

17 - 05 - 26

www.ecodes.org

Más allá de los textos

Memorias políticas de la gobernanza
climática internacional

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	4
POR QUÉ INVESTIGAR LAS MEMORIAS DE LA GOBERNANZA CLIMÁTICA INTERNACIONAL	6
METODOLOGÍA	8
PARTE I. ANTES DE LA CMNUCC: DE LA CIENCIA A LA POLÍTICA CLIMÁTICA	11
1.1. EL MOMENTO FUNDACIONAL	11
1.2. ACTORES, COALICIONES Y CAPACIDADES EN EL PROCESO	15
1.3 CÓMO SE CONCEBÍAN LOS TRES PILARES	19
PARTE II. DE LA CMNUCC AL PROTOCOLO DE KIOTO: LA OPCIÓN POR LO VINCULANTE	23
2.1. LA TRAYECTORIA HACIA UN RÉGIMEN CON OBLIGACIONES	23
2.2. LA CENTRALIDAD DE LA MITIGACIÓN	25
2.3 LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROTOCOLO DE KIOTO	27
PARTE III. DEL PROTOCOLO DE KIOTO AL ACUERDO DE PARÍS: EL REDISEÑO DEL SISTEMA	32
3.1. PREPARAR EL RÉGIMEN POST-KIOTO	32
3.2. UN TRATADO JURÍDICAMENTE VINCULANTE	35
3.3 RECONFIGURACIÓN DE LOS TRES PILARES	40
PARTE IV. DESDE PARÍS: ENTRE LA INTERPRETACIÓN Y LA IMPLEMENTACIÓN ..	46
4.1. LA PLURALIZACIÓN DEL PROCESO CLIMÁTICO	46
4.2. CRISIS DE RESULTADOS Y LÍMITES DEL MODELO	55
4.3. UNA NUEVA FASE DE LA CMNUCC	60
CONCLUSIÓN: LOS RETOS DE LA MEMORIA CLIMÁTICA	67
BIBLIOGRAFÍA	71
ANEXO 1 - LISTADO DE ENTREVISTAS	76

AUTORES

Este informe ha sido elaborado en el marco de la iniciativa AmbiciónCOP y la Comunidad #PorElClima impulsada por ECODES, con el apoyo del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico a través de la convocatoria para el año 2025 de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva “línea a” para el desarrollo de actividades para el interés general consideradas de interés sociales, en el ámbito de la investigación científica y técnica y protección al medio ambiente en materias de competencia estatal.



**PHILIPPINE
MÉNAGER**
ECODES



**PABLO
BARRENECHEA**
ECODES

Técnico de proyectos de gobernanza climática internacional en ECODES, especialmente en la iniciativa AmbiciónCOP.

Director de Clima y Mercado de la Sostenibilidad en ECODES, cuenta con amplia experiencia en acción climática y movilización social vinculada a las COP

SOBRE ESTE DOCUMENTO

Editado por: ECODES

Diseño Gráfico: BAMBAM Studio

Fecha: 17/05/2026

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe analiza la evolución de la gobernanza climática internacional desde la creación de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en 1992 hasta la fase actual de implementación del Acuerdo de París, aprobado en 2015.

La idea central del informe es que la mitigación, la adaptación y la financiación no son categorías técnicas neutrales. Son campos de disputa política contruidos históricamente mediante negociaciones asimétricas, relaciones de poder, interpretaciones cambiantes y memorias selectivas

El régimen climático nació como respuesta a un problema formulado inicialmente desde la ciencia, pero rápidamente convertido en una cuestión política internacional. Desde sus orígenes, la CMNUCC combinó ambición normativa y ambigüedad institucional: estableció principios generales, como las responsabilidades comunes pero diferenciadas, pero aplazó muchas decisiones sobre obligaciones concretas, reparto de esfuerzos y apoyo financiero.

CINCO IDEAS CLAVE ESTRUCTURAN EL ANÁLISIS

1. La CMNUCC es una arquitectura jurídica, pero también una memoria política

Su historia no puede leerse como una secuencia lineal de avances, sino como una acumulación de consensos, bloqueos, ambigüedades y disputas.

2. Kioto consolidó la centralidad de la mitigación

El Protocolo de Kioto tradujo la Convención en compromisos jurídicamente vinculantes para un grupo limitado de países, pero también mostró los límites políticos de un modelo basado en obligaciones diferenciadas y objetivos cuantificados.

3. Copenhague fue un trauma político y París una respuesta institucional

Tras el fracaso de la COP15, la diplomacia climática se orientó a reconstruir confianza y evitar el colapso del proceso multilateral. El Acuerdo de París permitió la participación universal, pero trasladó buena parte de la ambición a las decisiones nacionales de las Partes.

4. La financiación sigue siendo el principal termómetro de confianza

Aunque la adaptación y las pérdidas y daños han ganado reconocimiento político, la credibilidad del régimen depende en gran medida de la disponibilidad, calidad, previsibilidad y accesibilidad de los recursos financieros.

5. El régimen climático enfrenta una crisis de resultados, no de legitimidad

La CMNUCC sigue siendo el único espacio universalmente reconocido para la gobernanza climática internacional, pero su capacidad para producir transformaciones acordes con la urgencia científica y las demandas de justicia climática está cada vez más cuestionada.

El informe muestra también que la CMNUCC no puede entenderse solo como una estructura formal. Es un espacio profundamente humano y relacional, donde importan las personas, la confianza, los liderazgos, las dinámicas informales, el agotamiento, las emociones y las percepciones de justicia o injusticia. Las negociaciones no se producen únicamente en los textos oficiales, sino también en conversaciones bilaterales, coaliciones, presiones públicas, espacios informales y relaciones acumuladas durante años.

Actualmente, el régimen climático internacional se encuentra ante una tensión central: ya no basta con negociar nuevos textos; el desafío consiste en implementar los compromisos existentes a la velocidad y escala necesarias. Sin embargo, la CMNUCC sigue operando mediante consensos lentos, agendas saturadas y avances incrementales. Al mismo tiempo, la acción climática se desplaza parcialmente hacia coaliciones voluntarias, iniciativas sectoriales, actores no estatales y otros foros internacionales, configurando un modelo híbrido de gobernanza climática.

Este trabajo combina el análisis jurídico e institucional del régimen climático internacional con el estudio de decisiones adoptadas en las COP, documentos oficiales de la CMNUCC y literatura especializada sobre gobernanza climática. La investigación incorpora además entrevistas semiestructuradas con negociadores, expertos y observadores del proceso multilateral, así como experiencia de observación directa de las negociaciones climáticas internacionales.

Preservar la memoria climática implica reconocer que la historia del régimen no es una secuencia ordenada de avances inevitables. Recordar sus tensiones permite comprender mejor el proceso y definir con mayor claridad los desafíos políticos que condicionan su futuro.

POR QUÉ INVESTIGAR LAS MEMORIAS DE LA GOBERNANZA CLIMÁTICA INTERNACIONAL

Las negociaciones climáticas no solo producen acuerdos. También producen memoria política

El proceso multilateral sobre cambio climático se aproxima ya a la Conferencia de las Partes, COP31. Son más de tres décadas de negociaciones bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC): sesiones formales, diálogos técnicos, consultas ministeriales, reuniones informales y espacios paralelos de negociación. Más de tres décadas de decisiones adoptadas, pero también de decisiones aplazadas, bloqueadas o formuladas mediante ambigüedades deliberadas.

Quien quiera reconstruir lo ocurrido durante este tiempo encontrará una enorme cantidad de documentos. El régimen climático produce de manera constante decisiones, mandatos, programas de trabajo, informes técnicos y evaluaciones periódicas. Esta proliferación normativa plantea una primera cuestión: ¿es la gobernanza climática un sistema institucional acumulativo, en el que nuevas capas de reglas se añaden sin que las anteriores desaparezcan?

La CMNUCC dispone de archivos oficiales extensos y de mecanismos de transparencia diseñados precisamente para facilitar el acceso a la información. Sin embargo, cabe preguntarse si la transparencia documental equivale necesariamente a una memoria completa del proceso. Los archivos registran principalmente las decisiones finales. Pero ¿Dónde queda el resto? ¿Cómo conocer los desacuerdos previos, los vetos implícitos, los equilibrios de poder o las interpretaciones estratégicas que permiten que un texto sea finalmente aceptado?

A esta dinámica se suma otra característica del proceso multilateral. Una parte importante de las decisiones no se produce únicamente en los espacios formales de negociación. Consultas informales, textos no oficiales, reuniones bilaterales o discusiones en los márgenes de las conferencias desempeñan con frecuencia un papel decisivo en la construcción de compromisos. En ese espacio menos visible de la diplomacia climática se elaboran muchas de las ambigüedades que permiten cerrar acuerdos aceptables para todos.

Desde fuera del proceso, el régimen climático suele presentarse como una arquitectura jurídica relativamente clara: La Convención Marco adoptada en 1992, el Protocolo de Kioto en 1997 y el Acuerdo de París en 2015. Pero, ¿hasta qué punto esta estructura refleja realmente la dinámica del proceso? ¿No se corre el riesgo de simplificar una realidad más compleja? Más que una secuencia lineal de tratados, ¿Podría entenderse la

CMNUCC como un sistema político en evolución construido a lo largo de décadas, mediante compromisos parciales, reinterpretaciones constantes y una expansión progresiva de temas, actores y espacios de negociación?

Esta complejidad plantea otra pregunta. ¿De qué manera se construye la memoria de la gobernanza climática? Como ocurre en otras instituciones internacionales, la memoria oficial tiende a presentar una historia relativamente ordenada del proceso. Sin embargo, también podría plantearse que toda institución produce inevitablemente una memoria selectiva. Los acuerdos, los momentos de consenso o los hitos jurídicos quedan recogidos en los archivos. Las controversias, las frustraciones acumuladas o las ambigüedades negociadas quedan con frecuencia fuera del relato institucional.

En el caso de la CMNUCC, esta cuestión resulta especialmente relevante porque el proceso no es únicamente jurídico o técnico. Es, ante todo, diplomático. Miles de negociadores, funcionarios, expertos y representantes de la sociedad civil han participado en estas negociaciones durante más de tres décadas aportando interpretaciones, estrategias y narrativas que no siempre quedan reflejadas en los textos finales. Desde esta perspectiva, ¿Podría leerse la gobernanza climática también como un espacio donde coexisten múltiples memorias políticas del proceso?

En esta tensión entre memoria oficial y memoria vivida podría jugarse, en buena medida, la legitimidad del proceso. La CMNUCC no solo administra políticas climáticas, también gestiona expectativas globales. ¿Qué ocurre cuando esas expectativas se frustran? ¿Cómo se reconfiguran entonces las narrativas institucionales sobre el progreso del régimen climático?

