal como se puede apreciar en la siguiente figura:

Figura 1-1: Anomalías anuales de la temperatura media global desde 1850 hasta 2023²

¹ Al respecto, el IPCC (2022) advierte que la acción global temprana en materia de adaptación y mitigación dispone de una ventana de oportunidad breve para asegurar un futuro habitable y sostenible para todas las personas.

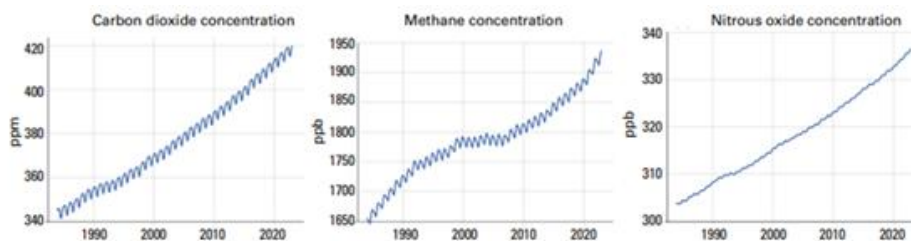
² En la gráfica se puede observar que los datos provienen de seis conjuntos de datos independientes, cuyos datos son muy similares, lo que demuestra una solidez en la información.



Fuente: OMM, 2024

Respecto a las concentraciones atmosféricas de GEI, la misma OMM (2024) señala que “las concentraciones de los tres principales gases efecto invernadero –dióxido de carbono, metano y óxido nitroso- alcanzaron niveles récord observados en 2022, el último año para el que se dispone de valores globales consolidados” (p.2). Para el periodo que va de 1990 a 2022 se observa un crecimiento constante y progresivo de la concentración de estos gases, como se puede ver en la siguiente figura:

Figura 2-2: Concentraciones de los tres principales GEI para el periodo de 1990 a 2022



Fuente: OMM, 2024

En particular, esto significa que las concentraciones medias globales de dichos gases han aumentado 150%, 264% y 124% respecto a los niveles preindustriales, tomando a 1750 como año de referencia para dicho indicador (OMM, 2024).

Otros indicadores como el contenido de calor en los océanos (que en 2023 fue el más alto registrado, superando el valor de 2022 por 13 ± 9 ZJ), la tasa de aumento del nivel medio global del mar (donde el aumento en la última década, 2014-2023, es del doble de la tasa de aumento de la primera década registrada por satélite, 1993-2002), (OMM, 2024), el aumento de la acidificación de los océanos y el derretimiento de los glaciares, no hacen más que evidenciar la continua y acelerada profundización de la crisis climática provocada por las actividades humanas en el marco del sistema mundo moderno/colonial, a las cuales se les atribuye un incremento de 0.2°C cada diez años

sobre la temperatura media global, según el volumen de emisiones de GEI actuales y anteriores (IPCC, 2015), derivados de la economía fósil³.

Se espera que entre 2030 y 2050, el cambio climático cause aproximadamente 250.000 muertes adicionales por año, sólo por desnutrición, malaria, diarrea y estrés térmico.

El Sexto Informe de Evaluación del IPCC (2023) indica que el CC está afectando a muchos fenómenos meteorológicos y climáticos extremos, los que se presentan con mayor frecuencia, ocasionando efectos negativos y pérdidas y daños a personas y a la naturaleza, especialmente en aquellas regiones vulnerables al CC, en donde viven aproximadamente entre 3.300 y 3.600 millones de personas. Por ejemplo, el informe señala que “entre 2010 y 2020, la mortalidad humana por inundaciones, sequías y tormentas fue 15 veces mayor en las regiones altamente vulnerables, en comparación con las regiones con muy baja vulnerabilidad” (IPCC, 2023, p.5); adicionalmente, la Organización Mundial de la Salud (2023) manifiesta que es previsible que el CC, entre 2030 y 2050, cause cerca de 250.000 muertes anuales asociadas a temas como desnutrición, malaria, diarrea y estrés térmico. A su vez, el informe del IPCC (2023) también señala que el CC está exponiendo a millones de personas a situaciones de inseguridad alimentaria e hídrica y a desplazamientos. Toda esta situación que pone en riesgo la consecución de objetivos asociados al logro o sostenimiento de la conservación ambiental, el bienestar humano y el desarrollo económico.

Adicionalmente, el costo de la inacción climática, durante el 2025 al 2100, por los estragos y pérdidas ocasionadas por el CC en diferentes partes del mundo, según la OMM (2024), es de cerca de 1266 billones de dólares (cifra subestimada porque no incluye costos asociados a la pérdida de biodiversidad, pérdidas para la naturaleza, ni las inducidas por migraciones y conflictos) en una trayectoria de aumento de temperatura de 1.5°C. Tal situación, como se verá más adelante, es profundizada por la actual tendencia y debilidad del multilateralismo climático para lograr la meta de no superar un aumento de temperatura de 1.5°C e incluso de 2°C, según los compromisos asumidos por las diferentes naciones en el marco de las negociaciones internacionales sobre CC. Este panorama indica la necesidad de prestar atención a la adaptación climática en igual medida que a la mitigación.

En efecto, conforme se desprende de revisar las concentraciones de GEI en la atmósfera, los cuales han ido en franco crecimiento desde la revolución industrial, se

³ Para Andreas Malm (2020) la economía fósil se distingue por “un crecimiento autosostenido basado en un consumo cada vez más mayor de combustibles fósiles y que por tanto genera un crecimiento constante de las emisiones” (p.25)

puede afirmar que la crisis climática expresa como la historia se ha abatido decisivamente sobre el presente (Malm, 2020). Es decir, las emisiones producto del desarrollo, expansión y consolidación de la economía fósil son acumulativas y comportan una retroalimentación positiva; por tanto, cada nueva emisión de CO₂ se suma a las realizadas en el pasado y aumenta su efecto desequilibrador. De este modo, la temperatura del planeta seguirá creciendo y consigo la pérdida de todo tipo de biodiversidad, el desmejoramiento de las condiciones de vida, el aumento de probabilidad de ocurrencia de eventos climáticos extremos cada vez más severos, entre otros fenómenos que amenazan la continuidad de la vida en el planeta. Cada año las emisiones son mayores que las del anterior, y aún en el escenario en que las emisiones se logren estabilizar o incluso llevar cero, los efectos de la acumulación de gases provenientes de la economía fósil continuarán⁴, pues gran parte de las partículas emitidas a la atmósfera permanecerán allí durante cientos de años.

Entendido el CC como la historia abatiendo el presente, Malm (2020) manifiesta que el proceso del cambio climático expresa un caos de escalas temporales, donde

Las variables fundamentales del proceso –la naturaleza de los combustibles fósiles, las economías basadas en ellos, las sociedades adictas a ellos, las consecuencias de su combustión- operan en períodos temporales que parecen no tener relación entre sí, refractados todos en el móvil y esquivo presente de un mundo que se calienta. (p.21)

De tal manera que los efectos de las emisiones de generaciones anteriores están siendo padecidas por las actuales que, a su vez, producen nuevas emisiones, las cuales afectarán a las generaciones venideras, incluso hasta aquellas que no conocerán las generaciones actuales. No obstante, es importante manifestar que bajo este contexto “no todas las conciencias y los pueblos son igualmente culpables de ello, no se puede globalizar ni las responsabilidades ni las soluciones” (Ángel, s.f.a, p.7). Pero la visión de progreso y desarrollo hegemónico, bajo el ropaje conceptual del *desarrollo sostenible*, en la *arena* internacional del cambio climático, paradójicamente promueve el crecimiento como forma de respuesta a la crisis ambiental y climática, en tal medida, los “países ricos no ceden un ápice de sus privilegios y los pobres luchan por alcanzarlos” (Ángel, s.f.a, p.7). Estas discusiones se manifiestan en el multilateralismo ambiental y en el

⁴ Por ejemplo, “el nivel del mar seguirá aumentando después de 2100 aunque el calentamiento global se limite a 1,5 °C en el siglo XXI” (IPCC, 2018, p.9)

derecho internacional ambiental bajo los principios de responsabilidades comunes pero diferenciadas y derecho al desarrollo.

De otro lado, en 2022 la Secretaría del Acuerdo de París realizó un informe síntesis respecto de las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC). En total se analizaron 166 NDC correspondientes a 193 Partes de dicho acuerdo, las cuales representan el 94,9 % del total de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero en 2019, estimadas 52,6 Gt CO₂ eq sin UTCUTS (emisiones y absorciones relacionadas con el cambio de uso del suelo y la silvicultura) (CMNUCC, 2022a).

Ese panorama lleva a considerar que respecto al 2010, “las emisiones totales de GEI (...) serán un 12,3 (8,8–15,9) por ciento más altas para 2025 y un 10,5 (3,4–17,6) por ciento más altas para 2030” (CMNUCC, 2022a), lo que conduce al informe a concluir que “la mejor estimación de la temperatura media mundial máxima (...) [será] de 2,1 a 2,4 °C” para finales del presente siglo, “[suponiendo] la implementación total de las NDC, incluidos todos los elementos condicionales” (CMNUCC, 2022a). Ello, sin duda, deja a la vida en el planeta ya no al borde del abismo sino en la caída del abismo. Por tanto, puede afirmarse que el multilateralismo y la gobernanza climática global se encuentran lejos de la dirección para conducir a un mundo que no sobrepase los 1,5°C.

Ahora bien, para comprender el panorama de la crisis climática, resulta pertinente situar su desarrollo histórico bajo los conceptos de desarrollo sostenible y sustentabilidad.

1.1.1. Desarrollo sostenible y sustentabilidad

Wolfgang Sachs (1996) sitúa la emergencia del desarrollo sostenible a la luz de la configuración de un mundo unificado que comenzó hace más de 500 años, con la expansión de Europa por el espacio global por medio del colonialismo, lo que representa el inicio del sistema mundo moderno/colonial (Mignolo, 2000). Al respecto, cabe señalar que los beneficios de dicha unificación se han concentrado en el norte y sus desventajas en el sur, reflejando una *crisis de justicia* que se ha ido consolidando en el tiempo y no se ha resuelto, a lo cual se suma –desde mediados del siglo XX– una *crisis de la naturaleza* ocasionada por la economía global (y su expansión económica) que está sobrepasado los límites biofísicos del planeta (Sachs, 1996).

Dichas crisis, de justicia y de naturaleza, cuestionan y debaten la idea de desarrollo tradicionalmente relacionada al progreso, la acumulación de riqueza y el crecimiento económico medido en términos de Producto Interno Bruto, base sobre la cual se sustenta la división entre países desarrollados y países en desarrollo. Entonces, dado

que ahora el desarrollo se refleja finito y sujeto a los procesos y ciclos de la biosfera, resulta imposible ampliar el patrón de consumo del norte desarrollado porque la tierra no podría soportar dicha presión (Ángel, s.f.a.) o, dicho de otro modo, se debate que el desarrollo ya no pueda ser perdurable en el tiempo ni universalizable en el espacio, pues no existe desarrollo que incluya a más gente y, a su vez, utilice menos naturaleza (Sachs, 1996). Estos debates en torno a la relación entre una naturaleza finita y desarrollo sin límites han atravesado y configurado las discusiones del multilateralismo ambiental, especialmente a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en Estocolmo en 1972, cuando se sientan las bases que habrán de soportar la construcción del multilateralismo y la gobernanza ambiental global. En este pulso entre ambiente y desarrollo, que ya completa más de medio siglo, el ambientalismo

... rechaza la racionalidad de un sistema de un desarrollo abierto, que no tiene en cuenta la dinámica de los ecosistemas. Por otra, critica la desigual distribución de los recursos que no es otra cosa que el expolio de los países pobres y la saturación proteínica de los ricos (Ángel, s.f., p.169).

En medio de estos debates y tensiones entre ambiente y desarrollo emerge -sin llegar a resolverlas- el desarrollo sostenible, apareciendo en el famoso informe de Naciones Unidas *Nuestro futuro común* o *Informe Brundtland* de 1987, el cual progresivamente ha sido tomando como referente, objetivo y fin del multilateralismo ambiental y climático, en tanto que en todo tipo de declaraciones y tratados internacionales ambientales y no ambientales se hace explícita su mención. El éxito de su uso ha radicado en la amplitud y ambigüedad del concepto y, por tanto, en su indefinición. En palabras de Gudynas (2011), "ha sido posiblemente la amplitud de su definición lo que explica su persistente influencia" (p.120), mientras que para José Naredo (1997) el concepto no es preciso en su contenido ni en su manera de operativizarlo.

Las Naciones Unidas (1987), por su parte, plantea en el informe anotado que

Está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, duradero, o sea, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias. El concepto de desarrollo duradero implica límites - no límites absolutos, sino limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología y de la organización social y la capacidad de la biósfera de absorber los efectos de las actividades humanas. Pero tanto la tecnología como

la organización social pueden ser ordenadas y mejoradas de manera que abran el camino a una nueva era de crecimiento económico. (p.23)

Respecto de esta definición, Sachs (1996) se pregunta si al hablar de necesidades, ¿estas corresponden a las de los consumidores o a las de los desposeídos? O, de manera general, ¿a qué tipo de necesidades se están refiriendo? Por su parte, Gudynas (2011) indica que el concepto es polisémico porque a pesar de reconocerle límites al crecimiento, circunscribiéndolo a la necesidad de satisfacer las necesidades presentes y futuras, la definición zanja el debate entre crecimiento económico vs conservación en favor del primero, lo que conlleva a que dicha definición sea contradictoria porque nada físico puede crecer sin límites. Por tanto, lo que más ha aportado a sostener la idea de 'sostenibilidad' son las ideas de crecimiento y desarrollo económico (Naredo, 1997), es decir, se ha entendido que la problemática ambiental puede ser resuelta mediante el desarrollo mismo.

La anterior idea, explica "la recomendación a los países pobres de anteponer el crecimiento económico a las preocupaciones ambientales, para lograr cuanto antes los niveles de renta que, se supone, les permitirán resolver mejor su problemática ambiental" (Naredo, 1997, p.5). La aceptación de esta recomendación por los países pobres o del sur, implica asumir el *sofisma de Estocolmo*⁵: creer que la pobreza es un momento original anterior al desarrollo y no un producto del desarrollo y la explotación colonial, lo que ahonda una de las mayores problemáticas ambientales (la brecha existente entre países pobres y ricos), por la imposibilidad de extender los niveles de consumo del norte a todo el planeta bajo el actual paradigma tecnológico y las formas de organización social asociadas (Ángel, s.f.a)

En consecuencia, dada la polisemia del desarrollo sostenible y las narrativas que diversos actores buscan posicionar respecto a la sostenibilidad y acción ambiental, el desarrollo sostenible ha sido caracterizado de diferentes maneras en su contenido y alcance. Al respecto, son ilustrativas las perspectivas de desarrollo sostenible que elabora Wolfgang Sachs y las tipologías de desarrollo sustentable que establece Eduardo Gudynas.

Sachs (1996) caracteriza tres perspectivas para posicionarse respecto al desarrollo sostenible (fortaleza, astronauta y hogar), con posibilidad de moldear las relaciones

⁵ En referencia a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972, realizada en la ciudad de Estocolmo (Suecia). Este sofisma sostiene que, aunque parezca lógico sostener que hay países son pobres porque no se desarrollaron, en realidad son pobres porque otros se desarrollaron a costa de ellos.

norte-sur (marcadas por las luchas redistribucionales de cargas y beneficios entre naciones), sosteniendo que lo que es común a todas ellas es la aceptación de la finitud del desarrollo, no obstante, cada una entiende la finitud de manera diferente (ver **Tabla 1-1**).

Tabla 1-1: Comparación de las perspectivas del desarrollo sostenible

Elementos	Perspectiva fortaleza	Perspectiva astronauta	Perspectiva hogar
Alusión al término	La fortaleza es utilizada por los imperios para resguardarse de amenazas externas	Visión de la tierra como un globo que puede ser monitoreado y administrado	Busca reformar la casa (el planeta) desde un espíritu cosmopolita
Desarrollo	Restringido: perdurable sólo para el norte; el sur ya no podrá alcanzar al norte desarrollado	Planeado: uso de los recursos naturales basado en presupuestos	Sin desarrollo: abandono de la búsqueda del desarrollo
Resultado	Profundización de las crisis de naturaleza y justicia	Mantenimiento de las crisis de naturaleza y justicia	Resolución de las crisis de naturaleza y justicia
Rango de responsabilidad internacional	Reduce la responsabilidad del norte (ahora de escala global) a sus propios asuntos, de esta forma traslada la responsabilidad al sur ⁶	Ampliación del rango de responsabilidad del norte hasta que llegue al planeta entero	El norte ha superado sus límites de responsabilidad y no debe extenderla para hacerla coincidir con el radio de sus efectos
Ajuste ecológico respecto a las relaciones norte-sur	Sur: recae la carga en el sur, pues no busca una redistribución de las riquezas sino el repartimiento de los riesgos	Global: cooperación de múltiples actores políticos que permita llegar a un nuevo balance norte-sur	Norte: reducción de los efectos globales del norte al radio real de su responsabilidad y pago de la deuda ecológica
Solución a las crisis de naturaleza y justicia	Reinterpretar la naturaleza como capital natural, por tanto, el crecimiento económico es parte de la solución	Una revolución de la eficiencia para seguir creciendo: en lugar de la máxima explotación la óptima explotación de la naturaleza	Una revolución de la suficiencia (bienestar) que a su vez defina la revolución de la eficiencia. Implica una transformación cultural
Actores	Clases altas	Clases altas y medias	Clases empobrecidas
Conocimientos	Científico	Científico	Pluralidad de saberes

Elaboración propia a partir de Sachs (1996)

⁶ Adicionalmente, “[en] esta perspectiva el sur debe ser urgido a actuar responsablemente, mientras el norte es considerado como el hogar de la razón, la estabilidad y, por qué no, de la limpieza. Se construye un relato sobre cuáles de los efectos son reinterpretados como causas; uno ve los peligros ambientales, la pobreza y la desestabilización no como parte de los efectos globales del norte, sino que localiza sus orígenes en el Tercer Mundo” (Sachs, 1996, p.30). De este modo, el norte define el problema y también su solución: inversión y transferencia de conocimientos y tecnologías del norte hacia el sur.

De otro lado, Eduardo Gudynas (2011) caracteriza tres corrientes de desarrollo sustentable (débil, fuerte y superfuerte) que comparten más similitudes que diferencias respecto a las perspectivas de desarrollo sostenible propuestas por Sachs (ver **Tabla 1-2**).

Tabla 1-2: Atributos de las corrientes del desarrollo sostenible

Elemento	Sustentabilidad débil	Sustentabilidad fuerte	Sustentabilidad superfuerte
Desarrollo	Crecimiento material	Crecimiento material y bienestar social	Calidad de vida, calidad ecológica
Naturaleza	Capital natural	Capital natural, capital crítico	Patrimonio natural
Valoración	Instrumental	Instrumental, ecológica	Múltiples valores humanos; valores intrínsecos
Perspectiva sobre la naturaleza	Antropocéntrica	Antropocéntrica	Biocéntrica
Actores	Consumidores	Consumidor, ciudadano	Ciudadano
Escenario	Mercado	Sociedad	Sociedad
Saber científico	Conocimiento privilegiado	conocimiento privilegiado	Pluralidad de conocimientos
Otros saberes	Ignorados	Minimizados	Respetados, incorporados
Prácticas	Gestión Técnica	Gestión técnica consultiva	Política Ambiental
Definición	Pese a aceptar la crisis ambiental, considera que es factible solucionarla mediante reformas al estilo de desarrollo, mediante una mixtura de una economización de la naturaleza y medidas técnico-científicas	El ingreso de la naturaleza no es suficiente y pese a que considera a la naturaleza como capital natural promueve el aseguramiento de componentes críticos de los ecosistemas	Afirma que existen valoraciones diferentes a las económicas y ecológicas, promoviendo que la naturaleza tiene valores propios que reclaman mayor alcance. Es una crítica profunda al desarrollo actual

Adaptado de Gudynas (2011)

En relación con las corrientes de sustentabilidad, Gudynas advierte (2011) que de alguna manera se incluyen una dentro de la otra, de tal manera que estas corrientes no son opuestas entre sí: así, la sustentabilidad fuerte contiene de la sustentabilidad débil la valoración económica, pero le agrega la ecológica, y por su parte, la sustentabilidad superfuerte contiene dichas valoraciones, pero incorpora otros tipos de valoraciones diferentes a la económica y ecológica.

Cabe destacar, en este punto, que el término sustentabilidad se asimila al término sostenibilidad y viceversa, pues son conceptos que suelen utilizarse indistintamente y a menudo se utilizan de forma intercambiable. No obstante, el término sustentabilidad

ambiental unido al de ambiente, es decir, la sustentabilidad ambiental, se conecta o se relaciona de manera directa a la perspectiva hogar y a la sustentabilidad superfuerte, dado que la sustentabilidad ambiental plantea abandonar el paradigma del crecimiento económico y se orienta a la transformación de las estructuras y dinámicas de poder del desarrollo convencional que minimiza, invisibiliza y excluye los saberes, las prácticas y las culturas locales (de donde pueden devenir otros órdenes civilizatorios más allá del desarrollo sostenible contenido en el *Informe Brundtland*), además de generar y profundizar la crisis ambiental y de justicia actual.

De este modo, la sustentabilidad ambiental implica ir más allá de la eficiencia en el uso de los recursos, por lo que ésta supone una crítica a las bases culturales y epistemológicas del desarrollo a partir de la diversidad cultural del mundo (Leff, 2004). Por tanto “es desde lo local y su valoración cultural como nos podemos acercar a lo global, sin perder siempre su perspectiva y su especificidad” (Bermúdez, 2016, p.33).

Planteado lo anterior, a continuación, se abordan dos ejes teórico-conceptuales que permiten situar y comprender de manera más concreta el análisis crítico del multilateralismo climático desde la gobernanza global. Estos ejes son: (1) las asimetrías en el sistema mundo moderno/colonial, y (2) el multilateralismo ambiental y climático y la gobernanza global.

1.2. Asimetrías del sistema-mundo moderno/colonial

Para el abordaje del primer eje teórico y conceptual se proponen los siguientes momentos: en primer lugar, se realiza una aproximación a las perspectivas sobre el sistema mundo y su incidencia en las brechas presentes al interior del escenario multilateral. Seguidamente, se sitúa históricamente el desarrollo del sistema mundo y su expresión en la colonialidad de la naturaleza.

1.2.1. El sistema-mundo moderno/colonial y el patrón de poder mundial

Durante el siglo XX y XXI se ha propuesto el análisis desde la escala global para dar cuenta de las transformaciones y cambios que han sucedido en la historia del mundo, en especial a partir del surgimiento del capitalismo, así como de la conquista y colonización de América, *Abya Yala*. Dentro de estas corrientes de pensamiento se encuentra la teoría de la dependencia, el análisis de los sistemas-mundo moderno y el sistema mundo moderno/colonial por parte de los teóricos del programa de investigación

Modernidad/Colonialidad⁷, las cuales consideran que la unidad de análisis bajo la escala de los Estados Nacionales no es adecuada para explicar los cambios y transformaciones de la historia mundial, pues pareciera dar a entender que los cambios que operan al interior de cada frontera nacional estuvieran desconectados entre sí, por el contrario, “la realidad social en que vivimos y determina cuáles son nuestras opciones no ha sido la de los múltiples Estados Nacionales de los que somos ciudadanos sino algo mayor, que hemos llamado sistema-mundo” (Wallerstein, 2005).

Desde esta perspectiva, la teoría de la dependencia⁸ caracterizó al capitalismo como un sistema sustentado en una relación dialéctica entre el centro y la periferia, caracterizada por el intercambio económico desigual. Dicha teoría sostiene que el “subdesarrollo ha sido y es (...) generado por el mismo proceso histórico que genera también el desarrollo económico: el desarrollo del propio capitalismo” (Gunder, 1967, p.165). En ese sentido, la dependencia es la “relación de subordinación entre naciones formalmente independientes, en cuyo marco las relaciones de producción de las naciones subordinadas son modificadas (...) para asegurar la reproducción ampliada de la dependencia” (Marini, 2015). Lo anterior, en un proceso dentro de la división internacional del trabajo, donde los países periféricos devienen en extractores de materias primas y productores de alimentos para las potencias industrializadas, mediante la explotación de la fuerza de trabajo por parte de las burguesías nacionales (Marini en Ramírez, 2020).

En todo caso, vale la pena mencionar los aportes de Aletta Biersack (2011) quien sostiene, citando a Wolf, que la ecología política, entendida como el estudio de las relaciones de poder que median las relaciones humano-medio biofísico, tiene sus orígenes tanto en el sistema-mundo como la teoría de la dependencia (neo-marxistas), todo lo cual trae consigo una implicación para la ecología pues lo local queda “subordinado a un sistema global de relaciones de poder y debe entenderse por completo con respecto a tal sujeción” (Biersack, 2011,p.144).

Aun así, pese al reconocimiento de los aportes que dichas perspectivas hacen al corpus de la ecología política, subrayando la centralidad que tienen las conexiones transnacionales construidas por los poderes hegemónicos del centro (euro-americanos),

⁷ Este surgió en América Latina a fines del siglo XX y principios del XXI. Algunos de sus más destacados autores son Aníbal Quijano, Walter Mignolo, Enrique Dussel, Edgardo Lander, Nelson Maldonado, entre otros, los cuales analizan las relaciones entre las relaciones entre modernidad y colonialidad.

⁸ La teoría de la dependencia fue desarrollada por autores como Raúl Prebisch, Theotonio Dos Santos, Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, en las décadas de 1960, 1970 y 1980, argumentando que, en el marco de la división internacional del trabajo, el subdesarrollo de los países periféricos es producto de su dependencia o subordinación a los países centrales.

Biersack (2011) señala que no se puede olvidar que la actividad de base/resistencia es igual de importante para “comprender cómo se crean, refuerzan, contestan o repelen los espacios transnacionales del capitalismo y el colonialismo” (p.155). En últimas, el llamado teórico de la autora es a entender el *lugar* no como el otro de la globalidad o lo local sino como el sitio establecido de articulación e interacción local-global (donde lo extralocal es tan constitutivo del lugar como lo local) y donde las narrativas, lo histórico vivido, se deben particularizar con el fin de aportar a la reconceptualización de los procesos globalizadores desde miradas no verticales que permitan, así, dar cabida a la agencia de los actores y sus historias.

De otro lado, al establecer su énfasis en los asuntos económicos, la teoría de la dependencia terminó por marginar las dimensiones epistemológicas y simbólicas de producción del orden mundial. No obstante, fue un importante insumo para la formulación de nuevas propuestas como el sistema-mundo de Immanuel Wallerstein y su acento colonial por parte de los teóricos del programa de investigación Modernidad/Colonialidad.

Para Wallerstein (2005), Quijano (1992), Mignolo (1992) y otros, el actual sistema-mundo moderno surgió en el siglo XVI, estableciéndose -inicialmente- en algunas partes de Europa y de América (con la conquista de este último continente), de donde se expandió posteriormente, hasta alcanzar todas las regiones del mundo, incorporando a Asia y África como colonias y ampliando la dominación europea a los descendientes Euro-norteamericanos y a Japón (país que nunca fue colonizado). En este proceso, Quijano y Wallerstein (1992) plantean que la conquista y colonización de América ha sido el hecho constitutivo del moderno sistema-mundo, porque posibilitó la existencia de una economía-mundo capitalista.

Adicionalmente, Aníbal Quijano advierte que la experiencia del colonialismo fue paralela y complementaria a la de la modernidad y, en consecuencia, “la modernidad fue también colonial desde su punto de partida” (Quijano, 2014a, p.796). Este acento puesto en la experiencia colonial y sus consecuencias en la configuración del orden mundial a partir del siglo XVI, permite hablar del sistema-mundo como moderno pero también como colonial, es decir, como sistema-mundo moderno/colonial (Mignolo, 2000), aspecto que se retomará más adelante.

Wallerstein (2005), por su parte, caracteriza el moderno sistema-mundo como una economía-mundo capitalista en la que existe una división del trabajo, la cual supone un intercambio de bienes y un flujo constante de capital y trabajo, dando prioridad a la acumulación incesante de capital en detrimento de los procesos que actúan de manera

diferente. De manera central, incorpora los aportes de la teoría de la dependencia sobre el centro y la periferia, sumando la figura de semiperiferia.

En profundidad,

Lo que queremos decir por centro-periferia es el grado de ganancia del proceso de producción. Puesto que la ganancia está directamente relacionada al grado de monopolización, lo que esencialmente significamos por procesos de producción centrales son aquellos controlados por cuasimonopolios. Los procesos periféricos son entonces los verdaderamente competitivos. Cuando ocurre el intercambio, los productos competitivos están en una posición más débil y los cuasimonopolios en una posición más fuerte. En consecuencia, hay un flujo constante de plusvalía de los productores de productos periféricos hacia los productores de productos centrales. Esto es lo que se ha denominado intercambio desigual (Wallerstein, 2005, p.22).

Otro elemento a destacar, es que Wallerstein (2005) sostiene que el sistema mundo-moderno se sostiene no sólo por la división del trabajo y la visión relacional entre centro y periferia, sino también por la conjunción entre el universalismo y el antiuniversalismo. Por un lado, por universalismo se entiende la prioridad de reglas generales por encima de intereses particulares (por ejemplo, la igualdad ante la ley, el casamiento por amor, la meritocracia, etc.), es decir, son normas en las que la mayoría de personas afirma creer, no obstante, en la práctica están lejos de ser respetadas en su totalidad. De otro lado, por antiuniversalismo se entienden las normas negativas que la mayoría de personas niegan creer, como el racismo, el sexismo, el especismo, entre otras, no obstante, son normas que existen para justificar los rangos inferiores de la sociedad (Wallerstein, 2005) y, con ello, legitimar y reproducir las asimetrías presentadas en la política global.

Adicionalmente, en la medida en que se configuraba y expandía, el desarrollo histórico del sistema-mundo moderno/colonial implicó un patrón de poder mundial con dos ejes fundamentales de operatividad:

De una parte, la codificación de las diferencias entre conquistadores y conquistados en la idea de raza, es decir, una supuesta diferente estructura biológica que ubicaba a los unos en situación natural de inferioridad respecto de los otros. Esa idea fue asumida por los conquistadores como el principal elemento constitutivo, fundante, de las relaciones de dominación que la conquista imponía. Sobre esa base, en consecuencia, fue clasificada la

población de América, y del mundo después, en dicho nuevo patrón de poder. De otra parte, la articulación de todas las formas históricas de control del trabajo, de sus recursos y de sus productos, en torno del capital y del mercado mundial (Quijano, 2014a, p.778).

La idea de raza también implicó la naturalización de las relaciones coloniales de dominación entre europeos (posteriormente occidente y actualmente norte global), generando una distribución de la población en diferentes roles, lugares y rangos del nuevo orden mundial (Quijano, 2014a). De manera complementaria, formas de trabajo como la servidumbre, la esclavitud, la reciprocidad, la pequeña producción mercantil y el salario quedaron articuladas a la relación capital-salario o capital y al mercado mundial (Quijano, 2014a).

Esa idea de raza, en cuanto a la clasificación y a la jerarquización de la población mundial, como en el control de todas las formas de trabajo por el capital, permite que

...cada ámbito de existencia social está bajo la hegemonía de una institución producida dentro del proceso de formación y desarrollo de este mismo patrón de poder. Así, en el control del trabajo, de sus recursos y de sus productos, está la empresa capitalista; en el control del sexo, de sus recursos y productos, la familia burguesa; en el control de la autoridad, sus recursos y productos, el Estado-nación; en el control de la intersubjetividad, el eurocentrismo (...) cada una de esas instituciones existe en relaciones de interdependencia con cada una de las otras. Por lo cual el patrón de poder está configurado como un sistema (Quijano, 2014a, p.793)

Aunque “el colonialismo político fue eliminado [y posteriormente la esclavitud], la relación entre la cultura europea, llamada también "occidental", y las otras, sigue siendo una relación de dominación colonial” (Quijano, 1992, p.12). Dicha dominación produjo las actuales discriminaciones sociales codificadas como “raciales”, étnicas, “antropológicas” o nacionales, entendiéndose como relaciones de subalternidad respecto a la mirada europea e incluso interiorizada por los sujetos colonizados (Quijano, 1992) o subalternizados.

La relación de dominación no se limita, entonces, a una relación exterior o a la subordinación de las otras culturas frente a la europea, sino que también es una relación interior como colonización del imaginario de los dominados (Quijano, 1992). De este modo, la dominación colonial se concretó, al momento de Europa constituirse en el encuentro con el otro (lo no europeo), al hacer de ese encuentro una relación de

jerarquías, en las que las demás culturas se presentan como no racionales, por tanto inferiores por naturaleza y objetos de dominación, lo que niega que el proceso de conocimiento sea dado desde la intersubjetividad y el diálogo intercultural, creando una relación entre sujeto (Europa) y objeto (las demás culturas) (Quijano, 1992).

El patrón de poder mundial también ha implicado una dominación en el campo del conocimiento y el saber, pues ha construido una “racionalidad o perspectiva de conocimiento que se hace mundialmente hegemónica colonizando y sobreponiéndose a todas las demás, previas o diferentes, y a sus respectivos saberes concretos, tanto en Europa como en el resto del mundo” (Quijano, 2014a, p.798-799). Dicha orientación puede extrapolarse en la aparente dicotomía cultura-naturaleza que también se puede expresar en otros términos como centro-periferia, metrópoli-satélite, desarrollo-subdesarrollo, moderno-premoderno, europeo-no europeo, civilizado-salvaje, objeto-sujeto, donde en términos culturales el sujeto es el europeo que toma como objeto de estudio y dominación a las otras culturas, entre otras contraposiciones socialmente construidas que están atravesadas por narrativas de dominación.

Continuando con el asunto de la colonialidad del saber, Wallerstein (2005) indica que la economía-mundo capitalista se sostiene gracias a la división del saber en dos culturas: las ciencias de un lado y las humanidades por el otro. De este modo, donde antes la “búsqueda de la verdad, lo bueno y lo bello estaba intrínsecamente relacionada, cuando no era idéntica [,] ahora los científicos [insisten] en que su trabajo no tenía nada que ver con la búsqueda de lo bueno o lo bello, sino, simplemente, con lo verdadero” (Wallerstein, 2005, p.6.). Bajo esta división del conocimiento, se defienden las posiciones de neutralidad del conocimiento científico y la tecnocracia.

De manera complementaria, Europa, bajo el patrón de poder mundial, concentró el control de todas las formas de subjetividad, de cultura y por tanto de producción de conocimiento (Quijano, 2014), imponiendo una imagen de totalidad social que fue y es reduccionista de la multiplicidad cultural y de producción de conocimientos, asumiendo de esta una imagen organicista, compatible con el paradigma general de conocimiento sujeto-objeto. De acuerdo con estas ideas en

...la imagen organicista de la totalidad, la parte rectora, el cerebro del organismo total, era Europa. Y en cada parte colonizada del mundo, los europeos.

De ese modo, en fin, aquellas ideas de totalidad que elaboraban una imagen de la sociedad como estructura cerrada, articulada en un orden jerárquico, con relaciones funcionales entre las partes, presuponían una lógica histórica única

para la totalidad histórica, y una racionalidad que consistía en la sujeción de cada parte a esa lógica única de la totalidad. (...) Nada sorprendente, en consecuencia, que la historia fuera concebida como un continuum evolutivo desde lo primitivo a lo civilizado; lo tradicional a lo moderno; de lo salvaje a lo racional; del precapitalismo al capitalismo, etc. Y que Europa se pensara a sí misma como espejo del futuro de todas las demás sociedades y culturas; como el modo avanzado de la historia de toda la especie. Lo que no deja de ser sorprendente, de todos modos, es que Europa lograra imponer ese espejismo a la práctica totalidad de las culturas que colonizó. Y mucho más, que semejante quimera sea aún hoy tan atractiva y para tantos (Quijano, 1992, p.18).

Así, la colonialidad del poder consiste en una matriz que despliega un patrón de poder mundial que atraviesa los distintos ámbitos de la vida humana: la economía, la sexualidad y el género, la autoridad colectiva o el Estado, el conocimiento y, como se verá más adelante, la relación ser humano-naturaleza.

1.2.2. Breve desarrollo histórico del sistema-mundo moderno/colonial

Wallerstein (2005) identifica dos formas en las que un Estado puede convertirse en dominante en el sistema-mundo moderno. Una es transformar la economía-mundo en un imperio-mundo con una sola autoridad política para todo el sistema (intentos realizados, sin éxito, por Carlos V en el siglo XVI, Napoleón en el siglo XIX y Hitler en el siglo XX). La otra forma es conseguir la hegemonía, es decir, que un Estado logre dominar, por un periodo determinado, la economía-mundo, estableciendo las reglas del sistema interestatal en aras de lograr sus objetivos políticos sin recurrir al uso frecuente de la fuerza, conforme va configurando el lenguaje cultural del mundo, lo cual se ha presentado en tres momentos: con las Provincias Unidas (hoy Países Bajos) en el siglo XVII, con el Reino Unido en el siglo XIX y con los Estados Unidos desde mediados del siglo XX.

Esta posición de liderazgo hegemónico se consigue mediante el despliegue de las fuerzas productivas y por medio de diversos procesos de subjetivación activados discursivamente, con el fin de reproducir la concepción de superioridad que la potencia se confiere así misma en un determinado momento histórico, a la vez que le adjudica a la periferia una representación inferiorizada de sus poblaciones y territorios bajo el

criterio de raza/etnia del patrón de poder mundial (Ramírez, 2020). Según lo anterior, para Porto Gonçalves (2015)⁹

Así como la primera colonialidad, bajo hegemonía ibérica, se afirmó en nombre de la fe cristiana, y la segunda colonialidad, bajo hegemonía de Europa Norte Occidental, se afirmó en nombre de la fe en la ciencia -olvidando que la fe en la ciencia no es ciencia, es fe-; la tercera colonialidad, bajo hegemonía estadounidense, sobre todo en la post guerra, se afirmó en nombre de la idea del desarrollo. Así como un día los europeos colocaron la idea de catequizar y colonizar el mundo, ahora quieren desarrollarlo, esto es, conducir a todo el mundo hacia su idea de desarrollo. La idea es rigurosamente colonial (p.158).

La hegemonía estadounidense del sistema-mundo moderno/colonial, por su parte, es caracterizada por Mignolo (2000) como un colonialismo sin territorialidad, dado que no posee colonias y actúa en el marco formal de un sistema interestatal de Estados formalmente independientes y soberanos¹⁰. Dicha hegemonía se refleja al considerar su alta capacidad militar y sofisticación tecnológica, aunado al control del sistema económico y financiero mundial (imponiendo el dólar como moneda-mundo), la creación de instituciones multilaterales y globales como la Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional y la OTAN, que expresan su autoridad global desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Situación reforzada, a finales del siglo XX, con la implosión de la Unión Soviética, lo cual dejó a los Estados Unidos, de un lado, sin un adversario geopolítico fuerte y, de otro lado, a que muchos de los antiguos países socialistas cayeran en su esfera de influencia (Mondragón y Buleje, 2022, 5 de septiembre).

Al respecto, Wallerstein (2005) señala que, partir de la década de 1970, en la economía-mundo capitalista se ha presentado una crisis por la disminución de la tasa de ganancia del capitalismo, a la que el centro del sistema-mundo ha enfrentado mediante el neoliberalismo, con las empresas transnacionales y el capital financiero como sus principales actores, a través de la reducción de los niveles de remuneración y la dislocación de la producción mundial, la reexternalización de los costos de producción y la reducción del gasto social.

⁹ A diferencia de Wallerstein, quien no reconoce la dominación Ibérica como primer momento hegemónico, Porto Gonçalves la reconoce como la primera colonialidad, según sus palabras. Además, desarrolla como segunda colonialidad, la primera y segunda hegemonía propuesta por Wallerstein (la de los Países Bajos e Inglaterra respectivamente, señalándolas como la hegemonía de la Europa Norte Occidental).

¹⁰ Aunque en la práctica conserva tres territorios pendientes por descolonizar, en los términos fijados en la Resolución 154 aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas en 1960, esto es Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Guam y la Samoa Americana (Gil, 2019)

Esta ofensiva tomó muchas formas. El centro abandonó el tema del desarrollo (como manera de sobreponerse a la polarización global) y lo reemplazó con el tema de la globalización, la que demandaba, en esencia, la apertura de todas las fronteras para el libre flujo de mercaderías y capital (pero no del trabajo). El régimen de Thatcher en el Reino Unido y el régimen de Reagan en los Estados Unidos asumió el liderazgo en la promoción de estas políticas, que fueron denominadas "neoliberalismo" en la teoría y "el consenso de Washington" como política. El Foro Económico Mundial en Davos fue el lugar de promoción de la teoría y el Fondo Monetario Internacional y la recientemente establecida Organización Mundial del Comercio se convirtieron en los principales implementadores del consenso de Washington (Wallerstein, 2005, p.60).

No obstante, esta crisis no solo es una crisis económica sino también una crisis de civilización en la que se articulan distintas crisis como la alimentaria, bélica, ecológica, migratoria, epistémica, etc., todo lo cual cuestiona la hegemonía de los Estados Unidos en el sistema-mundo moderno/colonial y pone de presente la necesidad de pensar que un "periodo de transición de un sistema a otro es un período de grandes luchas, de gran incertidumbre, y de grandes cuestionamientos sobre las estructuras del saber" (Wallerstein, 2015, p.63). La crisis civilizatoria también cuestiona de manera profunda, respecto al patrón de poder mundial, el *ethos* mismo de la modernidad que dio lugar a la mundialización del capitalismo como sistema-mundo que explica al mundo y produce sus sentidos, por tanto, lo que se está disputando (o cuestionando) es la posibilidad o no de una posible reinención de los cimientos civilizatorios (Ceceña, en Ramirez, 2020).

La narrativa que acompaña a la actual fase neoliberal del patrón de poder mundial es la del desarrollo sostenible¹¹, que implica la resolución de la crisis ambiental (que se puede asimilar como crisis civilizatoria) mediante la profundización de las relaciones mercantiles, como se discutió anteriormente. Adicionalmente, el sistema-mundo moderno/colonial expresa una dinámica de procesos de clasificación, desclasificación y reclasificación social de la población y territorios en medio de las disputas por la hegemonía mundial (Quijano, 2014b), por lo que

la nueva fase del patrón de poder mundial está marcada por la irrupción del *capitalismo con características chinas* en el mercado mundial, el cual aunque

¹¹ Los conceptos de desarrollo sostenible débil y desarrollo sostenible fuerte, así como las perspectivas de desarrollo de fortaleza y astronauta descritos en la sección anterior, pueden ser vistos como procesos que terminan favoreciendo la reexternalización de los costos de producción del sistema capitalista.

pone en cuestión el carácter eurocéntrico del patrón de poder global, profundiza la inserción subordinada en la economía mundial de los países subalternizados (...) en las dinámicas de dominación y explotación de sociedades y naturaleza (Ramírez, 2020, p.68).

La posible transición, la disputa actual por la hegemonía, a la que se hace referencia, esto es del Sistema Mundo Occidental al Sistema Mundo Euroasiático (Mondragón y Buleje, 2025, 5 de septiembre) liderado por China, Rusia e India e impulsado desde Los BRICS¹², mantendría -en todo caso- la actual economía-mundo como capitalista. Otra posible transición puede ser la derivada de la izquierda y los movimientos sociales bajo el lema “otro mundo es posible”, proveniente del Foro Social Mundial o de las Conferencias Mundiales de los Pueblos sobre el Cambio Climático (Cochabamba, 2010; Tiquipaya, 2015), las cuales se sintonizan con las propuestas, ya no coloniales, del desarrollo sostenible súper fuerte y la perspectiva de desarrollo hogar descritas en la sección anterior, al proponer el reconocimiento de la Madre Tierra como un ser vivo con el que se debe convivir bajo relaciones de complementariedad, interdependencia y espiritualidad, mediante la revalorización y recuperación de los saberes y prácticas ancestrales.

1.2.3. Colonialidad de la naturaleza

Como se mencionó anteriormente, un ámbito de expresión del patrón de poder del sistema-mundo moderno/colonial es la relación entre ser humano-naturaleza, la cual refleja la dicotomía epistémica eurocéntrica moderna entre cultura y naturaleza, lo cual significa que esta última sea vista como un objeto de apropiación, dominación y explotación, que margina, rechaza y elimina la intersubjetividad y las cosmovisiones de otras culturas que ven, sienten, comprenden y piensan la naturaleza como algo que no les es exterior, dando como resultado un intercambio ecológico desigual o una apropiación desigual de la naturaleza (la cual resulta además de antropocéntrica y eurocéntrica, científicista y utilitarista). Es decir, el resultado es una “distribución jerárquica del usufructo de los bienes y servicios ecosistémicos, por un lado, y de los riesgos y afectaciones ambientales, por el otro” (Machado, 2010, p.35).

La concepción colonial de la naturaleza es producto de la filosofía de la Ilustración que la despoja de su halo mágico-sagrado-significante y, por tanto, permite caracterizarla,

¹² El grupo de países conformado inicialmente por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (de allí sus siglas). Desde el primero de enero de 2024 se incorporaron al grupo Egipto, Irán, Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita y Etiopía. Este grupo ha emergido como un actor significativo en la política y economía global del siglo XXI.

de un lado, como fuerza exuberante que amenaza la vida y, de otro lado, como fuente inagotable de recursos (Machado, 2010) que debe ser explotada para satisfacer la idea de progreso. De esta manera, los procesos de saqueo de recursos de la periferia hacia el centro han estado permeados por una narrativa en la que se caracteriza a la naturaleza como inexplorada, salvaje o primitiva, y, por tanto, a la espera de ser conquistada, civilizada y, en tiempos recientes, desarrollada, conservada y usada de manera sostenible, al igual que los pueblos colonizados que debían ser cristianizados, ilustrados o desarrollados (Ramírez, 2020). Asimismo, este proceso desacralizador de la naturaleza implicó, para el campo de la economía, pasar de una economía centrada en los valores de uso (considerando su sustrato ecológico) a una centrada en los valores de cambio sin conexión con su sustento ecológico, cuyo objetivo final es el crecimiento económico.

En este proceso, el capitalismo “instituye las formas modernas de representación, apropiación y disposición tanto de la naturaleza interna (cuerpos, trabajo, agencialidades) como de la naturaleza externa (materiales, energía, territorios) para la realización de la acumulación del valor” (Machado, 2010, p. 40).

Según Ramírez (2020), “el mismo proceso de subalternización que recae sobre determinados sujetos, clasificados como *inferiores* en virtud de su raza/etnia, recae sobre los territorios que habitan, lo cual facilita, legitima y reproduce su explotación” (p.73), como efecto directo de la organización social producto de la colonialidad. Como resultado de este proceso de clasificación y organización social del sistema-mundo moderno/colonial, el patrón de poder mundial capitalista que constituye una división internacional del trabajo, también constituye una división internacional de la naturaleza en virtud de la incorporación inferiorizada de la naturaleza de las periferias del sistema-mundo (Cornil, en Ramírez, 2020). Esta división, contempla una especialización del Norte en la producción de mercancías tecnológicas y del Sur en mercancías naturales (Leff en Machado, 2010).

En tiempos recientes, con el ascenso de la fase neoliberal del capitalismo y la mundialización del capital, se han generado procesos de (re)colonización de la naturaleza, en una fase marcada por el discurso del *desarrollo sostenible* que ha contribuido a minimizar la preocupación por la crisis ambiental y los límites físicos del crecimiento económico. En tal sentido, para Machado (2010)

La eliminación de las barreras estatales y las transformaciones tecnológicas - sobre todo en el área de la biotecnología y el desarrollo de nuevos procesos extractivos que intensifican la captación y manipulación de la naturaleza a

escalas micro(nanotecnología) y macro (información geosatelital, infraestructuras e ingeniería de gran escala, etc.)-, instituyeron un nuevo estadio en el acceso, control y disponibilidad del capital sobre 'recursos' claves, como la biodiversidad, la riqueza genética vegetal y animal, las fuentes de energía y los materiales críticos del mundo mineral (p.41).

En esta nueva reconfiguración del capital, la naturaleza viene siendo subalternizada y apropiada bajo nuevas narrativas como la economía verde y el capital natural, además de la ya mencionada del desarrollo sostenible, las cuales llegan a reemplazar el antiguo imperativo de la explotación de la naturaleza subsumida al desarrollo económico, de tal forma que "el nuevo imperativo global de la 'conservación' y el 'uso sustentable' viene a constituir una alteración morfológica dentro del mismo paradigma colonial-capitalista de designación de la naturaleza, ahora en términos de 'escasez' y 'competencia darwiniana' por los 'recursos'" (Machado, 2010, p.43). En otras palabras, pasar "de una naturaleza concebida como fuente exterior (supuestamente inagotable) de 'recursos', (...) a una noción de 'naturaleza capitalizada'" (Martin O'connor, en Machado, 2010, p.43) que supone que las prácticas conservacionistas son objeto y medio de reproducción del capital, representando a la naturaleza como reserva de capital y generando valoraciones económicas de asignación de precios a todos los procesos ecológicos: el patentamiento de especies y las cuotas de contaminación son ejemplos de este tipo de naturaleza capitalizada (Machado, 2010).

Finalmente, la colonialidad de la naturaleza, desde la ecología política, puede ser interpretada bajo conceptos como el de la distribución ecológica que busca dar explicación a la carga desigual de los costos ecológicos y sus efectos, de tal forma que se comprendan las externalidades ambientales y su influencia en distintos movimientos ambientales como los de resistencia al neoliberalismo y los de justicia ambiental (Leff, 2003). En tal dirección, la distribución ecológica designa "las asimetrías o desigualdades sociales, espaciales, temporales en el uso que hacen los humanos de los recursos y servicios ambientales, comercializados o no, es decir, la disminución de los recursos naturales (incluyendo la pérdida de biodiversidad) y las cargas de la contaminación" (Martínez-Alier en Leff, 2003, pp. 19-20).

La connotación de la ecología política posibilita la emergencia de narrativas y la agencia de actores no inscritos en la lógica capitalista, de importancia para la construcción de otros órdenes necesarios al momento de enfrentar la crisis climática, crisis que crea un cimbronazo (cada día mayor) a las bases que sostienen el sistema-mundo de los últimos cinco siglos. En este orden de ideas, la ecología política emerge "en un nuevo espacio

donde el destino de la naturaleza se juega en un proceso de creación de sentidos-verdades y en sus respectivas estrategias de poder” (Leff, 2003, p.35). Al respecto, el concepto de Gobernanza Climática Global ayuda a comprender esta disputa por el sentido y reconfiguración del orden mundial, lo cual será objeto de discusión en la siguiente subsección, enmarcándolo en los debates alrededor del multilateralismo.

1.3. El multilateralismo y la gobernanza global en materia climática

Dado que el Estado-nación es un actor destacado para el multilateralismo y la política global, conviene situar algunas miradas respecto a su desarrollo y sus limitaciones en lo que toca al entendimiento de la dinámica que este sigue en la configuración de la respuesta a la crisis climática, para pasar -posteriormente- a la comprensión del multilateralismo y la gobernanza ambiental en materia climática.

En este sentido, es importante destacar que la formación del Estado-nación es una experiencia histórica desarrollada por medio de tres vías: la vía de la coerción (ej. Rusia), la vía del capitalismo (ej. Países Bajos) y la vía de la coerción capitalizada (ej. Francia), las cuales posibilitaron la concentración de aspectos como el uso de la fuerza, la tributación y la justicia, en un sistema burocratizado diferenciado del resto de la sociedad, siendo este un rasgo que caracteriza a los Estados modernos (Tilly, 1992). Este modo de hacer la política dio origen, una vez concluida la guerra de los 30 años (1618-1648) en Europa, a la formación de un sistema de Estados europeos que estableció la idea de la soberanía a través del tratado de paz de Westfalia: sistema en el que cada Estado es soberano en su territorio, idea contraria a proyectos universalistas de la época como el Sacro Imperio Romano y el Papado.

La idea de la soberanía westfaliana que se extendió por todo el mundo, con la consolidación de *Occidente* como centro del sistema-mundo moderno/colonial y con los procesos de descolonización política en América, África y Asia, implica que el sistema interestatal esté

...caracterizado por Estados concebidos como entidades políticas soberanas, asentado en el principio del reconocimiento a la igualdad legal entre cada uno de los Estados y el respeto al principio de no intervención. El sistema westfaliano supone que sus partes constitutivas, esto es, los Estados soberanos, son capaces de ejercer control genuino sobre al menos la mayor parte de su territorio y población, de actuar como entidades soberanas en el sentido de cooperar con

otros Estados, de gobernarse como un Estado de derecho y de respetar las obligaciones internacionales. (Rojas, 2007, p.78)

Derivado de lo anteriormente expuesto, teorías de las relaciones internacionales como el realismo, el neorrealismo o el liberalismo, consideran al Estado-nación como la unidad básica de análisis, es decir, consideran que el Estado es el principal actor de la comunidad internacional, asumiendo que sus fronteras coinciden con los procesos económicos, sociales y políticos. De allí que asuman que las explicaciones sobre las dinámicas globales puedan hacerse tomando como referente central a dicha unidad de análisis, lo cual viene a conocerse como nacionalismo metodológico, base del multilateralismo. Este marco de análisis concibe la soberanía nacional como un juego de suma cero en el que un Estado tendrá más soberanía en la medida en la que otro la pierde.

No obstante, el sistema interestatal pocas veces ha correspondido con el ideal de la soberanía y su principio de no intervención, razón por la que el modelo en el que se basa ha sido criticado porque se ha entendido como un proyecto acabado de estatalidad (ahistórico) que solo reconoce Estados soberanos y no contempla un contexto político e histórico más amplio, como la herencia colonial que asigna y da forma y posición a los Estados, reforzando una visión atomista en relación con el sistema internacional (Rojas, 2007). Al contrario, la globalización ha permitido acortar tiempos y distancias en la configuración de una sociedad global, ocasionando una transformación significativa de los Estados nacionales, que va más allá del aumento de la interdependencia de éstos en la formación de las instituciones globales.

Al respecto, Sassen (2007) señala que la globalización “trasciende el marco exclusivo del Estado-nación y al mismo tiempo habita parcialmente los territorios y las instituciones nacionales” (p.4), por lo que actualmente no es posible concebir a los Estados-nación como una unidad cerrada (en sentido estricto nunca lo han sido) con autoridad única en el territorio que lo define, pues cada vez es más frecuente encontrar fenómenos de localización de lo global y desnacionalización de lo nacional.

De acuerdo con lo anterior, hoy en día la exigencia de una soberanía plena es algo que ni siquiera las grandes potencias pueden seguir reclamando, toda vez que el mundo está abierto, la economía abarca el planeta y la sociedad global funciona como una red (Rojas, 2007). Esto implica que la “política global no es simplemente una ampliación de la política internacional entendida como un juego interestatal, [pues] ella conlleva una transformación en la naturaleza misma del ejercicio del poder” (Rojas, 2007, p.85).

Por su parte, Ulrich Beck (2004), analiza el momento presente como una *política de las fronteras*, aún incomprendida, la cual viene a ser una mezcla entre fronteras viejas, nuevas y desaparecidas y dinámicas entendidas ya no nacionalmente sino transnacionalmente, las cuales se encuentran en el marco de referencia de una política anterior mundial. En tal dirección, Ulrich (2004), plantea que han existido dos tesis frente a la globalización, la primera, la entiende como una interdependencia creciente, flujos transfronterizos y entrelazamientos entre los espacios sociales de los Estados nacionales, la cual es defendida por autores como Held y Beisheim, mientras que la segunda da prioridad a la idea del triunfo del espacio por el tiempo gracias a los desarrollos de los medios de comunicación, comprendiendo este proceso como una globalización de los espacios de los mismos Estados nacionales, la cual es defendida por autores como Harvey y Giddens. Sea cual sea la tesis de globalización, ahora el juego de la soberanía no necesariamente es de suma cero, sino que puede ser de suma positiva; es decir, la cooperación multilateral puede ampliar las capacidades de los Estados –y no debilitarlas- cuando se atienden asuntos como el CC o las pandemias.

Este marco de transformaciones está determinando nuevas fronteras y reglas de los Estados, la economía, los ámbitos nacional e internacional, las sociedades, los organismos supranacionales y subnacionales, la construcción de lo global, etc. Precisamente en la interfaz de tales transformaciones se mueve la crisis climática que, como se verá más adelante, puede abordarse a través del concepto de gobernanza global donde el Estado no es necesariamente el actor central, dado que el multilateralismo fundamentado en el nacionalismo metodológico resulta insuficiente para comprender las nuevas transformaciones y sus retos asociados.

1.3.1. El multilateralismo en materia climática

El concepto de **multilateralismo**, de manera general, es considerado como una forma mediante la cual los Estados se relacionan para resolver problemas que de modo unilateral no podrían resolverse, privilegiando la cooperación a la coerción, lo que implica que los Estados coordinen sus políticas nacionales frente a temas particulares. El multilateralismo se basa por tanto en dos premisas fundamentales: “la existencia de normas de vigencia universal aplicables a todos los Estados y la forma colectiva de tomar decisiones; las cuales los Estados se comprometen a cumplir y respetar” (de Luna, 2009, p. 289)

Para Robert Kagan (citado en de Luna, 2009), el multilateralismo se caracteriza por: 1) preferir la negociación a la coerción, 2) la búsqueda de un mundo presidido por normas

y cooperación; 3) sus herramientas son el derecho internacional, la opinión internacional y las convenciones y; 4) implica la búsqueda de consensos y conciliación de posturas mediante la búsqueda de denominadores comunes.

El multilateralismo ha dado lugar a lo que se conoce como **regímenes internacionales -o sistemas multilaterales-**, los cuales se definen como la manera en la que los actores del sistema internacional, principalmente los Estados, convergen en cierta área temática y desarrollan un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de toma de decisiones (Krasner, 1983). Aunque en los regímenes internacionales inciden y participan actores como las ONG, empresas (principalmente mediante el lobby), individuos, organizaciones de la sociedad, etc., son los Estados quienes firman tratados y los ratifican, siendo éstos los actores principales del multilateralismo.

Algunos de los elementos que constituyen los sistemas multilaterales se pueden evidenciar en los planteamientos que describen autores como Franchini et al. (2017), pues desde la década de 1970 la comunidad internacional inicia un esfuerzo de cooperación con la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972, aunque insuficiente en cuestiones ambientales, que permite la generación –en lo que respecta al CC– de organizaciones científicas para suministrar información sobre los problemas ambientales, como lo hace el IPCC (1989). Adicionalmente, crea instancias de diálogo y coordinación política como la CMNUCC (1992), sumado al establecimiento de mecanismos normativos universales legalmente vinculantes, como el protocolo de Kioto (1997) y el Acuerdo de París (2015), todos ellos parte del régimen o sistemas multilateral climático.

Ya en 1992 Andrew Hurrell planteaba que un análisis centrando en los acuerdos multilaterales ambientales (que son esenciales en los regímenes ambientales), es un análisis limitado, ya que puede llegar a exagerar el control de los gobiernos sobre el ambiente, restando importancia a la descentralización de la acción ambiental por parte de las comunidades y desviando, además, la atención sobre la importancia que tienen los grupos de presión al momento de ejercer incidencia en el direccionamiento de las políticas ambientales globales (1992).

Adicionalmente, Hurrell (1992) continúa señalando la dicotomía que surge entre el multilateralismo basado en la fragmentación del sistema político, donde cada Estado exige autoridad soberana sobre su territorio, y el ambiente, basado en la interdependencia ecológica y la necesidad de la cooperación global para resolver problemas como el CC, destacando varios elementos para considerar:

- **Primero:** existe una desconfianza entre los Estados, pues éstos, dada su lógica posicional en el sistema internacional, solo participarán en esfuerzos cooperativos a menos que tengan garantía de que otros Estados harán lo mismo, o tengan la seguridad de que no entrarán a dichos esfuerzos con una desventaja competitiva o política.
- **Segundo:** Los Estados, a través de sus gobiernos, tienden a no aceptar responsabilidades que puedan tener implicaciones negativas en sus economías o posiciones de poder (Hurrell, 1992), de allí la importancia de determinar democráticamente las prioridades que requiere la distribución de los costos ambientales entre los Estados. “La existencia de la interdependencia mundial no conduce, por lo tanto, en forma natural, ni a la cooperación ni a la idea compartida de bien común” (Hurrell, 1992, p. 27).
- **Tercero:** los niveles de coordinación y cooperación que requiere enfrentar la crisis ambiental son de naturaleza diferente a las formas en la que surgieron los Estados Nacionales, relacionadas más con reglas mínimas de coexistencia (y por tanto, en la norma de no intervención), por lo tanto el sistema estatal clásico no significó una visión común del buen vivir.
- **Cuarto:** el manejo de los costos y beneficios de la interdependencia ambiental genera nuevas fuentes de poder y ventajas que pueden crear elementos de inestabilidad, dado que se crean nuevas conexiones entre las políticas internacionales y las internas.
- **Quinto:** la crisis ambiental global pone en el primer plano la asimetría de poder entre países industrializados y las demás naciones, dada la íntima relación entre ambiente y desarrollo, como también entre colonialismo y dependencia.

De otro lado, el **multilateralismo ambiental y climático** también puede ser representado como un escenario conflictivo, es decir, como un lugar donde existe una disputa por la obtención de recursos escasos entre distintos actores. Al respecto, José Novoa (2002) analiza el multilateralismo ambiental desde la teoría de la regulación social y política, planteando que este se constituye como un proceso de estabilización de las contradicciones -sin superarlas- y de los conflictos interestatales derivados de una incompatibilidad de los Estados frente al deterioro y escasez de los bienes comunes, es decir, como conflictos ecológico-distributivos.

Considerando lo anterior, el multilateralismo climático vendría a regular los “conflictos internacionales relativos a la asimetría o inequidad en el consumo de energía exosomática (el Norte consume la mayor parte de los recursos naturales) y la distribución de la carga contaminante Norte-Sur” (Novoa, 2002, p.31)¹³. De allí, en gran parte, surge el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas incluido en la declaración de Río de Janeiro y en la adopción de la CMNUCC, así como en los tratados posteriores de CC, como el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París, lo que significa que los países desarrollados reconocen la responsabilidad que tienen para alcanzar el desarrollo sostenible, dado que han ejercido históricamente una mayor presión sobre el ambiente y porque disponen de mayores recursos financieros y tecnologías (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992).

En materia climática, la necesidad de operacionalizar el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, llevó a que en la CMNUCC y el PK se clasificaran como países Anexo I (países industrializados y las economías en transición), Anexo II (países ricos pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y países no Anexo (países en desarrollo), con el fin de diferenciar compromisos según su desarrollo económico, sus capacidades y sus responsabilidades históricas.

Por su parte, Fernández (2015) plantea, a partir del marco teórico de la intratabilidad ideológica, que las negociaciones climáticas se expresan como un conflicto intratable, dado que atraviesan diferentes niveles sociales. Dicha intratabilidad que empantana las negociaciones responde, entre otros elementos, al sentido de agravio histórico que ocasiona el CC y al deseo de repararlo por parte de diversos actores, sumado a la larga duración de dicho conflicto, como también a cuestiones intangibles como lo son las posiciones negacionistas del CC y las percepciones de hostilidad y enemistad entre las partes involucradas en el problema, todo lo cual propicia “situaciones de disputas, conflictos e intratabilidad [que] generan un gran sentido de desconfianza y hostilidad entre las naciones. Por esta razón, es sumamente complicado llegar a un acuerdo entre Partes que no confían entre ellas” (Fernández, 2015, p. 68).

¹³ Para la problemática global analizada, cabe destacar que el norte históricamente ha aportado mayores emisiones de GEI respecto al sur. Según OXFAM (2023), “los países clasificados por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en la categoría de ‘Anexo 1’ (es decir, los más industrializados) son responsables del 90% del exceso de emisiones y, los países del Norte global en concreto, del 92 %” (p.11).

Finalmente, conviene reiterar que la presión antrópica sobre la atmósfera se ha acelerado, encontrándonos *ad portas* de una disrupción de la vida en el planeta, lo cual lleva a plantear que la comunidad internacional debe impulsar y concretar un nivel de cooperación nunca antes visto para generar un equilibrio, cuya concreción puede ser entendida bajo esquemas de gobernanza global (GG) que permitan transitar hacia entidades con la capacidad de resolver el problema (Franchini et al., 2017).

1.3.2. La Gobernanza Global en materia climática

Ahora bien, antes de abordar la gobernanza ambiental y climática global, conviene precisar que la Gobernanza Global (GG) más que una realidad institucional es un concepto que permite interpretar las dinámicas globales contemporáneas en el campo de las relaciones internacionales, las que se caracterizan fundamentalmente por no preestablecer una jerarquía entre los actores de la política internacional y no dividir lo internacional de lo nacional (Legler, 2013). Este trabajo destaca la propuesta y definición realizada por Tomas Legler (2013), quien entiende la GG como “la resolución de problemas globales específicos por medio de la creación de distintas esferas transnacionales de autoridad, cada una de las cuales comprende un grupo diferente de actores y una arquitectura institucional particular” (p. 254). Al respecto, el autor menciona que la GG cuenta con cuatro componentes que son:

1. **Resolución de problemas globales:** son problemas que los Estados y gobiernos por sí solos no pueden resolver dado el nivel de interdependencia que contienen. Estos problemas y los esquemas de gobernanza involucran diferentes escalas geográficas e implican la cooperación internacional. Por tanto, resolver problemas globales se asocia a la idea de llenar vacíos de gobernanza, dicho de otra manera, actuar sobre las áreas temáticas que no cuentan con regulaciones adecuadas o soluciones globales. El resultado de la GG por resolver problemas globales se puede llegar a traducir en la generación de bienes públicos mundiales como la estabilidad económica y la paz (Legler, 2013).

En el caso de la estabilidad o seguridad climática, se considera que es un bien público impuro al ser un bien no excluible (de tal forma que sus efectos son compartidos por todos), pero su consumo produce rivalidad, porque la contaminación de la atmósfera sin límites contribuye al calentamiento climático (Kaul & Blondin, 2015). En este caso, las emisiones de GEI que realiza un actor determinado significa que reduce las posibilidades de emisión de otros actores.

2. **Esferas de autoridad:** por autoridad se entiende la capacidad para ser reconocido, contar con el derecho a gobernar y que dicho derecho implique el cumplimiento de los gobernados (Rosenau, citado en Legler, 2013). De igual manera, a nivel institucional, la autoridad implica la centralización de la gestión sobre un área particular, la legalización (crear precisión y obligación de las iniciativas) y la delegación de autoridad (Kahler, citado en Legler, 2013). De otro lado, existen diferentes tipos de esferas de autoridad: transgubernamentales (como la CMNUCC), supranacionales (como la Unión Europea) y privadas (Legler, 2013). No obstante, Legler (2013) llama la atención sobre los fines de las esferas de autoridad, puesto que vivimos en un mundo desigual y asimétrico que impide la resolución de problemas globales o la creación de bienes públicos mundiales.

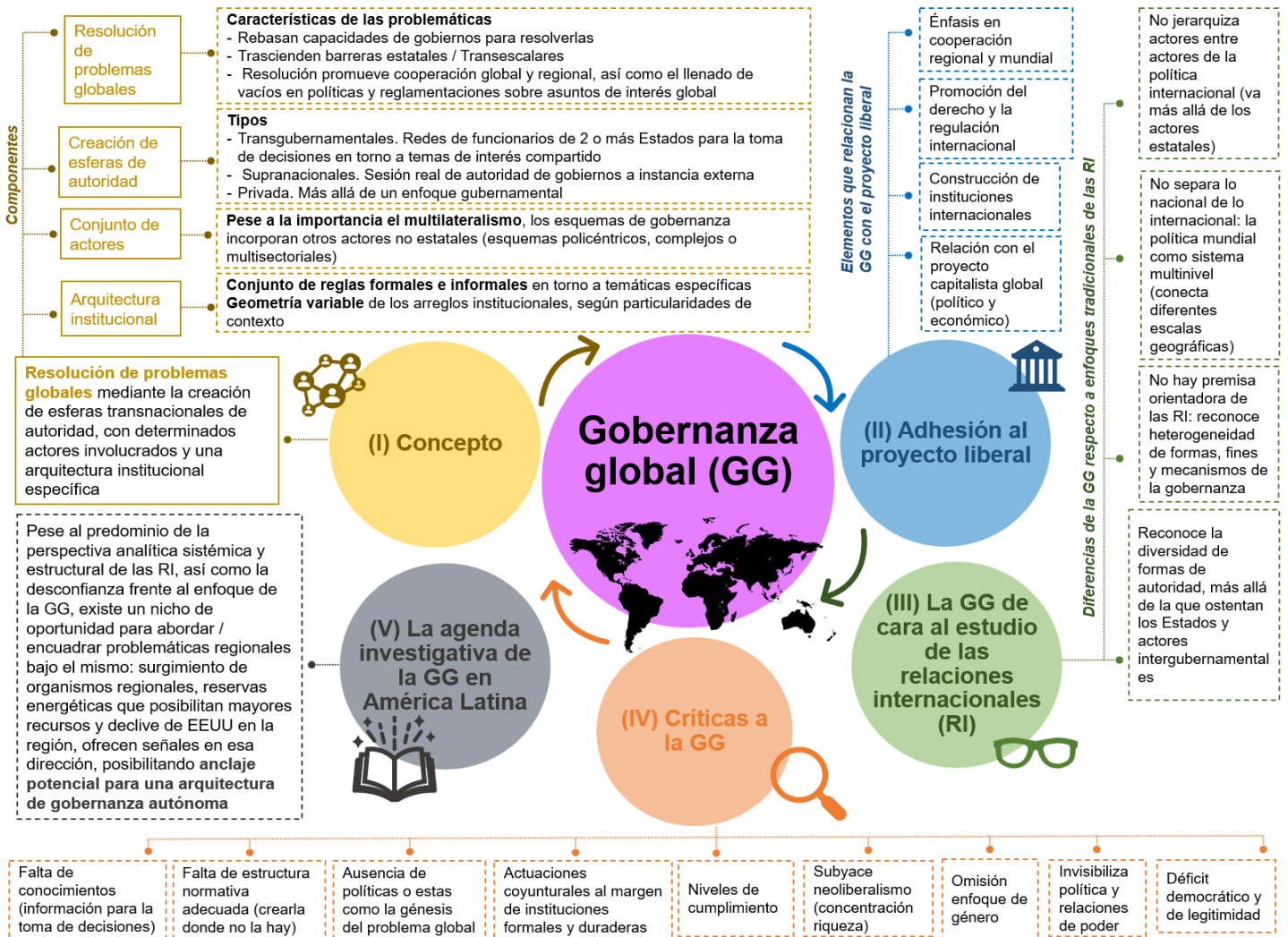
3. **Conjunto de actores:** a cada instancia de la GG se corresponde un conjunto de actores. Pese a que mayoritariamente la GG se sustenta en marcos multilaterales con representación de los Estados, esta demanda una participación mayor de actores no estatales, lo que significa tramitar arreglos de gobernanza policéntricos, complejos o multisectoriales.

4. **Arquitectura de GG:** frente a un área específica de la política internacional se constituye un sistema de instituciones públicas o privadas, las cuales incluyen organizaciones, regímenes, regulaciones, leyes, procedimientos de toma de decisiones, principios y normas (Legler, 2013).

Desde la perspectiva de Legler (2013), es de destacar dos elementos sobre el concepto de la GG: 1) está inscrita en la tradición liberal y levantada sobre los esquemas multilaterales creados después de la Segunda Guerra Mundial (Bretton Woods y Naciones Unidas), por lo que actualmente se debate sus posibilidades (o no) de andar por caminos diferentes al del liberalismo. Así mismo, 2) algunas críticas, señaladas por Legler, al concepto de la GG se relacionan con la invisibilidad de relaciones de poder y de la política (enfoque gerencial), sumado a un déficit de democracia y legitimidad de sus instituciones: dicho de otra manera, la GG “no se limita necesariamente a resolver problemas colectivos en beneficio de la igualdad de todos, sino que crea ganadores y perdedores, así como incluye a algunos y excluye a otros en términos de participación y beneficios” (Hewson y Sinclair; citado en Legler 2013, p.262).

Los planteamientos de Tomas Legler respecto a la GG se pueden ver a continuación.

Figura 1-3: Mapa mental sobre Gobernanza Global



Elaboración propia a partir de Legler (2013)

Adicionalmente, Franchini y otros autores, definen la GG como la construcción de

...instancias [...], en la que actores de diferente tipo -públicos y privados, locales y globales- definen sus identidades y preferencias teniendo como vector central el bien común de la humanidad, alejándose de consideraciones egoístas a corto plazo. En este marco, llamamos reformistas a aquellos actores que se inclinan por definiciones y acciones convergentes con las exigencias universales de largo plazo del Antropoceno. Por el contrario, las fuerzas conservadoras se resisten a los cambios necesarios para definir un nuevo punto de equilibrio en el sistema terrestre (Viola; Franchini; Ribeiro, citado en Franchini et al., 2017, p.184).

También es importante situar la emergencia de la GG en el marco del interés de la ONU por reflexionar sobre las relaciones entre los Estados en un contexto de post guerra fría, frente a lo cual destaca el reporte *Our Global Neighborhood*, una de las primeras referencias del concepto que realiza la Comisión de Gobernanza Global en 1994. En dicho informe se señala que la GG no es lo mismo que gobierno global, porque ésta puede ser comprendida como la suma de variadas formas en la que las instituciones públicas y privadas, entre otros actores, manejan los asuntos comunes, tratándose de un proceso en el que los intereses en conflicto pueden ser ordenados, al igual que las acciones de cooperación, en un proceso que involucra instituciones formales y regímenes con poderes para vigilar su cumplimiento, involucrando –también– arreglos informales o formales que las instituciones crean y sean afines a sus intereses (Villamar, 2017)

De este modo, el concepto de GG establece un marco para el entendimiento de las relaciones internacionales, para el caso de este estudio, del marco multilateral derivado de las negociaciones de la CMNUCC, lo cual permite observar su construcción y orientación para enfrentar el problema del CC, creando (o no) un bien público global como la seguridad climática.

Respecto a la **gobernanza ambiental y climática global**, algunos autores apuntan a la necesidad de generar una GG Ambiental centralizada mediante la creación de entidades post-soberanistas y la creación de una “Organización Mundial del Ambiente” (Franchini et al., 2017; Held & Fane, 2009; Moreno, 2021; Russi & Muradian, 2002), mientras que otros se orientan a describir las ventajas de una GG Ambiental pluricéntrica en los asuntos ambientales y climáticos (Kurt y Pacheco, 2020). Dichos autores están basados en el análisis de las negociaciones climáticas, las normas acordadas y su interpretación, entre esas la CMNUCC, el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París.

Dentro de quienes apuntan a una GG Ambiental centralizada se encuentra Franchini et al. (2017), quienes mencionan que la respuesta actual a la crisis ambiental basada en conferencias internacionales, bajo el juego de la soberanía estatal, produce un consenso sobre lo mínimo, insuficiente para dar respuesta a los problemas ambientales, entre ellos el CC. También afirman que el sistema internacional actúa, principalmente, bajo una lógica soberanista de corto plazo incompatible con la construcción de bienes universales -como la seguridad climática- y los límites planetarios, lo cual implica que, para resolver los problemas, el

...sistema internacional haga la transición hacia las identidades post-soberanistas. Este movimiento implica abandonar, entre otras cuestiones, el discurso y la práctica comunes en los foros ambientales globales de dividir al mundo en dos únicas categorías: países desarrollados y países en desarrollo (p.184).

En una vía similar se encuentra Moreno (2021), cuando analiza las disfuncionalidades de las organizaciones ambientales y los marcos institucionales sectoriales en asuntos ambientales, como el desarrollo sostenible y el CC, concluyendo que la principal deficiencia es la falta de un sistema internacional de GG que aborde con éxito la crisis ambiental, lo que implica la construcción de nuevas instituciones globales democráticamente controladas que superen la actual fragmentación de la gobernanza ambiental en diversas organizaciones y sectores, además de otros arreglos institucionales. Con respecto a la gobernanza climática, el autor resalta una tendencia importante al involucrar:

a) la incorporación de un enfoque multinivel, mediante el reconocimiento de la existencia de interacciones en el ámbito local, nacional, regional y global; b) la creación de organismos científicos y técnicos, integrados por expertos en diversos campos y c) la incorporación de procesos participativos en las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático (p.26).

Por su parte, Held y Fane (2009) realizan recomendaciones de gobernanza partiendo del ámbito del Estado-nación a la escala Global, señalando que, para transformar los compromisos en resultados, las instituciones deben ser más inclusivas y representativas. Entre otros elementos, plantean elevar el estatus y las responsabilidades del PNUMA¹⁴ convirtiéndolo en una agencia especializada de la ONU (p. 130). En una vía similar, Biermann (2014) postula la necesidad de cualificar los procesos de GG mediante el establecimiento de una Organización Mundial del Medio Ambiente y un Consejo de Desarrollo Sostenible de la ONU, con mayor involucramiento de los actores no estatales en la toma de decisiones globales; además aboga por sistemas de votación por mayoría cualificada en las rondas de negociación multilateral.

A diferencia de los autores citados, existen otros estudios que defienden el desarrollo de una GG climática policéntrica, como el realizado por Kurt & Pacheco (2019) quienes describen y analizan el contexto normativo de la gobernanza del CC, postulando que

¹⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

desde el ambientalismo normativo liberal que ha promovido la GG, se transita de una sociedad internacional -entendida como sociedad de Estados- hacia una sociedad global, en la que “la GG del CC posee características que permiten caracterizarla como policéntrica y descentrada, donde múltiples esferas de autoridad coexisten y se superponen a partir de la colaboración de múltiples actores tanto estatales como no estatales” (p.68).

Así mismo, al analizar la Cumbre de Estocolmo de 1972, la Cumbre de Río de Janeiro de 1992 y el Acuerdo de París de 2015, Petrone (2021) plantea los aportes de dichas cumbres a la construcción de una GG, los cuales considera adecuados para describir el mundo actual, criticando –a la vez– la GG al considerar que ésta puede ser una nueva forma de hegemonía, en donde las decisiones son tomadas por quienes detentan el poder económico, pese al aumento de la participación de nuevos y más actores (como los movimientos sociales) cuyas propuestas quedan excluidas, por tanto

la práctica actual de la gobernanza global nos ha hecho entender que falta mucho, o quizás es algo imposible a realizar, para construir un sistema en el que cumpla con una participación más amplia y que tenga en cuenta [...] prioridades comunes (p.186)

Lo anterior, permite señalar que los procesos de GG ambiental y climática resultan ser aún insuficiente para resolver la problemática del CC, ya que los Estados, si bien juegan un papel fundamental, no son los únicos actores involucrados -ni se sitúan necesariamente en el centro- en la resolución del problema. Por tal razón, se hace necesario integrar a la GG arreglos institucionales, procedimentales y de soberanía, superando posturas basadas únicamente en el interés nacional para avanzar en la construcción de una efectiva respuesta al CC; no obstante, tal como lo resalta Petrone (2021) la GG aún está lejos de dar cabida –en cuanto a decisiones se refiere– a toda la heterogeneidad existente en torno a los esfuerzos por resolver el desafío que supone el CC.

Ahora bien, respecto a la **gobernanza climática global** propiamente dicha, los planteamientos Stefan Aykut y Lucile Maertens (2021) consideran que el cambio climático es cada vez más un tema central para la gobernanza global porque la está redefiniendo, haciendo de las conferencias de las partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) momentos clave que van más allá de la política climática global, pues ahora son eventos de importancia geopolítica más amplia, al abordar temas que van desde la equidad global y el

desarrollo, hasta la seguridad, la migración, la planificación urbana y la política energética. De esta manera, la gobernanza climática global aumenta su esfera de influencia “climatizando” otros ámbitos de la política global.

Por **climatización** se entiende “un proceso social poderoso pero desigual en el que el cambio climático se está convirtiendo cada vez más en el marco de referencia para la mediatización y jerarquización de otras cuestiones globales” (Aykut & Maertens, 2021, p. 502). La climatización no necesariamente sucede a raíz de los acuerdos climáticos sino por el trabajo de ciertos actores y organizaciones que, a través del activismo climático, construyen redes transnacionales o reflejan sus objetivos y problemas en el lente climático, es decir, entran en la arena climática para acceder al capital simbólico y económico del régimen climático o para que se incluyan sus preocupaciones en dicho régimen

A continuación, se describen tres tesis (tabla 1-3) que Aykut y Maertens elaboran para dar cuenta del proceso climatización y la redefinición constantemente de los límites de la gobernanza climática global, lo que incluye una tesis sobre la lógica climática en ciernes (tabla 1-4). Estas tesis muestran que la climatización lejos de ser un estado final o un punto fijo, es un proceso que pone el foco en las transformaciones en curso, sin presumir de antemano si son buenos o malos (Aykut & Maertens, 2021).

Tabla 1-3: Climatización y gobernanza climática global

1. La climatización es un proceso, no un estado final	
La climatización se desarrolla a través de movimientos de climatización, los cuales son intentos por imponer el marco climático o las prácticas de gobernanza climática a otro objeto o tema. El concepto de climatización permite comprender los cambios sin presumir una intención específica en particular, por lo que no se asume que la climatización sea <i>a priori</i> mala o buena	
2. Los ámbitos afectados por la climatización muestran una lógica climática en ciernes	
La lógica en esta tesis se entiende como la forma en la que los actores, las instituciones o un ámbito político, la política climática, tienen para ordenar, hacer funcionar y razonar las cosas (Louis y Maertens en Aykut y Maertens, 2021). Dado que el ámbito de la política climática es reciente y heterogéneo, refleja una lógica climática en ciernes e inestable.	
Los autores establecen cuatro características para la lógica climática que se presentan en forma de continuos, las cuales se muestran a continuación:	
Tabla 1-4: Una lógica climática en ciernes	
Característica	Continuo
1. Cientifizada	Perspectiva desde ningún lugar ↔ Múltiples formas de conocer

2. Perspectiva planetaria	GG descendiente ⇔ Globalidades alternativas
3. Temporalidad a largo plazo	Planificación estratégica ⇔ Futuro participativo
4. Orientada a soluciones	Reduccionismo del carbono ⇔ Transformaciones sociales

La primera característica es que la lógica climática está *cientifizada*. Existe una excesiva valoración de las nociones científicas que tienden a poner, en primer lugar, el discurso científico basado en modelos numéricos y de modelización del clima, que se convierten en un paso forzado para incorporar conocimiento nuevo en la gobernanza climática global. Estos discursos cientifizados del clima, asumen “una perspectiva desde ningún lugar” que despolitiza los conflictos climáticos. No obstante, existen casos en los que la aparición en escena de nuevos actores produce una pluralización de las formas de conocer (ej. cuando los pueblos indígenas hacen prevalecer los conocimientos locales en las estrategias de adaptación y mitigación climática).

La segunda característica es la perspectiva planetaria que se sitúa entre los enfoques descendentes de la GG y la gestión del sistema tierra, y la construcción de globalidades alternativas por parte de redes de actores transnacionales y movimientos sociales. Sin embargo, pese a que la lógica climática puede dar campo a formas de organizaciones ascendentes y policéntricas, tiende a marginalizar los contextos y las luchas sociales en los debates sobre el futuro.

La tercera característica es la temporalidad de largo plazo en los procesos políticos, como en los debates públicos y las rutinas administrativas que forman los horizontes políticos de la gobernanza climática global, lo cual tiende a favorecer el retorno del plan, escenario y la estrategia en el largo plazo (planeación estratégica). Empero, en algunos lugares la conciencia sobre el clima ha hecho surgir técnicas alternativas de futuro basadas en la participación y la deliberación.

La cuarta y última característica es que la lógica climática está orientada a soluciones. “Los debates sobre gobernanza climática suelen valorar más las soluciones técnicas y de mercado que los marcos centrados en los problemas o la justicia” (Aykut & Maertens, 2021, p. 511) . Esta situación favorece la narrativa de una transición hacia una economía mundial descarbonizada, impulsando un reduccionismo del carbono que protege el *status quo*, al centrarse en arreglos tecnológicos y soluciones incrementales a fines de salvaguardar un orden mundial liberal enfocado en el crecimiento. No obstante, los llamamientos a una descarbonización profunda y a la justicia ambiental han sido claves para dar relevancia a las transformaciones que pueden desafiar las estructuras de poder existentes.

La climatización puede poner en tela de juicio las jerarquías establecidas al dar poder a nuevos actores y a sus problemas, al establecer nuevas prioridades o alterar rutinas establecidas. No obstante, la lógica climática en ciernes no ha alterado profundamente las relaciones de poder existentes, ni los objetivos principales de los actores más poderosos

3. La climatización revela, reproduce y articula las relaciones de poder

Los movimientos de climatización revelan y afectan las dinámicas de poder en tres aspectos:

- 1) La climatización reproduce y rearticula las relaciones de poder:** los movimientos estratégicos pueden ayudar a que actores poderosos mantengan su dominio instrumentalizando e incorporando el cambio climático (ej. los militares legitiman ahora su intervención en problemas ecológicos y los Estado poderosos instrumentalizan el CC para demostrar su papel trascendental en foros multilaterales). Por su parte, la climatización amplía las posibilidades de acción e influencia de actores como los científicos y activistas climáticos, así como Estados vulnerables al CC y movimientos sociales que al climatizar sus causas mejoran su posicionamiento.

- 2) **La climatización desplaza las responsabilidades políticas en el tiempo y en espacio:** en el tiempo, las metas de largo plazo como el objetivo de emisiones netas cero para 2050, pueden desplazar las acciones a corto plazo. En el espacio, la climatización al centrar la atención en un problema global, puede borrar responsabilidades locales y nacionales. A su vez, las dinámicas climáticas pueden llevar a una despolitización, ya que, si todos son responsables, nadie lo es.
- 3) **La climatización da cabida a dinámicas de inclusión y exclusión:** los cambios en la gobernanza climática global han permitido una inclusión más amplia de actores no estatales, no obstante, esta dinámica no debe ocultar los procesos de exclusión cuando, por ejemplo, la preferencia por un enfoque (el mercado o la ciencia), relega otras formas de entender la crisis climática, como los saberes ancestrales.

Elaboración propia a partir de Aykut y Maertens (2021)

El enfoque de la climatización facilita el análisis del sistema climático multilateral para evidenciar que la respuesta global al CC no se ha orientado hacia transformación de las relaciones y asimetrías de poder que lo ocasionan, lo que permite identificar algunas limitaciones y posibilidades del multilateralismo climático en la construcción de la estabilidad climática como bien público global.

Estos enfoques para la comprensión de la crisis climática global (Desarrollo Sostenible, Sistema Mundo Moderno/Colonial y Multilateralismo y Gobernanza Global en materia climática), como fundamento teórico y conceptual para comprender el desarrollo del multilateralismo climático y la gobernanza climática global, en la siguiente sección se describe la respuesta global a al CC, lo cual ha tenido lugar a través de tres instrumentos básicos (CMNUCC, Protocolo de Kioto y Acuerdo de París) que representan el soporte y marco de referencia de análisis para determinar las posibilidades, limitaciones y perspectivas del multilateralismo del cambio climático, analizadas desde la GG.

2. La respuesta global al cambio climático

Los tratados internacionales como la CMNUCC, el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París son hitos importantes para el Multilateralismo que en gran medida desarrollan la gobernanza climática, pues representan la respuesta global a la crisis climática producto de diversas discusiones y acuerdos entre los Estados, sumado a la influencia creciente de actores no estatales. Aquí se describe qué es un tratado internacional y los asuntos relativos a su celebración, ratificación, entrada en vigor, entre otros aspectos como, por ejemplo, la comprensión de un tratado ambiental desde el derecho suave (*soft law*) y el derecho duro (*hard law*); para dar paso a la descripción de cada tratado climático en mención, considerando las categorías de GG propuestas por Tomas Legler y desarrollar un análisis histórico de la respuesta global al cambio climático, junto con un análisis cualitativo de dichos tratados desde la racionalidad del desarrollo sostenible que los integran.

Conviene iniciar la sección señalando que los tratados internacionales están regulados por la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969, la cual lo entiende como “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos...” (Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, art. 2, 1969). Por ejemplo, la CMNUCC tuvo como instrumento conexo el Protocolo de Kioto y actualmente al Acuerdo París, los cuales se describen más adelante.