Este informe parte de estas preguntas. Además de reconstruir la evolución jurídica del régimen climático, propone explorar cómo se han construido las memorias políticas del proceso a través de sus tres pilares principales, mitigación, adaptación y financiación, y cómo estos han sido reinterpretados a lo largo de las negociaciones.

Más que ofrecer respuestas definitivas, el objetivo es abrir un espacio de reflexión sobre cómo se ha configurado la gobernanza climática internacional. ¿Hasta qué punto los conceptos que hoy estructuran el régimen surgieron en realidad como categorías técnicas claramente definidas? ¿O son, más bien, el resultado de negociaciones acumuladas, equilibrios políticos cambiantes y reinterpretaciones sucesivas dentro de un proceso multilateral que sigue evolucionando?

METODOLOGÍA

Este trabajo combina análisis documental, entrevistas semiestructuradas y observación directa del proceso multilateral climático.

ENFOQUE DE INVESTIGACIÓN

Este informe adopta un enfoque cualitativo y analítico orientado a reconstruir la trayectoria política del régimen climático internacional a través de sus tres pilares principales, mitigación, adaptación y financiación, y a explorar la manera en que se han construido las memorias del proceso en el marco de la CMNUCC.

El trabajo combina el análisis de distintas fuentes de información con el objetivo de contrastar perspectivas y evitar depender de un único tipo de evidencia. El trabajo combina el análisis de los textos jurídicos del régimen climático, el estudio de documentos oficiales, la observación directa del proceso multilateral, entrevistas con actores participantes y literatura académica y analítica sobre gobernanza climática.

ANÁLISIS DOCUMENTAL

La primera fuente de información utilizada en este informe es el corpus de documentos oficiales producidos en el marco de la CMNUCC. Esto incluye las decisiones de las diferentes Conferencias de las Partes, los mandatos de negociación, los programas de trabajo, los informes técnicos, los documentos de síntesis y otros textos institucionales que han estructurado formalmente el proceso. El análisis de esta documentación permite reconstruir la trayectoria institucional del régimen climático, identificar los momentos clave de decisión y observar cómo han evolucionado los conceptos y los mecanismos e instrumentos asociados a mitigación, adaptación y financiación. Sin embargo, estos documentos reflejan principalmente el resultado final de las negociaciones y no necesariamente los procesos políticos que condujeron a dichos resultados. Por esta razón, el análisis documental se utiliza como punto de partida para reconstruir la arquitectura institucional del régimen, pero se complementa con otras fuentes destinadas a captar las dinámicas políticas que no siempre quedan registradas en los textos oficiales.

OBSERVACIÓN DIRECTA DEL PROCESO

Una segunda fuente de información procede de la observación directa del proceso de negociación en el marco de las cumbres del clima. El equipo que elabora este informe ha participado como observador en varias citas desde la COP21 celebrada en París en 2015. Esta presencia ha permitido observar de primera mano el funcionamiento práctico del proceso multilateral, incluyendo las dinámicas de negociación, los espacios formales e

informales de discusión, las interacciones entre grupos de países y el papel de actores no estatales en el proceso. Aunque esta observación no constituye una investigación etnográfica sistemática, proporciona elementos empíricos relevantes para comprender cómo se articulan en la práctica los mecanismos de negociación y cómo se construyen compromisos dentro del sistema.

ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS

Como tercera fuente, el informe incorpora evidencias cualitativas procedentes de 21 entrevistas semiestructuradas (ver Anexo 1) realizadas a diversos actores con participación directa en el proceso de la CMNUCC. La selección de entrevistados se ha realizado mediante un muestreo intencional orientado a cubrir perfiles clave del ecosistema de gobernanza climática internacional, incluyendo negociadores en activo y anteriores (Unión Europea, Filipinas y SIDS, Pequeños Estados Insulares en Desarrollo), personal del Secretariado de la CMNUCC, representantes de organizaciones no gubernamentales europeas e internacionales, expertos independientes, actores del sector privado y perfiles del Sur global (incluida India y la región del Pacífico).

La muestra combina actores institucionales y no estatales, así como perspectivas del Norte y del Sur global, con el objetivo de recopilar y expresar posiciones diversas respecto a los principales debates políticos del régimen climático internacional. En términos analíticos, las entrevistas se utilizan como complemento del análisis documental, permitiendo identificar interpretaciones, tensiones y dinámicas informales que no son visibles en las fuentes oficiales.

Las entrevistas se realizaron bajo condición de anonimato para facilitar la expresión de valoraciones sobre procesos de negociación, posicionamientos nacionales y dinámicas internas. Para mitigar los riesgos asociados a esta decisión, la información ha sido sistematizada mediante un proceso de codificación temática y contrastada de forma cruzada con otras entrevistas y fuentes documentales (técnica de triangulación).

REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA Y ANALÍTICA

El análisis se complementa con una cuarta fuente: la revisión de literatura académica y de estudios producidos por distintos actores que han analizado el régimen climático internacional. Esto incluye trabajos de sociología política, estudios sobre gobernanza climática, análisis institucionales del proceso multilateral y evaluaciones realizadas por organizaciones internacionales, centros de investigación y organizaciones de la sociedad civil. Estos documentos permiten situar las observaciones empíricas dentro de marcos conceptuales más amplios e identificar de manera específica dinámicas políticas e institucionales que aparecen recurrentemente en el proceso de negociación.

ALCANCE Y LIMITACIONES

No obstante, este enfoque presenta limitaciones. Las percepciones recogidas reflejan posiciones predefinidas, condicionadas por la trayectoria y el rol institucional de los entrevistados. Asimismo, la composición de la muestra no pretende ser estadísticamente representativa, sino analíticamente relevante. Por ello, los resultados derivados de las entrevistas deben interpretarse como evidencia cualitativa que enriquece y contextualiza el análisis general, pero no como una base empírica exhaustiva del conjunto del proceso de la CMNUCC.

El informe reconoce que todas las fuentes utilizadas presentan elementos de subjetividad. Los documentos oficiales reflejan compromisos negociados y narrativas institucionales, las entrevistas recogen percepciones individuales de los actores, las evaluaciones externas responden a marcos analíticos y posicionamientos específicos y la observación directa del proceso también está influida por la perspectiva de quienes participan en él. Asimismo, el equipo que elabora este informe está situado institucionalmente en un contexto específico. Se trata de una fundación basada en España, con una trayectoria significativa de trabajo en mitigación climática y con redes de colaboración particularmente activas en Europa y América Latina. Este posicionamiento institucional puede influir en la forma en que se interpretan ciertos aspectos del proceso. Reconocer estos condicionantes no implica invalidar el análisis, sino hacer explícito el punto de partida desde el cual se realiza la investigación y permitir una lectura más transparente de sus conclusiones.

PARTE I. ANTES DE LA CMNUCC: DE LA CIENCIA A LA POLÍTICA CLIMÁTICA

El cambio climático pasó de ser una cuestión científica a convertirse en un problema político internacional. Esta primera parte analiza cómo se construyó la arquitectura fundacional del régimen climático y cómo comenzaron a perfilarse sus principales tensiones.

Fecha clave: 1992 — adopción de la CMNUCC en la Cumbre de Río.

1.1. EL MOMENTO FUNDACIONAL

De la cuestión científica al problema político internacional

La CMNUCC no surge en el vacío. Su origen está íntimamente ligado tanto a la consolidación del consenso científico sobre el cambio climático a finales de los años ochenta como al contexto geopolítico posterior al final de la Guerra Fría. La desaparición del bloque soviético abrió un momento particular en las relaciones internacionales, caracterizado por la búsqueda de nuevas formas de cooperación multilateral. Según un antiguo jefe de negociación, y actual experto independiente en cambio climático y relaciones internacionales en la Unión Europea, entrevistado para este informe (e3) el cambio climático apareció en ese contexto como un terreno posible de colaboración internacional en un momento en que el sistema internacional buscaba nuevos equilibrios tras la caída de la URSS.

Pero este contexto geopolítico no basta por sí solo para explicar por qué el cambio climático llegó a convertirse en un problema político internacional. Desde una perspectiva sociológica, el proceso puede entenderse a partir de los estudios de Howard Becker sobre la construcción de los problemas públicos. Su aportación permite describir el surgimiento del régimen climático internacional, no como una consecuencia automática de la evidencia científica sino como el resultado de un proceso social y político mediante el cual determinados actores logran convertir un objeto de estudio en una cuestión de acción pública.

En esta secuencia, primero se nombra y delimita el problema, después se identifican las responsabilidades y, finalmente, se formulan las demandas de intervención colectiva. Aplicado al clima, esto significa que el problema no “entró” en la agenda internacional simplemente porque la ciencia avanzó, sino porque fue construido progresivamente como un asunto que requería respuesta política, movilización institucional y cooperación interestatal. El cambio climático dejó así de ser solo una cuestión de conocimiento para convertirse en una cuestión de gobierno.

El papel del IPCC y la institucionalización del problema

En este proceso, la creación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) en 1988 marcó un punto de inflexión fundamental. Por primera vez, la ciencia climática se organizó en un marco intergubernamental capaz de producir evaluaciones periódicas destinadas a informar a los responsables políticos. El IPCC no resolvía el conflicto político, pero sí contribuía a estabilizar el lenguaje legítimo desde el cual este conflicto podía discutirse. En otras palabras, ofrecía la base de objetivación necesaria para que el problema pudiera ganar centralidad en los foros públicos e institucionales.

El primer informe de evaluación del IPCC, publicado en 1990, desempeñó un papel decisivo en esta transición. Más allá de aportar datos científicos, introdujo un marco interpretativo que ayudó a consolidar el cambio climático como una cuestión de política global. La noción de “interferencia antropogénica peligrosa” se convirtió en el núcleo conceptual del sistema climático, que posteriormente sería incorporado al objetivo último de la CMNUCC. De esta manera, con esta cuestión, se observa con claridad la articulación entre ciencia y política, donde la ciencia no determinaba automáticamente la decisión, pero sí contribuía a fijar los términos en los que debía formularse y justificarse.

En paralelo, el cambio climático comenzó a institucionalizarse como problema político internacional. En 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó el Comité Intergubernamental de Negociación (INC), encargado de elaborar una convención marco sobre cambio climático. Entre 1991 y 1992 se celebraron varias rondas de negociación en las que ya aparecieron algunas de las cuestiones que definitivamente han estructurado el régimen durante décadas: hasta qué punto debían asumir compromisos los países industrializados, qué tipo de apoyo tenían que recibir los países en desarrollo y cómo traducir el conocimiento científico en compromisos políticamente aceptables. Desde el punto de vista de la teoría de Becker, este momento refleja precisamente el paso del cuestionamiento público a la institucionalización. El cambio climático deja de ser solo un asunto discutido en foros científicos o políticos, y se convierte en objeto de una arquitectura formal de negociación.