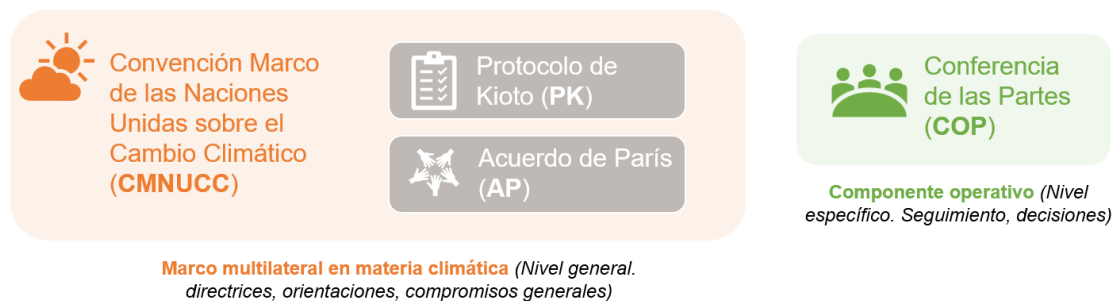
Se entiende que todos los Estados o las partes, al menos formalmente, tienen la capacidad para celebrar tratados internacionales, es decir, frente a un tratado cada Estado está en la capacidad de negociarlo en la instancia que se designe para tal efecto, y de adoptar el documento negociado. Asimismo, la manifestación de consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se puede dar mediante su firma, el canje de instrumentos, o mediante su ratificación, aceptación, aprobación o adhesión por una instancia interna dentro de cada Estado (Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, art. 11, 1969). Adicionalmente, las partes pueden realizar reservas a un tratado, si éste así lo estipula, limitando el alcance de ciertas disposiciones del mismo.

Para que un tratado pueda entrar en vigor debe cumplir con los requisitos que éste disponga, lo que generalmente incluye su ratificación por cierto número de Estados parte. De otro lado, un tratado también puede incluir aspectos relacionados con su observancia, aplicación e interpretación (Parte III del Convenio de Viena); su enmienda

y modificación (Parte IV del Convenio); y su nulidad, terminación y suspensión (Parte V del Convenio).

De otro lado, respecto al multilateralismo ambiental, este ha evolucionado de la doctrina de la “responsabilidad estatal”, en virtud de la cual los Estados sólo son responsables por el daño transfronterizo que causen, a la construcción de sistemas y regímenes multilaterales que desarrollan un sistema regulatorio autónomo, conformados sobre la base de tratados multilaterales que regulan áreas y problemas ambientales específicos (Urrutia, 2010). Esta regulación se da por medio de tratados generales o marco a los que se le agregan instrumentos que pueden ser tanto vinculantes como no vinculantes, que complementan o desarrollan el tratado marco (Urrutia, 2010). Para el caso del sistema climático multilateral, el cual se representa la **Figura 3**, el tratado marco es la CMNUCC, la que se ha desarrollado y complementado principalmente a través del Protocolo de Kioto, el Acuerdo de París y las decisiones de la Conferencia de la Partes (ver **Figura 2-1**).

Figura 2-1: Sistema climático multilateral



Elaboración propia

Ahora bien, existe una distinción entre los preceptos o normas de un tratado internacional, la cual se aborda mediante los conceptos de derecho blando (*soft law*) y de derecho duro o fuerte (*hard law*). Es decir, aunque los tratados internacionales, en principio, son vinculantes o de derecho duro porque prima la idea de la exigibilidad para el cumplimiento de las normas, los tratados también pueden contener preceptos de naturaleza distinta que no sean vinculantes (derecho blando o suave), lo que no quiere decir que no tengan relevancia jurídica (Nava, 2016). Por tanto, es común encontrar en los tratados internacionales un enfoque híbrido entre normas de derecho duro y derecho blando.

En el derecho internacional ambiental, el derecho blando se ha constituido como dominante y se ha presentado bajo variadas formas. Al respecto, Nava (2016) indica que

...es común que los tratados relativos al derecho internacional ambiental incorporen normas, preceptos, disposiciones o, incluso, textos completos de *soft law*. Lo anterior, sin dejar de reconocer, al mismo tiempo, la obvia manifestación de este fenómeno a través de instrumentos que carecen de obligatoriedad o a través de normas que aún no se han consolidado formalmente como tales (Nava, 2016, p. 111)

El derecho blando ha servido para que el multilateralismo y la gobernanza global ambiental y climática permita alcanzar ciertos consensos difíciles de lograr con preceptos de derecho duro, dada las dificultades y desafíos existentes para la cooperación internacional en asuntos ambientales. Sin embargo,

Si bien las normas de *soft law* en los tratados sirven para consolidar principios básicos ambientales, guiar o dirigir el comportamiento y conducta de las partes contratantes, y constituirse como un antecedente del derecho duro, también son utilizadas para enmascarar desacuerdos interestatales y la falta de compromisos verdaderos de algunos Estados para enfrentar conjuntamente dilemas de la mayor trascendencia. Conducirse de manera laxa, posponer decisiones, o comportarse de tal o cual manera en la medida en la que otros se comporten sin sentirse obligados a ello, es característico de la norma convencional en el derecho internacional ambiental (Nava, 2016, p. 118)

Por lo anterior, puede considerarse que en el derecho internacional ambiental se encuentran textos con predominancia del derecho suave como las declaraciones, entre éstas las de Estocolmo 1972 y Río de Janeiro 1992, los principios de derecho internacional ambiental, los preámbulos de los tratados internacionales, el articulado de los tratados que mezclan preceptos derecho suave y duro, entre otros. No obstante, cada caso debe ser visto según sus particularidades y contexto.

A continuación, se presentarán algunos de los elementos destacados de la respuesta multilateral al cambio climático a través de la CMNUCC y sus instrumentos conexos, el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París, los cuales son instrumentos de derecho duro con un alto contenido de normas de derecho blando (Nava, 2016). Esta descripción se realiza desde los cuatro componentes que para Tomas Legler componen la GG, avanzando con ello en una descripción de la GG climática a partir de los tratados internacionales de CC.

2.1. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

Este tratado entró en vigor el 21 de marzo de 1994, luego de superar la condición de ser ratificado por 50 Estados miembros. El documento fue abierto a la firma de los Estados el 4 de junio de 1992 en Río de Janeiro y a la fecha lo han ratificado 197 Estados, que se denominan Estados partes de la Convención, lo que hace que este tratado tenga una membresía casi universal (CMNUCC, s.f.).

Como antecedentes de la CMNUCC es preciso señalar que las primeras preocupaciones respecto al CC provinieron del campo científico, desde donde se comenzó a alertar sobre el vínculo entre las emisiones de GEI y el aumento de la temperatura global (Keeling, 1960; Charney et al., 1979), siendo importante -para ese momento- la realización de la Primera Conferencia Mundial sobre el Clima de 1979 en Ginebra (Suiza), la cual estableció el Programa Mundial sobre el Clima con el fin de mejorar la generación y uso de la información climática.

Estos esfuerzos condujeron a un posicionamiento político del cambio climático, lo que posibilitó la creación del IPCC por parte de la OMM y del PNUMA en 1988, con el propósito de estudiar el cambio climático. Este órgano científico publicó su primer informe de evaluación en 1990, en el que se confirma que las actividades humanas son responsables del cambio climático, generando “un fuerte efecto sobre los responsables de políticas y también sobre el público en general y proporcionó las bases para las negociaciones de la Convención sobre el Cambio Climático” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, s.f.)

En 1990, la Segunda Conferencia Mundial Sobre el Clima, realizada también en Ginebra, exhortó el establecimiento de un tratado marco sobre el cambio climático, sumándose a otros pedidos similares; por lo que en diciembre de 1990 la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 45/2012, decide establecer un proceso único de negociaciones para construir dicho instrumento (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, s.f.), el cual debía finalizar antes de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo o Cumbre de Río de 1992.

En la CMNUCC se reconoció el alcance transnacional del CC en su preámbulo, en donde se afirma que debido a su complejidad se “requiere la cooperación más amplia posible de todos los países y su participación en una respuesta internacional efectiva y apropiada, de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas, sus

capacidades respectivas y sus condiciones sociales y económicas” (ONU, 1992). Esto significa que, en el marco climático multilateral establecido en 1992, las acciones de mitigación deben ser lideradas por los países desarrollados al ser los responsables históricos del problema. Por su parte, los países en desarrollo, para llevar a cabo sus compromisos, dependen de la ayuda y apoyo en materia de financiación y transferencia de tecnología de los países desarrollados, dado que sus prioridades son el desarrollo económico y social y la lucha contra la pobreza (ONU, 1992).

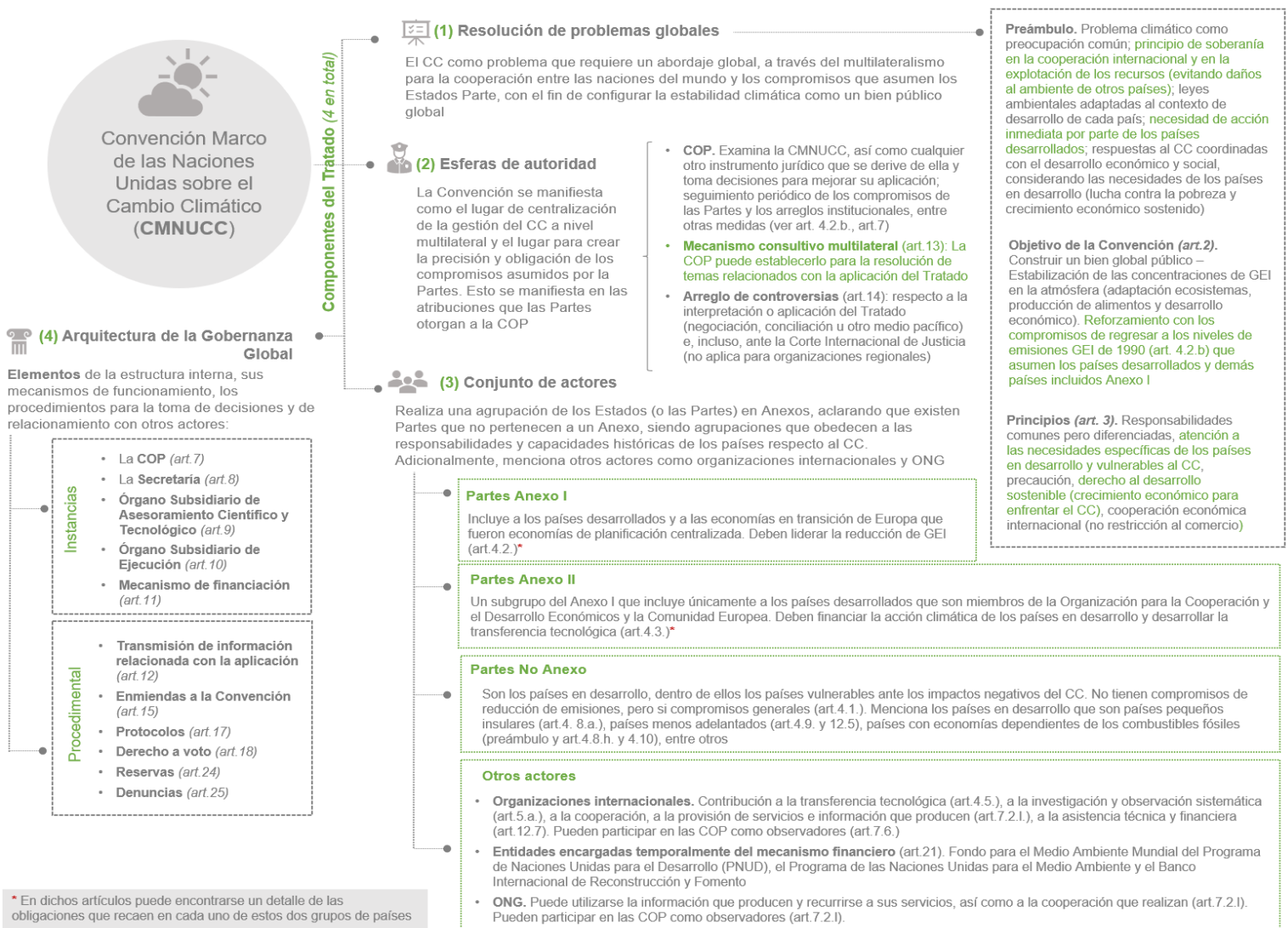
De allí se desprende un multilateralismo climático fundamentalmente construido desde el principio de la responsabilidad histórica, sentando “las bases de una estructura bifurcada de acción frente al cambio climático” (Lozano & Santiago, 2017, p. 28); conformada por los países anexo (países desarrollados) y los países no anexo (países en desarrollo).

No obstante, más allá del problema del CC, las acciones de mitigación y los compromisos asumidos por Las Partes afectan de una u otra manera el modelo económico, siendo un reto que este tipo de acciones no se conviertan en desventajas competitivas económicas y comerciales. Sin embargo, este reto ha resultado ser especialmente difícil de tratar para avanzar en el marco climático multilateral (Lozano & Santiago, 2017). Aun así,

La Convención representa un compromiso entre posiciones claramente antagónicas; su importancia radica en que constituyó un consenso básico, con definiciones esenciales, institucionalidad interna, órganos ejecutivos y de asesoría, y un marco regulatorio necesario para las negociaciones posteriores (...). Se trata de un equilibrio muchas veces deliberadamente ambiguo, sustentado en la diferenciación entre los países desarrollados y aquellos en desarrollo como punto de partida para la adopción de medidas concretas a futuro (Urrutia, 2010, p. 605).

Con ese contexto en mente, en la **Figura 2-2** se describe este tratado, tomando como referencia algunos apartados del texto oficial de la CMNUCC, cuyo procesamiento se hace desde los componentes que para Tomas Legler componen la GG.

Figura 2-2: Descripción de la CMNUCC desde la Gobernanza Global



Elaboración propia a partir de ONU (1992)

2.2. El Protocolo de Kioto de la CMNUCC

Luego de las primeras tres Conferencias de las Partes (COP) de la CMNUCC, basadas fundamentalmente en el criterio de las responsabilidades históricas, se llegó al segundo tratado internacional de respuesta al CC, **El Protocolo de Kioto (PK)**, aprobado el 11 de diciembre de 1997 en la COP3 (Kioto, Japón) y que solo pudo entrar en vigor hasta el 16 de febrero de 2005 para el periodo entre 2008 a 2012, después de superar la condición de ser ratificado por 55 Partes en la CMNUCC, “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” (ONU, 1998).

Entre las decisiones tomadas en la primera COP en Berlín (Alemania), destaca el “Mandato de Berlín”, donde se concluye -entre otras cosas- que los compromisos asumidos por las Partes que son países desarrollados y las demás Partes del anexo I (incisos a y b del párrafo 2 del artículo 4 de la CMNUCC), no eran adecuados, por lo que propuso reforzarlos con el fin de poder establecer, en unos plazos determinados, unos objetivos cuantificables de limitación y reducción de GEI (CMNUCC, 1995). La COP 2 en Ginebra (Suiza) acogió el segundo Informe de Evaluación del IPCC, el cual reforzó la evidencia científica del cambio climático producido de manera antropogénica, avanzando en la materialización del “Mandato de Berlín” que concluyó en la adopción del PK en la COP3.

Este protocolo acordó la reducción que deberían hacer, de manera vinculante, los países del anexo I de la CMNUCC, estableciendo con ello un multilateralismo prescriptivo (Lozano & Santiago, 2017), es decir, este Protocolo, siguiendo las disposiciones, principios y la estructura basada en anexos de la CMNUCC, buscó comprometer

a los países industrializados a limitar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de conformidad con las metas individuales acordadas. La propia Convención sólo pide a esos países que adopten políticas y medidas de mitigación y que informen periódicamente (CMNUCC, s.f.a)

Antes de la entrada en vigor del PK, hubo varios elementos que debieron ser aclarados, pues de ello dependía la ratificación del instrumento, para ello, a través de los "Acuerdos de Marrakech (Marruecos)", establecidos en la COP 7 de 2001, se llegó a un consenso sobre las reglas específicas de implementación del Protocolo, resolviendo con ello aspectos como las sanciones, los mecanismos flexibles y las reglas de cumplimiento (Urrutia, 2010)

Adicionalmente, el 8 de diciembre de 2012, en Doha Qatar (COP 18), se aprobó una enmienda al PK, para un segundo periodo de implementación, de 2013 a 2020, estableciendo -además- el año 2015 para la elaboración de un documento posterior. No obstante, esta enmienda entró en vigor el 31 de diciembre de 2020, el mismo día de finalización del segundo periodo de implementación, tras ser ratificada por 144 Estados Parte, el mínimo obligatorio. Estos sucesos mostraron el agotamiento de un tipo de multilateralismo climático centrado en las responsabilidades históricas, que no logró comprometer a todos los responsables históricos mediante compromisos cuantificados de reducción y limitaciones de emisiones, dada la escasa voluntad política para asumir

la responsabilidad histórica, y el rechazo por parte de los nuevos grandes emisores, como China, India y Brasil en asumir este tipo de compromisos.

Adoptar el PK no fue tarea fácil, por ejemplo, países como Australia sostuvieron que retomar el nivel de emisiones de 1990 traería efectos devastadores para su economía, mientras que los Estados Unidos solicitaron un mecanismo para que los países en desarrollo asumieran compromisos de mitigación de emisiones, alegando que sin ello perderían ventajas competitivas en favor de aquellos países en creciente industrialización, siendo un intento frustrado por China (Lozano y Santiago, 2017).

En todo caso, la no incorporación de un mecanismo vinculante para la reducción de emisiones a los países en desarrollo, excusó a los EEUU para no ratificar dicho tratado y, posteriormente, salirse de éste en 2001, evadiendo con ello su responsabilidad histórica, seguido de Canadá, el segundo país en retirarse del protocolo en 2011, decisión que fue interpretada como un intento por no pagar las multas vinculadas al incumplimiento en la reducción de emisiones (El Espectador, 2011). Además, Rusia, Nueva Zelanda y Japón no adoptaron la Enmienda de Doha (ComunicarSe, 2012), eludiendo con ello un segundo periodo de compromiso cuantificado de reducción y limitación de emisiones. Caso contrario ocurrió con los países agrupados en la Unión Europea, los cuales llegaron a comprometerse en una reducción de GEI de 8% respecto a 1990, para el primer periodo de compromiso (ONU, 1998), y de 20% respecto a 1990, para el segundo periodo de compromiso (ONU, 2012).

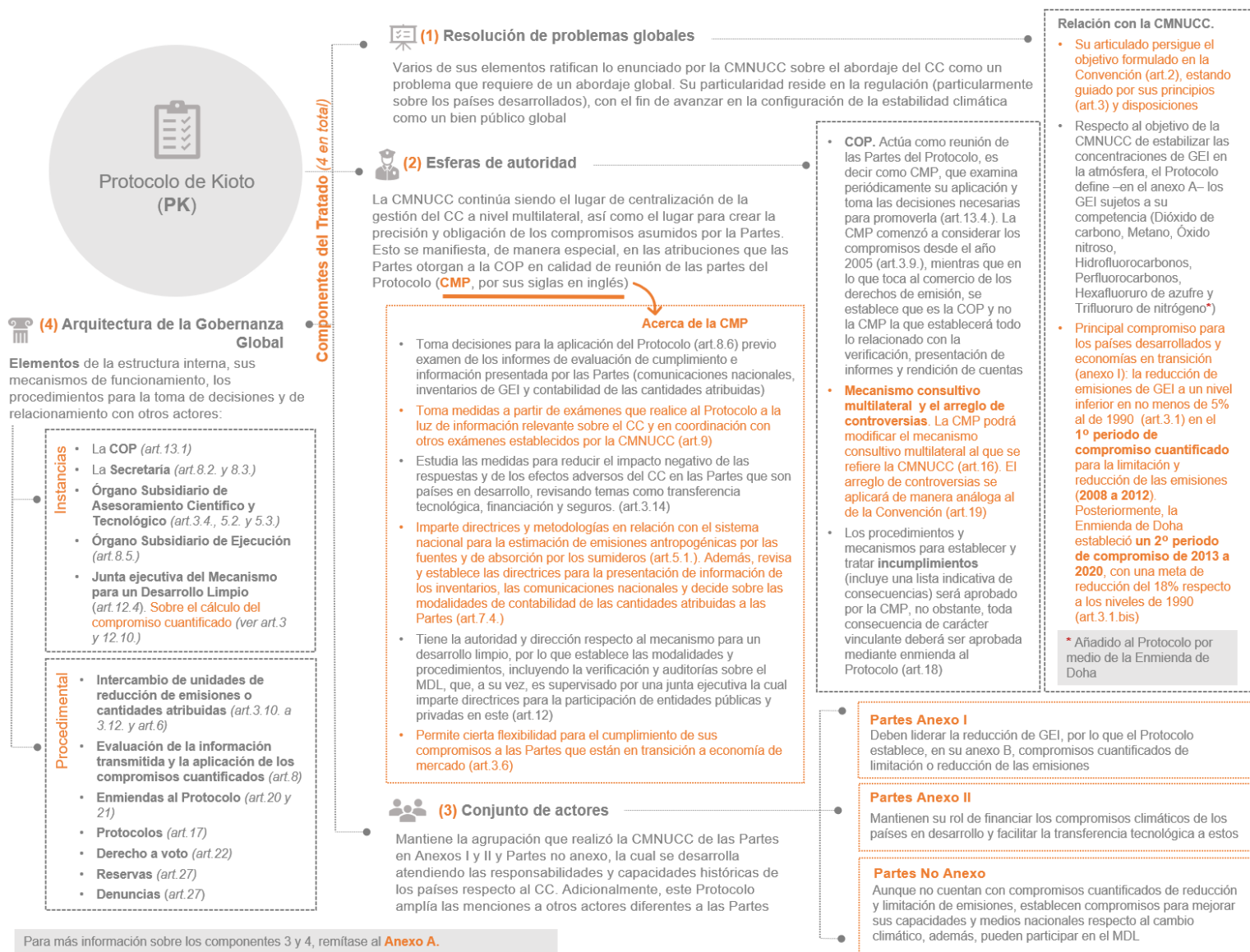
Pese a los aportes del PK a la respuesta multilateral frente al cambio climático, tales como la prescripción de compromisos vinculantes a los países desarrollados para la limitación y reducción de emisiones, sumado a los instrumentos para hacerlos cumplir, este tratado no podría ser exitoso, dado que para el segundo periodo de compromisos quedó cubriendo apenas el 15% de las emisiones globales, conforme fue señalado anteriormente (ComunicarSe, 2012). No obstante, colocó

...en evidencia el vacío práctico de un sistema enfocado exclusivamente en la responsabilidad histórica (...), a efectos de frenar una problemática que por definición no era estática y que se alimentaba no solo de la acción histórica, sino también de las acciones de un presente y de un futuro inmediato por parte de sujetos de derecho internacional que estaba siendo dejados *de facto* actuar a su libre albedrío, léase los países en desarrollo en pleno procesos de industrialización. (Lozano & Santiago, 2017, p. 35).

No obstante, un estudio realizado por Maamoun (2019), mediante el método de control sintético generalizado, señala que el PK logró reducir las emisiones de los países ratificantes en cerca de un 7% menos que las emisiones previstas en un escenario sin Protocolo. Esto permite considerar la importancia a futuro de los compromisos cuantificados de reducción de emisiones.

Con ese contexto en mente, la **Figura 2-3** se describe este Protocolo, tomando como referencia algunos apartados de su texto oficial, cuyo procesamiento se hace desde los componentes que para Tomas Legler componen la GG (en el **Anexo A** se profundiza la información).

Figura 2-3: Descripción del Protocolo de Kioto desde la Gobernanza Global



Elaboración propia a partir de ONU (1997)

2.3. El Acuerdo de París

El proceso de gestación del sistema climático multilateral del Acuerdo de París comenzó en 2005, en la COP11/ CMP1 (Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes de Protocolo), en Montreal, Canadá. De conformidad con el párrafo 9 del artículo 3 del Protocolo de Kioto, se estableció un Grupo de Trabajo Especial para considerar compromisos para las Partes del Anexo I del Protocolo que fueran posteriores a 2012. Este trabajo se vio reforzado en la COP13/CMP3 de 2007 en Bali, Indonesia, donde a través de la “Hoja de Ruta y el Plan Bali” se estableció otro Grupo de Trabajo Especial sobre la Acción Cooperativa a Largo Plazo en el marco de la CMNUCC, aunado al mandato de negociar un acuerdo posterior a 2012 que debería estar listo para la COP15 de 2009, en Copenhague, Dinamarca.

No obstante, la COP15/CMP5 no logró llegar a un acuerdo post 2012, dada la distancia existente entre los países desarrollados y países en desarrollo en las negociaciones, pues de un lado, para países como los Estados Unidos “mientras los grandes países en desarrollo no se obliguen a limitar sus emisiones de GEI no sería posible llegar a un acuerdo” (Urrutia, 2010, p. 612) y de otro lado, gran parte del grupo G77 se opuso a desarmar la arquitectura de Kioto y a cualquier tipo de obligación de reducción de emisiones (...), señalando que hasta ese entonces los países industrializados no habían “cumplido con sus compromisos relativos a la transferencia de tecnología y ayuda financiera” (Urrutia, 2010, p. 612).

Sin embargo, la COP15 expidió el “Acuerdo de Copenhague”, el cual invita a las Partes a que las reducciones de emisiones puedan evitar que la temperatura promedio global del planeta no sea superior a los 2 °C. Finalmente, la COP decide ampliar el periodo de los dos Grupos de Trabajo Especial hasta 2010, periodo que fue ampliado hasta 2011 por la COP16/CMP6 en Cancún, México. Entre los resultados de Cancún se destaca que las partes acordaron considerar la suficiencia del objetivo de los 2°C y establecieron varias instituciones y procesos, como el Marco de Adaptación de Cancún, el Mecanismo de Tecnología y la creación del Fondo Verde para el Clima (Lozano & Santiago, 2017).

En medio de este contexto de discusiones y posiciones distantes y algunas veces antagónicas, se fueron creando las condiciones para que la construcción de un acuerdo verdaderamente global, en el que todos los actores del sistema internacional hicieran parte activa de la solución. De este modo, en 2011, la COP17/CMP7, en Durban, Sudáfrica, se acordó la “Plataforma Durban para una Acción Reforzada” con el mandato

de elaborar otro Protocolo o instrumento jurídico de la CMNUCC aplicable a todas las Partes (Lozano & Santiago, 2017). Producto de la Plataforma Durban en 2013, en Varsovia, Polonia, se adoptó la decisión de que las Partes iniciarán o intensificarán la preparación de las contribuciones nacionalmente determinadas, además de establecerse el Mecanismo Internacional de Varsovia sobre Pérdidas y Daños del CC (Lozano & Santiago, 2017).

En consecuencia, en 2015, se adoptó el Acuerdo de París, el tercer tratado internacional del multilateralismo climático, el cual entró en vigor, de forma insospechada, en 2016 (pues se estimó que entraría en vigor en 2020), luego que al menos 55 partes que representarán el 55% total de emisiones mundiales de GEI lo ratificaran, según lo establecido en el Acuerdo (ONU, 2015).

Este Acuerdo, reduce el acento en las responsabilidades históricas, otorgándole peso al hecho de que la respuesta al problema del CC es común a todos los actores del sistema internacional, es decir, a los Estados. En este sentido, el Acuerdo de París busca evitar que los nuevos grandes emisores de GEI como China, India, Brasil y Sudáfrica, que no estaban contemplados en el Anexo I, eludan asumir compromisos en materia climática, reconociendo la naturaleza global del CC (Lozano & Santiago, 2017).

El corazón del Acuerdo de París son las denominadas contribuciones nacionalmente determinadas (NDC), que son los compromisos de reducción de GEI de todos los Estados parte de la CMNUCC, formulados desde el nivel nacional y no desde el internacional como ocurría en el Protocolo de Kioto, pero que apuntan a objetivos globales. Uno de estos objetivos es “[mantener] el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C” (ONU, 2015, p.2).

Para concretarlo, el tratado plantea que las NDC serán progresivas y expresarán el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, reconociendo las capacidades respectivas, razón por la que se estableció que los países desarrollados debían alcanzar antes que los países en desarrollo el nivel máximo de emisiones e iniciar un rápido descenso. Para la concreción de lo anterior deviene clave la financiación climática que debe fluir para lograr finalidades como la adaptación climática, la resiliencia climática y el logro de un desarrollo bajo en emisiones.

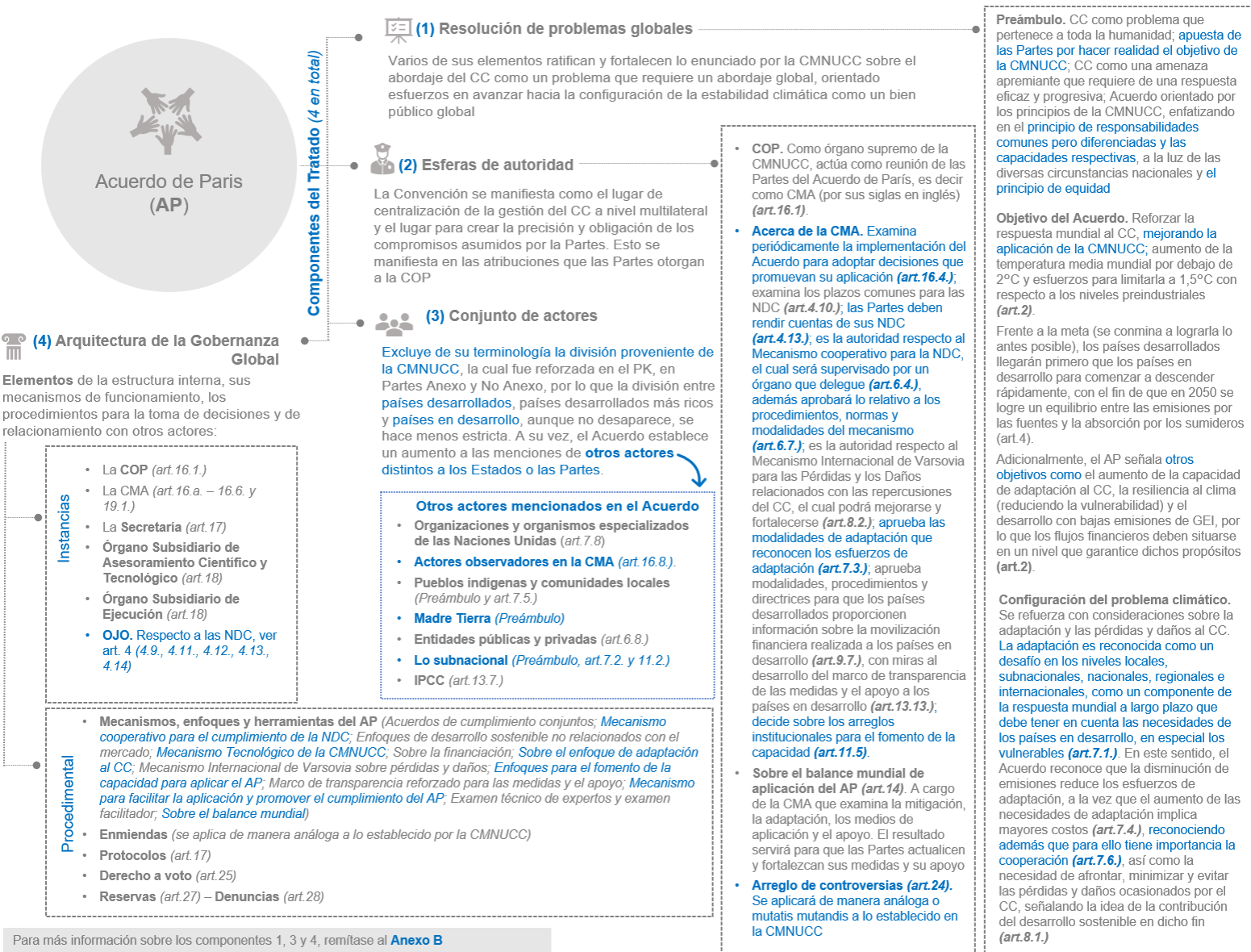
Considerando lo anterior, Lozano y Santiago (2017) afirman que la adopción del Acuerdo de París implicó la emergencia de un nuevo multilateralismo que, a diferencia del Protocolo de Kioto, “podría denominarse como de ‘abajo hacia arriba’ o ‘*bottom up*’,

al estar basado en contribuciones/acciones determinadas a nivel nacional, en lugar de que se prescribieran desde el marco multilateral, es decir, ‘de arriba hacia abajo’ o ‘*top down*’” (p.49). Este cambio en la respuesta del multilateralismo torna difuso el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, como también la diferenciación entre países desarrollados y en desarrollo en lo que toca a la respuesta climática, sin embargo, dicen Lozano y Santiago (2017), este arreglo fue necesario para que el nuevo marco multilateral fuese aplicable a todos los Estados, según las circunstancias nacionales de cada uno. No obstante, una de las debilidades de las NDC es que al estar condicionadas al interés nacional, cada Estado puede fijar metas que no sean lo suficientemente ambiciosas para detener la trayectoria hacia el colapso climático.

A lo anteriormente mencionado, se suma que el Acuerdo de París no establece un mecanismo de coordinación para la distribución de cargas, ni exige la obligatoriedad en el cumplimiento de los compromisos existentes (Morseletto et al., 2017). Por tanto, se considera que a pesar del avance que significa determinar la meta global de no superar un aumento de temperatura del planeta mayor a 2°C e incluso hacer esfuerzos para que no supere los 1.5°C, esta meta se encuentra débilmente vinculada con los requerimientos de una gobernanza global ambiental efectiva, lo que se expresa en una falta de enlaces con otros objetivos de la agenda internacional, sumado a la falta de ajuste de la meta de 2°C en diferentes escalas de gobernanza y con la ampliación de las partes involucradas, esto sin considerar la falta de ajustes en la arquitectura institucional (Morseletto et al., 2017). En otras palabras, la meta de no superar los 2°C aún se encuentra desconectada de los mecanismos y compromisos suficientes para su logro, quedando muchas veces en un objetivo meramente declarativo. En ese sentido, un aumento de compromiso de los Estados y otros actores en proceso de *climatización* será necesario para hacer del objetivo de 2°C un objetivo vinculante, así como un objetivo cierto de la gobernanza global climática.

Con ese contexto en mente, en la **Figura 2-4** se describe este Acuerdo, tomando como referencia algunos apartados de su texto oficial, cuyo procesamiento se hace desde los componentes que para Tomas Legler componen la GG (en el **Anexo B** se profundiza la información).

Figura 2-4: Descripción del Acuerdo de París desde la Gobernanza Global



Para más información sobre los componentes 1, 3 y 4, remítase al Anexo B

Elaboración propia a partir de ONU (2015)

2.4. Análisis del desarrollo histórico de la respuesta global al CC

A partir de la descripción previamente realizada, en la que se considera cada tratado climático (CMNUCC, PK y AP) y los componentes que para Tomás Legler (2013) componen la GG (resolución de problemas, esferas de autoridad, conjunto de actores y arquitectura institucional), en este apartado se realiza un análisis histórico del desarrollo del multilateralismo climático como respuesta al CC. Este permite observar cambios en las dinámicas de funcionamiento de la gobernanza climática global, lo cual es importante considerar a la hora de revisar la efectividad del sistema multilateral.

- **Resolución de problemas**

Para la construcción de la estabilidad climática como un bien público global, los tratados internacionales climáticos han buscado llenar *vacíos de gobernanza* respecto al CC, es decir, estos avanzan en la formulación de soluciones y regulaciones, antes inexistentes, para responder a la crisis climática, toda vez que esta crisis trasciende las fronteras de los Estados-Nación, afecta la comunidad internacional y posee una naturaleza intermística, que hace necesaria la cooperación multinivel (Legler, 2013). De esta manera, la CMNUCC reconoce que el CC es una preocupación común de toda la humanidad y que su respuesta necesita de la cooperación y participación amplia de todos los países. De igual manera, el AP manifiesta que el CC es un problema que pertenece a toda la humanidad y que es una amenaza apremiante que requiere de una respuesta eficaz y progresiva.

En este sentido, la CMNUCC establece el marco de cooperación multilateral para que los Estados negocien y actúen, con miras a la estabilización de las concentraciones de GEI en la atmósfera, a un nivel que evite interferencias peligrosas en el sistema climático. Dado que la Convención es un tratado marco, ésta no estableció metas cuantitativas de limitación y reducción de emisiones, ni fijó límites de aumento de temperatura media global del planeta. No obstante, señaló que los países del Anexo I o desarrollados debían llevar sus niveles de emisión a los niveles de 1990. Por su parte, el PK, siguiendo el objetivo de la CMNUCC, fijó la meta -para los países desarrollados- de limitar y reducir las emisiones en un 5% respecto a 1990, en su primer periodo de compromisos vinculantes cuantificados, y en 20% respecto a 1990 en su segundo periodo de compromisos vinculantes cuantificados, quedando exento de dichos compromisos los países en desarrollo, en especial los nuevos grandes emisores como China o India y países como Estados Unidos que no ratificaron el Protocolo, situación que comprometió la efectividad del instrumento.

A su vez, el Acuerdo de París, estableció el objetivo de reforzar la respuesta al CC para que se evite un aumento de la temperatura media mundial por encima de 2°C, planteando la realización de esfuerzos para limitar el aumento a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales. En este proceso abandonó los compromisos cuantificados para los países del Anexo I, adoptando las NDC, las cuales son voluntarias y no son vinculantes en la medida que no se establece un mecanismo de sanciones por su incumplimiento, buscando con ello una mayor inclusión política de los Estados en la respuesta global al CC, sin embargo, esto se desarrolla a costa de una pérdida de autoridad y ambición climática.

En consecuencia, en este paso por la resolución de problemas en los diferentes tratados climáticos, se observa que pierden eficiencia para frenar la trayectoria de emisiones globales de GEI, debido a una baja ambición climática en la medida en que han sido más flexibles y universales (CMNUCC y AP), planteando objetivos climáticos globales con metas no vinculantes y no cuantificadas de reducción de emisiones. De otro lado, en la medida en la que los tratados han sido más rígidos y vinculantes, estableciendo compromisos cuantificados de limitación y reducción de emisiones (PK), estos han sido menos universales y en esa medida también menos eficaces, puesto que grandes emisores se retiran de la acción climática global. Este panorama plantea una discusión entre universalidad, vinculatoriedad y eficiencia, en medio del multilateralismo climático que transitó de un enfoque *Top-Down* a uno *Bottom Up*.

- **Esferas de autoridad**

La autoridad en los asuntos climáticos se expresa de diversas maneras en los tratados climáticos, los cuales expresan la pretensión de ser el lugar de centralización de la gestión del CC a nivel multilateral y el lugar para crear la precisión y obligación de los compromisos asumidos por las Partes, buscando con ello el derecho a gobernar en dicha materia (Legler, 2013). Esto se manifiesta, de manera especial, en las atribuciones que las Partes otorgan a la COP en los diferentes tratados, en un escenario donde convergen asimetrías de poder y tensiones entre lo nacional y lo global.

Entonces, la COP como órgano central de la esfera de autoridad climática, es el espacio supremo para la toma de decisiones del sistema climático, su función principal es la evaluación de los compromisos de las Partes respecto a los objetivos climáticos para la toma de decisiones que permitan mejorar la aplicación del sistema climático multilateral.

No obstante, un atributo de la autoridad es la posibilidad de establecer sanciones por incumplimientos de compromisos, frente a lo cual puede afirmarse que el sistema climático multilateral ha carecido de mecanismo de sanción. A manera de ejemplo destaca el PK, en el que se incorporan sanciones por incumplimientos, sin embargo, este instrumento afirma (artículo 18) que toda consecuencia de carácter vinculante deberá ser aprobada mediante enmienda al Protocolo, situación que no sucedió en la Enmienda de Doha de 2012. Por su parte, el AP no establece ninguna sanción explícita ante el incumplimiento de las NDC, apostando por un fortalecimiento de la transparencia, la presión entre pares y el mecanismo liderado por la COP de balance global como mecanismo de corrección. En consecuencia, la carencia de mecanismos de sanción caracteriza la gobernanza climática como una autoridad débil que busca el

cumplimiento de sus objetivos mediante el consenso y la coordinación de acciones entre el conjunto de actores que la integran.

De otro lado, la esfera de autoridad en asuntos climáticos se ve reducida y su presunción de universalidad impactada, cuando en el sistema climático multilateral se afecta por la sustracción de ciertos países que lo componen, por ejemplo, cuando EEUU no ratificó el PK, Canadá se retiró de éste y Japón no ratificó la Enmienda de Doha. A este tipo de situaciones hay que sumarle el retiro de EEUU del AP, durante el primer periodo presidencial de Donald Trump, medida que posteriormente el ex presidente Joe Biden revirtió en 2021 (Planelles, 2025), seguido del anuncio de una nueva salida del AP por parte de Donald Trump iniciando su segundo periodo presidencial, cuando señaló que se retirará "inmediatamente de la injusta y unilateral estafa climática de París" (Trump en Louise, 2025, párr. 3), una decisión que entraría en vigor en 2026, según los procedimientos establecidos en el Acuerdo. Esta situación, a la vez que deteriora la autoridad climática de la COP, también fragmenta la gobernanza climática global, por ejemplo: de un lado, "los bancos estadounidenses ya han abandonado una coalición climática del sector bancario" (Reuters, 2025, párr. 32) y, por el otro, "algunos estados de Estados Unidos han dicho que continuarán con la acción climática (Reuters, 2025, párr. 14), por lo que mantendrán su colaboración bajo las posibilidades que la gobernanza multinivel facilita en el AP.

Dichas situaciones de unilateralismo climático configuran lo que para Biermann et al., 2010 es una arquitectura conflictiva o, para el caso de este trabajo, una autoridad de la gobernanza climática conflictiva (especialmente el retiro de EEUU del AP) y una arquitectura o autoridad de la gobernanza climática cooperativa (ej. algunos estados de los EEUU que continúan la acción climática). No obstante, pese a la existencia de casos de conflictividad, esta gobernanza puede caracterizarse principalmente como cooperativa, pues a pesar de no estar todos los actores vinculados al sistema climático multilateral de las Naciones Unidas, se tiene una mayoría de actores estatales y no estatales participando en él, siendo esperable un alto nivel de compatibilidad con las normas y principios acordados entre los espacios del sistema multilateral climático de la ONU y los de otras iniciativas.

- **Conjunto de actores**

En 1992, a través de la CMNUCC, el sistema multilateral climático es fundamentalmente interestatal, puesto que está fundamentado en el modelo westfaliano de la soberanía nacional, cuando en su preámbulo reafirma "el principio de la soberanía de los Estados

en la cooperación internacional” (ONU, 1992, p.2). Esta fundamentación establece un conjunto de actores dividido, según el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, en países desarrollados (Anexo I), países muy desarrollados (Anexo II) y países en desarrollo o no Anexo. Aunque la CMNUCC menciona a actores no estatales, como organizaciones internacionales y ONG, su rol no está a un nivel de capacidad decisoria, sino que se les asignan funciones subsidiarias como la observación, la asistencia técnica y la provisión de información. Configurando de este modo una **gobernanza climática interestatal**.

No obstante, si bien se mantiene la relevancia de los Estados-Nación en el sistema multilateral climático, el PK (que mantiene un conjunto de actores dividido países Anexo y no Anexo) y con un mayor acento el AP (que elimina la división formal entre países Anexo y no Anexo pero mantiene la división entre países desarrollados y en desarrollo), aumentan la participación de actores no estatales en este componente de la GG, situación que manifiesta la centralidad que ha venido ganando el CC y el proceso de *climatización* en torno a éste.

El PK amplía de manera especial la participación de entidades privadas y organismos técnicos, como ejecutores u observadores en los mecanismos flexibilidad (Implementación Conjunta, Mecanismo de Desarrollo Limpio y Comercio de Emisiones). De esta manera, el conjunto de actores se amplía hacia un enfoque técnico, economicista y signado por una visión tecnocrática. En consecuencia, en este periodo la **gobernanza climática es fundamentalmente tecnocrática**.

Respecto al AP, este evidencia una considerable ampliación de actores en el sistema multilateral climático y la gobernanza climática global, adoptando un enfoque más flexible y universal, con otros actores aparte de los ya reconocidos (ONG, entidades privadas y organizaciones internacionales)¹⁵. Adicionalmente, se incluyen conceptos que amplían la epistemología climática como la Madre Tierra, la justicia climática, los saberes locales, los derechos humanos y la equidad intergeneracional. En consecuencia, esta ampliación de actores supone una transición hacia una **gobernanza climática multinivel y multiactor**, donde el Estado puede llegar a ser uno más entre

¹⁵ El Preámbulo del AP menciona que “las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional” (p.1).

otros actores. No obstante, esto no necesariamente implica una democratización de la toma de decisiones.

- **Arquitectura de Gobernanza Global**

La arquitectura de GG base del sistema climático multilateral se establece con la CMNUCC, en la que se crea la Conferencia de las Partes (COP), la Secretaría y dos órganos subsidiarios: uno de Asesoramiento Científico y Tecnológico y otro de Ejecución. Además, se establecen procedimientos comunes como las enmiendas, el derecho al voto, las reservas y las denuncias a los tratados climáticos, y se establecen mecanismos, de los cuales el financiero ha estado desde el inicio.

Esta estructura básica ha sido el punto de partida para el PK y el AP. El primero agregó mecanismos de flexibilidad y unidades técnicas (como la Junta ejecutiva del mecanismo para un desarrollo limpio) que hicieron la arquitectura más compleja. En el segundo, el AP, se reforzó el monitoreo de los compromisos a través del balance global y el marco de transparencia reforzado, también se incluyó el Mecanismo cooperativo para el cumplimiento de la NDC, un Mecanismo Tecnológico, el Marco de Adaptación de Cancún, el Mecanismo Internacional de Varsovia sobre pérdidas y daños, un Mecanismo para facilitar la aplicación y promover el cumplimiento del AP, ampliando y complejizando -aún más- la estructura y procedimientos de la arquitectura institucional en la gobernanza climática global.

En lo relacionado con esta arquitectura conviene señalar que la COP (como COP o CMP o CMA) además de ser el espacio donde las Partes evalúan la implementación de la CMNUCC y sus tratados derivados, con el fin de tomar medidas que mejoren su cumplimiento, también formulan decisiones que permiten nuevos desarrollos normativos e institucionales, funcionando como un espacio de concertación y orientación política. No obstante, sus decisiones requieren consenso o mayorías calificadas de tres cuartos, lo que dificulta la adopción de medidas trascendentales, especialmente en contextos de agudización de los debates norte-sur.

En este sentido, la arquitectura se ha ampliado y complejizado, configurándose mediante procedimientos del consenso y de voluntariedad más que de la sanción, siendo característica de un tipo de gobernanza basada en el consenso o el acuerdo. Sin embargo, esta situación limita la efectividad del sistema climático multilateral al momento de alcanzar sus objetivos.

El análisis en torno a la respuesta global al CC, mediante los componentes de la GG considerados, ha permitido evidenciar cómo los tratados climáticos internacionales han configurado el sistema climático multilateral, con un tránsito de una gobernanza climática global interestatal (CMNUCC), a una de tipo tecnocrático (PK), y de esta hacia una multinivel y multiactor (AP). En estos tipos de gobernanza climática, el común denominador es la presencia de una esfera de autoridad débil, sin poder sancionatorio y que, por tanto, privilegia los procedimientos para alcanzar acuerdos y consensos (de manera notable en el AP mediante el balance global y el marco de transparencia reforzado). Todos estos esfuerzos buscan la estabilización climática como un bien público global, no obstante, los desafíos actuales y las asimetrías de poder en el sistema mundo moderno/colonial exigen profundizar los ejercicios democráticos de la gobernanza climática, superando fragmentaciones conflictivas de la gobernanza, estableciendo mecanismos eficientes que promuevan el reconocimiento de la pluriculturalidad, estableciendo mecanismos vinculantes de cumplimiento y mejorando la articulación interesalar, entre otros aspectos.

Con lo anterior, se dispone de un contexto abreviado de la respuesta multilateral al problema global que supone el Cambio Climático, anticipando algunos de los puntos que dificultan (por no decir, frenan) la concreción de las finalidades establecidas en los sucesivos tratados en la materia. Igualmente, este contexto se complementa con un análisis respecto a la racionalidad de desarrollo sostenible que incorpora cada tratado, lo cual genera herramientas que permiten la comprensión y caracterización de la gobernanza climática global.

2.5. El desarrollo sostenible en los tratados climáticos

Conviene señalar que el sistema multilateral climático ha adoptado el *desarrollo sostenible* como un elemento discursivo central que caracteriza el sistema climático, que lo atraviesa y lo integra. Esta situación implica que el sistema climático mantiene la lógica del crecimiento económico continuo como forma privilegiada de alcanzar los objetivos y metas del sistema multilateral climático, es decir, como medio para resolver el problema global del CC o, dicho de otro modo, como forma de construir la estabilidad climática como un bien público global.

De este modo, la CMNUCC en su objetivo último menciona que la estabilización de GEI en la atmósfera debe alcanzarse de tal manera “que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible” (ONU, 1992, p.4), y uno de sus principios menciona que “Las Partes tienen derecho al desarrollo sostenible y deberían promoverlo (...) tomando en cuenta

que el crecimiento económico es esencial para la adopción de medidas encaminadas a hacer frente al cambio climático” (ONU, 1992, p.5). Por su parte el PK, reafirma el objetivo y principios de la CMNUCC, fijando compromisos cuantificados de limitación y reducción de emisiones de GEI para los países desarrollados, metas que no cuestionan el crecimiento económico al fijar una reducción moderada del 5% a 2012 respecto a 1990 y posteriormente de 18% a 2002 respecto a 1990, no obstante, el PK terminó cubriendo algo menos de un quinto de las emisiones de GEI globales¹⁶. De manera similar, el Acuerdo de París busca reforzar la respuesta global a la amenaza del CC en el contexto del desarrollo sostenible, mediante el establecimiento de las NDC, las cuales fijan metas de mitigación que, al ser voluntarias, tampoco cuestionan el crecimiento económico, debido a su baja ambición.

Por tanto, los tratados adoptan el lenguaje del desarrollo sostenible propuesto en el *Informe Brundtland*, el cual zanja el debate entre crecimiento económico y conservación en favor del primero, es decir, se inscriben, en la lógica del sistema-mundo moderno/colonial y su patrón de poder, tal como se analiza más adelante, dificultando el avance hacia un modelo de desarrollo alternativo o una alternativa al desarrollo compatible con los límites planetarios, pues estos tratados han entendido que la crisis climática puede ser resuelta mediante el desarrollo mismo.

En últimas, el sistema climático multilateral al privilegiar el crecimiento económico por encima de la crisis climática, a través de la adopción de la concepción del desarrollo sostenible del Informe Brundtland, asume el sofisma de Estocolmo, en el que la pobreza es un momento original anterior al desarrollo y no un producto del desarrollo y la explotación colonial, según señala Augusto Ángel Maya (s.f.a), extendiendo con ello la falsa ilusión de alcanzar los niveles de consumo del norte a todo el planeta bajo el actual paradigma tecnológico y las formas de organización social asociadas.

Esta situación caracteriza la gobernanza climática global, derivada del sistema multilateral climático, en un proceso que dificulta la construcción de la estabilidad climática como un bien público global, limitando el multilateralismo climático proveniente del reconocimiento realizado por la CMNUCC de combatir el CC mediante “la cooperación más amplia posible de todos los países y su participación en una respuesta internacional efectiva y apropiada, de conformidad con sus responsabilidades comunes

¹⁶ Ello debido a que países como EEUU que no ratificaron el Protocolo, como Canadá que se retiró del Protocolo o países como Rusia, Japón y Nueva Zelandia que no ratificaron la Enmienda de Doha (ver Capítulo 2). Esta situación expresa que incluso ante bajas exigencias de reducción y limitación de emisiones y otros compromisos climáticos que tocan intereses nacionales, algunos Estados no se muestran dispuestos a ceder, debilitando y fragmentando con ello la gobernanza climática global.

pero diferenciadas, sus capacidades respectivas y sus condiciones sociales y económicas” (ONU, 1992, p.1).

De esta forma, siguiendo los planteamientos de las perspectivas de desarrollo sostenible fortaleza, astronauta y hogar planteadas por Wolfgang Sachs, así como las corrientes de desarrollo sostenible débil, fuerte y superfuerte de Eduardo Gudynas respecto a los tratados internacionales de cambio climático, se puede concluir que el sistema climático multilateral se caracteriza por tener fuertes rasgos de la perspectiva fortaleza y la corriente de desarrollo sostenible débil, manifestando algunos elementos de la perspectiva astronauta y hogar y de la corriente de desarrollo sostenible fuerte y superfuerte.

Frente a lo anterior, conviene señalar que pese a la importancia del principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas para la construcción del sistema climático multilateral, a partir del cual se genera un conjunto de actores (países desarrollados o países anexo y países en desarrollo o países no anexo) con una serie de compromisos diferenciales, este no ha representado un avance significativo en términos de resolución de la crisis de naturaleza y justicia. Este principio se expresa, tal como se mencionó en el apartado anterior, de la siguiente manera: en la CMNUCC los países desarrollados deben liderar la reducción de emisiones de GEI, mientras que los países en desarrollo pueden incrementar sus emisiones, luego de lo cual el PK determinó que los países desarrollados debían asumir compromisos cuantificados de limitación y reducción de emisiones, lo que no ocurrió con los países en desarrollo. Por su parte, en el AP todos los países deben presentar sus NDC para reducir las emisiones, estableciendo que los países desarrollados deben hacer descender sus emisiones más rápido que los países en desarrollo. Adicionalmente, los países desarrollados y en especial los muy desarrollados deben prestar apoyo financiero, asistencia técnica y transferencia de tecnología a los países en desarrollo, en especial a los menos adelantados y los más vulnerables, para que puedan cumplir sus compromisos. Estos planteamientos parecieran alejar la noción del desarrollo sostenible de los tratados de CC respecto de la perspectiva fortaleza y la sostenibilidad débil, sin embargo, esto no es del todo cierto.

Por tanto, pese a que la manifestación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas en los tratados de CC es un avance en términos de justicia climática (expresada débilmente solo hasta el AP) y es evidencia de las asimetrías provenientes del pasado colonial que dio origen al sistema mundo moderno/colonial, al reconocer que los países desarrollados, del Norte o del centro son los responsables de la crisis

climática, este principio no ha cuestionado el paradigma del crecimiento económico sustentando en la economía fósil, además que en la práctica no ha implicado una transformación estructural del poder global.

Bajo el marco anterior, los países desarrollados o del centro marcan las reglas (PK es un claro ejemplo) y los ritmos de crecimiento, mientras que los países no anexo o periféricos negocian apoyo financiero y transferencia de tecnología a cambio de cooperar. Esta situación evidencia que el sistema climático multilateral busca resolver la crisis climática ocasionada por el capitalismo fósil con más crecimiento económico.

Los anteriores planteamientos respecto al desarrollo sostenible en los tratados climáticos, se inscriben en la sustentabilidad débil descrita por Gudynas (2011), la cual concibe que el capital natural puede ser sustituido por el capital económico y técnico, así como en la perspectiva fortaleza de desarrollo sostenible en la que los países centrales o del norte buscan sostener sus privilegios (Sachs, 1996). Es por lo anterior que, en la práctica, las lógicas del sistema-mundo moderno/colonial, terminan reproduciéndose mediante la narrativa de los países anexo y países no anexo, donde “el norte tiene que incrementar sus inversiones en el sur para transferencia tecnología y para transferir conocimientos (...) para actuar como una locomotora del crecimiento del sur” (Sachs, 1996, p.31), siendo el Norte o Centro el que define el problema y, por tanto, presenta su solución mediante el crecimiento económico, las soluciones técnicas y de mercado (mecanismos flexibles), una valoración instrumental de la naturaleza y un reforzamiento del antropocentrismo.

Aun así, los tratados contienen elementos de otras perspectivas de desarrollo sostenible como la astronauta y hogar y de las corrientes de sostenibilidad fuerte y superfuerte. De un lado, desde la perspectiva astronauta y la sostenibilidad fuerte, el PK -aunque de manera limitada- busca un desarrollo planeado que se base en metas relacionadas con los compromisos cuantificables de reducción y mitigación de GEI (5% respecto a 1990 y posteriormente de 20%) para las Partes del Anexo I, lo cual persigue el manejo eficiente (más no la suficiencia) de la naturaleza, la cual busca una óptima explotación de la naturaleza con ajustes mínimos para el Norte (en los que el Sur no decide). Esos mismos planteamientos están presentes en el AP, pues plantea un desarrollo planeado para no superar los 2°C, con esfuerzos para no superar el 1.5°C de aumento de temperatura media de la tierra respecto al período preindustrial, mediante la presentación e implementación de las NDC. Ahora bien, pese a que las NDC apuntan a metas voluntarias de mitigación, sin que se planteen sanciones por su incumplimiento, su universalización amplió el rango de responsabilidad del Norte a todo el globo,

situación que implicó el tránsito del multilateralismo climático de tipo *Top down* al *Bottom up*. No obstante, dado el bajo cumplimiento del PK y la baja ambición de las NDC, estas perspectivas no logran inscribirse totalmente en la perspectiva astronauta y hogar, como tampoco en las de desarrollo sostenible fuerte y súper fuerte.

Por otro lado, la tendencia hacia la sostenibilidad súper fuerte y la perspectiva hogar se hacen presente en algunos elementos del preámbulo del AP y en su artículo 7 (sobre adaptación). En el primero menciona que se debe respetar y promover los derechos de los pueblos indígenas, la equidad intergeneracional y la equidad de género, además busca garantizar la integridad de los ecosistemas y la biodiversidad de la que dice que es “reconocida por algunas culturas como la Madre Tierra” (p.1), observando la importancia que tiene para algunos el concepto de “justicia climática” para enfrentar el CC. En relación con el segundo, el AP menciona que la adaptación se debe basar en el conocimiento científico y “cuando corresponda en los conocimientos tradicionales, los conocimientos de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimientos locales” (p1-2). Lo anterior representa una evolución discursiva hacia el reconocimiento de una pluralidad de conocimientos, más allá del científico, para hacer frente al CC, no obstante, estos elementos no se reflejan en los mecanismos de implementación del Acuerdo.

A continuación, en la **Tabla 2-1**, se presenta una caracterización de los tratados según las perspectivas de desarrollo sostenible fortaleza, astronauta y hogar planteadas Wolfgang Sachs, así mismo, de las corrientes de desarrollo sostenible débil, fuerte y superfuerte de Eduardo Gudynas, respecto a los tratados internacionales de cambio climático considerados.

Tabla 2-1: Caracterización de los tratados internacionales climáticos a partir de las perspectivas y corrientes de desarrollo sostenible de Sachs y Gudynas

Fortaleza / sostenibilidad débil	Astronauta / sostenibilidad fuerte	Hogar / Sostenibilidad super fuerte
Convención Marco de las Naciones sobre el Cambio Climático		
<ul style="list-style-type: none"> - Privilegia el crecimiento económico para alcanzar la estabilidad climática - No cuestiona el modelo económico fósil -Valoración económica de la naturaleza -Saber científico dominante, ignora a otros -Norte no distribuye privilegios 		

Protocolo de Kioto		
<ul style="list-style-type: none"> - Mantiene la lógica del crecimiento económico - El clima como mercado: Mecanismos flexibles (ej. mercados de carbono y Aplicación Conjunta). - El Norte define las reglas y el Sur no participa en las decisiones (receptor de los Mecanismos de Desarrollo Limpio). - Saber científico y economicista dominante, ignora otros 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo planeado mediante compromisos cuantificados de limitación y reducción para las Partes Anexo I (Ajustes mínimos para el Norte). - Busca la eficiencia para un crecimiento óptimo. - Enfoque técnico y <i>top-down</i>. - Valoración económica y ecológica 	
Acuerdo de París		
<ul style="list-style-type: none"> - NDC voluntarias y de baja ambición que no llegan a cuestionar el crecimiento económico. - Universalización de responsabilidades sin transformar el poder global. - Financiamiento condicionado a lógicas del Norte. 	<ul style="list-style-type: none"> - Metas globales (2°C/1.5°C) - Desarrollo planeado mediante las NDC. - Enfoque técnico y bottom-up, sin sanciones por incumplimiento. - Saber científico y economicista dominante, minimiza los saberes tradicionales - Se diluye la responsabilidad histórica en las emisiones de GEI 	<ul style="list-style-type: none"> - Reconocimiento discursivo de derechos indígenas, género, justicia climática y valoraciones culturales (Madre Tierra) - Inclusión de conocimientos tradicionales en adaptación. - Sin mecanismos concretos para su operacionalización

Elaboración propia

Los planteamientos anteriormente desarrollados han permitido identificar las racionalidades que, respecto al desarrollo sostenible, acompañan a los tratados internacionales climáticos. Esto permite entender que la gobernanza climática global no se reduce a un tema meramente de diseño institucional o de ampliación de actores en su participación, sino que todo ello está atravesado por otras cuestiones que tienen que ver, como por ejemplo, con relaciones de poder en el entramado de interacciones que diversos actores globales utilizan para movilizar sus intereses, no obstante, en este proceso, la racionalidad hegemónica de occidente, la cual contiene una ruta de colapso civilizatorio, ha sido cuestionada pero conserva su hegemonía. Este panorama permite avanzar hacia una descripción y análisis de la implementación de la respuesta global al CC, a través del desarrollo de las COP y sus decisiones, entendidas como un eje de construcción del multilateralismo ambiental, que puede ser analizado desde la gobernanza global climática.

3. Implementación de la respuesta global al cambio climático: decisiones COP y gobernanza climática global

En esta sección se aborda la implementación de la respuesta global al CC a través de un análisis documental y cualitativo de las decisiones CP, CMP y CMA adoptadas en el marco de la CMNUCC, las cuales dan cuenta de la implementación de los tratados climáticos internacionales y la construcción de la gobernanza climática global, teniendo como telón de fondo los tratados internacionales climáticos y las disputas en torno a las diferentes perspectivas y corrientes existentes del desarrollo sostenible. Ello permite revisar el alcance de la gobernanza climática global respecto a la estabilización del clima del planeta como un bien público global.

Para ello se propone una periodización y análisis de la gobernanza climática en tres periodos: interestatal, tecnocrática y multiactor y multinivel (véase **Tabla 3-1**). Mediante el uso de una matriz de análisis con siete categorías (véase **Tabla 3-2**), se abordan varias COP relevantes por periodo, con el fin de evidenciar cómo se ha estructurado la gobernanza climática a partir de elementos destacados de las decisiones de las CP, CMP y CMA, considerando -en algunos casos- declaraciones de alto nivel realizadas en el marco de las COP¹⁷, las cuales permiten situar la discusión. Con ello se busca identificar cambios y continuidades en la respuesta global al CC y la gobernanza climática global.

Es importante anotar que los periodos de gobernanza climática no son puros ni excluyentes uno de otro, pues aunque predomine un tipo particular existen en él características o elementos de los demás. Adicionalmente, cabe señalar que estos procesos no evolucionan de manera lineal, dado que están mediados por negociaciones en las que se manifiestan diversas contradicciones, siendo importante no perder de vista una contradicción constituyente del sistema multilateral climático: la tensión entre países en desarrollo que piden a los países desarrollados mayor ambición, recursos financieros y transferencia tecnológica, dada su responsabilidad histórica en la crisis climática. Sin

¹⁷ Las declaraciones de alto nivel dejan de describirse en los informes de la Conferencia de las Partes a partir de la COP14, por lo que en este trabajo sólo se utilizaron en el primer periodo de gobernanza.

embargo, estos últimos tienden a asumir un enfoque más orientado al presente, en un pulso por atenuar la responsabilidad anotada.

Tabla 3-1: Periodización de la gobernanza climática global

Gobernanza interestatal COP 1 (1995) a COP 6 (2004)	Gobernanza tecnocrática COP 7 (2005) a COP 20 (2014)	Gobernanza multinivel y multiactor - COP 15 (2015) - COP 29 (2024)
<p>Periodo caracterizado por el multilateralismo <i>Top Down</i>, basado en compromisos sin metas cuantificadas.</p> <p>Etapas dominadas por negociaciones intergubernamentales. La gobernanza opera principalmente como diálogo entre Estados.</p>	<p>El multilateralismo <i>Top Down</i> se desarrolla con compromisos cuantificados y vinculantes, pero entra en crisis, dando lugar a la emergencia de elementos del multilateralismo <i>Bottom Up</i>.</p> <p>Inicia con la entrada en vigor del PK. Se profundiza la estructuración normativa y técnica del marco multilateral, la implementación de mecanismos de mercado y se fortalece el predominio del conocimiento técnico en la toma de decisiones, en un intento por desplazar el debate político.</p>	<p>Periodo caracterizado por el multilateralismo <i>Bottom Up</i>, basado en las NDC.</p> <p>Inicia con la entrada en vigor del AP.</p> <p>Fortalece la participación formal de actores no estatales y subnacionales. La acción climática se diversifica y descentraliza.</p>

Elaboración propia

Tabla 3-2: Categorías analíticas de las decisiones COP

<p>1. Rumbo estratégico: Incorpora elementos como metas, mandatos, principios, compromisos generales, los cuales reafirman o reorientan el direccionamiento del multilateralismo.</p>	<p>2. Mecanismos de implementación: Entendidos como los medios para aplicar los tratados internacionales hacia el logro de los objetivos y metas, especialmente se analizan los mecanismos de flexibilidad del PK y los mecanismos de cooperación del AP.</p>	<p>3. Desarrollo institucional: Es el desarrollo de la arquitectura institucional de la CMNUCC, con elementos como la creación y ajuste de órganos y otras instancias que permiten a los actores interactuar.</p>
<p>4. Transferencia tecnológica: Procesos encaminados al acceso y difusión de tecnologías para la mitigación y adaptación entre países, especialmente hacia los países en desarrollo</p>	<p>5. Fomento de capacidades: Medidas para fortalecer instituciones y sistemas técnicos, especialmente en los países en desarrollo.</p>	<p>6. Financiamiento: Incluye las decisiones sobre mecanismos, fondos, compromisos y arreglos financieros, especialmente para dirigir recursos a los países en desarrollo.</p>
	<p>7. Educación Climática: Iniciativas dirigidas hacia formación, sensibilización y participación en CC.</p>	

3.1. Implementación de la respuesta climática en el periodo de gobernanza climática interestatal

Este periodo inicia con la COP1 de Berlín (1995) y va hasta la COP6 de La Haya (2004), abordando un lapso de gobernanza interestatal donde el único tratado climático en vigor es la CMNUCC, por lo que las negociaciones fueron predominantemente intergubernamentales. En su desarrollo se identificaron dos momentos, el primero de los cuales se centró en decisiones para institucionalizar y operacionalizar la CMNUCC (1995-1997), a la vez que se negociaba el Protocolo de Kioto¹⁸, mientras el segundo (1998-2004) se encaminó a la operativización y preimplementación del Protocolo, con variadas decisiones COP en las que se definieron aspectos conducentes a su ratificación, pese a lo cual no se logró en las fechas en las que estaba previsto, esto es el año 2002¹⁹, sino tres años más tarde, en 2005.

En este sentido, las COP avanzaron en realizar, a través de sus decisiones, recomendaciones a la COP en calidad de reunión de las Partes en el PK (CMP), para cuando esta última pudiese entrar en vigor, a la vez que se iniciaba una pre implementación del Protocolo.

Respecto a la **categoría Rumbo Estratégico**, durante este periodo se reconoce que los compromisos para los países del Anexo I son insuficientes (Decisión 1/CP.1 y Decisión 9/CP.2²⁰), por lo que se abrió el camino hacia la negociación del Protocolo Kioto, el cual se adopta a través de la decisión 1/CP3. Al respecto, se establece como prioritario su pronta entrada en vigor, para lo cual fue necesario avanzar de las disposiciones de la CMNUCC y el PK a su aplicación, consolidando con ello el multilateralismo *Top Down* a través de los compromisos cuantificados y jurídicamente

¹⁸ Al respecto, en la COP5, el Secretario General de Naciones Unidas mencionó: "Las Partes estaban construyendo instituciones eficaces y capacidades técnicas en el plano nacional y un sistema internacional creíble de reunión de datos y comunicación de la información" (CMNUCC, 1999, p.9)

¹⁹ En el marco de la instalación de la COP5, en 1999, la presidenta de la anterior COP instó "...a que [se] enviara un mensaje convincente sobre la necesidad de seguir el camino iniciado en Río de Janeiro, que debía culminar en la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto en la fecha de "Río + 10", esto es, en el año 2002" (CMNUCC, 1999a, p.6).

²⁰ En esta decisión, la COP reconoce las "dificultades con que actualmente se enfrentan las Partes del anexo I para cumplir el objetivo de hacer volver las emisiones de gases de efecto invernadero a los niveles de 1990 para el año 2000" (CMNUCC, 1996, p.14)

vinculantes de reducción y limitación de emisiones de GEI, marcando el tránsito de una gobernanza climática interestatal a una tecnocrática basada en reglas y el predominio del conocimiento técnico, mediante la profundización de una estructura diferenciada y centralizada en el liderazgo de los países desarrollados. Ello profundizó el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, por lo que se excluyó a los países en desarrollo de cualquier compromiso adicional.

De este modo, decisiones como el Plan de Acción de Buenos Aires (Decisión 1/CP.4)²¹ dieron inicio a una serie de discusiones y avances sobre el mecanismo financiero de la Convención, el desarrollo y la transferencia tecnológica, la preparación ante los efectos adversos del CC y las medidas de respuesta, sumado a los proyectos de actividades conjuntas y un programa de trabajo sobre los mecanismos de flexibilidad del PK. Estos elementos se concretaron a través de los Acuerdos de Bonn sobre el Plan de Acción de Buenos Aires (Decisión 5/CP.6), y por los Acuerdos de Marrakech (Decisión 1/CP.7) que posibilitaron su expresión jurídica. Algunos de estos aspectos se desarrollaron en decisiones que son abordadas en el desarrollo de las siguientes categorías.

Adicionalmente, la Declaración Ministerial de Delhi sobre el CC y el desarrollo sostenible (Decisión 1/CP.8) profundizó la vinculación del CC al desarrollo sostenible, instando a integrar las metas climáticas en las estrategias nacionales de desarrollo, mientras el Programa de trabajo de Buenos Aires sobre las medidas de adaptación y de respuesta (Decisión 1/CP.10) significó un giro argumentativo al priorizar actividades relacionadas con estos temas, aunque más como enfoque declarativo que como compromisos vinculantes.

Respecto a la categoría **Mecanismos de Implementación**, desde un inicio la COP estableció un periodo experimental para la realización de actividades conjuntas de mitigación entre las Partes (Decisión 5/CP.1), el cual se extendió durante toda la fase de gobernanza interestatal (Decisión 10/CP.10). El desarrollo de estas actividades implicó que a ninguna Parte se le acreditara la reducción de emisiones o el secuestro de GEI, puesto que su fin era el aprendizaje técnico y metodológico para luego aplicar proyectos como los MDL y de aplicación conjunta.

Posteriormente, la COP, apoyada en sus órganos subsidiarios, estableció un programa de trabajo sobre los mecanismos de flexibilidad del PK (Decisión 7/CP.4), con el fin de discutir propuestas sobre los principios, modalidades y directrices relacionadas con el

²¹ Buscó reforzar la aplicación de la CMNUCC, allanando “la futura entrada en vigor del Protocolo de Kyoto” (CMNUCC, 1998, p.4)

MDL, la aplicación conjunta y el comercio de emisiones. Luego, través de los Acuerdos de Bonn (Decisión 5/CP.6), se definieron lineamientos más precisos para dichos mecanismos, por ejemplo, para el MDL se detalló su puesta en marcha y la conformación de una Junta Ejecutiva, a la vez que se establecieron procedimientos simplificados para proyectos de pequeña escala. Los acuerdos de Marrakech (Decisión 17/CP.7), por su parte, continuaron con los MDL, estableciendo los procedimientos para validar, registrar, monitorear y verificar estos proyectos.

Ya en 2004, al final del periodo de gobernanza interestatal, se designó a cuatro entidades operacionales del MDL, las cuales previamente fueron acreditadas por la Junta Ejecutiva, en un proceso que pone en evidencia cómo las decisiones COP de este periodo se centraron en viabilizar las disposiciones contenidas en el PK, tecnocratizando la gobernanza.

Respecto a la categoría **Desarrollo institucional**, se evidencia la institucionalización de la CMNUCC a través de la constitución formal de sus órganos subsidiarios (OSE y OSACT) (Decisión 6/CP.1), lo cual fue complementado con la Decisión 13/CP.3 que establece competencias claras entre dichos órganos. El OSACT, por un lado, será responsable principalmente del análisis técnico-científico de metodologías, inventarios, evaluación de impactos y tecnologías, entre otros temas, mientras que el OSE se enfocará en los aspectos de implementación, financieros, institucionales y en la evaluación del cumplimiento. De este modo, se establece la base funcional del proceso COP.

Como parte del desarrollo institucional, se observa -además- la forma cómo la COP establece una serie de grupos de apoyo para el desarrollo de su mandato como medio para la implementación del CMNUCC y el PK. Es así como la Decisión 1/CP.1 establece el Grupo especial del Mandato de Berlín para discutir la formulación del PK, igualmente, a través de la decisión 20/CP.1, en la que se establece un grupo especial de trabajo para diseñar un mecanismo consultivo multilateral de carácter no punitivo orientado a la evaluación de la aplicación de la Convención. Una vez fue adoptado el PK, la COP estableció un grupo de trabajo conjunto para la elaboración de los procedimientos y mecanismos relativos al cumplimiento del PK (Decisión 8/CP.4), a lo cual habría que añadir la conformación de otra serie de grupos como: el grupo consultivo de expertos sobre las comunicaciones de las Partes no incluidas en el Anexo I (Decisión 8/CP.5), el grupo de expertos en transferencia de tecnología (Decisión 5/CP.6 y Decisión 4/CP.7), dos grupos respecto al cumplimiento de PK (decisión 5/CP.6), esto es el grupo de

facilitación y el grupo de cumplimiento, así como un grupo de expertos de los países menos adelantados (Decisión 29/CP.7).

Estos grupos denotan un fuerte acento en el saber técnico y burocrático, además de tener una composición predominantemente estatal, al conformarse por medio de nominaciones gubernamentales, con unos mandatos mediante los cuales se prioriza la ejecución técnica en lugar de la deliberación política y la inclusión de otros actores.

Ahora bien, respecto a la categoría de **Transferencia Tecnológica**, es de anotar que las primeras decisiones de las COP (Decisión 13/CP y Decisión 7/CP.2) buscaron establecer un inventario o línea base para determinar el estado y desarrollo de las tecnologías que se consideraban ecológicamente racionales para el desarrollo de la transferencia tecnológica (la cual debe promover y financiar las Partes Anexo II), así como determinar las necesidades de los países en desarrollo al respecto. Posteriormente, con la decisión 9/CP.3, la COP solicitó facilitar la inversión privada en tecnologías y que el FMAM pudiera fortalecer centros de información tecnológica a nivel nacional y regional. Con estos avances, la COP estableció un marco para la adopción de medidas significativas y eficaces respecto a la transferencia de tecnologías y conocimientos especializados (Decisión 4/CP.7).

El marco anotado plantea un enfoque global a nivel sectorial y nacional para la colaboración entre las diversas partes, con interés “en actividades relacionadas con la evaluación de las tecnologías necesarias, la información tecnológica, la creación de un entorno favorable, el fomento de la capacidad y los mecanismos para la transferencia de tecnología” (CMNUCC, 2002, p.25). Finalmente, en la Decisión 6/CP.10, la COP requirió al Grupo de Expertos en Transferencia de Tecnología para que recomendara el mejoramiento de dicho marco, incluyendo modalidades de asociación de los sectores público y/o privado, formas de cooperación entre los sectores público y privado, sumado al fortalecimiento de los lazos con el sector privado y el fomento de la cooperación con otras convenciones y otros procesos intergubernamentales.

Pese a lo anterior, la transferencia tecnológica avanzó lentamente y bajo un marco débil, si bien la responsabilidad formal recae en los países Anexo II, las decisiones dan cuenta de la existencia de mecanismos de exigibilidad para ello. De igual modo, se observa - en este periodo- la centralidad que se asigna al sector privado en la transferencia de tecnología.

En relación con la categoría **Fomento de capacidades**, se observa que es un aspecto tratado inicialmente como parte de otras decisiones como, por ejemplo, la Decisión

13/CP.1 sobre transferencia de tecnología, en la que se señala que el apoyo a los países en desarrollo no es solo para acceder a tecnología, sino también para fortalecer sus capacidades institucionales, administrativas y técnicas con miras a gestionarla y adaptarla. Así mismo, la decisión 10/CP.2 relativa a las Comunicaciones de las Partes no incluidas en el Anexo I, en la que se indica que la Secretaría de la Convención prestaría asistencia a las Partes no Anexo para la preparación de sus comunicaciones nacionales iniciales.

Solo sería a partir de la COP5 cuando el fomento de capacidades aparece como una decisión independiente, como se aprecia en la Decisión 10/CP.5, la cual establece que se preste apoyo financiero y técnico para realizar actividades de fomento de la capacidad, de tal forma que los Países no Anexo, en especial lo menos adelantados, puedan avanzar en la aplicación de la Convención. Posteriormente, con la Decisión 2/CP.7, la COP aprueba y pone en vigor el marco para el fomento de la capacidad para las Partes no Anexo, con el fin de guiar las actividades de fomento hacia la aplicación de la CMNUCC y el alistamiento para la participación de las partes no Anexo en el PK.

De manera complementaria a lo arriba expuesto, conviene mencionar que en el ámbito del fomento de la capacidad se encuentran aspectos como el fortalecimiento o creación de secretarías o enlaces nacionales del CC, las comunicaciones nacionales, los programas nacionales de CC, los inventarios y bases de datos, los estudios de vulnerabilidad y adaptación, así como la puesta en práctica de medidas de adaptación, MDL, educación, transferencia de tecnología, asistencia para la participación en negociaciones internacionales, entre otras. También destaca el incipiente reconocimiento de otros elementos que pertenecen a la gobernanza multiactor y multinivel, como el hecho de que las instituciones nacionales pudieran "servirse de las técnicas, conocimientos y prácticas tradicionales para prestar servicios apropiados en los países en desarrollo y facilitar el intercambio de información" (CMNUCC, 2001, p.9), aunado a la apuesta para que "el fomento de la capacidad [movilice] a las instituciones nacionales, subregionales y regionales existentes y al sector privado de los países en desarrollo" (CMNUCC, 2001, p.9).

El marco descrito se maduró con decisiones como la 9/CP9, en la que se estableció un periodo de exámenes cada 5 años, mientras que la Decisión 2/CP.10 reafirmó la validez del marco para el fomento de capacidad, priorizando la continuidad en el tema, concretamente en lo que atañe a la capacidad institucional y la infraestructura institucional básica. Por último, mediante la Decisión 3/CP7 se estableció un marco para el fomento de la capacidad en los países con economías en transición, con elementos

como los proyectos de aplicación conjunta y el comercio de los derechos de emisión y políticas, así mismo, medidas nacionales y la estimación de sus efectos.

En todo caso y al igual que ocurrió con la transferencia de tecnologías, el fomento de la capacidad no desarrolló compromisos vinculantes, siendo un aspecto caracterizado por la predominancia del saber experto y occidental.

Frente a la categoría de **Financiamiento**, fue considerada desde un inicio, en particular mediante la Decisión 11/CP.1 a través de la cual la COP ratificó al FMAM como entidad operativa del mecanismo de financiamiento de la Convención, definiendo tres etapas para la financiación: **(1)** preparación de estrategias y comunicaciones nacionales, **(2)** implementación de programas y proyectos técnicos, y **(3)** fortalecimiento institucional, siendo las prioridades iniciales la creación de capacidades, la transferencia tecnológica y la preparación de informes nacionales.

Un hito importante llegó con la Decisión 5/CP.6 y las Decisiones 7/CP.7 y 10/CP.10, como parte de los Acuerdos de Bonn y los Acuerdos de Marrakech, respectivamente, donde se reforzó el FMAM y se estableció que administraría los tres nuevos fondos: **(1)** Fondo para los países menos adelantados, **(2)** el Fondo especial para el CC (para áreas como adaptación, transferencia de tecnología y energía, transporte, industria, agricultura, silvicultura y gestión de desechos y diversificación de economías) y **(3)** el Fondo de adaptación del PK.

En relación con los Acuerdos de Marrakech, se estableció que el FMAM apoyaría la aplicación del marco para el fomento de la capacidad para los países no Anexo y los países con economías en transición, a través de las Decisiones 2/CP.7 y 3/CP.7, respectivamente. Además, a través de la Decisión 4/CP.7, la COP pidió al FMAM que brindara apoyo financiero para la implementación del marco de medidas significativas y eficaces de transferencia tecnológica. Otras decisiones vendrían a ratificar y profundizar lo establecido para el mecanismo financiero de la Convención como, por ejemplo, la Decisión 4/CP.9 que conminó al FMAM para que integrara, cuanto antes, la aplicación experimental de un enfoque operacional de la adaptación, además de continuar respaldando el Proyecto Mundial de Apoyo a la Preparación de las Comunicaciones Nacionales, el Fomento de la Capacidad, la Transferencia de Tecnología y las actividades de Educación Climática.

Ahora bien, pese al desarrollo institucional del financiamiento climático, en varias decisiones COP se resaltan problemáticas para el acceso a los recursos. Es así como, por ejemplo, la Decisión 9/CP.2 concluyó que algunas Partes del Anexo II no estaban

cumpliendo a cabalidad sus compromisos en materia transferencia de recursos financieros, a la que se sumó la Decisión 6/CP.7 que instó al FMAM para que agilizara y simplificara sus procedimientos en aras de facilitar a los países en desarrollo el acceso a los recursos. Esta última observación es reiterada en las Decisiones 5/CP.8 y 3/CP.9, cuando la COP invitó al FMAM a revisar y simplificar su ciclo de proyectos.

El desarrollo del financiamiento climático durante este periodo de gobernanza interestatal permitió desarrollar el marco financiero en torno al FMAM y el establecimiento de nuevos fondos, no obstante, el financiamiento no se dotó de instrumentos jurídicamente vinculantes, ni de aportes financieros proporcionales a los desafíos climáticos, según se puede concluir de los reiterados llamados de la COP a superar las barreras de acceso a los recursos.

La última categoría es la **Educación Climática**, un tema abordado -durante el periodo considerado- apenas en dos decisiones, siendo importante la Decisión 11/CP.8 del año 2002 que estableció el Programa de Trabajo de Nueva Delhi para la aplicación del artículo 6 de la Convención, esto en un periodo de cinco años. Dicho programa representa el primer esfuerzo por tratar de manera integral la educación climática, impulsando a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales a que desarrollen actividades de educación en el marco del programa quinquenal y al FMAM para que lo apoye. Además, establece que la educación climática se guíe por elementos como la interdisciplinariedad, por un enfoque holístico y sistémico y por los principios del desarrollo sostenible, reconociendo -en todo caso- que la medición de los resultados de las actividades promovidas por el programa es de difícil concreción. Asimismo, se establece como fin del Programa "constituir un marco flexible para las actividades impulsadas por los países con arreglo a las necesidades y circunstancias concretas de las Partes, y teniendo en cuenta sus iniciativas y prioridades nacionales" (CMNUCC, 2002, p.26-27).

De otra parte, en la Decisión 7/CP.10 la COP observa, entre otros elementos, que algunas Partes han ganado experiencia en la planificación y ejecución de actividades relacionadas con la educación climática y que, en ciertos países en desarrollo, la conciencia sobre el CC es baja, por lo que invita a las Partes a la creación y la puesta en marcha de una red de intercambio de información, determinando que el Programa de Trabajo de Nueva Delhi debe seguir orientando la educación climática.

En síntesis, la educación climática fue inicialmente minimizada, no obstante, hacia el final del periodo de gobernanza interestatal adquiere relevancia, más en un tono

declarativo, con el fin de generar conciencia respecto al cambio climático y apoyar las medidas de respuesta ante dicha problemática global, al tiempo que reconoce el trabajo que adelantan otros actores no gubernamentales en este tema, siendo este un aspecto que le posibilita al sistema climático escapar al burocratismo y a la centralidad del conocimiento técnico y científico.

A manera de balance del periodo, puede considerarse que -en conjunto- la gobernanza interestatal construyó las bases operativas de un sistema climático multilateral, a través de su desarrollo normativo e institucional, priorizando un enfoque intergubernamental y a su vez técnico y centralizado. Las decisiones COP consolidaron el enfoque multilateral *Top Down* que fortaleció la diferenciación entre países desarrollados y no desarrollados, una diferenciación que en la práctica ha otorgado predominancia al saber técnico y a los países desarrollados en aspectos como, por ejemplo, el fomento de la capacidad y la transferencia tecnológica. Ello legitima el orden establecido, en el que los países en desarrollo quedan subordinados a esquemas de cooperación condicionados, muchas veces declarativos, y sin el establecimiento de mecanismos para su exigencia.

Finalmente, este periodo deja entrever la discusión sobre el establecimiento de compromisos de mitigación, más allá de lo establecido en la CMNUCC, involucrando a los países en desarrollo. En tal sentido, resulta ilustrativa la postura del entonces Primer Ministro de la India, quien consideró -en el marco de la COP8- “que esas sugerencias estaban fuera de lugar (...) porque las emisiones de [GEI] por habitante de los países en desarrollo eran sólo una mínima parte del total mundial, y eran inferiores en orden de magnitud a las de numerosos países desarrollados” (CMNUCC, 2003a, p.32). Discusión que marcará el rumbo estratégico en los otros periodos de gobernanza.

3.2. Implementación de la respuesta climática en el periodo de gobernanza climática tecnócrata

Este periodo inicia con la COP11 de Montreal (2005) y va hasta la COP20 de Lima (2014). Su inicio se justifica en tanto que se consolidan decisiones que permiten la implementación y operacionalización del PK, considerando que en 2005 entra en vigor y se emiten decisiones de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el PK (CMP), a partir de avances definidos en instancias previas como los Acuerdos de Bonn o el Acuerdo de Marrakech. En este periodo se profundiza un enfoque tecnocrático, mediado por elementos como la estandarización de procedimientos, los mecanismos de cumplimiento, las reglas de los mecanismos de mercado, los

instrumentos de monitoreo y reporte, entre otros, todo lo cual permitió operacionalizar compromisos cuantificables de limitación y reducción de emisiones de GEI que reforzaron el enfoque multilateral *top-down*, bajo criterios técnicos y metodologías acordadas de manera intergubernamental.

No obstante, a partir de la COP15 de Copenhague se identifica una tendencia e inflexión hacia formas de Gobernanza más abiertas al reconocimiento y participación de actores subestatales, no estatales, enfoque de género, entre otros aspectos en el sistema climático multilateral. De esta manera se presenta un giro hacia la gobernanza multinivel y multiactor y a un sistema multilateral *bottom up*.

Respecto a la categoría **Rumbo Estratégico**, en 2005, la gobernanza tecnocrática y el multilateralismo *top-down* buscó consolidarse mediante el inicio de un proceso orientado a establecer nuevos compromisos cuantificados para los países Anexo I en el periodo posterior a 2012 (Decisión 1/CMP1). Este proceso terminó en la COP18 de 2012, a través de la Enmienda de Doha al PK (Decisión 1/CMP.8), creando un segundo periodo de compromiso entre 2013 y 2020. Además, estableció que Las Partes Anexo I aplicaran provisionalmente la enmienda mientras entraba en vigor e incluso, si no lo hacían, buscó que las Partes cumplieran sus compromisos cuantificados del segundo período de compromiso, dejando la puerta abierta a que sus metas fueran más ambiciosas.

No obstante, la tendencia a reforzar la gobernanza tecnocrática entró en crisis debido a dos factores: **(1)** el retiro de grandes emisores del PK en este periodo (Estados Unidos ya lo había hecho en 2001) como Canadá en 2011, aunado a que países como Rusia, Nueva Zelanda y Japón no adoptaron la Enmienda de Doha y **(2)** el inicio, en 2006, de un diálogo para una cooperación global a largo plazo que enfrente el CC (Decisión 1/CP.11), orientado bajo los objetivos del desarrollo sostenible, junto con el logro del pleno realizamiento de la tecnología y de las oportunidades de mercado.