Una convención marco: acuerdo fundacional y ambigüedad constitutiva

La aprobación de la CMNUCC en la Cumbre de Río de 1992, y su entrada en vigor en 1994, cerraron esa fase constituyente. Sin embargo, la arquitectura institucional resultante fue deliberadamente incompleta. Se establecieron principios y objetivos generales, pero no un régimen de **implementación** plenamente desarrollado. En este sentido, un antiguo jefe de negociación de Filipinas (e17) subraya el carácter singular de la CMNUCC en el derecho internacional, al articularse en torno a un tratado marco cuyas disposiciones se desarrollan de manera progresiva mediante decisiones y textos adoptados en el proceso negociador.

Según un negociador experto representante de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (e20), las reglas de procedimiento de la CMNUCC han sido históricamente objeto de controversia y han sido suavizadas, en particular, por la exclusión de mecanismos formales de votación. Esta configuración responde, en gran medida, a la

voluntad de los Estados de evitar posicionamientos explícitos “a favor” o “en contra” de la acción climática, en un ámbito que trasciende lo estrictamente ambiental e incorpora dimensiones económicas, comerciales y de justicia global. En este contexto, el proceso se ha estructurado en torno al principio de consenso entendido, no como unanimidad plena, sino como ausencia de objeción formal. Este enfoque ha permitido sostener la participación universal y facilitar avances graduales, aunque a costa de procesos más lentos y, en ocasiones, de menor ambición.

El entrevistado subraya que esta flexibilidad procedimental ha sido funcional para mantener el proceso en marcha, pero también ha contribuido a evitar confrontaciones directas sobre cuestiones estructurales. En particular, señala que el núcleo del problema climático, la dependencia sistémica de los combustibles fósiles como base de los sistemas energéticos y de las economías contemporáneas, sigue siendo un elemento difícil de abordar plenamente en las negociaciones. La centralidad de los combustibles fósiles en la generación de prosperidad económica, unida a la ausencia histórica de alternativas asequibles a gran escala, ha reforzado la necesidad de plantear la acción climática en términos de desacoplamiento entre crecimiento económico y emisiones.

Asimismo, el entrevistado incide en el papel desempeñado por determinados actores vinculados a la industria de los combustibles fósiles que, durante años, promovieron narrativas destinadas a cuestionar la base científica del cambio climático. Este fenómeno ha tenido implicaciones profundas en la evolución del régimen, al contribuir a desplazar el debate desde el ámbito científico hacia marcos más cercanos a sistemas de creencias o posicionamientos ideológicos, dificultando la construcción de consensos basados exclusivamente en evidencia.

El propio objetivo último de la CMNUCC refleja esta transacción política. Los Estados acordaron estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero para evitar una “interferencia antropogénica peligrosa” en el sistema climático, pero sin fijar niveles concretos de estabilización ni calendarios de reducción de emisiones. Esta ambigüedad no fue accidental, fue una condición política necesaria para el consenso y, al mismo tiempo, una forma de aplazar conflictos que todavía no podían resolverse.

Por tanto, desde su creación, el régimen climático internacional quedó afectado por una tensión estructural que lo acompañaría durante décadas. Por un lado, la necesidad de una respuesta global frente a un problema respaldado por evidencias científicas cada vez más sólidas. Y, por otro, la dificultad política de acordar obligaciones concretas entre países con responsabilidades históricas y capacidades económicas profundamente desiguales.

En efecto, la cuestión climática se articuló en torno a una memoria histórica desigual. Los países industrializados acumulaban la mayor parte de las emisiones históricas asociadas a la industrialización, mientras que muchos países en desarrollo apenas comenzaban sus procesos de crecimiento económico. Un asesor en materia de cambio climático del Pacífico (e7) subraya en la entrevista para este informe que, por ejemplo, indicadores como la renta per cápita pueden resultar engañosos en el caso de los SIDS, cuyas economías dependen de pocos sectores productivos, cuentan con poblaciones reducidas y a menudo presentan estructuras fuertemente condicionadas por el turismo y la dependencia externa.

Esta asimetría histórica dio lugar a la creación del Anexo I, que agrupó a los países miembros de la OCDE y a las economías en transición de Europa central y oriental, a los que se asignó un papel de liderazgo en la acción climática en virtud del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, uno de los fundamentos normativos del régimen climático internacional. De este modo, el proceso que desembocó en la CMNUCC no se limitó al reconocimiento científico de un riesgo, sino que implicó su politización, su contestación y su traducción en una arquitectura institucional configurada desde el inicio por relaciones de poder, asimetrías históricas y compromisos necesariamente parciales.

Un experto en política climática de una ONG italiana (e5), que participa en las negociaciones de la CMNUCC como observador, recuerda además hasta qué punto todo era aún experimental en esta fase inicial. Según su relato, en la propia COP1 no existía acuerdo siquiera sobre la sede de la Secretaría de la Convención. Bonn, Ginebra y Montreal figuraban entre las posibles candidatas, y la ausencia de consenso obligó a la presidencia de Angela Merkel a recurrir a una encuesta informal para desbloquear la decisión. Este episodio, aparentemente menor, ilustra bien el carácter abierto, provisional y en gran medida experimental de los primeros años del proceso.

“En los primeros años, todo estaba todavía en construcción: las reglas, las instituciones y la propia cultura negociadora del proceso.”
-Síntesis a partir de entrevistas realizadas para este informe.



Rio Summit, 1992.
Fuente: UNFCCC Archives.

1.2. ACTORES, COALICIONES Y CAPACIDADES EN EL PROCESO

Un proceso formalmente intergubernamental

Desde su origen, la gobernanza climática internacional se organizó como un proceso profundamente intergubernamental. La CMNUCC se definió explícitamente como un proceso impulsado por las Partes (*party-driven process*), un espacio diplomático en el que los Estados conservan el monopolio formal de la decisión. Son los Estados quienes negocian, quienes adoptan decisiones y quienes asumen, al menos formalmente, la responsabilidad de implementar los acuerdos alcanzados. Sin embargo, esta centralidad formal de los Estados, y la voluntad explícita de mantener un cierto equilibrio regional dentro del proceso, no ha implicado una igualdad real en la práctica.

En este sentido, un entrevistado (e17) describe el texto de la CMNUCC como “perfecto”, en la medida en que establece responsabilidades reales para los países del Anexo I sin favorecer sus intereses. Según su análisis, la evolución posterior del proceso ha estado marcada por una estrategia de estos países para eludir progresivamente dichas obligaciones legales. En su opinión, esto explica que muchas decisiones adoptadas no abordan adecuadamente los problemas climáticos actuales, y contribuyen a retrasar su cumplimiento, especialmente en materia de financiación y de reducción de emisiones, y a diluir los compromisos. Añade que los países más afectados por el cambio climático se han visto, en muchos casos, obligados a aceptar decisiones aprobadas en las COP que resultan ineficaces o que posponen la acción, en parte con la expectativa de que el contexto político evolucione o permita avances más favorables en el futuro.

En los primeros años del proceso, estas asimetrías se tradujeron de manera muy concreta en la práctica negociadora. Delegaciones con mayor capacidad técnica, recursos diplomáticos y experiencia en negociaciones multilaterales tendieron a ejercer una influencia desproporcionada en la conducción del proceso. Como recuerda Peter Betts en *The Climate Diplomat*, Estados Unidos, la Unión Europea y Japón desempeñaron un papel particularmente influyente durante los primeros años, no solo por su peso económico sino por su capacidad de seguir simultáneamente múltiples vías de negociación, movilizar expertos técnicos y producir propuestas de texto.

En la misma línea, un antiguo jefe de negociación y experto independiente en clima y relaciones internacionales (e3), señala que la atención del proceso estaba en esos momentos muy centrada en Estados Unidos, mientras que muchos países del Norte Global mostraban inicialmente escasa disposición a construir alianzas sustantivas con países del Sur Global. La estructura del proceso reflejaba, de esta manera, no solo desigualdades de responsabilidad histórica sino también desigualdades de capacidad negociadora.

La negociación multilateral se estructuró rápidamente en torno a grandes coaliciones diplomáticas, que permitían coordinar posiciones y organizar el trabajo dentro de un proceso cada vez más complejo. La Unión Europea se consolidó relativamente pronto como un bloque negociador con identidad propia, a menudo asociado a la defensa de

objetivos más ambiciosos de reducción de emisiones y a una mayor institucionalización del régimen.

Frente a ella, el llamado *Umbrella Group* reunió a varias economías desarrolladas no europeas, como Estados Unidos, Canadá, Australia o Japón, que tendían a defender enfoques más flexibles en materia de compromisos, mecanismos de mercado y soberanía regulatoria.

Por su parte, el G77+China funcionó como el principal marco de coordinación del Sur global. Sin embargo, esta coalición siempre estuvo marcada por una gran heterogeneidad interna. Bajo su paraguas convivían economías emergentes de gran tamaño, Pequeños Estados Insulares en Desarrollo altamente vulnerables al cambio climático, países menos adelantados con capacidades institucionales limitadas y países exportadores de combustibles fósiles con intereses energéticos específicos.

Un entrevistado (e17) subraya la importancia, especialmente para los países vulnerables y con menor peso geopolítico, de actuar de forma colectiva para aumentar su capacidad de influencia. Según explica, estas alianzas del Sur Global han sido determinantes para lograr avances en cuestiones prioritarias como la financiación o el reconocimiento de las pérdidas y daños. Asimismo, destaca el carácter flexible de estas coaliciones, que operan con una geometría variable. En el caso de Filipinas señala que, pese a las tensiones geopolíticas con China, ambos países han coincidido en distintas ocasiones en posiciones dentro de las negociaciones climáticas y han podido avanzar conjuntamente en determinados temas.

Pero también, un entrevistado (e3) relató, por ejemplo, un episodio en los años noventa de tensiones dentro del G77, entre el grupo AOSIS y países de la OPEP, en torno a la cuestión de posibles compensaciones por pérdidas de ingresos petroleros. El episodio ilustra hasta qué punto la aparente unidad del Sur Global escondía profundos conflictos materiales y estratégicos.

Con el tiempo, esta diversidad interna ha desembocado en una progresiva fragmentación del espacio negociador dentro del propio Sur global. Se han creado subgrupos cada vez más influyentes, como la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS), los Países Menos Adelantados (PMA), el grupo BASIC o los *Like-Minded Developing Countries* (LMDC), que reflejan tanto afinidades políticas como intereses económicos y vulnerabilidades climáticas distintas.

En esta línea, Peter Betts en *The Climate Diplomat*, negociador climático británico que en 2015 ayudó a redactar el Acuerdo de París actuando como negociador jefe de la UE, concluye que la creciente heterogeneidad interna del G77 hacía cada vez más difícil sostener posiciones colectivas estables. En su interpretación, esta diversidad de intereses llevó a algunas economías emergentes a buscar espacios de coordinación más reducidos que reflejaran mejor sus prioridades estratégicas. Desde esta perspectiva, la creación en 2009 del grupo BASIC respondería a ese intento de articulación de posiciones comunes dentro del proceso climático entre las grandes economías emergentes. Además, sostiene que, con el tiempo, incluso dentro de este grupo comenzaron a aparecer divergencias sobre el ritmo y la naturaleza de los compromisos climáticos, lo que llevó a algunos de sus miembros a reforzar también su participación en otras configuraciones, como los LMDC. Desde su punto de vista, estas recomposiciones, muestran hasta qué punto las alianzas

dentro del proceso climático han sido dinámicas y estratégicas en función de intereses económicos, energéticos y políticos que no siempre coinciden dentro del amplio marco del G77.

La fragmentación no eliminó la retórica de unidad del G77, pero transformó profundamente la realidad del poder negociador dentro del proceso. Las alianzas se volvieron más flexibles, estratégicas y dependientes de los temas concretos en discusión.

Un aparato institucional en construcción

Paralelamente, el propio aparato institucional de la CMNUCC fue consolidándose progresivamente. En sus primeros años, la Secretaría Ejecutiva contaba con recursos técnicos y humanos limitados. Y una parte significativa del conocimiento científico y de las capacidades técnicas procedían del IPCC o de delegaciones nacionales con mayores capacidades institucionales. Una responsable de proyecto en la CMNUCC (e10) entrevistada para este informe recuerda que, en los inicios de la Convención, personal procedente de distintos organismos del sistema de Naciones Unidas —como el PNUMA, UNOPS u otras agencias— acudía a apoyar el proceso, a menudo sin una especialización específica en cuestiones climáticas. Este testimonio ilustra hasta qué punto el régimen climático se fue construyendo de manera gradual, a medida que las instituciones y las capacidades técnicas se desarrollaban en paralelo al propio proceso de negociación.

Con el tiempo, el régimen comenzó a estructurarse en torno a órganos permanentes que permitían organizar el trabajo técnico y preparar las decisiones políticas de manera más sistemática. Entre ellos destacan el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA), encargado de conectar la evidencia científica con las decisiones políticas y el Órgano Subsidiario de Ejecución (SBI), responsable de evaluar la aplicación de la CMNUCC y preparar recomendaciones para el desarrollo de las diferentes cumbres. Junto a estos órganos surgieron numerosos grupos ad hoc de negociación, creados para responder a momentos específicos del proceso político, como el Grupo Especial sobre el Mandato de Berlín (AGBM), encargado de preparar el instrumento posterior a la Convención que desembocaría en el **Protocolo de Kioto**, o el Grupo Ad Hoc sobre el Artículo 13 (AG13) sobre cuestiones de implementación.

Este crecimiento institucional refleja una característica estructural del régimen climático, que se desarrolla por capas sucesivas, mediante la acumulación progresiva de órganos, mandatos y procesos de negociación. Más que el resultado de un diseño institucional único y coherente desde el inicio, la arquitectura de la CMNUCC parece haberse construido gradualmente a medida que surgían nuevas necesidades políticas y técnicas dentro del proceso. En este sentido, la evolución del régimen climático puede ponerse en relación con la noción de “incrementalismo” desarrollada por Charles Lindblom en el análisis de las políticas públicas. Según este enfoque, las instituciones no suelen transformarse mediante grandes rediseños racionales, sino a través de ajustes sucesivos, compromisos parciales y adaptaciones pragmáticas a problemas emergentes.

Sociedad civil, observadores y producción de legitimidad

En paralelo, el proceso climático comenzó a configurarse como un **espacio híbrido** en el que, aunque los Estados seguían siendo los actores formales de la toma de decisiones, otros actores empezaron a desempeñar un papel cada vez más visible.

Una de las características distintivas de la CMNUCC es la presencia institucionalizada de **actores no estatales** como observadores del proceso. Organizaciones no gubernamentales, redes científicas, movimientos juveniles, pueblos indígenas, sindicatos, empresas y medios de comunicación participan en las COP desde sus primeras ediciones. Aunque formalmente no intervienen en la toma de decisiones, estos actores desempeñan múltiples funciones dentro del proceso acompañando a la negociación oficial, produciendo conocimiento experto desde sus diferentes intereses, realizando el seguimiento de implementación de los compromisos, movilizándolo y ejerciendo presión pública y contribuyendo a construir narrativas políticas sobre justicia climática, ambición o responsabilidades históricas respecto de las consecuencias del cambio climático.

La importancia de esta participación se comprueba con el relato de un responsable de políticas climáticas de una ONG europea (e12) que relata en su entrevista, por ejemplo, cómo en una COP se organizaron campañas específicas para seguir y presionar a los negociadores de Estados Unidos sobre la cuestión de la financiación, contribuyendo, según su interpretación, a modificar su posición. Esta anécdota muestra que los actores observadores no sólo reaccionan al desarrollo del proceso de negociación, sino que también intentan influir activamente en ella.

Desde una perspectiva sociológica, su presencia refleja que la gobernanza climática no se limita a un espacio diplomático entre Estados, sino que se configura también como un campo más amplio de producción de conocimiento, legitimidad y presión política. En este espacio, los distintos actores compiten por influir en la definición del problema climático, en la definición de las soluciones, en la interpretación de los compromisos de implementación y en la evaluación del progreso colectivo.

Sin embargo, la participación de estos actores no ha estado exenta de desigualdades. En los primeros años del régimen climático internacional, una gran parte de las organizaciones participantes, procedían del Norte Global lo que reflejaba diferencias importantes en términos de recursos financieros, capacidades técnicas y acceso a redes internacionales. Esta distribución desigual coexistió con el reconocimiento formal, dentro del propio proceso de la CMNUCC, de la necesidad de mantener cierto equilibrio geográfico entre actores del Norte y del Sur Global. Con el tiempo, la presencia de organizaciones del Sur Global fue aumentando progresivamente, ampliándose la diversidad de voces presentes en el proceso y contribuyendo a introducir nuevas perspectivas sobre vulnerabilidad, desarrollo y justicia climática.

Desde esta perspectiva, el régimen climático internacional además de presentarse como un foro diplomático es también un espacio social más amplio en el que interactúan múltiples actores (Estados, organizaciones internacionales, expertos, sociedad civil y sector privado) que contribuyen, desde distintos focos y de diferentes maneras, a estructurar el debate climático. En este espacio, la negociación no consiste únicamente en la adopción formal de decisiones sino también en la producción de interpretaciones,

prioridades y narrativas sobre qué significa actuar frente al cambio climático y cómo deben distribuirse las responsabilidades y los esfuerzos.

Los aportes de la sociología política, y en particular los trabajos de Pierre Bourdieu sobre los campos sociales, permiten comprender que el poder dentro del régimen climático internacional no se deriva únicamente de la capacidad formal de firmar acuerdos. También depende de formas más difusas como la experiencia acumulada en el proceso, el dominio del lenguaje técnico-jurídico de la negociación o la capacidad de seguir simultáneamente múltiples espacios de discusión dentro de un sistema institucional cada vez más complejo. Estas capacidades influyen profundamente en la distribución del poder dentro del proceso multilateral y contribuyen a moldear las prioridades que terminan estructurando la acción climática internacional. Es en este contexto institucional, político y social donde comienzan a perfilarse las categorías que, con el tiempo, se consolidarán como los tres pilares de la gobernanza climática: mitigación, adaptación y financiación.

1.3 CÓMO SE CONCEBÍAN LOS TRES PILARES

Un equilibrio desigual desde el origen

En la fase fundacional del régimen climático, los tres pilares que hoy estructuran la gobernanza climática internacional, mitigación, adaptación y financiación, no estaban aún formalizados como categorías analíticas diferenciadas. No obstante, ya se configuraban jerarquías implícitas que han condicionado de manera decisiva la evolución posterior del proceso.

La entrevista realizada a un negociador experto de pequeños Estados insulares en desarrollo (e20) confirma que la mitigación se consolidó desde el inicio como el eje prioritario, en tanto abordaba directamente las causas del cambio climático y se alineaba con las preocupaciones centrales de los países industrializados. La adaptación, por su parte, emergió de forma más tardía, impulsada principalmente por los países más vulnerables, que comenzaron a situar en la agenda la necesidad de responder a impactos ya inevitables.

En paralelo, la financiación ha operado de manera constante como el elemento crítico de equilibrio dentro de las negociaciones, un factor transversal que puede desbloquear acuerdos o, por el contrario, erosionar la confianza entre las partes. En este sentido, el entrevistado subraya que la credibilidad del proceso depende en gran medida de la capacidad de los países desarrollados para cumplir sus compromisos financieros, anticipando una evolución en la que la financiación tiende a ocupar un lugar cada vez más central dentro del régimen climático.

Esta configuración puede leerse también a la luz de la sociología de la acción pública. Como subraya Michel Crozier, la acción pública no se despliega como un proceso puramente racional, sino como el resultado de estrategias, contradicciones y relaciones de poder entre actores. En una línea próxima, Paul Sabatier insiste en que las políticas públicas se estructuran en torno a sistemas de creencias en conflicto. Aplicado al régimen

climático, esto significa que la configuración inicial de sus pilares no respondió únicamente a criterios técnicos, sino también a las visiones contrapuestas de los actores sobre qué era el problema climático, quién debía actuar y qué tipo de respuesta era políticamente aceptable.

Mitigación, adaptación y financiación

La CMNUCC fue concebida fundamentalmente como una respuesta a un problema atmosférico global, cuyo núcleo era la acumulación de gases de efecto invernadero en la atmósfera. En este contexto, la mitigación, es decir, la reducción o limitación de emisiones ocupó desde el inicio una posición central.

El propio artículo 2 lo refleja con claridad al fijar como objetivo “la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera para evitar una interferencia antropogénica peligrosa en el sistema climático”. Esta formulación situaba la reducción de emisiones en el centro de la acción colectiva.

La idea subyacente era que, dado que los países desarrollados eran responsables de la mayor parte de las emisiones pasadas y presentes, debían liderar el esfuerzo de reducción en sus propios territorios. Al mismo tiempo, el texto reconocía la necesidad de permitir el desarrollo económico de los países en desarrollo, lo que implicaba ayudarlos a limitar emisiones sin bloquear su crecimiento.

La mitigación encajaba además con la lógica tecnocrática del régimen climático emergente. Era un ámbito susceptible de ser medido, comparado y transformado en compromisos verificables mediante inventarios de emisiones, políticas energéticas y **objetivos cuantificados**. Desde una perspectiva institucional, ofrecía un terreno relativamente claro para la construcción de reglas internacionales.