En 2007 dicho diálogo asumió una determinación política a través del Plan de Acción de Bali (Decisión 1/CP.13), iniciando con ello un proceso global sobre la cooperación a largo plazo, con el fin de adoptar un nuevo tratado internacional en 2009, basado en “una visión común de la cooperación a largo plazo, que incluya un objetivo mundial a largo plazo para las reducciones de las emisiones” (CMNUCC, 2008a, p.3), con el fin de lograr el objetivo último de la Convención, según sus disposiciones y principios (en especial las responsabilidades comunes pero diferenciadas).

No obstante, no fue posible acordar un nuevo Tratado en la COP15 (2009), debido a que no se logró un consenso entre los países desarrollados y en desarrollo en temas

como el financiamiento, la responsabilidad histórica y los compromisos diferenciados. Y si bien salió un documento, débilmente concertado, denominado el *Acuerdo de Copenhague* (Decisión 2/CP.15), con elementos clave para negociaciones posteriores, la COP no adoptó dicho documento, sino que solo tomó nota de éste. Por tanto, el proceso para establecer un nuevo tratado a negociar se estableció por medio de la Decisión 1/CP.17, con el mandato de que fuese aprobado en la COP21 (2015).

Esta situación significó una ruptura con el consenso sobre una respuesta al CC basada exclusivamente en compromisos vinculantes, bajo los compromisos cuantificados de reducción y limitación de emisiones del PK, inaugurando -de este modo- una transición hacia esquemas más flexibles y voluntarios para todas las Partes y hacia otros actores a través de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas. Estas comenzaron a mencionarse a través de la promoción de la Plataforma de Durban (Decisión 2/CP.18) para establecer un nuevo Tratado Internacional, erosionando con ello el conjunto de actores marcado por la división entre Partes Anexo I, Anexo II y no Anexo, así como el multilateralismo *top-down*.

Por su parte, en el proceso de negociación del AP se fue definiendo y reafirmando un objetivo mundial de cooperación a largo plazo, a través de decisiones como el Acuerdo de Copenhague (Decisión 2/CP.15), los Acuerdos de Cancún (Decisión 1/CP.16) y la Conclusión acordada de conformidad con el Plan de Acción de Bali (Decisión 1/CP.18), apoyándose en el Cuarto y Quinto Informe de evaluación del IPCC, en los que se establece que la temperatura media mundial debería permanecer por debajo de 2°C para evitar desequilibrios en el sistema climático, con la posibilidad de reforzar dicho objetivo a 1.5°C. Adicionalmente, señalaron que las emisiones debían alcanzar su punto máximo lo más pronto posible, siendo los países desarrollados los primeros en alcanzar dicho punto, lo cual vendría a ser complementado en la COP20, a través del Llamado de Lima para la Acción Climática (Decisión 1/CP.20) en el que se subrayó que para alcanzar el objetivo anotado todas las Partes debían intensificar y “abordar de manera equilibrada, entre otras cosas, la mitigación, la adaptación, la financiación, el desarrollo y la transferencia de tecnología y el fomento de la capacidad, así como la transparencia de las medidas y la prestación de apoyo” (CMNUCC, 2015a, p.2), con el objeto de que cada NDC fuera más ambiciosa respecto de la anterior.

Cabe señalar que este proceso de cambio se consolidó con la ampliación del sujeto político de la gobernanza que, si bien continúa anclado a la soberanía estatal, da centralidad a los actores no estatales. Al respecto, los Acuerdos de Cancún señalan la necesidad de

... contar con la participación de 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, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y que la paridad entre los sexos y la participación efectiva de la mujer y de los pueblos indígenas para una labor eficaz en todos los aspectos del cambio climático (CMNUCC, 2011a, p.4).

En este marco, en 2014, el papel de los actores no estatales y subnacionales en la acción climática es reconocido. En este sentido en la 1/CP1.20, se evidencia que la CP acogió complacida la realización de la Reunión de Alto Nivel de Lima para la Acción Climática, donde se reconocieron los compromisos e iniciativas de actores no estatales y subnacionales en la lucha contra el CC, invitando a que este tipo de reuniones se realizarán formalmente. Este reconocimiento contribuyó al giro hacia una gobernanza multinivel y multiactor, donde el cumplimiento se basa menos en la coerción jurídica y más en mecanismos de reporte y transparencia.

En síntesis, el rumbo de estratégico de la gobernanza climática durante este periodo supuso inicialmente el fortalecimiento del multilateralismo *top-down* y la gobernanza tecnocrática, mediante el inicio de la implementación del PK que continuó hasta 2020 con un segundo periodo de compromisos vinculantes para las Partes Anexo I, pero con una implementación más débil. El sistema multilateral y la gobernanza climática se fue reconfigurando, en especial a partir de la crisis de 2009, cuando se esperaba la adopción de un nuevo tratado multilateral que no ocurrió al mantenerse la exclusividad del consenso en mecanismos de cumplimiento vinculantes, como los compromisos cuantificados de reducción y limitación de emisiones. A partir de dicho momento los elementos tecnocráticos de la gobernanza fueron dando paso a una gobernanza multiactor y multinivel y a un multilateralismo *bottom up* a través de la NDC y del posicionamiento e integración de actores interesados que no son Estados Parte.

Respecto a la categoría **Desarrollo institucional y Mecanismos de implementación**, en este periodo se identificó una notable expansión institucional que responde a la creciente complejidad del problema climático y su abordaje a través de la cooperación global, además del desarrollo y crisis de los Mecanismos de flexibilidad del PK.

Inicialmente, a través de la CMP, se adoptaron formalmente las decisiones que la CP preparó para facilitar la implementación del PK una vez entrara en vigor. Un ejemplo de ello es la Decisión 3/CMP1, donde la CMP confirmó e hizo “plenamente efectivas todas

las medidas adoptadas de conformidad con la Decisión 17/CP.7” (CMNUCC, 2006b, p.6), cuando se estableció la Junta Ejecutiva del MDL y se regularon los procedimientos para validar, registrar, monitorear y verificar proyectos. Además, con la Decisión 27/CMP1 se creó el Comité de Cumplimiento del PK conformado por el grupo de facilitación (orientado a apoyar a las Partes en la aplicación del Protocolo) y el grupo de control del cumplimiento (para verificar si una Parte cumplió, o no, aspectos como su compromiso cuantificado de limitación o reducción de las emisiones).

Es de anotar que el desarrollo del PK se reforzó en este periodo a través de otras decisiones como, por ejemplo, la Decisión 2/CMP2 que aprobó el reglamento del Comité de Supervisión de la Aplicación Conjunta. Además, como consecuencia de la Enmienda de Doha al PK, se revisaron algunos procedimientos y metodologías con el fin de facilitar el cálculo de la cantidad atribuida para el segundo periodo de compromiso de reducción y limitación de emisiones de GEI, terminando la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre los nuevos compromisos (Decisión 1/CMP.6).

Ahora bien, el desarrollo y crisis del PK, que también es la crisis del multilateralismo *top-down* y la hegemonía de la tecnocracia en la gobernanza climática, se hizo palpable - entre otros aspectos- en la Decisión 5/CMP10 de 2014, cuando la CMP evidenció, respecto a la aplicación conjunta, la expedición de más de 856 millones de unidades de reducción de las emisiones, por lo que reiteró “su preocupación por la difícil situación del mercado que afecta actualmente a los participantes en la aplicación conjunta” (CMNUCC, 2015b, p.25). Situación similar, aunque en menor gravedad, se manifestó respecto al MDL (Decisión 3/CMP.9). Esta crisis del PK fue se debió, en gran parte, a que la Enmienda de Doha entró en vigor el mismo día en el que terminaba el segundo periodo de compromisos vinculantes (31 de diciembre de 2020), aunado al hecho de que compromisos cuantificados no estaban siendo ambiciosos y al retiro de países del PK como Canadá, situación que limitó la cobertura de emisiones del PK y su posibilidad de desarrollo a través de los mecanismos de implementación, como el MDL, la aplicación conjunta y el comercio de los derechos de emisión. A ello se suma la finalización formal de la etapa experimental de las actividades conjuntas (Decisión 22/CP.18 de 2012), considerando que la CMP no volvió a recibir nuevos informes desde 2006, posiblemente como resultado de la entrada en vigor del PK.

Pese a que los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto fueron centrales durante este periodo de gobernanza, estos perdieron fuerza gradualmente, pues en cierta medida fueron abandonados y posteriormente resignificados por el enfoque de cooperación internacional para el cumplimiento de las NDC establecido en el AP

(artículo 6), el cual incluye un mecanismo para contribuir a la mitigación de las emisiones y enfoques no relacionados con el mercado.

Paralelamente al desarrollo y crisis de la institucionalidad del PK, se fue gestando otra asociada a la gobernanza multiactor y multinivel, con una serie de grupos para la negociación, formulación y puesta en marcha de lo que sería el Acuerdo de París. De este modo, en 2007, fue creado el Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención, el cual se elevó a la categoría de órgano subsidiario de la CMNUCC con miras a liderar el proceso de negociación del nuevo tratado (Decisión 1/CP.13). La elaboración de este último se encomendó al Grupo anotado sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada (Decisión 1/CP.17), lo cual fue acompañado de la creación -en 2015- del Grupo de Trabajo Especial sobre el Acuerdo de París orientado a avanzar en los preparativos para la entrada en vigor de este tratado (Decisión 1/CP.21).

De otra parte, se evidencia un desarrollo institucional en torno a temas como la adaptación, las pérdidas y daños y las medidas de respuesta al CC. Al respecto, en 2005, en el marco de la COP11, la Conferencia de las Partes creó el Programa de trabajo quinquenal del OSACT sobre los impactos del CC y la vulnerabilidad y adaptación (Decisión 2/CP.11), posteriormente renombrado como Programa de Nairobi y refrendado en 2013 (Decisión 17/CP.19), el cual tuvo como finalidad ayudar al mejoramiento de la comprensión y toma decisiones sobre adaptación, especialmente a los países en desarrollo, considerando conocimientos y prácticas indígenas y tradicionales e instrumentos para la equidad de género (Decisión 6/CP.17). En 2010, por su parte, se estableció el Marco de Adaptación de Cancún y su Comité de adaptación (Decisión 1/CP.16), orientados por asuntos de género, participación, datos científicos y conocimientos indígenas y tradicionales, entre otros aspectos y enfoques. Un año después, en la COP17, se definió que el Comité de adaptación sería el órgano consultivo de la COP sobre estos temas (Decisión 2/CP.17).

También se destaca la aprobación, en 2011, de un foro y de un programa de trabajo para los órganos subsidiarios sobre las repercusiones de la aplicación de las medidas de respuesta al CC (Decisión 8/CP.17), así mismo, el establecimiento -en 2013- del Mecanismo internacional de Varsovia para las pérdidas y los daños (Decisión 2/CP.19), cuyo Comité Ejecutivo se encaminó a mejorar el conocimiento y la comprensión, fortalecer la coordinación y las sinergias e intensificar las medidas y el apoyo respecto a la gestión el riesgo y las pérdidas y daños. Otra cuestión representativa del desarrollo institucional tiene que ver con el establecimiento del Programa de Trabajo de Lima sobre

el Género (Decisión 18/CP.20 de 2014) con el “fin de promover el equilibrio de género y lograr una política climática sensible a [estas] cuestiones” (CMNUCC, 2015a, p.41).

De lo anterior se observa cómo, por un lado, el desarrollo institucional y los mecanismos de implementación evolucionaron expandiéndose a través de espacios e instancias técnicas que reforzaron la gobernanza tecnocrática, mientras ésta declinaba de manera paralela y paulatina, al generarse nuevos mecanismos de cooperación, espacios e instituciones como marcos, programas, comités y plataformas orientadas -en su mayoría- hacia una gobernanza multiactor y multinivel, abriendo con ello espacio a los contextos locales, tornando globales a actores locales y permitiendo una integración de escalas. Ejemplo de ello es el Comité de Adaptación que, pese a estar conformado exclusivamente por representantes gubernamentales²², al igual que otros Comités e instancias del Sistema Multilateral Climático, colabora con “instituciones, organizaciones, marcos, redes y centros de interés que no pertenecen a la Convención, incluidos los que [operan] a nivel intergubernamental, regional, nacional y, a través de estos, a nivel subnacional” (CMNUCC, 2012a, p.22). No obstante, al final de este periodo se observa que las ciudades y otras entidades subnacionales no cuentan, pese a su reconocimiento, con espacios formales de desarrollo institucional.

Ahora bien, respecto a la categoría de **Transferencia Tecnológica**, en la COP13 (2007) se reafirmó la pertinencia del marco para la adopción de medidas significativas y eficaces para la transferencia de tecnologías (Decisión 3/CP.13). Aunado a ello y con el fin de intensificar la labor de desarrollo y transferencia de tecnología, se estableció el Mecanismo Tecnológico (Decisión 1/CP.16) compuesto por un Comité Ejecutivo de Tecnología y un Centro y Red de Tecnología del Clima, el cual se guía por el marco para la adopción de medidas significativas y eficaces, en una situación que supuso el fin del Grupo de Expertos en Transferencia de Tecnología.

Por su parte, la Decisión 2/CP.17 aprobó el mandato del Centro y Red de Tecnología del Clima, con la misión de fomentar la cooperación tecnológica, el desarrollo y la transferencia de tecnologías y prestar asistencia en dicha materia. Adicionalmente, la CP, por medio de la Decisión 4/CP.17, aprobó las modalidades del Comité Ejecutivo de Tecnología, reconociendo la importancia de la participación de otros actores presentes en diferentes escalas (internacional, regional, nacional y subnacional), así como la inclusión de instituciones públicas, empresas, academia y organizaciones no

²² Dos miembros de cada uno de los cinco grupos regionales de las Naciones Unidas, un miembro de un pequeño Estado insular en desarrollo, un miembro de una Parte que sea un país menos adelantados, dos miembros de las Partes del Anexo I y dos miembros de las Partes no incluidas en el Anexo I.

gubernamentales. En este sentido, en la Decisión 8/CP.20 se informó que el FMAM ha apoyado la promoción de transferencia de tecnología en temas como la demostración de tecnologías con bajas emisiones y la difusión de tecnologías y prácticas ecológicas con validez comercial. No obstante, como se observa en la categoría de Financiamiento, el flujo de recursos es aún limitado, afectando la transferencia tecnológica.

Pese a la evolución de esta materia, gracias al establecimiento del Mecanismo Tecnológico y a la apertura a la participación de actores no gubernamentales o de diversas escalas territoriales, lo que evidencia un movimiento hacia un tipo de gobernanza multiactor y multinivel, la integración de estos elementos es incipiente, dado que las decisiones COP no dan cuenta de la instalación de canales sólidos y vinculantes, limitando así la toma de decisiones, la efectiva transferencia de tecnología y evidenciando restricciones en la redistribución del poder dentro del sistema multilateral.

Respecto a la categoría **Fomento de capacidades**, durante este periodo destaca la determinación de la CMP de validar el Marco para el fomento de la capacidad, al considerarlo válido para el desarrollo de actividades de fomento para la aplicación del PK en los países en desarrollo (Decisión 29/CMP.1) y los países en transición (Decisión 30/CMP.1). En 2010, los Acuerdos de Cancún (Decisión 1/CP.16) señalaron la necesidad de intensificar el fomento de la capacidad, considerando los asuntos de género y el reforzamiento de las capacidades endógenas subnacionales, nacionales o regionales (1/CP.16), lo cual tendría desarrollo en 2011 con la Decisión 13/CP.17, cuando se estableció fortalecer el marco para el fomento de la capacidad, mejorando aspectos sobre el fomento de la capacidad en planes, estrategias y presupuestos nacionales de desarrollo.

Bajo la decisión anotada (13/CP17), la COP solicitó al OSACT que intensificara la vigilancia y examen del fomento de la capacidad, por lo que decidió establecer el Foro de Durban para celebrar un debate al respecto entre las Partes, junto con representantes de los órganos de la Convención y expertos, manteniendo con ello una visión tecnocrática respecto al tema y la lógica basada en la asistencia norte-sur. Este reforzamiento condujo a que el marco de fomento de la capacidad siguiera considerándose válido, siendo la base para avanzar en la aplicación de la CMNUCC (Decisión 21/CP.18) y del PK (Decisión 11/CMP.8). Por su parte, en la Decisión 8/CP.20 se informó que el FMAM ha contribuido al fomento de la capacidad a través de actividades como proyectos transversales, la capacidad adquirida en el diseño y la ejecución de proyectos, así mismo, por medio de la integración del CC en la planificación del desarrollo nacional.

El desarrollo de esta categoría muestra, entonces, la apertura de una vinculación más orgánica de otras escalas y de actores no estatales en la gobernanza climática, no obstante, existe una continuidad centrada en lo técnico y el conocimiento experto para el fomento de la capacidad.

Respecto a la categoría de **Financiamiento**, es de resaltar las decisiones de la CMP para avanzar en la puesta en marcha del Fondo de Adaptación del PK. En este sentido, la Decisión 5/CMP2 establece principios del Fondo como la equidad en el acceso, la transparencia y la rendición de cuentas, sumado a la definición de modalidades operativas que priorizan el acceso directo y la planificación basada en necesidades nacionales, definiendo -además- que en la conformación del órgano rector del Fondo de Adaptación habrá una mayoría de las Partes no Anexo. Con estos elementos, en 2008, la CMP aprobó el reglamento de la Junta del Fondo de Adaptación, solicitando que iniciara el trámite de propuestas de financiación (Decisión 1/CMP.4). En 2013, en la Decisión 1/CMP.9, la Junta del Fondo dio cuenta de “la creación de una cartera de ocho proyectos y programas que se recomendaron a la aprobación del Comité de Examen de Proyectos y Programas, pero para los que no se [disponía] de recursos” (CMNUCC, 2014b, p.3) dado que el Fondo depende de ingresos provenientes del mercado de carbono del MDL que, para ese momento, estaban a la baja. Pese a ello, el AP reconoció la importancia del Fondo de Adaptación, determinando que podría estar al servicio del Acuerdo (Decisión 1/CP.21).

Un hito importante en este periodo, del que la CP toma nota en 2009 (Decisión 2/CP.15) y toma conocimiento en 2010 (Decisión 1/CP.16), es la promesa de los países desarrollados, en el marco de la intensificación del financiamiento para construir lo que será el AP, de “movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares de los Estados Unidos anuales para el año 2020 a fin de hacer frente a las necesidades de los países en desarrollo” (CMNUCC, 2011a, p.18). Asimismo, se definió que gran parte de dichos fondos serían canalizados a través del Fondo Verde para el Clima, el cual se establece con la Decisión 1/CP.16 como parte de una de las entidades encargadas del funcionamiento del mecanismo financiero de la Convención, junto con el FMAM, con el objetivo de apoyar proyectos, programas, políticas y otras actividades en las Partes que son países en desarrollo. Dicho objetivo se comienza a operativizar mediante la aprobación de su instrumento rector, con la orientación para que distribuya equitativamente los recursos entre la adaptación y la mitigación (Decisión 3/CP.17).

Dada la complejización de la arquitectura financiera y la indicación al FMAM para seguir prestando apoyo financiero respecto a la adaptación (por conducto del Fondo anotado)

para los Países Menos Adelantados, en lo que también interviene el Fondo Especial para el Cambio Climático (Decisión 2/CP.16), se crea Comité Permanente de Financiación con el fin de coordinar el mecanismo financiero de la Convención (Decisión 1/CP.16 y Decisión 5/CP.18).

En 2020, el FMAM presentó un informe a la CP (Decisión 8/CP.20), en el que se examinó su funcionamiento y el de sus fondos asociados (Fondo para los países menos adelantados y Fondo especial para el cambio climático), destacando que se han tenido algunos problemas de transparencia y rendición de cuentas, pese a que reconoce cierta apertura institucional a la participación de actores no estatales, como la Red de Organizaciones de la Sociedad Civil del FMAM, la cual participa desde el desarrollo de las políticas hasta la ejecución de los proyectos. Adicionalmente, el informe plantea que la demanda de recursos supera la oferta disponible, a pesar de pese a haberse mejorado la eficiencia de su ciclo de proyectos²³. Además, el informe menciona que hasta el año 2020 no se ha llevado a cabo una evaluación de los requerimientos de financiación de los países en desarrollo.

Finalmente, el mencionado informe señala, de un lado, que el FMAM ha destinado una importante suma para reforzar los entornos reglamentarios y de políticas que apoyen un desarrollo resiliente y bajo en emisiones y, de otro, que se debe seguir trabajando en la complementariedad con otras fuentes que no hacen parte del mecanismo financiero de la Convención. Por estas razones, en la Decisión 1/CP.19 se instó a los países desarrollados a aumentar su nivel financiero para concretar la movilización prometida, esto es US\$100.000 millones anuales hasta el año 2020.

En suma, en este periodo se complejiza y diversifica la arquitectura financiera del sistema climático multilateral para dar respuesta a las necesidades de financiamiento de los países en desarrollo. No obstante, en esta categoría persisten lógicas dominadas por una gobernanza estatal y tecnocrática, en las que la participación de actores no estatales y subnacionales es reducida, siendo un obstáculo significativo la insuficiencia estructural de recursos para consolidar la cooperación climática.

Sobre la categoría de **Educación Climática**, en este periodo siguió reconociéndose e impulsándose como una dimensión normativa del sistema climático multilateral, sobre lo cual destacan decisiones como la 9/CP.13, la cual enmienda el Programa de Trabajo de Nueva Delhi, alentando a la Partes a desarrollar actividades como la formulación de

²³ Tal es el caso del Fondo especial para el CC que “durante el ejercicio fiscal 2014 (...) podría atender menos del 30% de la demanda comunicada” (CMNUCC, 2015a, p.14)

planes nacionales en la materia, incluir información climática en los planes de estudio en todos los niveles formativos y en las diferentes disciplinas, realizar sondeos o encuestas para determinar el nivel sensibilización del público respecto al CC, entre otras disposiciones. Adicionalmente, a través de la Decisión 7/CP.16 se refuerza el potencial multiactor y multinivel de la educación, al invitar a las Partes para que se fomente la participación y capacitación de grupos como los periodistas, maestros, jóvenes, niños y líderes sociales en esta materia, impulsando su presencia en la toma de decisiones concernientes al CC a nivel nacional, como también a que asistan a las reuniones intergubernamentales del sistema climático multilateral.

El giro hacia la gobernanza multiactor y multinivel se consolidaría con el Programa de Trabajo de Doha (Decisión 15/CP.18) aprobado en 2012, el cual reemplaza al de Nueva Delhi. En efecto, a partir de los elementos fundamentales de su antecesor, el nuevo programa señaló la transversalidad de la educación climática al indicar que esta debería integrarse en planes sectoriales, aumentando los enfoques que rigen el Programa al incluir otros como el participativo, el de género y el enfoque intergeneracional, etc., paralelo a lo cual buscó la creación de redes en la que estén otras Partes, organizaciones intergubernamentales, ONG, empresas, gobiernos estatales y subnacionales y las organizaciones comunitarias.

Sin embargo, el enfoque de la educación climática que se presenta es instrumental al ligarlo con la promoción del desarrollo sostenible y estilos de vida, actitudes y comportamientos sostenibles, negando con ello la posibilidad de un cuestionamiento de fondo respecto a la lógica del sistema mundo/moderno colonial causante de la crisis climática. Ello termina por relegar parte de la diversidad cultural del mundo que apuesta y construye otros modelos civilizatorios como el buen vivir, el ecosocialismo o el decrecimiento, limitando con ello la potencialidad de la educación climática para el cambio cultural y civilizatorio.

En suma, durante este periodo la gobernanza climática toma una forma centrada en lo técnico, especialmente durante los primeros años de entrada en vigor del Protocolo de Kioto, en el que se adoptan y aplican una serie de reglas, órganos y procedimientos diseñados para asegurar el cumplimiento de compromisos cuantificados. Esta gobernanza tecnocrática dominada por una lógica intergubernamental y reglamentarista dio prioridad a instrumentos de medición, verificación y control, reforzando el multilateralismo *top down*, en particular con la Enmienda de Doha al PK, pese a lo cual terminó por erosionarse tras la salida de algunos países clave del PK y el decaimiento

de los mecanismos de flexibilidad, esto en el marco de un nuevo proceso de negociación de un tratado climático que abrió paso a elementos más flexibles de la gobernanza.

Por tanto, comienzan a reconocerse con mayor fuerza otro tipo de actores no estatales o interesados que no son Parte de la Convención, en medio de una mayor interacción entre escalas, en especial las subnacionales y locales, para plantear un diseño institucional menos dependiente de la obligatoriedad jurídica y más centrada, desde la soberanía estatal, en los aportes de diversos actores y escalas en la acción climática y la transparencia. El Acuerdo de París y el periodo post-2015 manifiesta con mayor claridad este giro hacia una gobernanza multinivel y multiactor que no reemplaza la lógica tecnocrática ni estatal, pero si busca desplazarlas de su centralidad.

3.3. Implementación de la respuesta climática en el periodo de gobernanza climática multinivel y multiactor

Este periodo inicia con la COP21 de París (2015) y, por el momento, se extiende hasta la COP29 de Bakú (2024). Su inicio se da luego que diversos elementos emergentes de una gobernanza multinivel y multiactor, los cuales venían gestándose en periodos de gobernanza pasados, logran consolidarse y desarrollarse en un nuevo tratado climático, el Acuerdo de París. Este tratado adoptado en 2015, entró en vigor en 2016, además de redefinir los compromisos climáticos por medio de las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) que dan paso a una predominancia del multilateralismo *bottom up*, reconoce y promueve la acción ambiental y coordinada de actores no estatales, en un contexto de agudización de la crisis climática, haciéndose evidente un proceso de integración orgánica de dichos actores al sistema climático multilateral²⁴, en un arreglo que aún permanece anclado en la soberanía nacional²⁵.

Respecto a la categoría **Rumbo Estratégico**, la CP, a través de la Decisión 1/CP.21, aprueba el Acuerdo de París, reconociendo que las medidas de respuesta al CC se inscriben en el contexto de una transición hacia un desarrollo resiliente al clima y con

²⁴ La integración anotada se hace explícita desde el preámbulo del AP, en donde se reconoce que “el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional” (ONU, 2015, p. 1)

²⁵ Conforme se observa en el preámbulo, en el que se destaca “la importancia del compromiso de todos los niveles de gobierno y de los diversos actores, de conformidad con la legislación nacional de cada Parte, al hacer frente al cambio climático” (ONU, 2015, p.2)

bajos niveles de emisión de GEI, por lo que en este periodo la CP promueve una acción climática “reforzada” que ha implicado una apertura al reconocimiento y promoción de diversos esfuerzos en los que se manifiesta la acción climática. En el marco de dicha acción, las CP reconocen dos elementos que refuerzan la participación de múltiples actores y escalas: **(1)** “el valor social, económico y ambiental de las medidas de mitigación voluntarias y los beneficios secundarios que reportan para la adaptación, la salud y el desarrollo sostenible” (CMNUCC, 2016a. p.18) y **(2)** “los esfuerzos realizados por los interesados que no son Partes para aumentar sus medidas destinadas a hacer frente al clima” (CMNUCC, 2016a, p.19), alentando a que estas medidas se registren en la plataforma de la Zona de los Actores No Estatales para la Acción Climática. En consecuencia, la acción reforzada implica la movilización de las Partes y otros actores como el sector privado, las autoridades subnacionales, la sociedad civil, las comunidades locales y los pueblos indígenas hacia el cumplimiento de objetivos climáticos.

La consolidación de este rumbo estratégico se evidencia, por ejemplo, en la Decisión 1/CP.22, en la cual la CP aplaude a las paladinas de alto nivel²⁶ y acoge con satisfacción la Alianza de Marrakech para la Acción Mundial sobre el Clima²⁷. Allí se evidencia la tendencia a institucionalizar espacios diferentes a los de los Estados, pasando del reconocimiento de su labor climática a su integración en la arquitectura de implementación del sistema climático multilateral, tal y como posteriormente se evidenciaría en la COP25 (2019), a través de la Decisión 1/CP.25 en la que se reafirma la figura de los paladines, institucionalizando un evento anual de alto nivel entre los actores no estatales y la participación de la Secretaría Ejecutiva, junto con los Presidentes en ejercicio y entrantes de la Conferencia de las Partes. A partir de elementos como los anteriormente anotados, el resultado del primer balance mundial (Decisión 1/CMA.5) presentado en la COP28 (2023),

Constata el importante papel y la participación activa de los interesados que no son Partes, en particular la sociedad civil, las empresas, las instituciones

²⁶ Esta figura se crea con la Decisión 1/CP.21, la cual “decide que se nombrarán dos paladines de alto nivel que actúen en nombre del Presidente de la Conferencia de las Partes y faciliten, mediante un mayor compromiso de alto nivel en el período 2016-2020, la conclusión satisfactoria de la labor que se está llevando a cabo y la introducción y el aumento de iniciativas, coaliciones y esfuerzos voluntarios nuevos o reforzados” (CMNUCC, 2016a, p.20).

²⁷ Esta es una plataforma que busca la colaboración entre los gobiernos nacionales y las partes interesadas no pertenecientes a las Partes (ciudades, regiones, empresas, inversores y la sociedad civil, incluidos los jóvenes, los pueblos indígenas y las comunidades locales) para apoyar la implementación de más acciones climáticas y una mayor ambición climática (CMNUCC, s.f.).

financieras, las ciudades y las autoridades subnacionales, los Pueblos Indígenas, las comunidades locales, los jóvenes y las instituciones de investigación, en la prestación de apoyo a las Partes y la contribución al importante progreso colectivo hacia el objetivo de temperatura del Acuerdo de París, así como en la labor para hacer frente al cambio climático y darle respuesta y en el aumento de la ambición... (CMNUCC, 2024a, p.21).

La consolidación del rumbo estratégico hacia una gobernanza multinivel y multiactor es consecuencia del reconocimiento reiterativo, por parte del sistema multilateral, de la agudización de la crisis climática²⁸, pero sobre todo de la urgencia manifestada en diversas COP, desde la COP11 de Durban en adelante, del desfase existente entre las promesas de mitigación y las trayectorias que dichas emisiones deberían seguir para no superar el objetivo climático de largo plazo, es decir, que la temperatura media mundial esté por debajo de 2°C o 1,5°C respecto a los niveles preindustriales.

Ante este panorama, el sistema multilateral viene fortaleciendo elementos de la acción climática relacionados con la mitigación, la adaptación, las pérdidas y daños, los efectos de las medidas de respuesta al CC, la financiación, entre otros. En este sentido, el *Pacto de Glasgow* (Decisión 1/CMP.3), el *Plan de Implementación de Sharm el-Sheikh* (Decisión 1/CMA.4) y el resultado del *Primer Balance Mundial* de la aplicación del AP (Decisión 1/CMA.5) exhortan a las Partes a reducir significativamente las emisiones y a que aceleren la transición hacia sistemas energéticos con bajas emisiones, situación que incluye la reducción gradual del uso del carbón sin medidas de mitigación y de las subvenciones ineficientes a los combustibles fósiles. A la vez que se “reafirma que las soluciones sostenibles y justas a la crisis climática deben basarse en un diálogo social sustancial y eficaz y en la participación de todos los interesados” (CMNUCC, 2024a, p.3) y que los objetivos de temperatura de largo plazo solo se pueden alcanzar si se protege y restaura la naturaleza, que algunas culturas reconocen como *madre tierra*²⁹ (elementos reconocidos en decisiones como la 1/CMA.4, la 1/CP.26 y 1/CMA.5). En este marco de acción, se reconocen dos años de avance importantes: 2030³⁰, como meta

²⁸ Las Decisiones 1/CMA.5 y 1/CMA.3 reconocen, a partir del sexto informe de evaluación del IPCC, un calentamiento global de alrededor de 1,1 °C respecto a los niveles preindustriales.

²⁹ Reconociendo la importancia de los sistemas de conocimientos propios y sus posibilidades de diálogo con los sistemas de conocimientos occidentales.

³⁰ El *Primer Balance Mundial* a la aplicación del AP señala que “para limitar el calentamiento global a 1,5 °C con un rebasamiento nulo o limitado, se requiere una reducción acusada, rápida y sostenida de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, del 43 % de aquí a 2030 y del 60 % de aquí a 2035 con respecto a los niveles de 2019, así como alcanzar el cero neto en emisiones de dióxido de carbono de aquí a 2050” (CMNUCC, 2024a, p.6).

intermedia de reducción significativa de emisiones y 2050 como fecha para alcanzar el cero neto en emisiones, a la vez que también se pretende avanzar progresivamente en los demás asuntos de la acción climática³¹.

Asimismo, el *Primer Balance Mundial* de la aplicación del AP, respecto a la adaptación, observa la existencia de carencias en el avance del objetivo mundial de adaptación y solicita la realización de medidas urgentes. Frente a las pérdidas y daños ocasionados por el CC, reconoce el aumento constante de su frecuencia y solicita esfuerzos decididos en esta materia, mientras que en relación con la repercusión de las medidas de respuesta al CC, se orienta a fortalecer los efectos positivos que puede conllevar a la creación de trabajo decente y la reconversión justa del trabajo, así como la diversificación económica. Finalmente, respecto a la financiación, en el marco del establecimiento del nuevo objetivo colectivo cuantificado de financiación para el clima, la COP29 (2024), a través de la Decisión 1/CMA.6, estableció la meta de llegar, a 2035, como mínimo a una financiación 1,3 billones de dólares estadounidenses.

En suma, con la agudización de la crisis climática y los elementos mencionados anteriormente, se configura una respuesta integral que aborda temas que van más allá de la mitigación, mediante la integración, reconocimiento, posicionamiento y diversificación de múltiples actores y escalas en el sistema climático multilateral. Este esfuerzo construye una especie de gobernanza climática multiactor y multinivel "híbrida", con presencia hegemónica de espacios interestatales, pero con una institucionalización cada vez mayor de actores no estatales.

Sobre la categoría **Mecanismos de implementación**, este periodo inicia con la profundización de la crisis de los mecanismos de flexibilidad del PK y el establecimiento y posterior reglamentación de nuevos mecanismos de cooperación internacional establecidos en el artículo 6 del AP. En este sentido, pese a que el segundo periodo de compromisos vinculantes del PK terminó el 31 de enero de 2020 (fecha en la que entró en vigor la enmienda Doha al PK), en 2015, la CMP observa que el mecanismo de aplicación conjunta expresa "una disminución del número de proyectos en tal medida que el mecanismo prácticamente ha dejado de existir" (CMNUCC, 2016b, p.8). De hecho, pese a que el MDL se mantuvo, reconociéndose a 31 de octubre de 2021 la expedición de más de 2.170 millones de reducciones certificadas de las emisiones (Decisión 2/CMP.16), se establece la posibilidad de que las actividades MLD registradas

³¹ Por ejemplo, en términos de adaptación, el *Primer Balance Mundial* a la aplicación del AP señala que para 2030, todas las Partes deben haber realizado evaluaciones actualizadas de riesgos y vulnerabilidades climáticas, además de haber desarrollado sistemas de alerta temprana, a la vez que deben tener formulado y avanzada la implementación de planes nacionales de adaptación.

puedan hacer tránsito al Mecanismo de mitigación y desarrollo sostenible del AP (Decisión 2/CMA.3).

Ahora bien, los Mecanismos de Cooperación Internacional del AP comienzan a ser reglamentados desde el 2021, encontrándose al menos tres: **(1)** mecanismo cooperativo para el uso de resultados de mitigación de transferencia internacional (artículo 6.2.), **(2)** mecanismo de mitigación y el desarrollo sostenible (art. 6.4) y **(3)** los enfoques no basados en el mercado (art. 6.8). A manera de ejemplo en lo que toca al mecanismo de mitigación, en la COP25 se adopta la Decisión 3/CMA.3 que establece sus normas, modalidades y procedimientos, señalando, entre otras cosas, que sería vigilado por el Órgano de Supervisión y que interactuara con la Plataforma de las Comunidades Locales y los Pueblos Indígenas, estableciendo -además- que el 2% de sus reducciones de emisión serían canceladas y no podrían ser usadas para cumplir las NDC, esto con el fin de aportar a la mitigación global. En relación con los enfoques no relacionados con el mercado (dinamizado por el Comité de Glasgow), la Decisión 4/CMA.3 aprobó un programa trabajo relacionado con el marco para estos enfoques, indicando esferas de acción como la adaptación y la resiliencia, la mitigación y las energías renovables, a la par que alentaba a que el sector público, junto con el privado y las organizaciones de la sociedad civil, participarían en su desarrollo, entre otros temas.

Hasta el momento las decisiones de las CMA no registran el desarrollo de alguna actividad de estos mecanismos, centrándose en su viabilización, siendo destacable -en todo caso- los avances en la inclusividad de actores no estatales, lo cual contribuye a la reconfiguración de una gobernanza climática más abierta.

Respecto a la categoría **Desarrollo institucional**, se evidencia una continuación de la expansión institucional y a su vez una densificación de ésta, en respuesta a la lógica multiactor y multinivel del AP, aunado a la consolidación de temas como la adaptación, las pérdidas y daños y los efectos de las medidas respuesta al CC, lo que implica reforzar el sistema climático multilateral para integrar a actores no estatales, relacionar otras escalas y desarrollar otros temas.

En este sentido, a manera de ejemplo en lo que toca a las pérdidas y daños ocasionados por el CC, la COP22 (2016) estableció tres grupos de trabajo para el Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños: el grupo de expertos sobre las pérdidas no económicas, el grupo de expertos técnicos sobre la gestión integral del riesgo, así como los enfoques transformacionales y el equipo de tareas sobre los desplazamientos y de divulgación e intercambio de información (Decisión 3/CP.22).

Adicionalmente, a través de la Decisión 4/CP.22, se invita a las Partes a establecer un punto de contacto para las pérdidas y los daños, mientras que con la Decisión 2/CMA.2 de la COP25 (2019) se establece, como parte del Mecanismo de Varsovia, la Red de Santiago con el objeto de “catalizar la asistencia técnica de las organizaciones, los órganos, las redes y los expertos pertinentes con miras a la aplicación de enfoques pertinentes a nivel local, nacional y regional en los países en desarrollo” (CMNUCC, 2020a, p.10).

En esta vía, las Decisiones 12/CMA.4 y 16/CMA.6 adoptan la arquitectura de la Red de Santiago, la cual está conformada por una Secretaría, una red integrada por organizaciones, órganos, redes y expertos y una junta consultiva, esta última conformada por 12 países Parte en la CMNUCC y dos miembros del Comité Ejecutivo del Mecanismo de Varsovia. Como novedad de la red se tiene la participación de otros tres representantes pertenecientes a los grupos –mujeres, indígenas y jóvenes-observadores de la CMNUCC, los cuales podrán participar en las deliberaciones de la junta. Este ejemplo, quizás el más representativo, manifiesta la expansión y densificación institucional que caracteriza a este periodo de gobernanza climática.

En cuanto a las repercusiones de las medidas de respuesta al CC, en 2015 se decidió dar continuidad al foro liderado por los órganos subsidiarios sobre las repercusiones de la aplicación de las medidas de respuesta (Decisión 1/CP.21) y en 2018, en el marco de la COP24 (2018), se decidió establecer el Comité de Expertos de Katowice sobre las Repercusiones de la Aplicación de las Medidas de Respuesta³², esto para dinamizar el foro y generar recomendaciones orientadas a la minimización de los efectos negativos de las medidas de respuesta al cambio climático, en aras de potencializar los efectos positivos (Decisión 4/CMA.2). Este tema se refuerza en la COP28 (2023), mediante el establecimiento de un programa de trabajo sobre transición justa, cuyo objetivo es examinar las trayectorias de las emisiones para alcanzar los objetivos del AP, abordando temas como la transición justa y equitativa, la reconversión justa de la fuerza laboral, entre otros en los que se resalta el diálogo social y el reconocimiento de los derechos laborales (Decisión 3/CMA.5).

En esta categoría destaca la creación de la Plataforma de las comunidades locales y los pueblos indígena (Decisión 1/CP.21), así como de un Grupo de Trabajo de Facilitación³³

³² Este Comité está abierto a la asistencia de observadores, pero su participación puede ser restringida si este así lo considera conveniente (Decisión 4/CMA.2)

³³ Integrado por igual número de representantes de las Partes y de los Pueblos Indígenas y de las comunidades locales, los cuales nombran a dos copresidentes y dos copresidentes adjuntos, de tal manera

(Decisión 2/CP.24), siendo decisiones que representan un punto de inflexión en lo que toca a la integración más visible de los actores no estatales al sistema climático multilateral. Los objetivos de la Plataforma anotada, definidos en la Decisión 2/CP.23, son: **(1)** reforzar los conocimientos, las tecnologías, las prácticas y los esfuerzos de las comunidades locales y los pueblos indígenas para hacer frente al cambio climático y darle respuesta; **(2)** facilitar el intercambio de experiencias y la difusión de mejores prácticas y lecciones aprendidas relacionadas con la mitigación y la adaptación de manera holística e integrada; y **(3)** fomentar la participación de las comunidades locales y los pueblos indígenas en el proceso de la Convención (Decisión 2/CP.23). En las últimas Conferencias de las Partes, dicha Plataforma ha ganado posicionamiento en el sistema multilateral, conforme se observa, por ejemplo, en la Decisión 16/CP.26 en la cual se invita a los órganos de la Convención a considerar las recomendaciones del Grupo de Trabajo de Facilitación, así mismo, en la COP29 cuando se orientó a la Secretaría de la Conferencia a estudiar las maneras en la que integrantes de dicho Grupo -en especial los de los pueblos indígenas- pueden participar en las sesiones de los órganos subsidiarios y de la Conferencia de las Partes (Decisión 14/CP.29).

Otros arreglos institucionales de este periodo son la creación del Marco de los Emiratos Árabes Unidos para la Resiliencia Climática Mundial (Decisión 2/CMA.5); el mejoramiento del programa de trabajo de Lima sobre el género, su plan de acción (Decisión 3/CP.25) y el llamado a que las Partes establezcan un punto focal dedicado en este asunto (Decisión 7/CP.29). Adicionalmente, la mesa redonda ministerial de alto nivel sobre la ambición climática para el periodo 2030 (1/CMA3), la operacionalización del Comité encargado de facilitar la aplicación y promover el cumplimiento (Decisión 20/CMA.1) y el establecimiento de la figura de los paladines de alto nivel³⁴ de la que se hizo referencia en la categoría de rumbo estratégico, entre otros.

El recorrido por esta categoría refleja una creciente institucionalización de la participación de los actores no estatales al sistema multilateral climático en diferentes

que un presidente y un presidente adjunto pertenece a las Partes y un presidente y presidente adjunto pertenece a los pueblos indígenas o a las comunidades locales (Decisión 2/CP.24).

³⁴ También se estableció, a través de la Decisión 21/CMA.5, un paladín joven (18-35 años) para el clima, con el fin de facilitar la participación de la juventud en la acción climática, en el contexto del CMNUCC. Esta figura podrá asistir a las reuniones de la Conferencia, los Órganos y otros espacios, como reuniones relacionadas con la ejecución de programas de la Conferencia y la Agenda Mundial de Acción para el Clima, asistiendo activamente a conferencias locales y regionales de la juventud y colaborando con jóvenes de distintos países, en especial con los de las delegaciones nacionales enviadas a las conferencias de las Naciones Unidas sobre el cambio climático.

escenarios y temáticas, fortaleciendo la gobernanza multiactor y multinivel desde una participación consultiva y desde la periferia del sistema multilateral.

En relación con la categoría de **Transferencia Tecnológica**, este periodo inicia con la Decisión 1/CP.21 que aprueba el AP, en la que también se orienta al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OASCT) para que inicie la elaboración de un marco tecnológico que oriente la labor del Mecanismo Tecnológico establecido en 2010, lo cual fue aprobado en 2018 mediante la Decisión 15/CMA.1. La visión de este marco se centra en hacer posible el desarrollo y la transferencia de tecnología, de una forma tal que se mejore la resiliencia al CC y se reduzcan las emisiones de GEI, estableciéndose cinco temas clave: innovación, aplicación, entornos propicios, apoyo y colaboración e implicación de los interesados. Respecto a este último, una medida establecida es el reforzamiento de la implicación y la colaboración con interesados pertinentes, entre ellos, autoridades locales, comunidades, encargados de la planificación nacional, sector privado y las organizaciones de la sociedad civil (Decisión 15/CMA.1). Por su parte, en 2021, a través de la Decisión 10/CP.26, se enmienda la Junta Consultiva del Centro y Red de Tecnología del Clima, pasando de tres representantes de los grupos de organizaciones observadoras de la CMNUCC a seis (ONG dedicadas al medio ambiente, ONG empresariales e industriales, ONG independientes y de investigación, ONG de jóvenes, organizaciones de los pueblos indígenas y el grupo de mujeres y género). Este proceso evidencia una mayor apertura de esta categoría de análisis hacia procesos de gobernanza multiactor y multinivel.