La adaptación, en cambio, ocupó inicialmente un lugar mucho más secundario. Aunque el texto de la CMNUCC reconocía la necesidad de actuar para que los ecosistemas se adaptaran al cambio climático, y de proteger la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible, se percibía principalmente como una cuestión asociada a impactos y vulnerabilidad.

Cabe resaltar que el artículo 3 reclamaba a los Estados del Anexo I que adoptaran medidas de precaución para anticipar, prevenir o minimizar las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. También el artículo 4.1 exigía a las partes cooperar para adaptarse a los efectos del cambio climático. Sin embargo, no fue definida de manera precisa en el texto fundacional, y durante buena parte de los años noventa y comienzos de los 2000, se siguió tratando como una cuestión secundaria de la mitigación.

Su carácter secundario durante años posicionó a la adaptación en un lugar más cercano a la agenda de desarrollo que al núcleo de la política climática internacional. Esta posición marginal se reflejó también en el desarrollo institucional de las medidas de adaptación. Mientras que la mitigación dio lugar rápidamente a instrumentos de medición, reporte y verificación de emisiones, los marcos para evaluar necesidades y avances en adaptación permanecieron mucho menos estructurados durante largo tiempo.

La financiación, en cambio, se consideró desde el origen como un elemento indispensable para sostener el equilibrio político entre el Norte y el Sur Global. La CMNUCC estableció el compromiso de proporcionar recursos financieros nuevos y adicionales para apoyar a los países en desarrollo en sus esfuerzos de mitigación y adaptación, así como promover la transferencia de tecnologías. Desde este punto de vista, la financiación climática estuvo presente desde el inicio como una condición habilitante de los acuerdos políticos.

Sin embargo, estos compromisos estuvieron inicialmente poco definidos. No se fijaron volúmenes concretos de financiación ni mecanismos claros de acceso o distribución. Esta ambigüedad permitió alcanzar el acuerdo político de 1992, pero también dejó abierta una fuente permanente de tensión dentro del régimen climático internacional.

Peter Betts indica en su análisis que, desde los primeros pasos de la CMNUCC, surgieron interpretaciones divergentes en torno a conceptos clave como el de “financiación adicional”. Según su análisis, muchos países en desarrollo defendían que los recursos climáticos debían sumarse a los flujos existentes de ayuda oficial al desarrollo, mientras que varios países desarrollados tendían a considerar que las inversiones climáticas estaban estrechamente vinculadas al desarrollo y podían integrarse en los instrumentos financieros ya existentes.

Estas diferencias reflejaban visiones más amplias y contrapuestas sobre la relación entre desarrollo económico y acción climática. Desde su perspectiva, algunos países del Sur Global calculaban sus necesidades financieras comparando el coste de trayectorias de desarrollo basadas en combustibles fósiles con el coste de alternativas más sostenibles, mientras que varios países desarrollados confiaban en que la innovación tecnológica y la movilización del sector privado permitirían reducir progresivamente los costes de la transición.

Un periodista especializado en clima que participa en las negociaciones desde 2011 (e14) lleva este análisis aún más lejos y considera que, en cierto sentido, la CMNUCC nunca ha tratado únicamente sobre cambio climático, sino también sobre desarrollo económico, acceso a la energía y distribución del poder material. En su interpretación, la financiación habría sido desde el inicio uno de los ejes más centrales del proceso, aunque no siempre apareciera formulada como tal en la arquitectura institucional inicial.

Idea clave

Mitigación, adaptación y financiación no surgieron como pilares equivalentes. Su evolución refleja relaciones de poder, prioridades políticas y disputas sobre responsabilidad y justicia climática.

Una asimetría constitutiva

Así, incluso antes de la adopción del Protocolo de Kioto, la arquitectura conceptual del régimen climático internacional ya estaba marcada por una asimetría estructural entre los tres pilares:

- Un pilar central, cuantificable y políticamente dominante, la mitigación
- Un pilar reconocido, pero relativamente subordinado, la adaptación.
- Y un pilar indispensable para la legitimidad política del sistema, pero institucionalmente impreciso, la financiación.

Esta configuración inicial no fue accidental. Fue el resultado de un equilibrio político específico entre ciencia, desarrollo, responsabilidad histórica y viabilidad diplomática. Precisamente por eso, las tensiones que aparecen más tarde en la historia del régimen climático internacional ya estaban, en buena medida, contenidas en su propio momento fundacional.

PARTE II. DE LA CMNUCC AL PROTOCOLO DE KIOTO: LA OPCIÓN POR LO VINCULANTE

El Protocolo de Kioto representó el primer gran intento de traducir los principios de la Convención en compromisos jurídicamente vinculantes. Su arquitectura reforzó la centralidad de la mitigación, pero también hizo visibles los límites políticos de un modelo basado en obligaciones diferenciadas.

Fecha clave: 1997 — adopción del Protocolo de Kioto.

2.1. LA TRAYECTORIA HACIA UN RÉGIMEN CON OBLIGACIONES

De la CMNUCC al debate sobre obligaciones concretas

Tras la adopción de la CMNUCC en 1992, el régimen climático internacional entró rápidamente en una nueva fase, la discusión sobre cómo traducir los principios generales de la Convención en compromisos concretos. Se había establecido un marco normativo y una arquitectura institucional inicial, pero quedaba por definir una cuestión fundamental, hasta qué punto los Estados estaban dispuestos a aceptar obligaciones específicas de reducción de emisiones.

La presión por avanzar hacia un régimen con compromisos más precisos se volvió evidente muy pronto. Desde mediados de los años noventa, la creciente consolidación del consenso científico sobre el cambio climático, reforzada por los informes del IPCC, coincidió con un contexto internacional relativamente favorable al multilateralismo. En este marco, la idea de que los principios de la CMNUCC debían traducirse en **compromisos jurídicamente vinculantes** comenzó a ganar terreno en el debate político internacional.

La COP1, celebrada en Berlín en 1995, marcó un punto de inflexión. Los países reconocieron formalmente que los compromisos existentes bajo la Convención eran insuficientes para responder al problema climático. Como resultado, adoptaron el llamado **Mandato de Berlín**, que abrió un proceso de negociación destinado a reforzar los compromisos de los países industrializados más allá del año 2000.

Este mandato tuvo una importancia decisiva porque desplazó el centro de gravedad del régimen climático internacional. Si la Convención había definido un marco de principios y compromisos generales, el proceso iniciado en Berlín tenía como finalidad negociar un instrumento jurídico más exigente, capaz de establecer objetivos concretos de reducción de emisiones para los países desarrollados.

Berlín, Ginebra y el impulso hacia Kioto

El protagonismo recayó en el Grupo Especial ad hoc sobre el Mandato de Berlín (AGBM) que, entre 1995 y 1997, desarrolló una intensa actividad para discutir posibles políticas y medidas de mitigación, explorar formas de repartir los esfuerzos entre los países industrializados y debatir la naturaleza jurídica del futuro acuerdo.

En 1996, la COP2 de Ginebra reforzó este impulso político. La Declaración de Ginebra respaldó las conclusiones del Segundo Informe de Evaluación del IPCC y subrayó la necesidad de adoptar objetivos jurídicamente vinculantes de reducción de emisiones. En ese contexto se produjo también un cambio relevante en la posición de Estados Unidos que, por primera vez, expresó formalmente su apoyo a la negociación de un acuerdo vinculante dentro del marco del Mandato de Berlín.

Sin embargo, esta trayectoria hacia compromisos vinculantes no fue lineal ni estuvo exenta de conflictos. Las discusiones dentro del AGBM reflejaban desacuerdos profundos sobre cuestiones centrales del régimen climático como el reparto del esfuerzo entre países industrializados, el grado de diferenciación entre economías desarrolladas y en desarrollo, la introducción de mecanismos de flexibilidad y las implicaciones económicas de los compromisos climáticos.

La elección de lo vinculante y sus tensiones

El resultado final, la adopción del Protocolo de Kioto en 1997, fue el resultado de esta combinación de presión científica, oportunidad geopolítica y compromiso diplomático. Representó un paso decisivo hacia un régimen jurídico más exigente, pero con una base conceptual basada en las responsabilidades diferenciadas que ya contenía las tensiones políticas que más tarde pondrían en cuestión su sostenibilidad.

Kioto supuso el paso de la ambigüedad programática de la CMNUCC hacia un sistema basado en compromisos cuantificados. Por primera vez, un grupo de países aceptaba objetivos numéricos de reducción de emisiones dentro de un tratado internacional. El establecimiento de obligaciones cuantificadas únicamente para los países del Anexo I consolidó una división institucional que marcaría el debate climático durante décadas. La diferenciación entre países desarrollados y países en desarrollo, ya presente en la Convención, quedó ahora incorporada al núcleo jurídico del sistema.

Desde esta perspectiva, la decisión de avanzar hacia un régimen vinculante reforzó la legitimidad ambiental del sistema climático, pero también introdujo nuevas tensiones políticas que acompañaron su evolución posterior. El régimen optó por fortalecer la obligación a través de una dinámica descendente (top-down), es decir tomar decisiones partiendo de las variables más globales y generales para ir descendiendo progresivamente hasta las más específicas, pero lo hizo mediante una arquitectura que dejaba sin resolver cuestiones de fondo sobre universalidad, justicia distributiva y sostenibilidad política del modelo.

2.2. LA CENTRALIDAD DE LA MITIGACIÓN

Cuantificación, cumplimiento y centralidad de las emisiones

El Protocolo de Kioto, adoptado en la COP3 de Kioto en 1997, tras un proceso negociador complejo y altamente politizado, estableció que los países industrializados y las economías en transición reducirían colectivamente sus emisiones de seis gases de efecto invernadero en un promedio de al menos un 5% por debajo de los niveles de 1990 durante el primer periodo de compromiso, comprendido entre 2008 y 2012.

Este diseño representó la aplicación concreta del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas al asignar objetivos jurídicamente vinculantes exclusivamente a los países del Anexo I. La mitigación se estructuró, de esta manera, como el eje central del régimen, no solo en términos políticos, sino también a través de una arquitectura técnica cada vez más sofisticada.

La lógica del sistema descansaba en la cuantificación. A partir de Kioto, la acción climática internacional se organizó en torno a objetivos numéricos, presupuestos de emisiones y períodos de compromiso claramente definidos. Este enfoque dio lugar al desarrollo de una infraestructura institucional compleja, basada en inventarios nacionales de emisiones, metodologías armonizadas principalmente desarrolladas por el IPCC y procedimientos de reporte y revisión internacional. Como reflejan las negociaciones posteriores, una parte sustancial del esfuerzo colectivo se concentró en definir estas reglas técnicas, que se convirtieron en el soporte operativo del acuerdo.

En las entrevistas realizadas, varias personas destacaron la relevancia del Protocolo de Kioto por haber establecido objetivos de reducción de emisiones claros, cuantificados y jurídicamente vinculantes para los países del Anexo I. Este enfoque respondía a una lógica *top-down* que fijaba metas desde el plano internacional. Según estos testimonios, este modelo constituyó un precedente significativo que se fue diluyendo progresivamente, en parte por la reticencia de algunos países del Norte Global para mantener compromisos vinculantes que implicaran transformaciones estructurales profundas en sus economías.

En este sentido, Kioto consolidó la primacía de la lógica de medición, reporte y verificación dentro del régimen climático. La mitigación pasó a ser el ámbito más densamente regulado permitiendo comparar el desempeño de los países y generar mecanismos de presión internacional basados en la transparencia. Sin embargo, esta sofisticación técnica no eliminó las tensiones políticas subyacentes. Al contrario, desplazó parte del conflicto hacia cuestiones aparentemente técnicas, como la contabilización de sumideros o las reglas de reporte, que afectan de manera directa en la ambición.

Flexibilidad económica y debates sobre integridad ambiental

Además de fijar metas cuantificadas de reducción de emisiones, el Protocolo de Kioto introdujo herramientas orientadas a facilitar su cumplimiento desde un enfoque de

eficiencia económica. Los llamados **mecanismos de flexibilidad** partían de la premisa de que las reducciones podían alcanzarse a menor coste si se permitía realizarlas allí donde resultaran más viables o económicas. De este modo, se abrió el camino a la configuración de un primer mercado internacional del carbono.

En este contexto, el comercio internacional de emisiones, la implementación conjunta y el **Mecanismo de Desarrollo Limpio** (MDL) se convirtieron en herramientas centrales del régimen. Este último, en particular, buscaba articular la mitigación global con el desarrollo sostenible, permitiendo que proyectos de reducción de emisiones en países en desarrollo generaran créditos utilizables por países industrializados para cumplir sus compromisos.

No obstante, desde su concepción, estos mecanismos estuvieron rodeados de polémica. Las negociaciones reflejaron preocupaciones constantes sobre su integridad ambiental, especialmente en relación con la adicionalidad de los proyectos, es decir, la capacidad de demostrar que las reducciones de emisiones no se habrían producido en ausencia del incentivo generado por el mecanismo. Asimismo, surgieron críticas en torno a la distribución geográfica de los beneficios, dado que los proyectos tendían a concentrarse en economías emergentes, dejando al margen a los países menos desarrollados.

A estas cuestiones se sumaba una preocupación de carácter más estructural, el riesgo de que los países del Anexo I cumplieran sus objetivos mediante la adquisición de créditos externos, sin realizar transformaciones significativas en sus propias economías. Este fenómeno alimentó el debate sobre una posible externalización de responsabilidades y sobre el equilibrio entre eficiencia económica y ambición ambiental.

Las discusiones posteriores al Protocolo de Kioto se centraron en gran medida en ajustar y reforzar estos mecanismos, introduciendo criterios más estrictos, órganos de supervisión y procedimientos de validación. Sin embargo, estas reformas no lograron eliminar completamente las tensiones inherentes al sistema. En última instancia, los mecanismos de flexibilidad ampliaron las herramientas disponibles para la mitigación, pero también introdujeron nuevas complejidades en la gobernanza climática internacional al integrar dinámicas de mercado, actores privados y lógicas financieras en un régimen originalmente concebido como un acuerdo entre Estados.

Lo que la mitigación deja en segundo plano

La prioridad otorgada a la mitigación tuvo consecuencias estructurales para el régimen climático. Al existir métricas comparables y verificables, principalmente de las emisiones de gases de efecto invernadero, la infraestructura institucional del sistema tuvo un desarrollo muy rápido en este ámbito de la acción climática, mientras otros se quedaban retrasados.

En relación con la adaptación, en cambio, no se avanzó en el desarrollo de indicadores equivalentes que permitieran medir avances de manera comparable entre países. No fue hasta el segundo y, sobre todo, hasta el tercer informe del IPCC en 2001 cuando se consolidó de manera más clara el interés académico y político por la adaptación. En ese contexto, comenzó a elaborarse una definición más operativa del concepto como ajuste de los sistemas naturales o humanos en respuesta a estímulos climáticos reales o previstos.

Un entrevistado (e3) recordaba, por ejemplo, debates mantenidos en los años 2002 y 2003 con compañeros del bloque del Norte Global para convencerles de que la financiación y la adaptación eran temas totalmente necesarios para el proceso, especialmente desde la perspectiva de los países del Sur Global.

En una línea parecida, un entrevistado (e7) recordaba que, la sensación de vulnerabilidad y urgencia era mucho más intensa desde los pequeños Estados insulares. En su relato, esa percepción generaba una actitud más impaciente e incluso más agresiva en la negociación, precisamente porque las consecuencias del cambio climático eran más visibles desde esas realidades. Según su interpretación, con el tiempo se comprendió que no bastaba con exigir acción, era necesario persuadir, construir evidencia y desarrollar herramientas que permitieran mostrar impactos y vulnerabilidades de manera más sistemática. Ese proceso fue lento y desigual. Mientras algunos gobiernos, como varios de la Unión Europea, prestaban atención creciente a la evidencia, otros seguían mostrando poco interés en traducir esa vulnerabilidad en compromisos más amplios de apoyo.

Desde una perspectiva política, Kioto fortaleció la legitimidad ambiental del régimen climático al establecer objetivos jurídicamente vinculantes. Pero lo hizo privilegiando un tipo de acción climática, la reducción cuantificada de emisiones, que se podía medir y supervisar con relativa facilidad, dejando en segundo plano otras dimensiones del problema climático que no encajaban tan fácilmente en esa lógica cuantificadora. Una experta en política climática que participa en las negociaciones para un país de la UE (e4) estimaba, retrospectivamente, que muchos negociadores de aquella época no percibieron plenamente las implicaciones económicas y financieras de lo que estaban diseñando.

2.3 LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROTOCOLO DE KIOTO

De la adopción del tratado a sus reglas de funcionamiento

Una vez adoptado el Protocolo de Kioto, el régimen climático internacional entró en una nueva fase con dos tareas paralelas. Por un lado, desarrollar las reglas operativas necesarias para aplicarlo y, por otro lado, comenzar a planificar el futuro del sistema más allá de su primer periodo de compromiso.

La COP4 celebrada en Buenos Aires en 1998 aprobó el Plan de Acción de Buenos Aires (BAPA), un programa de trabajo destinado a completar las reglas de implementación del Protocolo. Este plan incluía cuestiones como los mecanismos de flexibilidad, la financiación, la transferencia tecnológica, los efectos adversos del cambio climático y los preparativos para la primera reunión de las partes del Protocolo.

Con ello, el régimen climático internacional pasó de la negociación de un tratado a la negociación de sus manuales de funcionamiento. Este proceso resultó particularmente complejo. La COP6 celebrada en La Haya en 2000 evidenció profundas divisiones entre las partes sobre cuestiones como el alcance de los mecanismos de mercado, las reglas de contabilidad para el uso de la tierra y el sistema de cumplimiento. Las negociaciones

terminaron en un bloqueo que obligó a suspender la conferencia y reanudar el proceso al año siguiente. Una profesora de investigación entrevistada (e21) señala que, en ese periodo inicial, estructuras institucionales como la Oficina Española de Cambio Climático (OECC) aún no existían y las delegaciones estaban compuestas por perfiles que no necesariamente contaban con una coordinación interna consolidada ni con formación específica en negociación internacional. Según explica, la participación en la CMNUCC se caracterizaba por un cierto grado de fragmentación y aprendizaje sobre la marcha, lo que refleja que todas las partes han atravesado un proceso progresivo de adaptación y profesionalización. En este sentido, describe como una auténtica “aculturación” al funcionamiento de las COP, en la que tanto los Estados como sus representantes han ido desarrollando capacidades, lenguajes y prácticas propias del régimen climático internacional.

Finalmente, en 2001, en la COP7 de Marrakech, los Estados adoptaron el paquete de decisiones conocido como Acuerdos de Marrakech, que estableció las reglas técnicas necesarias para aplicar el Protocolo de Kioto. Con la definición del sistema de cumplimiento, de las reglas de contabilidad de emisiones, de los procedimientos de reporte y revisión y del funcionamiento detallado de los mecanismos de flexibilidad, el régimen de Kioto quedó plenamente institucionalizado, varios años después de su aprobación en 1997.

La fragilidad política del modelo Kioto

La implementación del Protocolo de Kioto estuvo marcada desde el inicio por una fragilidad política estructural, que se manifestó tanto en decisiones formales como en dinámicas informales del proceso negociador. Aunque su adopción en 1997 fue el resultado de intensas negociaciones multilaterales, con sesiones finales que se prolongaron durante toda la noche para cerrar los últimos desacuerdos, el consenso alcanzado ocultaba profundas divergencias entre los principales actores.

La retirada de Estados Unidos en 2001, bajo la presidencia de George W. Bush, redujo significativamente el alcance ambiental del Protocolo y evidenció los límites del multilateralismo climático cuando entra en conflicto con prioridades económicas nacionales. Esta decisión debilitó la credibilidad del régimen climático internacional en un momento crítico para su implementación. A ello se sumaría posteriormente la salida de Canadá en 2011, reforzando la percepción de que los compromisos vinculantes podían ser políticamente reversibles.

Más allá de estas decisiones, los propios debates previos a Kioto ya reflejaban tensiones profundas sobre la distribución del esfuerzo de mitigación. Durante las negociaciones del Mandato de Berlín y sus sesiones posteriores, algunos países desarrollados condicionaron el nivel de ambición a la participación futura de los países en desarrollo, reintroduciendo de forma recurrente la cuestión de la “participación significativa” del Sur Global como elemento de negociación.

Esta cuestión implicó, en la práctica, el tránsito desde un esquema centrado en la responsabilidad casi exclusiva de los países del Anexo I hacia un marco más dinámico, en el que se reconocía la diversidad de capacidades y circunstancias nacionales. De este modo, se introdujo una mayor flexibilidad en la distribución de esfuerzos, al tiempo que se

ampliaba progresivamente el alcance de la acción climática a un conjunto más amplio de países. Este cambio no eliminó las asimetrías históricas, pero sí redefinió los términos del reparto de responsabilidades, adaptándose a una realidad geopolítica y económica en transformación.

Un entrevistado (e20) destaca igualmente que la evolución del principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas (CBDR)” hacia un modelo de “responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas (CBDR-RC)” refleja un punto de inflexión en el equilibrio político del régimen climático internacional. Según explica, este ajuste fue el resultado de una negociación clave entre Estados Unidos y China, que simboliza una reconfiguración más amplia de las relaciones entre países desarrollados y en desarrollo.