Establecido el marco de tecnología, se observa que pese a las dificultades financieras del Comité Ejecutivo de Tecnología y del Centro y Red de Tecnología del Clima (Decisiones 14/CP.25, 13/CP.24 y 14/CMA.5), se ha avanzado en diversas actividades como la promoción de enfoques innovadores en tecnologías para la adaptación de los océanos, las zonas costeras y la agricultura climáticamente inteligente (Decisión 9/CP.26), a lo que se suman las actividades relacionadas con la tecnología y el género, la tecnología y las NDC (Decisión 15/CMA.3), junto al uso de la inteligencia artificial (Decisión 14/CMA.5). Adicionalmente, la Conferencia acoge el programa de trabajo conjunto de estas dos entidades (2023-2027), el cual aborda temas como evaluación de las necesidades de tecnología, hojas de ruta tecnológicas, digitalización, sistemas nacionales de innovación, entre otros (Decisión 19/CMA.4).

No obstante, los desarrollos de esta categoría de análisis reflejan avances institucionales que integran débilmente a los actores no estatales, además, las decisiones y acuerdos no revelan un nivel de flujo de tecnologías entre países, en

particular hacia los países en desarrollo, para encauzar estos esfuerzos hacia el cumplimiento de los objetivos climáticos del sistema multilateral.

En lo que concierne a la categoría de **Fomento de capacidades**, este periodo evidencia una densificación de las labores del fomento de capacidad y un intento de garantizar su coherencia y coordinación, integrando a estos esfuerzos a los actores no estatales, todo ello bajo el marco del fomento de la capacidad para los países en desarrollo (Decisión 2/CP.7), el cual sigue considerándose pertinente para guiar las medidas en esta materia, pese a lo cual deben considerarse otros ámbitos emergentes y actuales (Decisión 10/CP.25).

Por tanto, este periodo inicia con la decisión de establecer el Comité de París sobre el Fomento de la Capacidad³⁵ (Decisión 1/CP.21), con la finalidad de resolver las necesidades y carencias detectadas en la aplicación de las medidas de fomento de la capacidad en los países en desarrollo. En este sentido la Conferencia, en su Decisión 16/CP.22, reconoce “la participación activa de un amplio abanico de interesados, que comprende a agentes estatales y no estatales, en las actividades de planificación, aplicación y supervisión que tienen componentes de fomento de la capacidad” (CMNUCC, 2017b, p.7). Con ello da paso a que el Comité sobre el Fomento de la Capacidad colabore con diversas instituciones, redes, marcos y organizaciones fuera del ámbito de la Convención Marco, contemplando también los niveles subnacional, nacional, regional e internacional, así mismo, la participación de organizaciones observadoras en sus sesiones, como también la posibilidad de que pueda considerar cuestiones como los conocimientos de los pueblos indígenas y el género (Decisión 16/CP.22).

Este relacionamiento con los actores no estatales se ha establecido especialmente desde el centro de fomento de la capacidad y del uso de herramientas de medios sociales (Decisión 15/CP.24), la Red del Comité de París sobre el Fomento de la Capacidad, el grupo de coordinación oficioso para el fomento de la capacidad en el marco de la Convención y el AP, así como el Foro de Durban sobre el Fomento de la Capacidad (Decisión 13/CP.26). Adicionalmente, se reconoce el papel de la Plataforma de las Comunidades Locales y los Pueblos Indígenas respecto al fortalecimiento de la

³⁵ Se establecen como esferas prioritarias del Comité: mejorar la coherencia y coordinación del fomento de la capacidad en el marco de la Convención, determinar las carencias y necesidades en materia de capacidad, 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 (Decisión 3/CMA.2).

capacidad de tales actores para que puedan participar eficazmente en el sistema climático multilateral (Decisión 20/CMA.6).

Este proceso de fomento de la capacidad sigue evidenciándose en posteriores COP sin cambios sustanciales, no obstante, en el *Primer Balance Mundial* de la aplicación del AP (Decisión 1/CMA.5) se constata que pese al desarrollo de elementos de una gobernanza multiactor y multinivel en el fomento de la capacidad, los países en desarrollo siguen presentando carencias y necesidades urgentes en temas como el desarrollo de competencias, la capacidad institucional de gobernanza y coordinación, la evaluación técnica, la modelización, entre otros.

Al considerar la categoría de **Financiamiento**, se observa la insuficiencia de los esfuerzos de financiación para cumplir los objetivos climáticos, por lo que en este periodo se busca alinear los compromisos financieros con los nuevos rumbos estratégicos, ampliando la arquitectura financiera, determinando las necesidades de financiación de los países en desarrollo y pactando un nuevo objetivo de financiación de largo plazo.

Respecto a la insuficiencia de financiación climática, se observa que el compromiso de movilizar 100.000 millones de dólares anuales para 2020 a los países en desarrollo no se logró (Decisión 1/CMA.3, Decisión 1/CMA.4, Decisión 1/CMA.5), frente a lo cual la Conferencia de las Partes señaló "...que las corrientes mundiales de financiación para el clima son modestas en relación con las necesidades globales de los países en desarrollo, estimándose que dichas corrientes en 2019-2020 fueron de 803.000 millones de dólares". No fue sino hasta 2022 que se cumplió esta meta, según la OCDE (2025) los países desarrollados proporcionaron y movilizaron 115.900 millones de dólares en financiación climática para los países en desarrollo. No obstante, la alineación de los flujos financieros con los objetivos de mitigación sigue siendo baja, por lo que las decisiones señaladas afirman que los 803.000 millones de dólares moviizados en 2019-2020 representaron "entre el 31 % y el 32 % de la inversión anual necesaria para mantener el aumento de la temperatura mundial muy por debajo de los 2 °C o de limitarlo a 1,5 ° (CMNUCC, 2023a, p.9).

En 2015, los países desarrollados manifestaron la intención de mantener la movilización de los 100.000 millones de dólares anuales hasta el 2025 y que antes de dicho año establecerían un nuevo objetivo colectivo de financiación (Decisión 1/CP.21). Por tanto,

en 2021, iniciaron las negociaciones con el fin de que dicho objetivo contribuyera a apresurar el logro de las metas climáticas (Decisión 9/CMA.3)³⁶.

Antes de definir el nuevo objetivo cuantificado de financiación, el *Primer Balance Mundial* de la aplicación del AP presentado en el marco de la COP 28 (2022), señaló que se requería de una inversión anual de 4,3 billones de dólares a 2030 y de 5 billones a 2050, concretamente en energías limpias para alcanzar el cero neto en emisiones (Decisión 1/CMA.5). Adicionalmente, en la COP29 (2024) se resaltó

...las necesidades presupuestadas señaladas en las contribuciones determinadas a nivel nacional de las Partes que son países en desarrollo se sitúan entre 5,1 y 6,8 billones de dólares de los Estados Unidos hasta 2030, esto es, entre 455.000 y 584.000 millones de dólares al año, y las necesidades de financiación para la adaptación, entre 215.000 y 387.000 millones de dólares al año hasta 2030, y observa con preocupación la brecha existente entre las corrientes y necesidades de financiación para el clima, en particular para la adaptación en las Partes que son países en desarrollo (CMNUCC, 2025a, p.2).

Ante este panorama, en la COP29 (2024) la Conferencia de las Partes establece un nuevo objetivo colectivo de financiación, el cual está encabezado por los países desarrollados, de tal forma que para 2035 este llegue como mínimo a 300.000 millones de dólares, provenientes de diversas fuentes, públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, incluyendo fuentes alternativas como los canjes de deuda por acción climática (Decisión 1/CMA.6). En esta misma COP también se hizo un llamado a todos los actores para que en 2035 la financiación pública y privada a la acción climática aumente a 1,3 billones de dólares anuales en los países en desarrollo (Decisión 1/CMA.6).

Para avanzar en dichos objetivos de financiación, la COP subraya la necesidad de reformar la arquitectura de la financiación multilateral, eliminando obstáculos y superando inhibidores a la financiación de los países en desarrollo, como los altos costos del capital, los niveles de endeudamiento, el limitado margen fiscal y las condiciones de acceso a la financiación (Decisión 1/CMA.6). También invita a las instituciones financieras internacionales a que desplieguen instrumentos financieros que

³⁶ Para evidenciar la movilización de recursos financieros, se definió que los países desarrollados presenten comunicaciones bienales, incluyendo, si se dispone, de niveles proyectados, cauces e instrumentos para ello (Decisión 12/CMA.1)

no ocasionen endeudamiento, considerando la modificación del apetito del riesgo en este contexto, entre otros aspectos (Decisión 1/CMA.6).

Por último, respecto a los Fondos y el Mecanismo financiero de Convención, la Decisión 3/CMA.1 establece que el Fondo para los Países Menos Adelantados y el Fondo Especial para el Cambio Climático se pondrán al servicio del AP. Esta misma situación ocurrió respecto al Fondo de Adaptación del PK cuando, en 2018 (Decisión 1/CMP.13), se estableció que dicho Fondo estaría al servicio del AP a partir de 2019, aunque bajo sujeción de las decisiones que la CMP adopte. No obstante, aunque la CMP estableció que dicha determinación se haría efectiva cuando la CMA dispusiera de los fondos provenientes del mecanismo de mitigación y desarrollo sostenible (Decisión 1/CMP.14), hasta la COP29 tal cosa no ha sucedido debido a que este mecanismo aún no se encuentra en fase de implementación. De otro lado, en 2022, se decidió crear un Fondo para la respuesta a pérdida y daños ocasionados por el CC (Decisión 2/CMA.4), el cual fue designado, junto con el FMAM y el Fondo Verde para el Clima, como una de las entidades encargadas del Mecanismo Financiero de la Convención y el AP (Decisión 5/CMA.5).

En razón a lo señalado anteriormente, el financiamiento en este periodo de gobernanza se consolida como un pilar fundamental del sistema multilateral con una arquitectura reforzada y con nuevos objetivos cuantificados de financiamiento hacia los países en desarrollo, esto en respuesta a la creciente crisis ambiental y los crecientes retos referentes a la adaptación, las pérdidas y daños, así como a la necesidad de promover la resiliencia y un desarrollo bajo en emisiones. Sin embargo, los nuevos compromisos financieros aún resultan insuficientes para atender la crisis climática y son altamente declarativos, sin evidenciarse mecanismos claros de cumplimiento quedando, de este modo, sujetos a la lógica del capital financiero que no se guía por principios de justicia distributiva.

En cuanto a la última categoría de análisis, la **Educación climática**, durante este periodo se continúa subrayando la importancia que diferentes actores estatales, no estatales y a diferente escala realizan en dicha materia, por lo que se buscó una mayor institucionalización de la educación en el sistema climático multilateral.

En primera medida, se resalta la decisión de organizar un día de la educación durante las sesiones de la Conferencia de las Partes a partir de 2016, con la participación de todos los actores interesados y en especial de juventud, además se conviene en que las acciones provenientes del artículo 6 del AP y 12 de la CMNUCC se denominen *Acción*

para el Empoderamiento Climático (AEC) (Decisión 17/CMA.1), reflejando -así- la intención de que la educación climática vaya más allá de la concientización y se oriente a la transformación climática. En este sentido, se invita a los Países a que formulen e implementen estrategias nacionales sobre la AEC (Decisión 17/CMA.1).

En segunda medida, en 2021 y 2022, se aprobó el Programa de trabajo decenal de Glasgow sobre la AEC (Decisiones 22/CMA.3 y Decisión 18/CP.26) y su plan de acción cuatrienal (Decisión 22/CMA.4), los que además de los seis temas que integraban los Programas educativos climáticos anteriores, el de Doha y el de Nueva Delhi (educación, formación, sensibilización, acceso a la información, participación y cooperación internacional), incorporan cuatro esferas prioritarias: **(1)** Coherencia de las políticas que busca la articulación de la AEC con otros marcos y sectores a nivel multilateral y nacional; **(2)** Acción coordinada, orientada al fortalecimiento de alianzas multiactor, multinivel e intergeneracional; **(3)** Herramientas y apoyo, enfocada en facilitar el acceso a materiales, recursos y conocimientos y al fomento de la capacidad en AEC a todo tipo de actores; y **(4)** seguimiento, la evaluación y la presentación de informes relacionados con la promoción de un monitoreo a los seis elementos del ACE en todos los niveles.

En suma, la educación climática en este periodo adquiere una mayor institucionalización y refuerza su marco de acción multilateral, no obstante, pese a adquirir una nueva denominación como ACE, su orientación sigue presentándose instrumental hacia el cumplimiento de metas técnicas y no logra ser orientada hacia la construcción de nuevos horizontes civilizatorios. Además, su ausencia en el *Primer Balance Mundial* (2023) y en el nuevo objetivo de financiamiento (2024), indica el lugar secundario que ocupa en el sistema climático multilateral.

En síntesis, este periodo refleja una reorganización progresiva del sistema climático multilateral hacia una gobernanza más inclusiva y flexible en el establecimiento de compromisos climáticos, que aunque continúa anclada en lo estatal, reconoce, institucionaliza e integra -desde la periferia del sistema- la participación de diferentes actores y escalas más allá de la nacional, con el objetivo de acrecentar la ambición de la acción climática en diversos frentes de batalla como la mitigación, la adaptación, las pérdidas y daños ocasionados por el CC, los efectos de las medidas de respuesta, el financiamiento, la educación climática, etc. Sin embargo, pese a los avances en la implementación de la respuesta global al CC, los cuales parecieran trazar una ruta que comienza a redefinir el devenir histórico de la humanidad, en la medida de que ya no se trata solo de reducir emisiones sino de adaptarse, transformar los sistemas energéticos, atender las pérdidas y daños ocasionados, etc., la efectividad de dicha respuesta ha

sido más retórica que efectiva, puesto que la temperatura media del planeta sigue en aumento, los niveles de emisión son mayores cada año, el poder de decisión sigue concentrado en los países desarrollados, del centro o del norte global, entre otros aspectos, situación que deja abierto el interrogante sobre su real potencial transformador.

4. Crítica a la configuración de la respuesta climática global

Conforme se apreció de lo expuesto en los capítulos precedentes, el desarrollo del régimen o sistema climático multilateral a partir de instancias internacionales que trazan horizontes de acción para la configuración de la estabilidad del sistema climático como un bien público global, ha traído consigo avances notables que se evidencian en las sucesivas decisiones adoptadas en el marco de las 29 Conferencias de las Partes analizadas.

En ellas se han acogido, hasta cierto grado, las crecientes demandas por llenar vacíos de gobernanza global, a la vez que se orientan a la promoción de la acción climática en diversos frentes como la mitigación, la adaptación, las pérdidas y daños, entre otras medidas de respuesta al CC; contemplando diferentes escalas más allá de la nacional, como también actores distintos de los estatales, y creando -con ello- una compleja red de gobernanza climática multinivel y multiactor que intenta ubicar, en un proceso de *climatización* de actores, agendas y políticas, en el centro de la política global el cambio climático.

No obstante, su efectividad se muestra limitada y su enfoque reproduce -a la vez que invisibiliza- las asimetrías del sistema mundo moderno/colonial, lo cual es objeto de reflexión y de análisis en el presente capítulo.

4.1. Sobre la limitada efectividad de la implementación de la respuesta global al cambio climático

La CMNUCC estableció, como su objetivo último (y el de todo instrumento conexo como el PK y AP), la estabilización de los GEI, en un plazo suficiente que evite injerencias peligrosas en el sistema climático, se asegure la provisión de alimentos, la adaptación de los ecosistemas y el desarrollo económico sea sostenible (CMNUCC,1992).

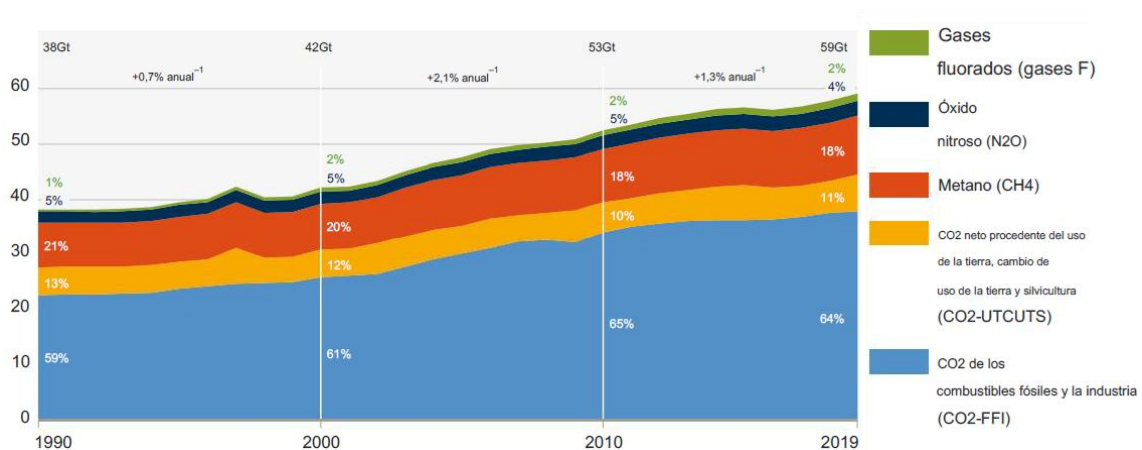
En este sentido, en la COP2 se reconoció que la respuesta climática de la Convención Marco era limitada para “hacer volver las emisiones de gases de efecto invernadero a los niveles de 1990 para el año 2000” (CMNUCC, 1996, p.14), por lo que para responder a dicho desafío se estableció el PK que fijó la meta -para los países desarrollados- de limitar y reducir las emisiones en un 5% respecto a 1990, en su primer periodo de compromisos vinculantes cuantificados, y en 20% respecto a 1990, en su segundo

periodo. A la luz del Acuerdo de París, el objetivo último se encaminó a que la temperatura media mundial, respecto a niveles preindustriales, fuera inferior a 2°C y en lo posible que no superara 1.5°C.

Adicionalmente, las Partes que son países desarrollados se comprometieron a implementar programas y medidas de adaptación climática y, en el tiempo reciente, a compensar las pérdidas y daños ocasionados por el cambio climático a los países en desarrollo. No obstante, luego de 29 COP realizadas, el despliegue de un desarrollo multilateral amplio y densificado, la creación de mecanismos de implementación, la cada vez mayor integración de actores no estatales en la acción climática, dos periodos de compromisos cuantificados de limitación y reducción de emisiones del PK, el involucramiento activo de todos los países desde el AP, entre otros aspectos, la respuesta climática global y su implementación no se corresponde con los objetivos climáticos mencionados y los niveles de emisión global de GEI siguen en aumento.

Al respecto, el sexto informe de evaluación del IPCC (2022) señala que desde 1990 se ha mantenido el aumento de las emisiones antropogénicas y que “las emisiones antropogénicas netas globales de GEI fueron de $59 \pm 6,6$ Gt CO₂ eq en 2019, aproximadamente un 12 % (6,5 Gt CO₂ eq) más que en 2010 y un 54 % (21 Gt CO₂ eq más que en 1990” (IPCC, 2022, p.10), tal como se muestra en la **Figura 4-1**

Figura 4-1: Emisiones antropogénicas de GEI netas globales (2010-2019)



Fuente: IPCC (2022)

Estos datos muestran una tendencia sostenida de crecimiento de las emisiones globales del GEI, sin evidenciarse puntos de inflexión orientados a una reducción permanente. Entre 1990 y 2000 las emisiones aumentaron de manera continua pero leve (+0,7% anual), entre 2000 y 2010 el crecimiento se aceleró (+2,1% anual), y entre 2010 y 2019, el crecimiento continuó, aunque a un ritmo ligeramente menor (+1,3%). En

consecuencia, los niveles globales de emisiones de GEI han alcanzado máximos niveles históricos, evidenciando que el sistema climático multilateral hasta el momento no ha logrado estabilizar los niveles de GEI en la atmósfera.

Por su parte, el informe síntesis de las NDC realizado por la Secretaría de la CMNUCC (2024b), estima que la implementación total de todas las últimas NDC reportadas implicará una reducción de emisiones de cerca de 5,9% en 2030, respecto a 2019, mientras que la implementación de todas las NDC, sin sus elementos condicionales³⁷, significaría un aumento de cerca de 0.8% en 2030, respecto al mismo año. Esta proyección de las emisiones son limitadas al momento de impedir el calentamiento de la Tierra por encima de los 1.5°C e incluso de 2°C, frente a lo cual el IPCC (2022) señala que para no superar los 1.5°C se requiere de una disminución de las emisiones netas globales de GEI, con respecto a 2019, de 43% para 2030 y de 84% para 2050, a lo que agrega que para evitar que la temperatura supere los 2°C se requiere una disminución de emisiones de 27% para 2030 y de 63% para 2050, respecto a 2019. Esta situación refleja una considerable brecha entre los compromisos asumidos y la acción climática requerida para evitar el colapso civilizatorio, dado que con estas proyecciones “la mejor estimación³⁸ de la temperatura máxima en el siglo XXI (proyectada principalmente para 2100, cuando la temperatura continuaría aumentando) se encuentra en el rango de 2,1 - 2,8°C” (CMNUCC, 2024b, p.6).

En lo que respecta a los compromisos para 2050 sobre la carbono neutralidad, estos “aparecen todavía más como piezas retóricas que [como] caminos concretos de descarbonización en la mayoría de los países, y la estructura de incentivos de la mayoría de los actores económicos continúa privilegiando el lucro de corto plazo” (Franchini y Evangelista, 2022, p.23-24).

La lógica del lucro a corto plazo se manifiesta en la incapacidad de la economía-mundo capitalista para sustituir la energía fósil por energías renovables, es decir, una nueva unidad de energía renovable no implica necesariamente una reducción equivalente en el consumo de energía fósil. Por tanto, si bien las negociaciones internacionales de CC han impulsado el despliegue de energías renovables y han alentado a las Partes a

³⁷ Los elementos condicionantes son aquellos elementos de la NDC que requieren financiamiento, transferencia tecnológica y cooperación técnica, desarrollo de capacidades, disponibilidad de mecanismos de cooperación y capacidad de absorción por bosques, océanos y otros ecosistemas.

³⁸ Los escenarios del IPCC (2023) muestran que únicamente bajo trayectorias de mitigación muy estrictas y rápidas sería posible limitar el CC a 1,5 °C. Por el contrario, si las emisiones continúan aumentando el CC para finales de siglo podría situarse en niveles superiores a 4 °C.

reducir el consumo de energías fósiles³⁹, la economía capitalista, además del consumo de energía fósil, adiciona a sus necesidades de crecimiento -sin necesariamente sustituir- la energía renovable producida, situación que contribuye a explicar que las emisiones de GEI, en especial de CO₂, no se hayan revertido. Al respecto, el informe *Global Energy Review 2025* señala que

El apetito mundial por la energía aumentó a un ritmo superior a la media en 2024, lo que se tradujo en una mayor demanda de todas las fuentes de energía, incluidos el petróleo, el gas natural, el carbón, las energías renovables y la energía nuclear (Agencia Internacional de Energía, 2025, p.3)

Ese mismo informe indica que en 2024 la demanda de petróleo aumentó en 0,8%, la de gas natural en 2,7%, mientras la de carbón lo hizo en un 1% (Agencia Internacional de Energía, 2025). Dicha información claramente señala que el sistema climático multilateral, como eje articulador de la gobernanza climática global, hasta el momento no ha logrado configurar la estabilidad climática como un bien común global efectivamente protegido. Esta situación, aparte de evidenciar la falta de capacidad para cumplir su objetivo y metas propuestos, pone de manifiesto la dificultad del multilateralismo climático y la gobernanza global de evitar la trayectoria de colapso civilizatorio inherente al sistema mundo moderno/colonial, sustentado en economías fósiles, si se atiende al crecimiento sostenido de las emisiones de GEI.

4.2. Las asimetrías coloniales del sistema climático multilateral

Ahora bien, la crítica a la configuración de la respuesta global al cambio climático no se reduce al incumplimiento de los objetivos climáticos del sistema multilateral. De hecho, puede ampliarse al incluir la persistencia de las asimetrías del sistema mundo moderno/colonial, en la medida en la que el sistema multilateral y la gobernanza climática multilateral no han revertido la estructura del metabolismo fósil de una economía-mundo capitalista.

³⁹ Al respecto, el *Pacto de Glasgow* (Decisión 1/CP.26) "exhorta a las Partes a que aceleren el desarrollo, el despliegue y la difusión de tecnologías y la adopción de políticas para la transición hacia sistemas energéticos con bajas emisiones, entre otras cosas incrementando rápidamente la generación de energía limpia y el despliegue de medidas de eficiencia energética, lo que incluye la aceleración de los esfuerzos para la reducción gradual de la energía del carbón generada sin medidas de mitigación y la eliminación gradual de las subvenciones ineficientes a los combustibles fósiles" (CMNUCC, 2021, p.6).

En primer lugar, todo el sistema climático multilateral está atravesado y constituido por una **narrativa dicotómica que divide el mundo en países desarrollados y países en desarrollo**, la cual está justificada por el principio estructurador-multilateral de las responsabilidades comunes pero diferenciadas. Esta narrativa, ante el problema global del CC, supone que los países desarrollados del Anexo I y II asumen el liderazgo de la mitigación climática y brindan cooperación y financiación a los países en desarrollo dada su responsabilidad histórica en la generación del problema climático, puesto que, a partir de la revolución industrial, estos países construyeron su riqueza a través de una economía-mundo basada en el consumo intensivo de combustibles fósiles. No obstante, la división entre países desarrollados y países en desarrollo, en apariencia neutral y lineal, presume que los países en desarrollo son pobres porque no se han desarrollado (*Sofisma de Estocolmo*), lo que permite reproducir las asimetrías de poder del sistema moderno/colonial y su patrón de poder colonial.

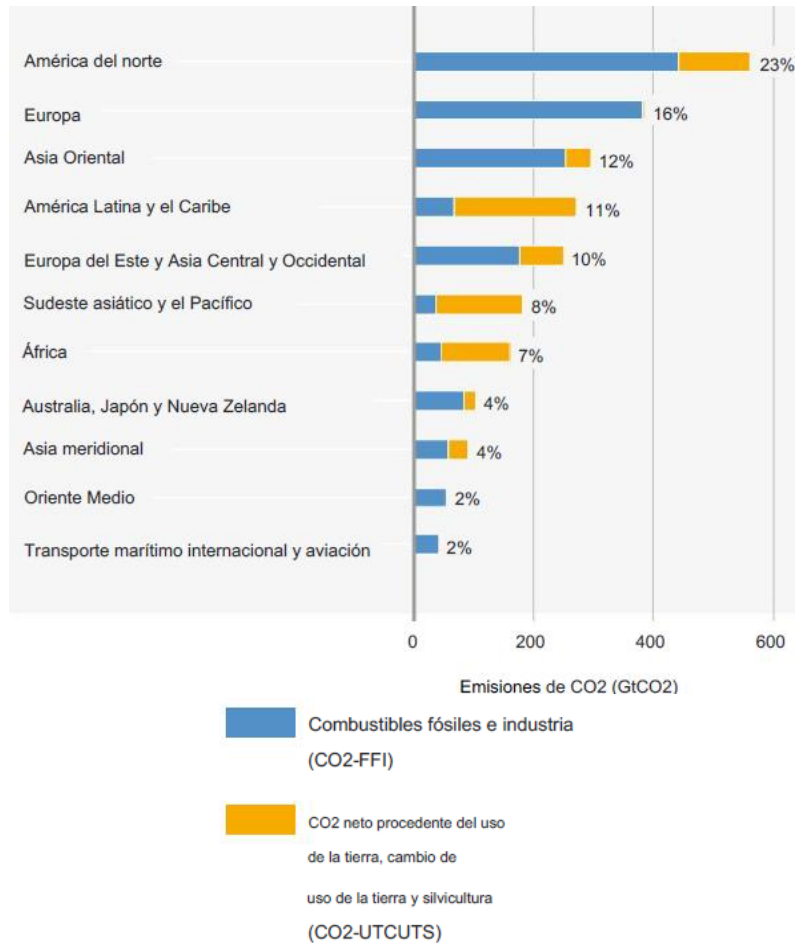
Sin embargo, esta distribución formal de responsabilidades a los países desarrollados, ha sido relativizada, pues se viene desplazando el peso de la acción climática; por ejemplo, se pasa de compromisos cuantificados de reducción y limitación de emisiones en el PK a compromisos voluntarios como las NDC en el AP, además se establecen diversos mecanismos de mercado como los MDL en el PK o el mecanismo cooperativo para el uso de resultados de mitigación de transferencia internacional en el AP. Todo lo cual, en la práctica, ha permitido que la responsabilidad histórica se diluya.

Sumado a lo anterior, los países en desarrollo se encuentran en una posición de subordinación en el sistema multilateral ya que, como países periféricos, se concibe que requieren de asistencia -financiamiento, transferencia tecnológica y fomento de capacidades- por parte de los países desarrollados o países del centro, por tanto, se conciben como países deficitarios para gestionar la crisis climática, la cual podrá ser adecuadamente gestionada una vez alcancen el *status* de países desarrollados. Esta dinámica asume que la solución de la crisis climática requiere el desarrollo sostenible débil y un crecimiento económico continuo en todos los países periféricos, bajo la hegemonía del conocimiento, la tecnología y la capacidad de los países del centro y su direccionamiento hacia los países periféricos, en un proceso que cuestiona las condiciones históricas que generaron esa división, pues el término países en desarrollo naturaliza como “falta de desarrollo” (expresión del llamado *Sofisma de Estocolmo*) lo que es el resultado histórico de relaciones coloniales asimétricas.

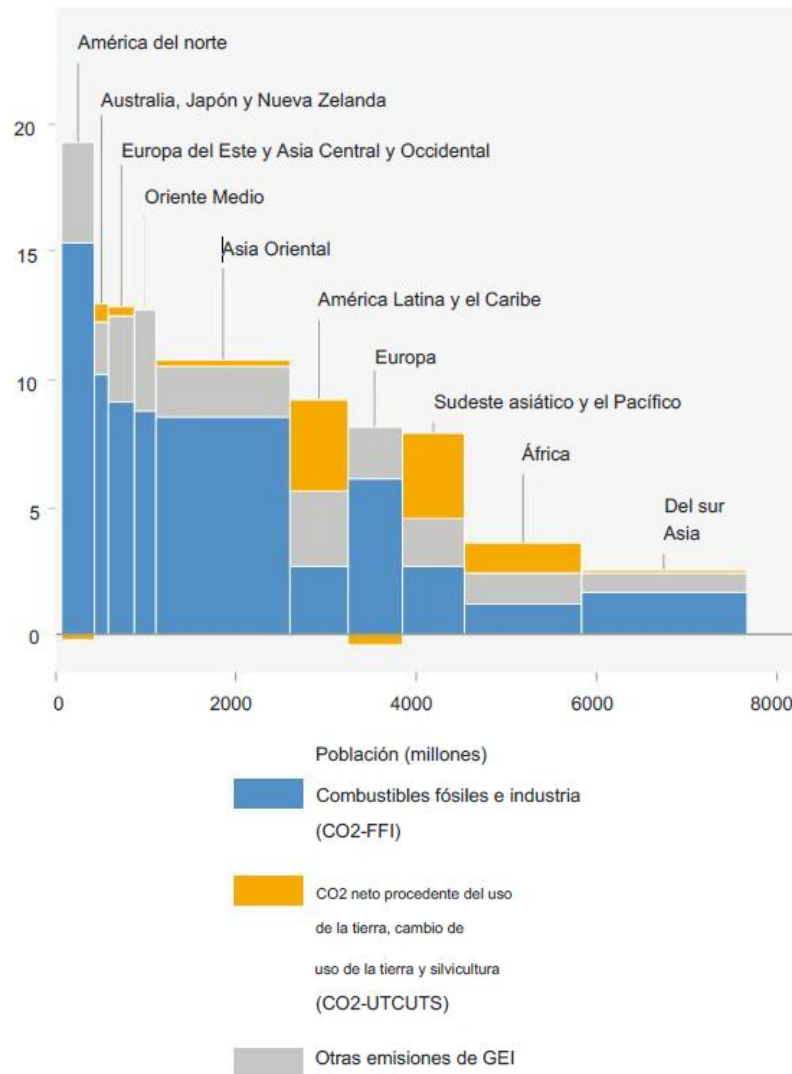
Por tanto, categorías de análisis como el fomento de la capacidad y la transferencia de tecnología en escenarios como el marco del fomento de la capacidad y el Mecanismo Tecnológico del sistema climático multilateral, se observa que pese a la apertura y la integración de actores no estatales en estas instancias, existe una continuidad centrada en la hegemonía del conocimiento técnico y occidental, donde los países periféricos generalmente son receptores pasivos de soluciones preconcebidas que terminan por reproducir relaciones de dependencia. Por ejemplo, mediante el desarrollo de proyectos de mitigación sin adaptación contextual o en proyectos de adaptación que resultan en “*mala-adaptación*” porque formulan estrategias con “un diseño deficiente y una aplicación descuidada por parte de actores externos que tienen fondos o experiencia en proyectos, pero poco conocimiento de los contextos sociales o ecológicos de los lugares en los que implementan los proyectos” (Schipper, 2020, p.4). En consecuencia, pese al reconocimiento formal de fortalecer capacidades endógenas, en la práctica se marginan dichas capacidades. Este tecnicismo se puede extender a la centralidad de los mecanismos de medición, reporte y verificación de los compromisos, tanto en el PK (cuantificados) como en el AP (NDC), lo que tiende a invisibilizar las asimetrías de poder y debates provenientes de la periferia como la justicia climática y la deuda climática.

En segundo lugar, las asimetrías de poder en el sistema mundo moderno/colonial se manifiestan mediante la **configuración de un intercambio ecológico desigual a nivel del CC**, las cuales puede ser comprendidas desde el nivel histórico de emisiones de GEI, el nivel de emisiones per cápita y el consumo del presupuesto de CO₂ para limitar el CC. Al respecto, el IPCC (2022), en su sexto informe de evaluación, presenta las siguientes dos figuras, sobre, emisiones netas acumuladas históricas de CO₂ antropogénico por región (1850-2019) (figura 4-2) y sobre Emisiones antropogénicas netas de GEI per cápita por región (2019) (figura 4-3), con el fin de reflejar, en parte, las asimetrías espaciales y temporales en las emisiones de GEI, evidenciando una geografía climática desigual que ha estado basada en la apropiación de la naturaleza de la periferia hacia el centro y en una distribución de riesgos climáticos a nivel planetario, configurándose un intercambio ecológico desigual (Machado, 2010).

Figura 4-2: Emisiones netas acumuladas históricas de CO2 antropogénico por región (1850-2019)



Fuente: IPCC (2022)

Figura 4-3: Emisiones antropogénicas netas de GEI per cápita por región (2019)

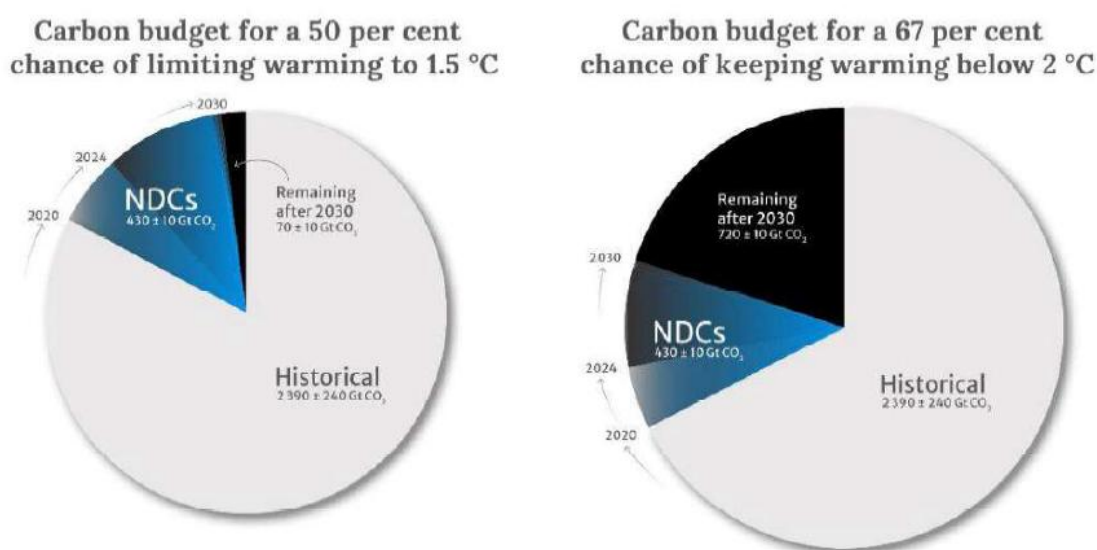
Fuente: IPCC (2022)

La **Figura 4-2** muestra que regiones como América del Norte (23%) y Europa (16%) se establecen como los principales responsables de la crisis climática, mientras que regiones como África y América Latina poseen una notable menor responsabilidad en la crisis climática. A su vez, la configuración del intercambio ecológico desigual es notable al observarse las emisiones per cápita de la **Figura 4-3**, revelando que las regiones centrales emiten incluso hasta cinco o seis veces más respecto a ciertas regiones periféricas⁴⁰.

⁴⁰ Otro dato sobre la desigualdad climática es que “de 125 de los millonarios más ricos del mundo (...) a través de sus inversiones, emiten tres millones de toneladas de CO₂ anuales, superando en más de un millón de veces las emisiones promedio de cualquier persona que se encuentre entre el 90 % más pobre de la humanidad” (Oxfam, 2024, p.45)

En tercer lugar, el intercambio ecológico desigual puede evidenciarse cuando se revisa el **presupuesto de carbono para limitar el aumento del CC** (a 1.5°C y a 2°C), en particular el consumo histórico de dicho presupuesto. En este punto, el sexto informe de evaluación del IPCC (2022) señala que entre 1850 y 2019 las emisiones netas acumuladas fueron de 2390 Gt CO₂, de las cuales un 58% se produjeron entre 1850 y 1989 y un 42% entre 1990 y 2019, por lo que se estima, que desde el año 2020, existe un presupuesto de 500 Gt de CO₂ para limitar el aumento de la temperatura a 1.5°C, y de 1.150 Gt de CO₂ para limitar la temperatura a 2°C. Por su parte, el Informe Síntesis de las últimas NDC (Figura 4-4) señala que las emisiones de CO₂ entre 2020 y 2030 serían de 430 Gt de CO₂, quedando un presupuesto de 70 Gt de CO₂ para limitar la temperatura a 1.5°C después de 2030, y de 720 Gt de CO₂ para limitar la temperatura a 2°C (CMNUCC, 2024b).

Figura 4-4: Presupuesto de carbono



Fuente: CMNUCC (2024b)

Estas asimetrías son aún mayores si se considera el fenómeno de la deslocalización de la producción mundial, donde países -principalmente los del centro- importan mercancías que generan emisiones en países -generalmente periféricos- con estándares ambientales menores, de forma tal que los países centrales externalizan emisiones hacia regiones históricamente subordinadas⁴¹. Sumado a ello se deja de lado la responsabilidad de los países consumidores en la generación de emisiones, debido a que la metodología de inventarios de GEI -formulada por el IPCC- que reportan los

⁴¹ Estas emisiones se conocen como emisiones incorporadas al comercio y representan el 23% de las emisiones globales, siendo los países del G20 responsables del 80% de dichas emisiones (Foro Económico Mundial, (Dugast y Sánchez, 2025).

países Parte a la CMNUCC, está basada en la producción de bienes y servicios en un país dado, lo cual hace que la responsabilidad de las emisiones recaiga sobre los países productores y no se redistribuya entre productores y consumidores (Guidi et al., 2023), reproduciendo con ello desigualdades en la carga ambiental del desarrollo económico. Este factor es un elemento central para explicar las tendencias en la disminución y aumento de emisiones en ciertas regiones del mundo, a lo que se suma mejoras en la eficiencia energética, regulaciones ambientales más estrictas en los países del Norte global, entre otros aspectos. Al respecto, Guidi et al (2023) señalan que para las emisiones del periodo 2000-2020,

Asia, Europa y América del Norte han crecido más, el primero habiendo "superado" a los otros dos en 2011. Sin embargo, al considerar sus emisiones, estos tres continentes muestran un comportamiento bastante diferente: Europa y América del Norte han emprendido un patrón de reducción desde 2009; Asia, en cambio, ha seguido aumentando las emisiones de carbono durante todo el período de tiempo considerado aquí (aunque a un ritmo menor desde 2011) (p.8).

En cuarto lugar, respecto a las **transiciones energéticas** el Primer Balance Mundial a la aplicación del Acuerdo de París (Decisión 1/CMA.5) señala, entre otras cosas, la urgente necesidad de triplicar las energías renovables y de avanzar en la implementación de sistemas energéticos de cero neto en emisiones a 2030. Este tipo de necesidades se enuncian en las COP sin anotar las consecuencias ambientales de una nueva ola extractivista de minerales necesarios para la transición energética, tales como el litio, el coltán o el cobre, y sin cuestionar las asimetrías del sistema mundo moderno/colonial, donde los recursos fluyen de la periferia al centro a través de procesos de (re)colonización de la naturaleza. En el caso de la China, este país, aunque es líder en la producción de energías renovables, es una potencia que comienza a asemejarse, en términos de metabolismo, a los países del centro del sistema económico (Pérez, 2017) y, por tanto, participa en la apropiación de recursos de los países periféricos. Por este motivo, este neoextractivismo define un modo de apropiación de la naturaleza, un patrón de acumulación colonial, en un contexto de transición hegemónica global -hacia China- y de agotamiento de los bienes no renovables (Svampa, 2019), por lo que el sistema multilateral y la gobernanza global más que cuestionar las estructuras de desigualdad colonial, parecen acomodarse a un nuevo patrón de acumulación de capital, bajo un discurso "verde" de bajas emisiones y resiliente, como el que sostiene el AP.

Las asimetrías anteriormente mencionadas se han desarrollado en un contexto económico neoliberal que, ante la crisis climática, construye un mercado de emisiones de GEI, mercantilizando la naturaleza, la cual es vista como objeto de valor de cambio y subsumida en los procesos económicos. En este contexto, por ejemplo, mecanismos de implementación como los MDL del PK y el mecanismo de mitigación y el desarrollo sostenible del AP, convierten a los bosques en sumideros de CO₂ al servicio de la neutralidad climática de los países del centro, mientras que los países periféricos se posicionan en responsables del cumplimiento de cuotas de cumplimiento de los compromisos climáticos de los países centrales, mediante proyectos que refuerzan la colonialidad del poder y la colonización de la naturaleza⁴². De hecho, algunas “iniciativas de mitigación y adaptación han llevado a la invasión de tierras indígenas y al desalojo de comunidades indígenas, lo que se conoce como ‘acaparamiento verde’” (Nazareth & Kim, 2022).

Si bien en este contexto ha aumentado la integración y participación de actores no estatales al sistema climático multilateral, especialmente en el periodo de gobernanza climática global multinivel y multiactor, dicha inclusión es más discursiva que vinculante, dado que no ha significado una redistribución real en cuanto a la toma de decisiones, la cual sigue anclada a la lógica de soberanía estatal, con los Estados como los únicos actores que pueden ser Parte en el multilateralismo climático. Ciertamente, pese a que ha aumentado la comunicación de los actores no estatales con la arquitectura institucional del multilateralismo climático, siendo la Plataforma de comunidades locales y los pueblos indígenas (y su grupo de facilitación) un hito en esta materia al posibilitar canales institucionales para generar recomendaciones en diversas instancias y temas como los órganos subsidiarios de la Convención y el Comité de París sobre el Fomento de la Capacidad, entre otros, su participación resulta ser más consultiva, informativa que deliberante y decisoria⁴³. Adicionalmente, espacios como la Zona de Actores No Estatales, la Alianza de Marrakech para la Acción Climática Global y los eventos de alto

⁴² Por ejemplo, en Uganda, se desarrolló un proyecto MDL por parte de una empresa noruega -Green Resources- de plantación industrial de árboles y compensación de carbono que enmarcó a los bosques como sumideros de carbono. No obstante, se ha concluido que los “resultados de este proyecto socavan directamente los medios de vida locales y amenazan la propia supervivencia de los aldeanos locales” (WRN, 2018)

⁴³ Al respecto Eriel Deranger, integrante del grupo de trabajo de facilitación menciona que “Los pueblos indígenas son más visibles [en el CMNUCC], pero no nos toman más en serio; nos romantizan y nos simbolizan (...) Están tratando de recopilar y preservar el conocimiento indígena mientras continúan dejándonos fuera de la toma de decisiones y de las posiciones de poder reales” (Deranger citado en Lakhani, 2021).

nivel con los paladines climáticos, han implicado un aumento de la influencia de los actores no estatales y la emergencia de compromisos climáticos voluntarios, no obstante, no son lo suficientemente profundos para transformar las asimetrías estructurales del orden colonial heredado, pues incluso una notable participación de estos actores puede estar conforme con el orden vigente.