Además, la evolución de las emisiones globales cuestionó progresivamente la capacidad del sistema instaurado por el Protocolo de Kioto para responder a la transformación de la economía mundial. El régimen se había construido sobre una división relativamente estable entre países industrializados y en desarrollo, pero el rápido crecimiento de economías emergentes alteró este equilibrio. El hecho de que China superó a Estados Unidos como mayor emisor mundial en 2007 marcó un punto de inflexión político en el que el foco del debate comenzó a desplazarse desde la responsabilidad histórica hacia el peso creciente de las emisiones actuales.

Este cambio tensionó directamente el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Si bien este principio seguía siendo normativamente central, su interpretación comenzó a evolucionar hacia formas más graduales y dinámicas, tratando de integrar simultáneamente responsabilidad histórica, capacidades nacionales y trayectorias actuales de emisiones. En la práctica, esto supuso un desplazamiento del modelo binario original hacia configuraciones más complejas del reparto de los esfuerzos de mitigación.

Desde esta perspectiva, el objetivo último de la Convención, estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero, se volvía cada vez más difícil de alcanzar sin la participación activa de las principales economías emergentes. Como señalaba Peter Betts, pronto resultó evidente que los compromisos de Kioto serían insuficientes por sí solos y que sería necesario integrar a otros países en futuros regímenes de limitación de emisiones.

Adaptación y financiación: ampliación desigual del régimen

En paralelo, otras dimensiones de la acción climática comenzaron a ganar espacio político dentro del proceso. A comienzos de la década de los 2000, la adaptación empezó a adquirir mayor visibilidad dejando atrás lo que algunos autores describen como un verdadero “tabú contra la adaptación”: el temor de que centrar la atención en la adaptación pudiera debilitar los esfuerzos de mitigación. Este aumento de relevancia, que no fue automático, se concretó con la creación por ejemplo de instrumentos específicos como el Fondo para los Países Menos Adelantados, el Fondo Especial para el Cambio Climático y posteriormente el Fondo de Adaptación.

De manera paralela, la cuestión de la financiación climática comenzó a adquirir mayor peso político. Sin embargo, el debate estuvo marcado desde el inicio por tensiones persistentes, en particular en torno a la interpretación del principio de recursos “nuevos y adicionales”. Se definieron dos puntos de vista diferentes en los que muchos países en desarrollo defendían que la financiación climática debía añadirse a los flujos existentes de ayuda oficial al desarrollo. Por contra, varios países desarrollados tendían a considerar que ambas dimensiones estaban intrínsecamente vinculadas.

Como señala un antiguo negociador del Fondo Verde para el Clima y del Fondo de Pérdidas y Daños (e18), la financiación constituye un eje transversal del régimen climático internacional, subyacente a prácticamente todas las áreas de negociación y condicionante de su viabilidad política. No obstante, los mecanismos financieros vinculados a la CMNUCC no operan como instrumentos puramente técnicos ni responden todos a una misma arquitectura institucional. Algunos forman parte del mecanismo financiero de la Convención y del Acuerdo de París, otros se articulan mediante fondos especializados o arreglos institucionales específicos, y otros —como el Fondo de Pérdidas y Daños— han quedado vinculados a estructuras fiduciarias externas, en particular al Banco Mundial, al menos en su fase inicial de puesta en marcha.

Esta diversidad institucional refleja una tensión política de fondo. Por un lado, muchos países en desarrollo han buscado distanciar la financiación climática de los modelos tradicionales asociados al sistema de Bretton Woods, percibidos como excesivamente restrictivos en términos de acceso, condicionalidad y control técnico. Por otro, varios países desarrollados han defendido la necesidad de mantener salvaguardas vinculadas a la eficacia, la eficiencia, la integridad fiduciaria y la rendición de cuentas. La disputa no se limita, por tanto, al volumen de recursos movilizados, sino que afecta al diseño mismo de la gobernanza financiera: quién controla los fondos, bajo qué reglas se accede a ellos, qué costes administrativos generan y hasta qué punto responden a las prioridades de los países receptores.

Además, una negociadora con experiencia en la Junta Ejecutiva del Mecanismo de Desarrollo Limpio (e19), pone de relieve las limitaciones estructurales en la canalización efectiva de la financiación climática. Según su testimonio, persiste una brecha significativa entre los compromisos financieros anunciados y su materialización real, en términos de volumen y especialmente de eficiencia. Aunque parte de los recursos han sido efectivamente movilizados, su despliegue se ve obstaculizado por elevados costes administrativos, que en algunos casos pueden absorber entre el 40% y el 60% de los fondos, y por plazos de implementación excesivamente prolongados, que pueden alcanzar entre ocho y diez años desde la aprobación hasta la ejecución efectiva de los proyectos.

A ello se suma la rigidez de los marcos de implementación, que limita la capacidad de adaptación de los proyectos a contextos cambiantes, incluso cuando estos retrasos comprometen su pertinencia o impacto.

Desde esta perspectiva, y analizando la evolución de la financiación climática y su eficacia, expone que se recurre a mecanismos fragmentados y diluidos, incapaces de responder a la escala de los problemas y a la rapidez de acción que exige la crisis climática. La entrevistada describe esta situación argumentando que se intenta contener una herida estructural mediante soluciones parciales e insuficientes. En un contexto en el

que los impactos del cambio climático erosionan progresivamente las capacidades de adaptación y generan dinámicas acumulativas de vulnerabilidad y pobreza, esta ineficiencia no solo limita la acción climática, sino que contribuye a agravar las desigualdades existentes.

PARTE III. DEL PROTOCOLO DE KIOTO AL ACUERDO DE PARÍS: EL REDISEÑO DEL SISTEMA

Entre Kioto y París, el régimen climático atravesó una década de transición marcada por el trauma de Copenhague, la reconstrucción de la confianza y la búsqueda de una arquitectura capaz de integrar a todos los países.

Fecha clave: 2015 — adopción del Acuerdo de París.

3.1. PREPARAR EL RÉGIMEN POST-KIOTO

Una década de transición

La década comprendida entre 2005 y 2015 constituye una fase de transición estructural en la gobernanza climática internacional. La entrada en vigor del Protocolo de Kioto en 2005, 8 años después de su aprobación, no cerró el ciclo negociador, sino que abrió una nueva etapa marcada por la necesidad de implementar el régimen jurídicamente vinculante ya existente y, al mismo tiempo, redefinir sus bases para adaptarlo a una realidad geopolítica en transformación.

Este periodo estuvo caracterizado por una intensificación progresiva de las negociaciones y por una ampliación sustantiva de la agenda climática. Si Kioto había consolidado la centralidad de la mitigación a través de objetivos cuantificados, la década siguiente supuso la incorporación progresiva de otros pilares fundamentales. La Conferencia de Bali en 2007 marcó un punto de inflexión al estructurar el proceso en torno a cuatro dimensiones interdependientes, mitigación, adaptación, financiación y tecnología, reflejando una visión más integral de la acción climática.

Esta ampliación temática respondió en gran medida a las demandas de los países en desarrollo, que buscaban equilibrar un régimen percibido como excesivamente centrado en las obligaciones de reducción de emisiones. Al mismo tiempo, evidenció que el cambio climático no podía abordarse únicamente desde una lógica de reparto de esfuerzos en mitigación, sino que requería mecanismos de apoyo, resiliencia y transformación estructural.

Sin embargo, esta evolución tuvo lugar en un contexto de crecientes tensiones políticas. La arquitectura de Kioto, basada en una diferenciación rígida entre países del Anexo I y no Anexo I, resultaba cada vez más difícil de sostener ante el ascenso de las economías emergentes y la redistribución global de las emisiones. De esta manera, las negociaciones se convirtieron en un espacio de confrontación entre distintas

interpretaciones del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, así como entre visiones divergentes sobre el futuro del modelo.

La década de transición estuvo marcada, por tanto, por una dinámica simultánea de expansión, en términos de agenda y actores, y de contestación, en relación con las bases normativas y operativas del sistema, que preparó el terreno para una reconfiguración más profunda del régimen climático internacional.

Una arquitectura dual: preservar Kioto, abrir otra vía

Esta fase de transición tuvo como consecuencia una transformación del contenido y de la estructura institucional del régimen climático internacional. Ante la imposibilidad de alcanzar un consenso sobre la evolución del modelo de Kioto, los Estados parte de la CMNUCC, optaron por una solución pragmática definiendo dos vías de negociación paralelas que permitieran avanzar sin resolver de inmediato las divergencias de fondo.

Por un lado, se mantuvo la continuidad del Protocolo de Kioto a través del Grupo de Trabajo Especial sobre los nuevos compromisos de las Partes del Anexo I con arreglo al Protocolo de Kyoto (AWG-KP), centrado en la definición de nuevos compromisos para los países industrializados. Este espacio respondía a la voluntad, especialmente de la Unión Europea, de preservar un marco jurídicamente vinculante basado en objetivos cuantificados y en una diferenciación clara de responsabilidades.

Por otro lado, se abrió un nuevo espacio de negociación más inclusivo mediante el Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo en el marco de la Convención (AWG-LCA), formalizado en el Plan de Acción de Bali en 2007. Este segundo canal permitía la participación de todos los países, incluido Estados Unidos, y abordaba un espectro más amplio de cuestiones en línea con la expansión temática del régimen climático internacional.

La coexistencia de estos dos procesos configuró una arquitectura dual que reflejaba, más que resolvía, las tensiones estructurales del sistema. Mientras una vía buscaba prolongar la lógica de Kioto, la otra exploraba formas más flexibles de cooperación climática adaptadas a un contexto multipolar y a una distribución más compleja de responsabilidades y capacidades.

Con el tiempo, el equilibrio entre ambas vías fue desplazándose progresivamente. Las dificultades para acordar nuevos compromisos vinculantes bajo Kioto y la necesidad de integrar a los grandes emisores llevaron a un creciente protagonismo del enfoque más flexible. Este desplazamiento se manifestó también en la evolución de los instrumentos de mitigación evolucionando de los compromisos cuantificados de limitación y reducción de emisiones (QELRO), a las acciones nacionales apropiadas de mitigación (NAMA), posteriormente a los compromisos voluntarios de Copenhague, y finalmente a las **contribuciones nacionales determinadas (NDC)** que acabarían estructurando el régimen posterior.

Más que una transición ordenada, este periodo configuró un espacio híbrido de negociación, en el que coexistían distintos modelos de gobernanza climática. Esta arquitectura dual no resolvió las tensiones entre universalidad, ambición y equidad, pero

permitió mantener el proceso multilateral activo, y sentó las bases para la posterior convergencia en un nuevo paradigma a partir de 2015.