En el campo de la diplomacia, las asimetrías se expresan en temas como el hecho de que las delegaciones de los países periféricos sean menores, en comparación con la de los países del centro del sistema mundo, sumado a las barreras idiomáticas y a la falta de experiencia en diversos temas climáticos, lo que los hace dependientes de asesores de los países del centro (Nazareth & Kim, 2022). Además de ello, la cercanía de los países centrales con los medios de comunicación les permite liderar las narrativas de las negociaciones de la CMNUCC (Nazareth & Kim, 2022). De allí que la participación resulte periférica y no logre acceder al núcleo de las decisiones climáticas o revertir posiciones conservadoras, lo cual impide el avance hacia acuerdos climáticos justos y ambiciosos, tal como lo evidencian los compromisos financieros.

En efecto, al momento de abordar los compromisos climáticos, primero se retoma el presupuesto de carbono para advertir que, dado el histórico y alto consumo de aquel por parte de los países desarrollados o centrales⁴⁴, estos deberían aportar cerca de US\$3,5 billones anuales durante 30 años (Centeno, 2022) en aras de saldar la deuda climática con los demás países periféricos. No obstante, la deuda climática no es reconocida por el marco multilateral y los compromisos de los países centrales buscan llegar a tan solo la suma de US\$300.000 millones a 2030 (Decisión 1/CMA.6), aunque se reconoce que los países en desarrollo o periféricos requieren, para el logro de sus NDC, entre 455.000 y 584.000 millones de dólares anualmente, mientras que para la adaptación necesitan entre 215.000 y 387.000 millones de dólares al año hasta 2030 (Decisión 1/CMA.6). Este nivel deficitario de compromiso refleja que pese al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, es poco lo que se ha avanzado en la práctica, es decir, es poco lo que en el marco de las negociaciones climáticas se ha avanzado por asumir las responsabilidades históricas para revertir las asimetrías del sistema mundo moderno/colonial.

Adicionalmente, la invisibilidad y también la despolitización de las asimetrías coloniales en la construcción de la gobernanza climática global en el sistema mundo pueden ser

⁴⁴ “Durante el período 1900-2020 los países industrializados emitieron 1.710 giga-toneladas de CO₂ a la atmósfera. En proporción con su población les correspondía emitir un máximo de 410 giga-toneladas. El exceso, 1.300 giga-toneladas, corresponde a una deuda climática acumulada de 104 billones de dólares a precios actuales” (Centeno, 2022)

comprendidas por algunos aspectos de la *lógica de climatización* mencionada por Aykut y Maertens (2021). Al respecto, se consideran tres elementos: **(1) La Cientificación** como rasgo predominante en la gobernanza climática que ha basado las discusiones y toma decisiones en la centralidad de la ciencia, en lo que los informes de evaluación del IPCC han sido clave en este sentido. Bajo esta perspectiva, el problema y objetivos climáticos (como el 1.5°C/2°C) es definido a partir de una supuesta neutralidad de los expertos que pone la discusión en términos de brecha de emisiones de GEI o cantidades de CO₂, despolitizando y desplazando la discusión sobre las asimetrías de poder del sistema mundo, las cuales podrían presentarse en términos del cumplimiento de objetivos climáticos de acuerdo con las responsabilidades históricas o en términos de justicia redistributiva. Si bien se han reconocido otros saberes, como los indígenas, y se ha diseñado la Plataforma de comunidades locales y pueblos indígenas para validar otros saberes diferentes a la ciencia, se sigue favoreciendo el conocimiento científico y los datos cuantitativos en la configuración de la gobernanza climática global.

Adicionalmente, **(2) Las temporalidades a largo plazo** como la carbono neutralidad a 2050 y el objetivo último de la CMNUCC, el cual menciona que se deben evitar concentraciones peligrosas de GEI en un plazo suficiente (tiempo largo) (CMNUCC, 1992), introduce en la gobernanza climática una lógica de “Plan” reflejado, por ejemplo, en las estrategias a largo plazo de desarrollo con bajas emisiones de GEI (establecidas en el artículo 4.19 del AP). Este enfoque, aunque importante porque permite la planificación de temas como la transición energética, puede aprovecharse para trasladar la responsabilidad a futuro y evita la toma de decisiones inmediatas y estructurales: quizás por ello continúe el aumento del consumo de los combustibles fósiles pese a los llamados urgentes a su abandono y pese a las declaraciones de carbono neutralidad a mitad de siglo por parte de varios actores, incluso empresas de extracción de combustible fósiles⁴⁵.

Asimismo, **(3) la gobernanza climática se ha inclinado al reduccionismo del carbono más que a las transformaciones sociales**, por ejemplo, el AP y el PK al estructurarse en metas cuantificables y verificables de reducción de emisiones, deja por fuera del texto de los tratados aspectos como la eliminación de los combustibles fósiles. Este énfasis se orienta hacia el optimismo tecnológico y las soluciones de mercado más que a las transformaciones sociales, invisibilizando las asimetrías coloniales del sistema

⁴⁵ En el marco de la COP28, 50 empresas petroleras prometieron descarbonizarse para 2050 (DW, 2023). No obstante, los planes actuales de dichas empresas conllevan a un aumento de temperatura por encima de 2,4 °C (Noor, 2024)

moderno/colonial. Por ejemplo, el sistema climático multilateral, al priorizar compromisos voluntarios mediante las NDC, junto con mecanismos de implementación como los mercados de carbono, logra posicionar una narrativa que afirma que el CC puede superarse sin cuestionar el modelo económico sustentado en un crecimiento económico sostenido, lo que resulta beneficioso en para los países del centro del sistema mundo moderno/colonial al beneficiarse del intercambio ecológico desigual.

Esta situación pone en evidencia el difícil o imposible reto de alcanzar la transición energética, sin antes lograr transformaciones estructurales en el sistema mundo, ya que para limitar el CC a 1.5 °C se necesita reducir, a 2050, las emisiones per cápita a 1,9 toneladas de CO₂ eq, y a 2,4 toneladas de CO₂ eq para no superar los 2°C (CMNUCC, 2024b, p.7), lo que significa imaginar y construir un mundo y un modo de producción diferente al actual, lo que también significa visibilizar las asimetrías de gobernanza climática global. Sin embargo, los limitados compromisos climáticos multilaterales, por lo mencionado anteriormente, no transforman las asimetrías coloniales, pues a pesar de los avances institucionales y la apertura a una gobernanza multiactor y multinivel, se sostiene la relación centro-periferia, en la que el resultado es una “distribución jerárquica del usufructo de los bienes y servicios ecosistémicos, por un lado, y de los riesgos y afectaciones ambientales, por el otro” (Machado, 2010, p.35).

En consecuencia, la gobernanza climática global no se ha construido exclusivamente para llenar vacíos de gobernanza y proteger el sistema climático como un bien público global, toda vez que su construcción permite invisibilizar relaciones coloniales asimétricas pese al reconocimiento del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, caracterizándose por su falta de democracia y legitimidad, en una relación que genera ganadores y perdedores. En este sentido, dada la hegemonía de los países del centro y su predominio en el saber técnico-científico en la gobernanza climática, son los principales ganadores al controlar temas como la transferencia de recursos y la deuda financiera, el fomento de la capacidad y la transferencia tecnológica, mientras que los países periféricos y actores como los pueblos indígenas siguen presentando barreras para acceder a temas como la financiación y a una participación efectiva. No obstante, la ampliación de los actores y las escalas en la gobernanza climática permite el desarrollo de otras narrativas para analizar las posibilidades, limitaciones y perspectivas del multilateralismo climático.

5. Conclusiones: Posibilidades, limitaciones y perspectivas del multilateralismo del cambio climático

A lo largo de este trabajo se ha realizado un recorrido para analizar el desarrollo del multilateralismo del cambio climático desde su surgimiento en 1992, mediante la adopción de la CMNUCC, hasta la COP29 en 2024. A partir de una revisión de conceptos como el desarrollo sostenible, el sistema mundo moderno/colonial, la gobernanza global, el multilateralismo y la *climatización*, se describieron y analizaron los tres tratados internacionales de cambio climático (CMNUCC, PK y AP), así como las decisiones de la Conferencia de las Partes en sus 29 períodos de sesión, para posteriormente configurar una crítica al alcance del multilateralismo climático y la gobernanza climática que articula.

Este análisis ha evidenciado un aumento de la complejidad de la configuración e implementación de la respuesta multilateral al cambio climático, atendiendo vacíos de gobernanza para hacer del sistema climático del planeta un bien público global colectivamente protegido. No obstante, también se evidenció una tensión persistente entre las necesidades reales para enfrentar la crisis climática y la acción climática efectivamente realizada, en un proceso que está mediado por asimetrías estructurales del sistema mundo moderno/colonial, las cuales, aunque parcialmente cuestionadas, no han sido transformadas.

En consecuencia, la crisis climática continúa profundizándose año tras año y COP tras COP. Por tanto, estas conclusiones se plantean desde una lectura de las posibilidades, limitaciones y perspectivas del multilateralismo climático respecto a la construcción del sistema climático como un bien público global.

- **Posibilidades**

Por posibilidades se hace referencia a cómo, desde el estado actual del multilateralismo climático, es decir, desde su desarrollo normativo e institucional, sus capacidades, entre otros elementos que permiten la acción climática, se puede aportar a la configuración del sistema climático como un bien público global.

Considerando la expansión y densificación institucional en temas como pérdidas y daños, adaptación, mitigación y efectos de las medidas de respuesta al CC, junto con la integración formal y periférica de escalas subnacionales y actores no estatales, lo que puede ser entendido como la emergencia de un multilateralismo subnacional y un multilateralismo oficial no estatal de una gobernanza –en proceso de maduración– policéntrica y en red, con un nodo central multilateral y estructurador: la CMNUCC. Por tanto, es posible y deseable concebir que se abran incipientes debates hacia un tránsito de compromisos voluntarios de los actores no estatales a compromisos obligatorios, de modo tal que dichos compromisos pueden integrarse a las NDC, debilitando –así– la centralidad de los Estados Nacionales en el multilateralismo climático y erosionando, con ello, la idea de soberanía westfaliana, lo cual puede contribuir al tránsito de una sociedad internacional centrada en los Estados a una sociedad global centrada en múltiples actores.

Un aspecto con alta posibilidad de suceder es el tránsito de la Plataforma de comunidades locales y pueblos indígenas a órgano subsidiario de la CMNUCC, siguiendo el camino trazado por el Convenio de Biodiversidad Biológica, el cual en su reciente COP16 elevó el grupo de trabajo sobre pueblos indígenas y comunidades locales a la categoría de órgano subsidiario del Convenio (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2024). Este suceso aportaría al posicionamiento de los saberes locales y relacionales en la construcción de una gobernanza climática alternativa.

En este sentido, las inercias del sistema multilateral continuarán contribuyendo a la tendencia hacia la *climatización* de otras agendas y otros actores, aumentando la complejidad de la respuesta global al CC, a la par que cuestiona la centralidad estatal en las decisiones climáticas y fortalece la gobernanza multiactor y multinivel. Es previsible, por tanto, que el sistema climático multilateral aumente su relacionamiento con las agendas multilaterales de biodiversidad, desertificación, océanos, entre otras.

En este marco, las nuevas NDC que se están comunicando en 2025 y de allí en adelante, con una vigencia de 10 años, deberán ser más ambiciosas que las vigentes: en los países centrales deben mostrar el compromiso para evidenciar un descenso de las emisiones provenientes de los combustibles fósiles durante su periodo de ejecución, a la vez que debe evidenciarse un aumento significativo en el uso de energías renovables, lo cual es deseable si se atiende desde la justicia ambiental. Asimismo, se espera que con las nuevas NDC (durante este período) los países periféricos puedan llegar a su pico de emisiones de CO₂, al tiempo que aumenten el uso de energías renovables.

En tal dirección, será posible que el esfuerzo climático multilateral inicie un periodo global de descenso de las emisiones en relación al año 2019, 2010 y 1990⁴⁶, no obstante, debido a la persistencia de la lógica del sistema mundo moderno/colonial capitalista, orientada a un enfoque de desarrollo sostenible débil que privilegia el crecimiento económico en un planeta finito, las asimetrías coloniales en términos de consumo de energía exosomática se mantendrán, dado que no será previsible que el marco multilateral genere compromisos hacia una transición justa, prohibiendo el uso de combustibles fósiles o realizando una redistribución de sus beneficios.

Esto conducirá a que en el séptimo informe de evaluación del IPCC, previsto para 2029, se anuncie la insuficiencia de la acción climática multilateral para limitar el aumento de la temperatura media del planeta a 1.5°C, como consecuencia del consumo, en más o menos una década, del presupuesto de emisiones de CO₂ para limitar el aumento de la temperatura a 1.5°C o a 2°C, por parte de los países centrales y de los países que puján por la constitución de un orden multipolar -pero también capitalista- como China, India y Rusia.

Dicha situación marcará una crisis de la respuesta global bajo el multilateralismo tipo *bottom up* bajo las NDC, por lo que se necesitará de ajustes de gobernanza para limitar el CC a 2°C. Esta posibilidad abre el debate sobre la necesidad de retomar los compromisos cuantificados de reducción de emisiones vinculantes, así como la creación de un órgano de cumplimiento dentro del diseño institucional de la Convención, mediante la negociación de un nuevo tratado climático o no.

Adicionalmente, el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas que ha estructurado la respuesta multilateral al CC, pasando de un enfoque rígido (compromisos cuantificados de reducción de GEI vinculantes) a uno flexible (NDC), se abre a la discusión entre su desplazamiento hacia el aumento de la base de Partes con compromisos financieros, en particular las economías emergentes como China, India y Rusia, o su deslizamiento, en términos de justicia climática, hacia una financiación enfocada en las responsabilidades históricas, debido al previsible aumento de las pérdidas y daños ocasionadas por el CC. En todo caso, las demandas por un mayor compromiso financiero serán más agudas, en especial respecto al compromiso de financiación por parte de los países del centro de llegar a 300.000 millones de dólares antes de 2035, aunado al posicionamiento de estrategias de financiación que no

⁴⁶ Años base utilizados en el sexto informe de evaluación del IPCC.

generen deuda y permitan, entre otros aspectos, intercambiar deuda por acción climática a los países periféricos.

De otro lado, recordando que formalmente el multilateralismo climático está basado en el consenso entre las Partes, y a pesar de la ausencia y dificultad de alcanzar consensos para realizar reformas estructurales como, por ejemplo, la eliminación del consumo de combustibles fósiles, el reconocimiento de la deuda y una distribución equilibrada de cargas y beneficios; es importante destacar que, en el marco de la gobernanza climática multiactor y multinivel, muchos actores están dispuestos a avanzar en la acción climática sin importar la ausencia de consenso en temas claves. Esta situación explica que ante la retirada de actores clave, como los Estados Unidos del AP en el primer periodo de gobierno de Donald Trump (2019), numerosas ciudades y ONG sigan manifestando su interés en no abandonar la acción climática, manteniendo su apoyo al marco multilateral y su participación en varios de sus eventos. No obstante, la percepción de este tipo de actuaciones unilaterales y la incapacidad del sistema climático por limitar el aumento de la temperatura a 1.5°C, genera falta de legitimidad en el sistema multilateral que puede incentivar a otros actores a desescalar la acción climática. La legitimidad se erosiona porque los compromisos no se traducen en resultados climáticos efectivos y porque el incumplimiento de metas y objetivos climáticos no se sanciona.

Ahora bien, el reto de poder concretar, ya sea en el marco del AP o mediante otro tratado internacional, un consenso respecto a una distribución equilibrada de cargas y beneficios en los asuntos climáticos, de tal manera que se reduzca el unilateralismo y se aumente la cooperación de todos los actores a un nivel suficiente para enfrentar con éxito la crisis climática -aspectos a los que ni el PK, ni el AP han podido resolver- es una posibilidad que el marco multilateral de la CMNUCC brinda; ofreciéndose como una plataforma de comunicación para que los diversos Estados y actores discutan acerca de las limitaciones y perspectivas del multilateralismo climático y la gobernanza que articula, con el fin de hacer del sistema climático un bien público planetario colectivamente protegido.

- **Limitaciones**

Por limitaciones se hace referencia a aquellos factores que restringen la efectividad y alcance del multilateralismo climático, respecto al cumplimiento de los objetivos climáticos internacionales, es decir, frente a la estabilización de los GEI en la atmósfera y la limitación del aumento de la temperatura media de la Tierra por encima de 1.5°C – 2°C respecto al período preindustrial.

Tal como se ha argumentado a lo largo de este trabajo, las limitaciones del multilateralismo climático no se enmarcan únicamente en aspecto técnicos, sino que estos se inscriben en la reproducción de asimetrías de poder propias del sistema mundo moderno/colonial, las cuales se manifiestan en la dicotomía países desarrollados - países en desarrollo, manifiesta en los tratados climáticos multilaterales. Ello en una relación que, pese al reconocimiento del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, materializa relaciones de dependencia centro-periferia, en el contexto de una economía mundo capitalista articulada a las narrativas de un desarrollo sostenible débil, el cual es presentado en el AP como un desarrollo bajo en carbono y resiliente, promoviendo la salida a la crisis climática mediante el crecimiento económico ilimitado y descarbonizado.

No obstante, el capitalismo utiliza la energía fósil y alternativa para continuar creciendo y, por tanto, no se ha reducido el nivel de emisiones de GEI, mercantilizando la naturaleza a través de diversos mecanismos de implementación como los MDL (PK) y el Mecanismo de mitigación y desarrollo sostenible (AP), con el fin de que los países centrales puedan cumplir sus compromisos climáticos de reducción de emisiones, haciendo que los territorios periféricos se subordinen al cumplimiento de metas climáticas de los países del centro. Con este direccionamiento, la naturaleza se asume como sumidero de carbono y como medio de compensación de emisiones, estableciendo con ello un intercambio ecológico desigual, el cual también se extiende a la nueva ola extractivista para la transición energética, donde las economías centrales del sistema mundo moderno/colonial, junto con China, reproducen dinámicas de saqueo de minerales como el litio y el cobre desde la periferia del sistema mundo, justificadas y sustentadas en el discurso del desarrollo sostenible y de un desarrollo bajo en emisiones que caracteriza al AP.

A esto se suma el hecho de que los países centrales externalizan emisiones de GEI, dado que deslocalizaron la producción y ahora importan mercancías provenientes de países periféricos. Esta transacción, según la metodología de inventarios de GEI utilizada actualmente por la CMNUCC y propuesta por el IPPC, permite que la responsabilidad de las emisiones incorporadas al comercio recaiga sobre los países productores y no se redistribuya entre productores y consumidores. Esta es una muestra de colonialismo climático en la que el centro se beneficia de los recursos de la periferia, a la vez que la responsabiliza de los perjuicios ocasionados.

Bajo este contexto, los países periféricos son presentados como deficitarios en su capacidad para gestionar la crisis climática y, en tal sentido, requieren de ayuda

financiera, transferencia de tecnologías y fomento de capacidades por parte de los países centrales, sin embargo, esta ayuda no es neutral, ya que se inscribe dentro de las asimetrías de poder colonial, donde la hegemonía del saber occidental prevalece y, por tanto, la capacidad e influencia de los países del centro para dar continuidad a la reproducción del capital. Sumado a ello, los países periféricos han asumido lo que Augusto Ángel Maya (Ángel, s.f.a) denominó como el *Sofisma de Estocolmo*, es decir, creer que la pobreza es un momento original anterior al desarrollo y no un producto del desarrollo y la explotación colonial, anteponiendo el crecimiento económico a la crisis climática. Esta situación configura una “sin salida” a todo esfuerzo multilateral si no se abandona como paradigma civilizatorio el desarrollo y crecimiento económico ilimitado.

En este orden de ideas, el sistema multilateral se encuentra limitado para generar compromisos climáticos de reducción de emisiones efectivamente ambiciosos que limiten el CC a las metas establecidas (1.5°C/2°C). Ciertamente, pese a que el sistema multilateral de tipo *bottom up*, a través de las NDC, ha incluido a todos los Estado Parte de la CMNUCC, estas han carecido de la ambición suficiente para detener el CC, por su parte el multilateralismo de tipo *top Down*, como el PK, pese a establecer metas cuantificadas de reducción de GEI vinculantes y con mayor posibilidad de ambición, no generó los incentivos suficientes para incluir a todos los Estados Parte en una acción climática ambiciosa o, dicho de otro modo, demostró la poca voluntad política de asumir la responsabilidad histórica en países como Estados Unidos, Canadá y Japón. Adicionalmente, pese a que el PK estableció un comité de cumplimiento (el AP no posee uno), el sistema multilateral ha carecido de dispositivos y mecanismos de sanción efectivos que incentiven el cumplimiento seguro de compromisos climáticos multilaterales, por lo que, en últimas, se termina apelando a la buena fe, la voluntad de las Partes y a los mecanismos de transparencia y monitoreo, lo que implica el uso de una presión entre pares como herramienta priorizada para orientar la voluntad de los Estados hacia la ambición climática.

De otra parte, la lógica de la climatización también permite evidenciar cómo el multilateralismo, al privilegiar el conocimiento científico sobre otros sistemas de conocimientos propios, influye en la planeación de largo plazo de medidas urgentes y soluciones tecnológicas, por encima de las transformaciones sociales y estructurales, despolitizando y ocultando las relaciones asimétricas de poder del sistema mundo moderno/colonial. Esta situación orienta la respuesta global al CC desde una supuesta neutralidad de los expertos para definir objetivos climáticos medidos en CO₂, en lugar del cumplimiento de objetivos climáticos de acuerdo con las responsabilidades

históricas, trasladando -así- la urgencia de la acción climática al futuro, con lo que evita la toma de decisiones inmediatas y estructurales, como la prohibición de los combustibles fósiles. Además, se inclina hacia el reduccionismo del carbono a través del optimismo tecnológico y los mercados de carbono, más que a la transformación social que permita un relacionamiento armonioso y amoroso entre los sistemas ecológicos y los sistemas sociales.

Otra limitación importante radica en que el multilateralismo climático está fundamentalmente anclado a la soberanía estatal. Este anclaje, ante problemas complejos e interdependientes como el CC requiere de grandes esfuerzos de cooperación, conduciendo a compromisos climáticos mínimos (por ejemplo, NDC voluntarias) que no garantizan la estabilidad climática del planeta y limitan la respuesta del multilateralismo a un incremento gradual e insuficiente de los compromisos y de la gobernanza climática multiactor y multinivel. Esto se evidencia en que, pese al aumento de espacios para la participación de actores no estatales desde la periferia del sistema multilateral, en calidad de observadores y partícipes que generan propuestas y recomendaciones de decisiones COP, estos no inciden en el diseño del rumbo estratégico multilateral. Situación que imposibilita el avance hacia un multilateralismo climático con rasgos interculturales y orientado a la construcción colectiva de estrategias transformadoras para enfrentar el CC.

Otras limitaciones del sistema multilateral tienen que ver con la promoción de una educación climática instrumentalizada para el cumplimiento técnico de metas, en lugar de permitir la posibilidad de imaginar y anticipar nuevos horizontes civilizatorios. También está la persistente brecha de financiamiento climático a los países periféricos, lo que tiene relación con el incumplimiento de los compromisos financieros, por ejemplo, los 100.000 millones de dólares prometidos desde 2010 a 2020, con las condicionalidades y obstáculos burocráticos para acceder a un apoyo financiero que no genere deuda y dependencia y que, por el contrario, permita generar capacidad endógena y tecnologías propias.

En suma, estas y otras limitaciones del multilateralismo climático son una expresión de un sistema mundo jerárquico que concentra el poder y evita una redistribución equitativa y justa de los bienes, los saberes, las capacidades y el poder, haciendo que la cooperación internacional resulte deficiente para constituir el sistema climático como un bien público efectivamente protegido. De este modo, la persistencia o superación de dichas limitaciones configura las perspectivas del multilateralismo climático.

- **Perspectivas**

Por perspectiva se entiende los posibles escenarios resultantes de las contradicciones y potencialidades presentes en el multilateralismo climático. Se identifican dos escenarios posibles: **(1)** un multilateralismo climático regresivo y **(2)** un multilateralismo climático emancipador.

Respecto al primer escenario, por **multilateralismo climático regresivo** se entiende el deterioro, la erosión y la pérdida de legitimidad del multilateralismo climático, debido a acciones unilaterales como, por ejemplo, la salida de los Estados Unidos del AP y la no ratificación de la enmienda de Doha al PK por parte de países como Australia, Japón o Nueva Zelanda, como también el incremento de posturas negacionistas del CC y de posturas nacionalistas. Las posturas de partidos, movimientos y gobiernos nacionalistas de extrema derecha, ante la crisis civilizatoria, tienden a ser antiambientales, fundamentándose en una visión de maximización de los intereses soberanos de los Estados, lo cual limita el espacio para la construcción de bienes comunes y públicos globales (The Economist en Franchini & Evangelista, 2021).

Un multilateralismo de tipo regresivo propugnaría por rechazar cualquier regulación o compromiso climático que restrinja la libertad de un Estado, por tanto, un aumento de su fuerza abogaría por eliminar barreras a la extracción de combustibles fósiles, por desconocer -si es un país central- el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, aludiendo que la prioridad es el interés nacional, el cual está por encima de la cooperación y el bienestar global. En este sentido, comparte los postulados de un desarrollo sostenible débil (Gudynas, 2011) y de perspectiva fortaleza (Sachs, 1996), en el sentido de que el desarrollo solo será para los países centrales, pero sin redistribución de las riquezas y con distribución de los riesgos asociados al CC.

Bajo este escenario, los compromisos y objetivos climáticos y de financiamiento serían ampliamente incumplidos y flexibilizados, situación que aumentaría la falta de legitimidad del sistema climático multilateral y, con ello, se fomentaría la acción climática por fuera del marco multilateral, lo que sin duda pondría en crisis la construcción de la esfera de autoridad climática de la COP para centralizar las decisiones climáticas globales, e incluso amenazaría la existencia misma del multilateralismo climático, o al menos ocasionaría una sensible fragmentación de la gobernanza climática.

Al respecto, cabe anotar que dicho escenario extremo, en el que la cooperación internacional basada en la soberanía westfaliana como eje para la solución de conflictos

relacionados con la guerra, la paz y la integridad territorial, es, en últimas, totalmente disfuncional para solucionar conflictos ecológico distributivos como el CC, así como la resolución de la crisis climática mediante la participación exclusiva de los Estados.

Ahora bien, respecto al segundo escenario, el **multilateralismo climático emancipador**, este supone una reconfiguración estructural del sistema climático multilateral, orientada por la profundización y constitución hegemónica de elementos que hoy hacen parte –aunque débilmente– del multilateralismo climático y de la gobernanza multinivel y multiactor, como la justicia climática, el reconocimiento y la validación de otros sistemas de conocimiento no occidentales, sumado a la participación formal y ahora central de actores no estatales. Este tipo de multilateralismo articulará una gobernanza climática profundamente multinivel, multiactor e intercultural orientada a un proceso transformador del sistema mundo moderno/colonial hacia un sistema mundo moderno/anticolonial. En este escenario, la responsabilidad histórica de los países centrales se hará coincidir con la magnitud de sus efectos, mientras que dicha responsabilidad se reducirá en función de la capacidad de resiliencia de sus territorios.

Entre otros aspectos, un multilateralismo emancipador implicará el reconocimiento y el saldo de la deuda climática por parte de los países del centro y un reparto justo del presupuesto de CO₂ restante para limitar a la temperatura a 1.5°C o a 2°C, lo cual es 500 Gt de CO₂ y de 1150 Gt CO₂ respectivamente, desde 2020, según el sexto informe de evaluación del IPCC, convirtiendo dicho presupuesto en moneda internacional del intercambio ecológico y comercial justo, a través de una revolución de la suficiencia de los bienes ambientales. En tal sentido, los compromisos y decisiones climáticas, además de aludir al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y las respectivas capacidades, también aludirán a la necesidad de alcanzar los requerimientos globales para una transición justa y equitativa, ya no relacionados con emisiones bajas en carbono, sino dirigidos a una economía totalmente desfosilizada. Para ello, el aporte del mercado a la transición energética deberá reducirse a sus justas dimensiones, aumentándose el esfuerzo de planificación participativa y de ejecución de los poderes público-estatales, así como público-comunitarios, esto con miras a llegar al nivel de conducción de la construcción de la utopía multilateral, entendida como horizonte político transformador en el que la cooperación de pueblos y naciones orientada a la acción climática no desde la ganancia y la codicia, sino desde el cuidado de la red de interdependencias que sostienen la vida.

Para que ello sea posible, el giro hacia este multilateralismo supone una distribución del poder real desde el centro del sistema mundo a los Estados periféricos, pero también a

los actores subnacionales, pueblos indígenas, comunidades locales y empresas comprometidas con la acción climática. Es decir, involucrar a estos actores en el centro de las decisiones, supone que se configuren como sujetos de derecho global climático para que las decisiones formales del sistema multilateral dejen de ser propiedad exclusiva de los Estados Nacionales. De esta manera, el voto de una ciudad o pueblo indígena puede estar a la par del voto de un Estado y podrá ocupar espacios de participación oficial y directa dentro de la arquitectura climática institucional.


Este tipo de multilateralismo emancipador viene siendo delineado en escenarios como las Conferencias Mundiales de los Pueblos sobre el Cambio Climático de 2010 y 2015. Los cuales, al reconocer a la Madre Tierra como sujeto de derechos, proponen una propuesta de gobernanza global desde los pueblos, sustentada en la revalorización de los saberes y prácticas ancestrales, que permite la interpretación del multilateralismo como un espacio plural de actores y escalas más allá de los Estados Nacionales y la racionalidad económica basada en los valores de cambio.

No obstante, considerando el análisis de gobernanza climática y las inercias del multilateralismo climático, es difícil que este último se incline totalmente hacia uno de los escenarios descritos anteriormente. Por lo que el multilateralismo climático seguirá desarrollándose y disputándose en una intensa batalla entre elementos de un multilateralismo regresivo y un multilateralismo emancipador, que va *climatizando* nuevos actores y agendas.

En últimas, el futuro del multilateralismo climático -y con él, el de la Madre Tierra- dependerá de las cristalizaciones de poder derivadas de dicha disputa. Una educación climática emancipadora, armonizadora y militante de la utopía podrá ser factor decisivo para cosechar los vientos de la historia, a temperaturas favorables para la vida, para la conquista de las sonrisas del mañana.


A. ANEXO: Complemento a la descripción del Protocolo de Kioto

Tabla A-1: Componentes 3 y 4. **Protocolo de Kioto** (en complemento de la Figura 2-3)

Componente de la GG	Contenido de interés PK
 <p>(3) Conjunto de actores</p>	<p>Compromisos para todas las partes (art.10)⁴⁷</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formular y aplicar programas nacionales que contengan medidas de mitigación y adaptación al CC, referidos a la energía, el transporte, la industria, la agricultura, la silvicultura y los desechos, así como a la mejora de la planificación espacial • Formular programas para actualizar y mejorar los inventarios nacionales de las emisiones por las fuentes y la absorción por los sumideros de GEI. • Aplicación y difusión de tecnologías, conocimiento y medidas para financiar y facilitar la transferencia y acceso a recursos y tecnologías. Además, promover procedimientos de observación sistemática y generación de capacidades y medios nacionales sobre estos temas en escenarios internacionales e intergubernamentales • Promover la cooperación en medidas de acción climática, investigaciones científicas y técnicas, en la elaboración y ejecución de programas de educación y capacitación para crear capacidad nacional, también promoverán el acceso del público al conocimiento y la información del CC, apoyado por órganos existentes. • Incluir información sobre medidas en sus comunicaciones nacionales <p>Compromisos para las Partes Anexo I</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compromisos cuantificados de limitación o reducción. Deberán asegurarse de cumplir, individual o colectivamente, con la reducción de las emisiones de GEI (expresadas en dióxido de carbono equivalente) a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990, entre los años 2008 y 2012 (art.3.7.)⁴⁸. En 2012, la Enmienda de Doha estableció una meta de reducción, para el periodo de 2013 a 2020, de 18% respecto a 1990, dejando abierta la posibilidad de que los Estados puedan aumentar sus metas de reducción. • Políticas y medidas para cumplir sus compromisos cuantificados de reducción y emisión de GEI (art.2). Deberán aplicar y elaborar políticas o medidas de acuerdo a sus circunstancias nacionales sobre: eficiencia energética, cuidado de depósitos y sumideros de GEI, forestación, reforestación y gestión forestal sostenible, promoción de la agricultura sostenible, investigación y desarrollo de energías renovables, tecnologías de secuestro de dióxido de carbono y tecnologías ecológicas, reformas de mercado (reducir o eliminar incentivos fiscales, aranceles, exenciones y subvenciones contrarias a la CMNUCC y aplicar instrumentos de mercado), reformas y medidas en sectores para reducir y limitar las emisiones, así como de gas metano (en la gestión de desechos, producción, distribución de energía y transporte). Además, se establece que deberán cooperar con el fin de fomentar la eficacia individual y global de las políticas y medidas, intercambiando información y experiencia. • Sistema nacional de estimación de GEI. Cada parte establecerá, a más tardar el año 2007, un sistema nacional para la estimación de emisiones antropogénicas por las fuentes y de absorción por los sumideros (art.5.1.) <p>Compromisos para las Partes Anexo II y demás países desarrollados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compromisos financieros (art.11). De manera adecuada, previsible y distribuida correctamente entre estas Partes, proporcionarán recursos financieros adicionales a los países en desarrollo con el fin de cubrir la totalidad de los gastos que les permita cumplir con el compromiso de elaborar y actualizar los inventarios nacionales. También destinarán recursos financieros para la transferencia de tecnología y para sufragar los gastos adicionales que impliquen los compromisos mencionados en el art.10 de PK y en el párrafo 1 del art. 4 de la CMNUCC • Pueden proporcionar recursos financieros a través de canales bilaterales, regionales o multilaterales para que los países en desarrollo los obtengan a través de estos canales, esto en desarrollo del mecanismo financiero de la CMNUCC, por conducto de la entidad o entidades encargadas de dicho mecanismo <p>Otros actores mencionados en el Protocolo de Kioto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entidades públicas o privadas. Podrán participar en la adquisición de unidades certificadas de reducción de emisiones (art.12.9.) • Actores observadores. Además de los Estados que no ratificaron el Protocolo, organizaciones como la ONU y sus organismos especializados, el Organismo Internacional de Energía Atómica, así como todo Estado que sea miembro u observador de esas organizaciones y que no sea Parte en la CMNUCC, podrán ser observadores en

⁴⁷ Asociado al art.4 de la CMNUCC

⁴⁸ Las metas, consignadas en el Anexo B del Protocolo, no son las mismas para todos los países, pues se estableció que tres Partes pueden aumentar sus emisiones pero limitarlas a cierto porcentaje (Australia, 108%; Islandia, 110%; y Noruega, 101%), otras tres deben limitarse a mantener el nivel de emisiones (la Federación Rusa, Nueva Zelandia y Ucrania), mientras que 33 Partes, incluyendo a la Comunidad Europea, deben reducir y limitar sus nivel de emisiones, en un rango entre 92% a 95% (CMNUCC, 1998)



Componente de la GG	Contenido de interés PK
	<p>la CMP. También un órgano u organismo, sea nacional o internacional, gubernamental o no gubernamental, competente en los asuntos del Protocolo podrá ser observador, previa información a la Secretaría y admisión de las Partes (art.13)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organización de Aviación Civil Internacional y la Organización Marítima Internacional. La reducción y limitación de emisiones debe realizarse a través de estas organizaciones • IPCC. Aprueba las metodologías para calcular las emisiones por las fuentes y la absorción por los sumideros (art.5.2.) y las equivalencias de CO₂ considerando los potenciales de calentamiento atmosférico (art.5.3.) • Entidades operacionales. Son aquellas designadas por la CMP para certificar la reducción de emisiones de cada actividad de proyecto del Mecanismo de Desarrollo Limpio (art.12.5)
 <p>(4) Arquitectura de la GG</p>	<p>El Protocolo establece diversos parámetros de la arquitectura de la GG para el CC, estableciendo su estructura interna, sus mecanismos de funcionamiento, los procedimientos para la toma de decisiones y de relacionamiento con otros actores, entre otros elementos que se muestran a continuación:</p> <p>COP. Actúa como reunión de las Partes del Protocolo de Kioto, es decir, como CMP (art.13.1.)</p> <p>CMP. Realizará la evaluación a la implementación del Protocolo, sus efectos y el avance hacia el objetivo de la CMNUCC. También examinará y elaborará informes sobre el cumplimiento de las obligaciones, promoverá el intercambio de información, facilitará la coordinación de medidas, desarrollará metodologías, formulará recomendaciones, procurará movilizar recursos financieros, establecerá órganos subsidiarios, solicitará servicios y cooperación de organizaciones internacionales, entre otras que se le asignen. Además, se establece que el reglamento de la COP y sus procedimientos financieros relacionados con la CMNUCC se aplicarán de manera ajustada al Protocolo (art.13), señalando -de modo paralelo- que se examinarán los medios para facilitar la cooperación entre las Partes del Anexo I, esto en aras de fomentar la eficacia, la comparabilidad y transparencia de las medidas que se adopten (Art.2.1.b.), sumado a la disposición según la cual la CMP, en caso de requerirse, revisará las formas y medios de coordinación de políticas y medidas que adopten los países del Anexo I (Art.2.4.).</p> <p>Las decisiones en el ámbito del Protocolo serán adoptadas exclusivamente por las Partes que lo integran, no obstante, las Partes que no pertenecen al Protocolo podrán ser observadoras. Esto implica que cuando un miembro de la COP represente a una Parte que no integre el Protocolo, este será reemplazado por un miembro elegido por las Partes que sí lo integren (art.13.2-4). Esta misma lógica aplica para el funcionamiento del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico y el Órgano Subsidiario de Ejecución (art.15).</p> <p>Periodo de sesiones CMP. anualmente de manera conjunta con los períodos de sesiones de la COP, a no ser que se decida algo diferente (art.13.6.).</p> <p>La Secretaría. Es la misma secretaría establecida por la CMNUCC, sus funciones se aplicarán de manera análoga al Protocolo, además de realizar las que este le asigne, por ejemplo, coordinar los equipos de expertos (art.8.2.) que examinan la información de las Partes sobre el cumplimiento del Protocolo y generar el informe de evaluación de cumplimiento. Adicionalmente, pone a consideración de la CMP las cuestiones sobre la aplicación que estén establecidas en los informes (art.8.3.)</p> <p>Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico. Es el mismo que estableció la CMNUCC ajustado al Protocolo, por lo que establecerá el nivel de carbono almacenado en sumideros a 1990 con miras a realizar las estimaciones de las variaciones en años siguientes, según los datos presentados por la CMP (art.3.4.). Además, presta asesoramiento respecto a las metodologías de cálculo de las emisiones antropógenas (art.5.2.) y las equivalencias de CO₂ considerando los potenciales de calentamiento atmosférico (art.5.3.).</p> <p>El Órgano Subsidiario de Ejecución. Es el mismo que estableció la CMNUCC ajustado al Protocolo, por lo que examinará la información presentada por las Partes y los informes de exámenes de cumplimiento de los compromisos, así como las cuestiones sobre la aplicación que planteen las Partes y la Secretaría. En algunos casos en esta labor también puede estar el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (art.8.5).</p> <p>Junta ejecutiva del Mecanismo para un Desarrollo Limpio (art.12.4). Supervisa el MDL e imparte directrices para la adquisición de unidades certificadas de reducción de emisiones por parte de entidades públicas o privadas.</p> <p>Sobre el cálculo del compromiso cuantificado (art.3). Para el dióxido de carbono, el metano y el óxido nítrico el año base es 1990 (excepto para algunos países en economía de transición) y para hidrofluorocarbonos, perfluorocarbonos y hexafluoruro de azufre el año base podrá ser 1995 o 1990. La CMP establecerá las modalidades sobre la forma de sumar o restar a las cantidades atribuidas a las Partes.</p> <p>Para la medición se utilizarán las variaciones netas de emisiones y absorción de GEI. En este cálculo podrán contemplarse actividades relacionadas al cambio del uso de la tierra y la silvicultura (limitadas a forestación, reforestación y deforestación desde 1990).</p> <p>Para el primer periodo de compromiso la cantidad atribuida de emisiones a cada Parte será igual al porcentaje consignado en el anexo B (emisiones agregadas de GEI expresadas en CO₂ equivalente) multiplicado por cinco para el 1° periodo de compromisos y por ocho para el 2° periodo.</p> <p>En caso de que una Parte cumpla su compromiso de emisiones atribuidas, podrá solicitar que la diferencia se agregue a la cantidad atribuida en el siguiente periodo de compromiso.</p> <p>Además, las unidades de reducción certificadas, obtenidas en el marco del mecanismo para un desarrollo limpio, pueden utilizarse para el cumplimiento de los compromisos cuantificables desde el año 2000 (art.12.10).</p> <p>Para claridad de los cálculos se entiende que el "total de las emisiones de dióxido de carbono de las Partes del anexo I correspondiente a 1990", es la cantidad notificada en su primera comunicación nacional.</p>


Componente de la GG	Contenido de interés PK
	<p>Mecanismos flexibles para ayudar a las Partes del anexo I a cumplir sus compromisos cuantificados</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Acuerdos de cumplimiento conjuntos (art.4). Las Partes, a través de acuerdos colectivos, pueden cumplir sus compromisos de reducción y limitación de emisiones, considerando que dichas emisiones no sean superiores a la suma de sus cantidades atribuidas en el Anexo B. Por tanto, estos acuerdos deben especificar el nivel de emisiones asignado a cada Parte. Si las Partes no logran la reducción de emisiones atribuidas conjuntamente, cada una será responsable de sus emisiones según lo acordado, y en caso de actuar en el marco de una organización regional de integración económica, cada parte también será responsable de nivel total agregado 2. Sobre el mecanismo para un desarrollo limpio (art.12). Tiene como propósito ayudar a las Partes del anexo I a cumplir sus compromisos cuantificados de reducción y limitación de emisiones, y a las Partes no anexo a lograr el desarrollo sostenible, mediante actividades de proyectos que reduzcan emisiones, a través de la adquisición de unidades certificadas de reducción de emisiones, la cuales deben ser adicionales a las que sucederían en ausencia de la actividad. Los fondos de las actividades de proyectos certificadas del mecanismo para un desarrollo limpio en los países en desarrollo, en especial los vulnerables, se utilizarán para cubrir gastos administrativos y hacer frente a los costos de la adaptación. 3. Sobre el comercio de los derechos de emisión (art.17). Para cumplir sus compromisos cuantificables, las Partes del Anexo I pueden participar en operaciones de comercio de los derechos de emisión, no obstante, esto será suplementario a las medidas que desarrollen. <p>Intercambio de unidades de reducción de emisiones o cantidades atribuidas. Una Parte al adquirir de otra una unidad de reducción de emisiones, unidad de reducción certificada de emisiones o fracción de cantidad atribuida, se le sumará a su cantidad atribuida (art. 3.10. y 3.12). Por el contrario, cuando una Parte transfiere una unidad de reducción de emisiones o fracción de cantidad atribuida se deduce de su cantidad atribuida (art.3.11.). Esta misma lógica, según la Enmienda de Doha, aplica también para las unidades de reducción generadas desde los mecanismos de mercado (art.3.12.bis): una parte de estas unidades, si se adquirieron a través del mecanismo de comercios de emisión, se destinará a cubrir gastos administrativos, así como a ayudar a la adaptación climática de los países en desarrollo, en especial a los vulnerables (art.3.12.ter)</p> <p>Este proceso se realiza a través de proyectos que están dirigidos a reducir las emisiones por las fuentes y la absorción por los sumideros de GEI. En todo caso, la adquisición de unidades de reducción de emisiones debe ser complementaria a las medidas y políticas que adopta cada país (art.6).</p> <p>Evaluación de la información transmitida y la aplicación de los compromisos cuantificados. Los inventarios y la contabilidad de las cantidades atribuidas de las Partes del Anexo I, será revisada por grupos de expertos según las directrices de la CMP y coordinados por la secretaría. Este grupo presentará a la CMP un informe de evaluación del cumplimiento de los compromisos de las Partes, también incluirá los problemas y factores que estén afectando el avance de los compromisos. Asimismo, las comunicaciones nacionales serán estudiadas en el marco del examen de las comunicaciones (art.8).</p>

Elaboración propia a partir de CMNUCC (1998 y 2012)

B. ANEXO: Complemento a la descripción de Acuerdo de París

Tabla B-1: Componentes 1, 3 y 4. [Acuerdo de París](#) (en complemento de la Figura 2-4)

Componente de la GG	Contenido de interés PK
 <p>(1) Resolución de problemas globales</p>	<p>Consideraciones respecto a la implementación del Acuerdo</p> <p>El Preámbulo menciona que el Acuerdo reconoce, tiene cuenta y afirma varios elementos que se deben considerar en la implementación como, por ejemplo, las necesidades y circunstancias especiales de los países en desarrollo, en especial los vulnerables. De igual modo, reconoce lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las Partes pueden verse afectadas por las medidas de respuesta al CC • Se debe salvaguardar la seguridad alimentaria • Es imperativa una reconversión justa del trabajo • Se debe observar la importancia que para algunos tiene el concepto de justicia climática, entre otras
 <p>(3) Conjunto de actores</p>	<p>Compromisos para todas las Partes</p> <ul style="list-style-type: none"> • En las NDC, realizar y comunicar los esfuerzos de acción climática (art.3) procurando adoptar medidas de mitigación internas (art. 4.2.) y comunicando sobre las prioridades, medidas y necesidades de adaptación climática (art. 7.11 y 7.12). Además, cada NDC deberá ser más ambiciosa respecto a la anterior (art. 4.3.). • Todas las Partes deberían formular y comunicar estrategias a largo plazo para un desarrollo con bajas emisiones de GEI (art.4.19) • Las Partes deberían adoptar medidas para conservar y aumentar los depósitos y sumideros de GEI, dentro de ellos los bosques (art.5.1.). En este marco, se alienta a las Partes a fomentar los pagos basados en resultados, concretamente la reducción de las emisiones causadas por la deforestación y la degradación de los bosques, buscando con ello garantizar la conservación, la gestión sostenible de los bosques, al tiempo que aporta al incremento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo (art.5.2.). • Las Partes deben presentar y actualizar una comunicación sobre la adaptación, en la que podrá incluir sus prioridades, necesidades, planes y medidas (art.7.10). • Las Partes deben fortalecer las medidas, la comprensión y el apoyo, de manera facilitativa y cooperativa, respecto a las pérdidas y daños del CC (art.8.3.). • Fortalecer la acción cooperativa en la transferencia y desarrollo de tecnología (art.10.2), y el mejoramiento de la capacidad de los países en desarrollo (art.11.3). • Presentar, con arreglo al Mecanismo de Transparencia y de manera periódica, un informe sobre el inventario nacional de emisiones por las fuentes y de absorciones por los sumideros, utilizando las metodologías aceptadas por el IPCC y aprobadas por la CMA, así como información sobre los efectos de CC y las labores de adaptación (art.13.7). • Se alienta a las Partes a prestar apoyo financiero a los Países en Desarrollo (art.9.2). <p>Compromisos de los Países desarrollados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los países desarrollados liderarán los esfuerzos, por lo que deberían adoptar metas absolutas de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía (art.4.4.). • Seguir encabezando los esfuerzos dirigidos a movilizar financiación para el clima a partir de una gran variedad de fuentes, instrumentos y cauces. Esa movilización de financiación para el clima debería representar una progresión con respecto a los esfuerzos anteriores (art.9.3.), todo lo cual deberá ser comunicado bienalmente (art.9.5.). • Apoyar las Partes que son países en desarrollo a la aplicación del Acuerdo (art.3). En este sentido, se busca que presten apoyo en términos financieros, de transferencia tecnológica y de fomento de capacidades, para que éstos aumenten sus ambiciones (art.4.5.), prestando asistencia técnica en mitigación y adaptación (art.9.1.). • Cooperar en la adopción de las medidas relacionadas con la educación, la formación, la sensibilización, la participación y el acceso a la información sobre el CC (art.12). • Encabezar la adopción de estilos de vida y pautas de consumo y producción sostenibles (Preámbulo). <p>Compromisos y algunas consideraciones respecto a los países en desarrollo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los países en desarrollo deberían aumentar la mitigación y, con el tiempo, adoptar metas de reducción y limitación de emisiones (art.4.4.). • Tanto los Países pequeños insulares como los países menos adelantados, podrán realizar e informar acerca de planes, medidas y estrategias para un desarrollo bajo en emisiones, que refleje sus circunstancias especiales (art.4.6.)

Componente de la GG	Contenido de interés PK
	<ul style="list-style-type: none"> • Los países en desarrollo demorarán más tiempo en lograr el máximo de emisiones y comenzar su descenso (art.4.1.) • Recibir apoyo financiero para cumplir sus compromisos (art.9.1.) • El Acuerdo se desarrolla reconociendo las necesidades y circunstancias de los países en desarrollo, en especial de los vulnerables a los efectos del CC (Preámbulo). <p>Otros actores mencionados en el Acuerdo de París</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones y organismos especializados de las Naciones Unidas. Se les alienta a apoyar los esfuerzos de las Partes para llevar a cabo las medidas de adaptación (art.7.8). • Actores observadores. Además de los Estados que no han ratificado el Acuerdo, organizaciones como la ONU y sus organismos especializados, el Organismo Internacional de Energía Atómica y todo Estado que sea miembro u observador de esas organizaciones y que no sea parte en la CMNUCC, podrán ser observadores en la CMA. También un órgano u organismo, sea nacional o internacional, gubernamental o no gubernamental, competente en los asuntos del Acuerdo podrá ser observador, previa información a la secretaría y admisión de las Partes (art.16.8.). • Pueblos indígenas y comunidades locales. Las Partes deben respetar y promover sus derechos, además los de las personas con discapacidad, migrantes, en situación de vulnerabilidad, mujeres y niños (Preámbulo). Se habla de integrar los conocimientos de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimientos locales a la adaptación climática (art.7.5.). • Madre Tierra. Algunas culturas relacionan la madre tierra con los ecosistemas y la biodiversidad, la cual debe ser protegida (Preámbulo). • Entidades públicas y privadas. En el marco del mecanismo para contribuir a la mitigación de emisiones, se busca que participen de dicha mitigación (art.6.4.), así como en la implementación de las NDC (art.6.8.). • Lo subnacional. Se considera importante para la adaptación (art.7.2.) y para el fomento de la capacidad (art.11.2). En este sentido, es importante el compromiso de todos los niveles de gobierno y de los diversos actores (Preámbulo). • IPCC. Acepta las metodologías a utilizar en la elaboración del informe sobre el inventario nacional de emisiones y absorción por los sumideros (art.13.7)
 <p>(4) Arquitectura de la GG</p>	<p>El Acuerdo de París establece diversos parámetros de la arquitectura de la GG para el CC, estableciendo su estructura interna, sus mecanismos de funcionamiento, los procedimientos para la toma de decisiones y de relacionamiento con otros actores, entre otros elementos que se muestran a continuación:</p> <p>COP. Actúa como reunión de las Partes del Acuerdo de París, es decir, como CMA (art.16.1.).</p> <p>CMA. Desempeña las funciones necesarias para la aplicación del Acuerdo, establece los órganos subsidiarios que considere pertinentes (art.16.4.) y especifica las funciones de los órganos subsidiarios u otros arreglos institucionales que hacen parte de la CMNUCC, pese a que el Acuerdo no los mencione (art.19.1). Adicionalmente, su reglamento y procedimientos financieros se aplicarán de manera análoga a los de la CMNUCC, salvo que por consenso se decida otra cosa (art.16.5.).</p> <p>Las decisiones en el ámbito del Acuerdo serán adoptadas exclusivamente por las Partes que lo integran, no obstante, las Partes que no pertenecen al Acuerdo podrán ser observadoras (art.16.1.). Esto implica que cuando un miembro de la COP represente a una Parte que no integre el Acuerdo, este será reemplazado por un miembro elegido por las Partes que sí integren (art.16.3). Esta misma lógica aplica para el funcionamiento del OASCT y el OSE (art.16.2).</p> <p>Periodo de sesiones CMA. Anualmente de manera conjunta con los períodos de sesiones de la COP, a no ser que se decida diferente (art.16.6.).</p> <p>La Secretaría. Es la misma secretaría establecida por la CMNUCC, sus funciones se aplicarán de manera análoga al Acuerdo, además de realizar las que el Acuerdo le asigne (art.17).</p> <p>Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico y el Órgano Subsidiario de Ejecución. Son los mismos que estableció la CMNUCC, ajustados al Acuerdo (art.18).</p> <p>Acerca de las NDC. Cada Parte deberá comunicar su NDC cada cinco años, según los tiempos del balance mundial (art.4.9.) y podrán ajustar para aumentar su nivel de ambición (art.4.11). Estas NDC se inscribirán en un registro público que llevará la secretaría (art.4.12) y las Partes deberán considerar los métodos y orientaciones ya existentes en el marco de la CMNUCC (art.4.14), promoviendo la integridad ambiental, la transparencia, entre otros aspectos (art.4.13.)</p> <p>Mecanismos, enfoques y herramientas del Acuerdo de París</p> <ul style="list-style-type: none"> € Acuerdos de cumplimiento conjuntos. Las Partes pueden actuar conjuntamente en la aplicación de las NDC, en este caso, cada Parte notifica a la secretaría los términos del acuerdo junto con la cantidad de emisiones asignadas (art.4.16). € Mecanismo cooperativo para el cumplimiento de la NDC. Con el fin de aumentar la ambición climática y apoyar el desarrollo sostenible, las Partes podrán participar voluntariamente en enfoques cooperativos (art.6.1.), esto implica la utilización de resultados de mitigación de transferencia internacional, promoviendo la gobernanza y aplicando una contabilidad fuerte (art.6.3). En el funcionamiento del mecanismo podrán participar entidades

Componente de la GG	Contenido de interés PK
	<p>públicas y privadas que cuenten con la autorización de los Estados (art.6.4.b.), en este mecanismo la o las partes de acogida podrán utilizar una parte de la mitigación para cumplir con su NDC (art.6.4.c)</p> <p>☞ Enfoques de desarrollo sostenible no relacionados con el mercado. Ayudarán al cumplimiento de la NDC, desarrollando la adaptación, mitigación, financiación, capacidad y transferencia tecnológica, además, promoviendo la ambición en mitigación y adaptación, la participación del sector privado y público en la implementación de la NDC y la coordinación de instrumentos y arreglos institucionales (art.6.8.)</p> <p>☞ Mecanismo Tecnológico de la CMNUCC. Estará al servicio del AP (art.10.3.), por tanto, se establece un marco tecnológico para orientar dicho mecanismo (art.10.4.). La innovación, transferencia y desarrollo tecnológico será apoyado por el Mecanismo Financiero de la Convención y otros medios financieros; facilitando, entre otras cosas, la investigación y el acceso a tecnología a los países en desarrollo (art.10.5.).</p> <p>☞ Sobre la financiación. La movilización de recursos financieros deberá ser equilibrada entre la adaptación y mitigación y deberá ser progresiva (art.9.3.), teniendo especial consideración con los países vulnerables, los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares (art.9.4.). El mecanismo financiero de la CMNUCC, junto con las entidades encargadas de su funcionamiento, será el mecanismo financiero del Acuerdo (art.9.8.). La COP velará porque una parte de los fondos provenientes del mecanismo cooperativo para el cumplimiento de la NDC sea utilizada para costos administrativos de éste y para ayudar a los países en desarrollo en los costos de adaptación al CC (art.6.6.).</p> <p>☞ Sobre el enfoque de adaptación al CC. Estará bajo control de los países y estará apoyado en organizaciones y organismos especializados de la ONU (art.7.8.). Este enfoque busca ser participativo, atendiendo asuntos de género, grupos, ecosistemas y comunidades, además de basarse en información científica, al tiempo que considera los sistemas de conocimientos indígenas y locales, con el fin de integrar la adaptación en políticas y medidas socioeconómicas y ambientales (art.7.5.), aunado al fortalecimiento de la cooperación teniendo en cuenta el Marco de Adaptación de Cancún mediante el intercambio de información, buenas prácticas, arreglos institucionales, durabilidad de las medidas. etc. (art.7.7.). Por su parte, la comunicación sobre adaptación climática debe actualizarse periódicamente y debe integrarse a otra comunicación o documento (art.7.11.). De otro lado, las medidas de adaptación que resulten en beneficios de mitigación pueden contribuir a los resultados de mitigación en el marco del presente artículo (art.4.7.).</p> <p>☞ Mecanismo Internacional de Varsovia sobre pérdidas y daños. Colaborará con los órganos y grupos de expertos del AP y con organizaciones y órganos de expertos competentes (art.8.5.). Adicionalmente, las Partes deben actuar colaborativamente y facilitativamente en temas como: sistemas de alerta temprana, fenómenos de evaluación lenta, preparación para situaciones de emergencia, evaluación y gestión del riesgo, servicios de seguros de riesgo, resiliencia de las comunidades, entre otros (art.8.4.).</p> <p>☞ Enfoques para el fomento de la capacidad para aplicar el AP. Para que los países con menos capacidad puedan llevar a cabo una acción eficaz frente al CC (art.11.1), respondiendo a las necesidades nacionales e involucrando los niveles nacional, subnacional y local (art.11.2), se podrán aplicar enfoques regionales, bilaterales y multilaterales para el fomento de la capacidad, a la vez que se informa de ello (art.11.4). Estas actividades podrán ser fortalecidas mediante arreglos institucionales (art.11.5).</p> <p>☞ Marco de transparencia reforzado para las medidas y el apoyo. Tiene el propósito de facilitar una visión clara de las medidas adoptadas, lo que facilita el seguimiento de las NDC (art.13.5), al igual que a tener un panorama completo del apoyo financiero prestado (art.13.6). Este Marco será flexible con los países en desarrollo (art.13.2.), se aplicará de manera facilitadora y no intrusiva ni punitiva (art.13.3.). Los arreglos de transparencia como las comunicaciones nacionales, los informes bienales de actualización, el proceso de evaluación y el examen internacional, se tendrán en cuenta para establecer las modalidades y directrices de transparencia (art.13.4), que define la CMA (art.13.13). En este Marco las Partes desarrolladas deberán presentar información relacionada con el apoyo prestado a los países en desarrollo, respecto a la financiación, la transferencia de tecnología y el fomento de la capacidad (art.13.9.), del mismo modo los países en desarrollo deben informar sobre el apoyo recibido (art.13.10).</p> <p>☞ Mecanismo para facilitar la aplicación y promover el cumplimiento del AP. Este mecanismo consiste en un comité de expertos con carácter facilitador, no es punitivo ni contencioso y funcionará según las modalidades y procedimientos que apruebe la CMA, a la que le deberá presentar informes anuales (art.15).</p> <p>☞ Examen técnico de expertos y examen facilitador. La información presentada por las Partes (informe de inventario nacional, progresos en la NDC e información sobre apoyo en financiación, transferencia de tecnología y fomento de la capacidad) se someterá a examen técnico de expertos (art.13.11). Este examen consiste en la consideración de la aplicación y cumplimiento de la NDC y del apoyo prestado a determinada Parte (art.13.12). Adicionalmente, la información presentada por las Partes participará de un examen facilitador de carácter multilateral sobre el avance de la NDC y los avances en materia de financiación (art.13.11).</p> <p>☞ Sobre el balance mundial. El primer balance se determinó para 2023 y luego cada cinco años (art.14.2.). Adicionalmente, en el balance mundial se tendrá en cuenta la información relacionada con el apoyo a los países en desarrollo para el desarrollo y la transferencia de tecnología (art.10.6), así como la información que proporcionen los países desarrollados y los órganos del Acuerdo sobre los esfuerzos de financiación para el clima (art.9.6.), junto con aquella sobre el avance de las NDC y las medidas de adaptación (art.13.5).</p>

Bibliografía

- Agencia Internacional de Energía. (2025). *Global Energy Review 2025*.
<https://www.iea.org/reports/global-energy-review-2025>
- Ángel, A. (s.f.a). *Desarrollo Sustentable: Aproximaciones conceptuales*.
- Ángel, A. (s.f.b). *El problema ambiental y el estilo de desarrollo*.
- Aykut, S., & Maertens, L. (2021). The Climatization of Global Politics: Introduction to the special issue. *Política Internacional*, 58, 501-518.
<https://doi.org/10.1057/s41311-021-00325-0>
- Biermann, F., Zelli, F., Pattberg, P., & van Asselt, H. (2010). The Architecture of Global Climate Governance: Setting the Stage. *Global Climate Governance Beyond 2012. Architecture, Agency and Adaptation*, 15-24.
- Bermúdez, O. (2016). *Educación Ambiental, Valores y Prácticas Sustentables* (1ra ed.). Universidad Nacional de Colombia - Instituto de Estudios Ambientales
- Biermann, F. (2014). *Earth system governance: World politics in the Anthropocene*. MIT Press.
- Biersack, A. (2011). Reimaginar la ecología política: Cultura/poder/historia/naturaleza. En *Cultura y Naturaleza. Aproximaciones a propósito del bicentenario de la independencia de Colombia* (pp. 135-194). Jardín Botánico de Bogotá, José Celestino Mutis.
- Centeno, J. (2022, 12 de noviembre). *COP 27, la traición. Rebelión*.
<https://rebellion.org/cop-27-la-traicion/>
- Charney, J. G., Arakawa, A., Baker, D. J., Bolin, B., Dickinson, R. E., Goody, R. M., Leith, C. E., Stommel, H., & Wunsch, C. I. (1979). *Carbon dioxide and climate: A scientific assessment*. National Academy of Sciences.
- ComunicarSe. (2012, diciembre 10). *Se extiende el Protocolo de Kioto hasta el 2020*.
<https://www.comunicarseweb.com/biblioteca/se-extiende-el-protocolo-de-kioto-hasta-el-2020>
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1992). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Naciones Unidas.
- Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra. (2010, 22 de abril). Acuerdo de los Pueblos: Declaración de la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra. Cochabamba, Bolivia.

- Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y Defensa de la Vida. (2015, 12 de octubre). *Declaración Final de la II Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y Defensa de la Vida*. Tiquipaya, Bolivia.
- Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (1969).
https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf
- de Luna, A. (2009). El Multilateralismo en las Relaciones Internacionales. *IUS ET VERITAS*, 19(39), 289-296.
- DW. (2023, diciembre 2). *Cincuenta petroleras prometen descarbonizarse en 2050*.
<https://www.dw.com/es/cincuenta-petroleras-prometen-descarbonizarse-en-2050/a-67616193>
- Fernández, L. (2015). La intratabilidad ideológica en la política internacional del cambio climático. *Revista Andamio*, 12(29), 41-71.
- Figeroa, L. (2024). Climate change: Systemic crisis/systemic change. *The New School*.
<https://courses.newschool.edu/courses/detail/CLIMATECHANGE>
- Franchini, M., Viola, E., & Barros, A. (2017). Los desafíos del Antropoceno: De la política ambiental internacional hacia la gobernanza global. *Ambiente & Sociedade*, 20(3), 179-206.
- Franchini, M., & Evangelista, A. (2022). La gobernanza ambiental global tras el Acuerdo de París y los ODS: crisis ambiental, pandemia y conflicto geopolítico sistémico. *Desafíos*, 34(1), 1-28.
<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.11880>
- Gil, A. (2019). ¿Cuáles son las colonias que todavía quedan en el mundo? *El Orden Mundial*. <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/las-colonias-que-quedan-en-el-mundo/>
- Gudynas, E. (2011). Ambiente, sustentabilidad y desarrollo: Una revisión de los encuentros y desencuentros. En *Contornos educativos de la sustentabilidad* (En J. Reyes Ruiz y E. Castro Rosales, pp. 109-144). México: Universidad de Guadalajara.
- Guidi, G., Mastrandrea, R., Facchini, A., Squartini, T., & Kennedy, C. (2023). Tracing two decades of carbon emissions using a network approach. arXiv.
<https://arxiv.org/abs/2308.02325>
- Gunder, F. (1967). El desarrollo del subdesarrollo. *Pensamiento crítico*, 7, 159-173.
- Gverdsiteli, G. (2024). *Fuelling delay: How the fossil fuel industry's lobbying muscle is throttling ambition at COP29*. Transparency International.

- Held, D., & Fane, A. (2009). Democracia, cambio climático y gobernanza global. *PAPELES de relaciones ecosociales y cambio global*, 108, 109-130.
- Hurrell, A. (1992). El medio ambiente y las relaciones internacionales, una perspectiva mundial. En *Medio ambiente y relaciones internacionales*. Ediciones Uniandes & Tercer mundo editores.
- IPCC. (2015). *Calentamiento Global de 1.5. °C*.
- IPCC. (2022). Summary for Policymakers [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, M. Tignor, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Lösche, V. Möller, A. Okem (eds.)]. In: *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*.
- IPCC. (2023). Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 1-34
- Kaul, I., & Blondin, D. (2015). Los bienes públicos globales y las Naciones Unidas. En *Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional* (1.ª ed., pp. 71-114). Siglo veintiuno editores.
- Keeling, C. D. (1960). The concentration and isotopic abundances of atmospheric carbon dioxide. *Tellus*, 12(2), 200–203.
- Krasner, S. (1983). *International Regimens*.
- Kurt, C., & Pacheco, A. (2019). Escuela inglesa y gobernanza climática global: Un diálogo necesario. *Relaciones Internacionales*, 41, 53-72.
- Lakhani, N. (2021, 2 de noviembre). 'Una continuación del colonialismo': activistas indígenas dicen que sus voces faltan en la Cop26. The Guardian. <https://www.theguardian.com/environment/2021/nov/02/cop26-indigenous-activists-climate-crisis>
- Leff, E. (2003). La ecología política en América Latina: Un campo en construcción. *Sociedade e Estado*, 18(1/2), 17-40.
- Leff, E. (2004). *Saber ambiental: Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder* (2.a ed.). Siglo XXI Editores.
- Leff, E. (2014). *La Apuesta por la Vida: Imaginación sociológica e imaginarios sociales en los territorios ambientales del Sur*. Vozes Editora.
- Legler, T. (2013). Gobernanza Global. En *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global* (T. Legler, A. Santa Cruz y L. Zamudio, pp. 253-282). Oxford University Press México.

- Louise, O. (2025, enero 21). *Otra vez fuera: Trump retirará a EE.UU. del Acuerdo de París*. DW. <https://www.dw.com/es/otra-vez-trump-retirar%C3%A1-a-eeuu-del-acuerdo-de-par%C3%ADs/a-71366411>
- Lozano, R., & Santiago, G. (2017). *El nuevo multilateralismo frente al cambio climático: El alcance global y nacional del acuerdo de París*. Universidad Cooperativa de Colombia.
- Malm, A. (2020). *Capital Fósil. El auge del vapor y las raíces del calentamiento global*. Capitán Swing Libros, S. L. <https://www.casadellibro.com.co/libro-capital-fosil/9788412259490/11926806>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (s.f.). *Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC): 1ra Conferencia del Clima*. <https://archivo.minambiente.gov.co/index.php/convencion-marco-de-naciones-unidas-para-el-cambio-climatico-cmnucc/1ra-conferencia-del-clima>
- Mondragón, A., & Buleje, W. (2025, 5 de septiembre). *En el eterno Ciclo del Tao: El Amanecer de Eurasia y el Ocaso de Occidente*. El Nuevo Sistema Mundo.
- Morseletto, P., Biermann, F., & Pattberg, P. (2017). Governing by targets: Reductio ad unum and evolution of the two-degree climate target. *International Environmental Agreements*, 17, 655-676.
- Naciones Unidas. (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*.
- Naciones Unidas. (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*
- Naciones Unidas. (1998). *Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático*. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>
- Naciones Unidas. (2012). *Enmienda de Doha al Protocolo de Kioto*.
- Naciones Unidas. (2015). *Acuerdo de París*. https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf
- Naredo, J. (1997). Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible. *Otro desarrollo*, 1-8.
- Nazareth, A., & Kim, D. (2022, octubre 11). *Leaving no one behind on climate action*. SDG Action. <https://sdg-action.org/leaving-no-one-behind-on-climate-action-%EF%BF%BC/>

- Noor, D. (2024, mayo 2021). *Top oil firms' climate pledges failing on almost every metric, report finds*. The Guardian. <https://www.theguardian.com/us-news/article/2024/may/21/oil-companies-report-fossil-fuels-climate>
- Novoa, J. (2002). *Multilateralismo Ambiental: Conflictos y Negociaciones Ambientales de Río a Johannesburgo 1992-2002 [Tesis de Maestría, Universidad Externado de Colombia]*. Archivo digital.
- Machado, H. (2010). La 'Naturaleza' como objeto colonial. Una mirada desde la condición eco-bio-política del colonialismo contemporáneo. *Boletín Onteaiken*, No. 10. <http://onteaiken.com.ar/ver/boletin10/1-2.pdf>
- Marini, R. M. (2015). Dialéctica de la dependencia (1973). En *América Latina, dependencia y globalización*. Siglo XXI Editores.
- Mignolo, W. (2000). La colonialidad a lo largo y a lo ancho: El hemisferio occidental en el horizonte colonial de la modernidad. En *La colonialidad del saber: Eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100708044529/5_mignolo.pdf
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2024, 2 de noviembre). *COP16: Se aprueba órgano subsidiario y se reconoce el rol de los afrodescendientes en el CDB*. <https://www.minambiente.gov.co/cop16-se-aprueba-organo-subsidiario-y-se-reconoce-el-rol-de-los-afrodescendientes-en-el-cdb/>
- Moreno, M. (2021). En busca de los arreglos institucionales para una nueva gobernanza global ambiental. *Letras Verdes*, 29, 9-28.
- Nava, E. (2016). El Acuerdo de París. El predominio del soft law en el régimen climático. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 147, 99-135.
- Novoa, J. (2002). *Multilateralismo Ambiental: Conflictos y Negociaciones Ambientales de Río a Johannesburgo 1992-2002 [Tesis de Maestría, Universidad Externado de Colombia]*. Archivo digital.
- OCDE. (2025, 30 de octubre). *Contributions to assessments of progress on mobilising and aligning finance with climate goals*. <https://www.oecd.org/en/about/news/announcements/2025/10/oecd-contributions-to-assessments-of-progress-on-mobilising-and-aligning-finance-with-climate-goals.html>
- OMM. (2024). *State of the Global Climate 2023*
- World Health Organization. (2023, 12 octubre). Climate change and health. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/climate-change-and-health>
- OXFAM. (2023). *Igualdad climática: Un planeta para el 99%*.

- Planelles, M. (2025, enero 21). *Las claves de la salida de EE UU del Acuerdo de París: ¿Qué ocurrirá con la lucha climática ahora?* El PAÍS. <https://elpais.com/clima-y-medio-ambiente/2025-01-21/las-claves-de-la-salida-de-ee-uu-del-acuerdo-de-paris-que-ocurrira-con-la-lucha-climatica-ahora.html>
- Pellizzoni, L. (2011). Gobernar a través del desorden: gobernanza ambiental neoliberal y teoría social. *Global Environmental Change*, 21(3), 795–803.
- Pérez, E. (2017). El metabolismo de la economía china. Una visión del desarrollo desde la Economía ecológica. *Revista de Economía Mundial*, (47), 65-94.
- Petrone, F. (2021). Los límites de la gobernanza global en la época de la globalización y del cambio climático. *Revista internacional de filosofía*, 24, 175-187.
- Porto Gonçalves, C. (2015). Del desarrollo a la autonomía: La reinención de los territorios. El desarrollo como noción colonial. *Kavilando*, 7(2), 157-161.
- Quijano, A. (1992). Colonialidad y modernidad/razionalidad. *Perú Indígena*, 13(29), 11-20.
- Quijano, A. (2014a). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En *Cuestiones y horizontes: De la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. CLACSO.
- Quijano, A. (2014b). Colonialidad del poder y clasificación social. En *Cuestiones y horizontes: De la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder* (pp. 285-327). CLACSO. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140506032333/eje1-7.pdf>
- Ramírez, D. (2020). *La Revolución Ciudadana en Ecuador (2007-2017): Posneoliberalismo y (re)colonización de la naturaleza* (primera edición). Universidad Nacional de Colombia.
- Reuters. (2025, enero 21). *Orden de Trump de sacar a EEUU del Acuerdo París sobre el clima tendrá consecuencias más duras que en 2017*. Voz de América. <https://www.vozdeamerica.com/a/orden-trump-sacar-eeuu-acuerdo-paris-clima-tendra-consecuencias-mas-duras-que-en-2017/7944560.html>
- Rojas, D. (2007). La falla estatal y la globalización. *Análisis político*, 61, 73-85.
- Russi, D., & Muradian, R. (2002). *Gobernanza global y responsabilidad ambiental*. 24, 95-105.
- Sachs, W. (1996). La anatomía política del desarrollo sostenible. En *La gallina de los huevos de oro: Debate sobre el concepto de desarrollo sostenible* (pp. 15-43). CEREC.

Sassen, S. (2007). Una Sociología De La Globalización. *Análisis político*, 20(61), 3-27.

Schipper, E. (2020). Maladaptation: When adaptation to climate change goes very wrong. *One Earth*, 3(4), 409–414.

Svampa, M. (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Bielefeld University Press.

Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Alianza Editorial.

Ulrich, B. (2004). *Poder y contra-poder en la era global*. Ediciones Paidós Ibérica.

Urrutia, O. (2010). El régimen jurídico internacional del cambio climático después del «Acuerdo de Copenhague». *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 34, 597-633.

Villamar, Z. (2017). Gobernanza Global y (su propio) desarrollo. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 127, 135-149.

Wallerstein, I. (2004). *Capitalismo histórico y movimientos antisistémicos. Un análisis de sistemas-mundo*. Ediciones Akal, S. A.

https://books.google.com.co/books?id=r0RDfG3STXoC&pg=PA85&hl=es&source=gbs_toc_r&cad=1#v=onepage&q=explotador%20y%20explotado&f=false

Wallerstein, I. (2005). *Análisis de sistemas-mundo. Una introducción*. siglo veintiuno editores. <https://sociologiadeldesarrolloi.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/11/223976110-26842642-immanuel-wallerstein-analisis-de-sistemas-mundo.pdf>

World Rainforest Movement. (2018, 9 de enero). El colonialismo del carbono: el fracaso del proyecto de compensación de carbono de Green Resources en Uganda. Boletín 251. <https://www.wrm.org.uy/es/articulos-del-boletin/el-colonialismo-del-carbono-el-fracaso-del-proyecto-de-compensacion-de-carbono-de-green-resources-en>

Zelli, F., & van Asselt, H. (2013). The institutional fragmentation of global environmental governance: Causes, consequences, and responses. *Global Environmental Politics*, 13(3), 1–13.

Bibliografía de la Convención Marco de Naciones Unidas Sobre Cambio Climático

CMNUCC. (1995). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su primer periodo de sesiones, celebrado en Berlín del 28 de marzo al 7 de abril de 1995. Segunda Parte. Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su primer período de sesiones (FCCC/CP/1995/7/Add.1)*.

- CMNUCC. (1996). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su segundo período de sesiones, celebrado en Ginebra del 8 al 19 de julio de 1996: Segunda parte. Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su segundo período de sesiones* (FCCC/CP/1996/15/Add.1).
- CMNUCC. (1998). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su tercer período de sesiones, celebrado en Kyoto del 1° al 11 de diciembre de 1997: Segunda parte. Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su tercer período de sesiones* (FCCC/CP/1997/7/Add.1).
- CMNUCC. (1999b). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su cuarto período de sesiones, celebrado en Buenos Aires del 2 al 14 de noviembre de 1998: Segunda parte. Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su cuarto período de sesiones* (FCCC/CP/1998/16/Add.1).
- CMNUCC. (1999a). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su quinto período de sesiones, celebrado en Bonn del 25 de octubre al 5 de noviembre de 1999: Primera parte. Deliberaciones.* (FCCC/CP/1999/6).
- CMNUCC. (2000). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su quinto período de sesiones, celebrado en Bonn del 25 de octubre al 5 de noviembre de 1999: Segunda parte. Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su quinto período de sesiones* (FCCC/CP/1999/6/Add.1).
- CMNUCC. (2001). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre la segunda parte de su sexto período de sesiones, celebrada en Bonn del 16 al 27 de julio de 2001: Segunda parte. Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su sexto período de sesiones* (FCCC/CP/2001/5) (FCCC/CP/2000/5/Add.2)
- CMNUCC. (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* (FCCC/CP/2001/13/Add.1, Add.2, Add.3 y Add.4).
- CMNUCC. (2003a). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su octavo período de sesiones, celebrado en Nueva Delhi del 23 de octubre al 1° de noviembre de 2002: Primera parte. Deliberaciones* (FCCC/CP/2002/7).
- CMNUCC. (2003b). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su octavo período de sesiones, celebrado en Nueva Delhi del 23 de octubre al 1° de noviembre de 2002: Segunda parte. Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su octavo período de sesiones* (FCCC/CP/2002/7/Add.1, Add.2 y Add.3)
- CMNUCC. (2004a). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su noveno período de sesiones, celebrado en Milán del 1° al 12 de diciembre de 2003: Segunda parte. Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su noveno período de sesiones* (FCCC/CP/2003/6/Add.1 y Add.2)

- CMNUCC. (2004b). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su décimo período de sesiones, celebrado en Buenos Aires del 6 al 18 de diciembre de 2004: Segunda parte. Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su décimo período de sesiones* (FCCC/CP/2004/10/Add.1 y Add.2).
- CMNUCC. (2006a). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su undécimo período de sesiones, celebrado en Montreal del 28 de noviembre al 10 de diciembre de 2005: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 11º período de sesiones* (FCCC/CP/2005/5/Add.1 y Add.2)
- CMNUCC. (2006b). *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto sobre su primer período de sesiones, celebrado en Montreal del 28 de noviembre al 10 de diciembre de 2005: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto en su primer período de sesiones* (FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Add.2, Add.3 y Add.4).
- CMNUCC. (2007a). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su duodécimo período de sesiones, celebrado en Nairobi del 6 al 17 de noviembre de 2006: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 12º período de sesiones* (FCCC/CP/2006/5/Add.1).
- CMNUCC. (2007b). *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto sobre su segundo período de sesiones, celebrado en Nairobi del 6 al 17 de noviembre de 2006: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto en su segundo período de sesiones* (FCCC/KP/CMP/2006/10/Add.1).
- CMNUCC. (2008a). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su decimotercer 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* (FCCC/CP/2007/6/Add.1).
- CMNUCC. (2008b). *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto sobre su tercer 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 calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto en su tercer período de sesiones* (FCCC/KP/CMP/2007/9/Add.1)
- CMNUCC. (2009a). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su decimocuarto período de sesiones, celebrado en Poznan del 1º al 12 de diciembre de 2008: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 14º período de sesiones* (FCCC/CP/2008/7/Add.1).
- CMNUCC. (2009b). *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto sobre su cuarto período de sesiones,*

- celebrado en Poznan del 1º al 12 de diciembre de 2008: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto en su cuarto período de sesiones (FCCC/KP/CMP/2008/11/Add.1. y Add.2).*
- CMNUCC. (2010a). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su decimoquinto período de sesiones, celebrado en Copenhague del 7 al 19 de diciembre de 2009: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 15º período de sesiones (FCCC/CP/2009/11/Add.1).*
- CMNUCC. (2010b). *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto sobre su quinto período de sesiones, celebrado en Copenhague del 7 al 19 de diciembre de 2009: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto en su quinto período de sesiones (FCCC/KP/CMP/2009/21/Add.1).*
- CMNUCC. (2011a). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su decimosexto período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 16º período de sesiones (FCCC/CP/2010/7/Add.1 y Add.2).*
- CMNUCC. (2011b). *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto sobre su sexto período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto en su sexto período de sesiones (FCCC/KP/CMP/2010/12/Add.1).*
- CMNUCC. (2012a). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su decimoséptimo 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 (FCCC/CP/2011/9/Add.1 y Add.2).*
- CMNUCC. (2012b). *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto sobre su séptimo 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 calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto en su séptimo período de sesiones (FCCC/KP/CMP/2011/10/Add.1 y Add.2).*
- CMNUCC. (2013a). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su decimoctavo período de sesiones, celebrado en Doha del 26 de noviembre al 8 de diciembre de 2012: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 18º período de sesiones (FCCC/CP/2012/8/Add.1, Add.2 y Add.3).*
- CMNUCC. (2013b). *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto sobre su octavo período de sesiones,*

celebrado en Doha del 26 de noviembre al 8 de diciembre de 2012: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto en su octavo período de sesiones (FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1 y Add.2).

CMNUCC. (2014a). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su decimonoveno período de sesiones, celebrado en Varsovia del 11 al 23 de noviembre de 2013: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 19º período de sesiones (FCCC/CP/2013/10/Add.1, Add.2//Rev.1 y Add.3).*

CMNUCC. (2014b). *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto sobre su noveno período de sesiones, celebrado en Varsovia del 11 al 23 de noviembre de 2013: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto en su noveno período de sesiones (FCCC/KP/CMP/2013/9/Add.1).*

CMNUCC. (2015a). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su vigésimo período de sesiones, celebrado en Lima del 1 al 14 de diciembre de 2014: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 20º período de sesiones (FCCC/CP/2014/10/Add.1, Add.2 y Add.3).*

CMNUCC. (2015b). *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto sobre su décimo período de sesiones, celebrado en Lima del 1 al 14 de diciembre de 2014: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto en su décimo período de sesiones (FCCC/KP/CMP/2014/9/Add.1).*

CMNUCC. (2016a). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su vigésimo primer período de sesiones, celebrado en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 21º período de sesiones (FCCC/CP/2015/10/Add.1, Add.2 y Add.3).*

CMNUCC. (2016b). *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto sobre su undécimo período de sesiones, celebrado en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto en su 11º período de sesiones (FCCC/KP/CMP/2015/8/Add.1 y Add.2).*

CMNUCC. (2017a). *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París sobre la primera parte de su primer período de sesiones, celebrada en Marrakech del 15 al 18 de noviembre de 2016: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París (FCCC/PA/CMA/2016/3/Add.1).*

- CMNUCC. (2017b). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 22º período de sesiones, celebrado en Marrakech del 7 al 18 de noviembre de 2016: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 22º período de sesiones (FCCC/CP/2016/10/Add.1 y Add.2).*
- CMNUCC. (2017c). *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto sobre su 12º período de sesiones, celebrado en Marrakech del 7 al 18 de noviembre de 2016: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto en su 12º período de sesiones (FCCC/KP/CMP/2016/8/Add.1).*
- CMNUCC. (2018a). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 23.er período de sesiones, celebrado en Bonn del 6 al 18 de noviembre de 2017: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 23.er período de sesiones (FCCC/CP/2017/11/Add.1).*
- CMNUCC. (2018b). *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto sobre su 13.er período de sesiones, celebrado en Bonn del 6 al 18 de noviembre de 2017: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto en su 13.er período de sesiones (FCCC/KP/CMP/2017/7/Add.1).*
- CMNUCC. (2019a). *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: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París (FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1 y Add. 2).*
- CMNUCC. (2019b). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 24º período de sesiones, celebrado en Katowice del 2 al 15 de diciembre de 2018: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 24º período de sesiones (FCCC/CP/2018/10/Add.1 y Add.2).*
- CMNUCC. (2019c). *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto sobre su 14º período de sesiones, celebrado 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 Protocolo de Kyoto en su 14º período de sesiones (FCCC/KP/CMP/2018/8/Add.1).*
- CMNUCC. (2020a). *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París sobre su segundo período de sesiones, celebrado en Madrid del 2 al 15 de diciembre de 2019: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes*

*en el Acuerdo de París en su segundo período de sesiones
(FCCC/PA/CMA/2019/6/Add.1).*

CMNUCC. (2020b). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 25º período de sesiones, celebrado en Madrid del 2 al 15 de diciembre de 2019: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 25º período de sesiones (FCCC/CP/2019/13/Add.1 y Add.2).*

CMNUCC. (2020c). *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto sobre su 15º período de sesiones, celebrado en Madrid del 2 al 15 de diciembre de 2019: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto en su 15º período de sesiones (FCCC/KP/CMP/2019/8/Add.1).*

CMNUCC. (2022a). *Nationally determined contributions under the Paris Agreement.*

CMNUCC. (2022b). *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París sobre su tercer período de sesiones, celebrado en Glasgow del 31 de octubre al 13 de noviembre de 2021: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París en su tercer período de sesiones (FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1, Add.2 y Add.3).*

CMNUCC. (2022c). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 26º período de sesiones, celebrado en Glasgow del 31 de octubre al 13 de noviembre de 2021: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 26º período de sesiones (FCCC/CP/2021/12/Add.1 y Add.2).*

CMNUCC. (2022d). *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto sobre su 16º período de sesiones, celebrado en Glasgow del 31 de octubre al 13 de noviembre de 2021: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto en su 16º período de sesiones (FCCC/KP/CMP/2021/8/Add.1).*

CMNUCC. (2023a). *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París sobre su cuarto período de sesiones, celebrado en Sharm el-Sheikh del 6 al 20 de noviembre de 2022: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París en su cuarto período de sesiones (FCCC/PA/CMA/2022/10/Add.1, Add.2 y Add.3).*

CMNUCC. (2023b). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 27º período de sesiones, celebrado en Sharm el-Sheikh del 6 al 20 de noviembre de 2022: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 27º período de sesiones (FCCC/CP/2022/10/Add.1, Add.2 y Add.3).*

- CMNUCC. (2023c). *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto sobre su 17º período de sesiones, celebrado en Sharm el-Sheikh del 6 al 20 de noviembre de 2022: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto en su 17º período de sesiones (FCCC/KP/CMP/2022/9/Add.1).*
- CMNUCC. (2024a). *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París sobre su quinto período de sesiones, celebrado en los Emiratos Árabes Unidos del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2023: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París en su quinto período de sesiones (FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1, Add.2 y Add.3).*
- CMNUCC. (2024b). *Contribuciones determinadas a nivel nacional en el marco del Acuerdo de París: Informe de síntesis de la secretaría (FCCC/PA/CMA/2024/10).*
https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2024_10_adv.pdf
- CMNUCC. (2024c). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 28º período de sesiones, celebrado en los Emiratos Árabes Unidos del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2023: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 28º período de sesiones (FCCC/CP/2023/11/Add.1 y Add.2).*
- CMNUCC. (2024d). *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto sobre su 18º período de sesiones, celebrado en los Emiratos Árabes Unidos del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2023: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto en su 18º período de sesiones (FCCC/KP/CMP/2023/9/Add.1).*
- CMNUCC. (2025a). *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París sobre su sexto período de sesiones, celebrado en Bakú del 11 al 24 de noviembre de 2024: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París en su sexto período de sesiones (FCCC/PA/CMA/2024/17/Add.1, Add.2 y Add.3).*
- CMNUCC. (2025b). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 29º período de sesiones, celebrado en Bakú del 11 al 24 de noviembre de 2024: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 29º período de sesiones (FCCC/CP/2024/11/Add.1 y Add.2).*
- CMNUCC. (2025c). *Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto sobre su 19º período de sesiones, celebrado en Bakú del 11 al 24 de noviembre de 2024: Segunda parte:*

Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto en su 19º período de sesiones (FCCC/KP/CMP/2024/7/Add.1).

CMNUCC. (s.f.a). *¿Qué es el Protocolo de Kyoto?*
https://unfccc.int/es/kyoto_protocol

CMNUCC. (s.f.b). *Qué es la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.*
<https://docs.google.com/document/d/1VzFVQ115ckcr2CHEU4Jxo161Y0YWWP eRPjHH0c1xn1o/edit?tab=t.0#heading=h.qixy8645uiok>