Copenhague como trauma político

Este proceso culminó en uno de los episodios más traumáticos de la historia del régimen climático internacional, la COP15 de Copenhague celebrada en 2009. Durante años, las expectativas internacionales habían convergido en torno a la idea de que Copenhague produciría un nuevo acuerdo climático global que sucedería al Protocolo de Kioto. El Plan de Acción de Bali, adoptado en la COP13, había estructurado precisamente un proceso para alcanzar un acuerdo sobre cooperación a largo plazo más allá de 2012.

Las expectativas eran extraordinariamente altas. El volumen de participantes, negociadores, observadores y medios de comunicación acreditados en la COP15 reflejaba la importancia que había adquirido la cuestión climática en la agenda internacional. Sin embargo, el resultado final estuvo muy lejos de cumplir con las expectativas ya que no se logró el consenso necesario sobre el llamado Acuerdo de Copenhague, que terminó siendo simplemente un “tomado nota” por la COP, sin ser formalmente adoptado.

En los testimonios recogidos en las diversas entrevistas realizadas se exponen cuestiones que permiten comprender por qué Copenhague dejó una huella tan profunda. Una experta que trabajó en la CMNUCC (e2) subrayó que la exclusión de múltiples voces de los espacios decisivos de negociación generó una fuerte **pérdida de confianza en el sistema**. Por otra parte, un antiguo jefe de negociación europeo (e6) destacó, además, que Copenhague coincidió con un contexto geopolítico de recomposición tras la crisis financiera global, en el que el G20 ganaba centralidad frente a otros marcos más tradicionales, y en el que el bloqueo entre Estados Unidos y las grandes economías emergentes dificultó cualquier compromiso ambicioso.

Peter Betts, por su parte, recuerda en sus memorias hasta qué punto la conferencia fue percibida como un fracaso tanto por la insuficiencia material de las decisiones como por el modo en que se desarrolló el proceso. El episodio del *non-paper* danés filtrado a la prensa (documento no oficial redactado por un pequeño grupo de países liderados por Dinamarca, con la participación de Estados Unidos y el Reino Unido, entre otros, que circuló de manera secreta o semi secreta que supuestamente favorecía los intereses de los países desarrollados, flexibilizando las metas de reducción de emisiones para estos y limitando las acciones de los países en desarrollo), la ruptura de las negociaciones formales, la percepción de marginación de algunos actores, especialmente la Unión Europea, y la improvisación final contribuyeron a reforzar la sensación de **colapso político**.

Un experto en política climática de una ONG italiana (e5) introduce, además, otra lectura complementaria. Copenhague no fue solo un fracaso de los gobiernos, sino también una demostración de que el movimiento climático aún no había aprendido a construir alianzas suficientemente amplias ni a formular una narrativa positiva sobre los beneficios de la transición ecológica. En su interpretación, París sería posible años después precisamente porque el trabajo de preparación política, social y coalicional fue mucho más sólido.

Copenhague reveló los límites del modelo institucional heredado de Kioto. El régimen climático internacional se había construido sobre la base de compromisos diferenciados entre países desarrollados y en desarrollo. Pero la transformación de la economía global, y el creciente peso de las economías emergentes, hacían cada vez más difícil mantener esa arquitectura sin modificaciones estructurales.

Desde la COP15, la diplomacia climática entró en una fase caracterizada por evitar el colapso del proceso multilateral, por lo que la gestión del riesgo político se convirtió en un elemento central de la negociación climática. Más allá de la necesidad de un nuevo tratado, los esfuerzos se focalizaron en reconstruir gradualmente la confianza entre las partes y diseñar un marco institucional que evitará repetir el fracaso de Copenhague.

En este contexto, ganaron importancia las dimensiones más humanas e informales de la diplomacia. En la entrevista realizada a un antiguo negociador de la Unión Europea (e6), se insistió en que una acreditación representa a un país, pero que la negociación nunca se reduce completamente a ese nivel formal. En su relato, subraya la importancia del factor humano. Las relaciones personales, la confianza, la capacidad de dialogar fuera de la sala y comprender las limitaciones del interlocutor forman parte esencial del trabajo negociador. Según su experiencia, tras Copenhague se desarrollaron más encuentros bilaterales, cenas, desayunos de coordinación y pequeños grupos informales destinados no tanto a cerrar acuerdos paralelos como a generar espacios de comprensión mutua y reconstruir el capital político.

Desde esta perspectiva, el camino hacia París puede interpretarse como una respuesta directa al trauma de Copenhague: un rediseño no solo del contenido del régimen, sino también de sus formas de negociación.

Punto de inflexión

Copenhague no fue únicamente un fracaso negociador. Marcó una crisis de confianza que obligó al régimen climático a rediseñar sus formas de cooperación y toma de decisiones.

3.2. UN TRATADO JURÍDICAMENTE VINCULANTE

La lección de Durban y el cambio de arquitectura jurídica

El camino hacia el Acuerdo de París se construyó sobre las lecciones aprendidas en el periodo anterior, destacando la necesidad de que un acuerdo climático verdaderamente universal no podía replicar la arquitectura jurídica del Protocolo de Kioto. La experiencia acumulada en las negociaciones desarrolladas entre Bali y Cancún había mostrado los límites de un modelo basado en compromisos jurídicamente vinculantes de reducción de emisiones para un grupo restringido de países.

En 2007, en Bali, el Plan de Acción abrió formalmente la puerta a un régimen más inclusivo, incorporando por primera vez a todos los países en un marco común de negociación y desplazando el foco hacia una arquitectura más amplia que incluía mitigación, adaptación, financiación y tecnología. Sin embargo, este avance coexistía con una ambigüedad de fondo sobre la naturaleza de los compromisos futuros.

En 2010, la COP de Cancún, logró estabilizar el proceso multilateral mediante la formalización de muchos elementos del Acuerdo de Copenhague dentro del marco de la CMNUCC. Se consolidó un modelo híbrido en el que los compromisos nacionales voluntarios coexistían con estructuras multilaterales de seguimiento y transparencia. Este sistema evidenció que, aunque el sistema multilateral seguía siendo el espacio legítimo de negociación, la lógica de compromisos *top-down* jurídicamente vinculantes para un grupo limitado de países había dejado de ser políticamente viable en un contexto internacional más fragmentado.

La COP17 de Durban, celebrada en 2011, marcó un punto de inflexión. La adopción de la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada (*Durban Platform for Enhanced Action*, ADP), además de relanzar las negociaciones, redefinió sus términos acordando por primera vez trabajar hacia un acuerdo “aplicable a todos”. En la práctica, esta cuestión implicaba abandonar la lógica de la doble vía entre Anexo I y no Anexo I, pero sin resolver explícitamente las tensiones asociadas a dicha diferenciación.

Las negociaciones de Durban también evidenciaron hasta qué punto el lenguaje jurídico se había convertido en una cuestión más de la negociación. Como recordaba un entrevistado (e12), las discusiones sobre términos como “protocolo”, “instrumento” o “resultado acordado con fuerza legal” condensaba desacuerdos profundos sobre la naturaleza de las obligaciones, los requisitos de ratificación y el grado de flexibilidad que los Estados estaban dispuestos a aceptar. La ambigüedad constructiva de la fórmula finalmente adoptada fue, en sí misma, un compromiso político que permitió mantener abiertas las negociaciones.

Otra de las personas entrevistadas (e17) considera que la COP de Durban representa un punto de inflexión problemático en la evolución del régimen climático. Desde su perspectiva, Durban puede considerarse un fracaso en la medida en que consolidó el abandono del modelo de Kioto sin garantizar un marco equivalente en términos de responsabilidad. En particular, señala que el proceso iniciado en Durban supuso legitimar la transición hacia un nuevo enfoque en el que se diluía la obligación clara de los Estados, especialmente los países desarrollados, de reducir sus emisiones. A su juicio, mientras que Kioto establecía responsabilidades definidas y jurídicamente vinculantes, el modelo posterior abrió la puerta a un sistema más flexible pero también menos exigente, en el que la ambición quedaba progresivamente subordinada a la voluntad política de los Estados.

Estas posiciones reflejan un problema de fondo más amplio. El régimen climático internacional debía desarrollar el sistema para definir objetivos de reducción. Pero, también, debía diseñar un modelo jurídico compatible con un sistema internacional más fragmentado, en el que la distribución de emisiones, capacidades y responsabilidades había dejado de encajar en categorías rígidas.

El factor humano en el camino hacia París

En el camino hacia el Acuerdo de París, varias personas entrevistadas coinciden en señalar que el resultado no puede explicarse únicamente a partir de variables institucionales o geopolíticas. El acuerdo dependió también de relaciones interpersonales, estilos de liderazgo, estrategias de facilitación y una gestión cuidadosa del proceso negociador.

“Son las personas las que negocian; los Estados no negocian con Estados”.

— *Negociador experto de pequeños Estados insulares en desarrollo (e16)*

Esta dimensión resulta especialmente relevante porque el objetivo de la negociación había cambiado. Ya no se trataba de imponer objetivos de reducción desde una arquitectura jurídica centralizada, sino de construir un marco capaz de integrar compromisos definidos nacionalmente por todos los países. Esto exigía una forma distinta de diplomacia climática, más orientada a la generación de confianza que a la imposición de posiciones.

En su entrevista una experta que trabajó en la CMNUCC (e2) describe este cambio a través del papel desempeñado por la presidencia francesa. Según su testimonio, el trabajo previo a la COP21 fue clave, en particular las gestiones bilaterales lideradas por Laurent Fabius con diversos países africanos. Estas interacciones no respondían únicamente a una lógica formal de negociación, sino a una estrategia deliberada de construcción de confianza política, orientada a evitar las dinámicas de exclusión que habían contribuido al fracaso de Copenhague. También destaca una innovación organizativa significativa, la designación de una figura específica de enlace entre la Presidencia y el Secretariado de la CMNUCC, lo que permitió reforzar la coherencia y anticipar el proceso negociador.

Desde otra perspectiva, un periodista especializado en cambio climático, participante en negociaciones internacionales desde 2011 (e14), insiste en el papel de Laurence Tubiana como figura central en la arquitectura política de París. Su análisis pone el foco en el uso consciente de herramientas informales, incluida la gestión de la presión emocional en momentos críticos, como parte de una estrategia más amplia para mantener el impulso negociador en situaciones de bloqueo. Este tipo de intervenciones, difíciles de identificar en los textos formales, se señalan como elementos claves en la práctica diplomática real.

En la misma línea, un negociador experto representante de Pequeños Estados insulares en Desarrollo o (e16) describe con detalle cómo, en las fases finales de la negociación, la inclusión del objetivo de 1,5 °C se convirtió en un punto de fuerte fricción política. Países como India y Arabia Saudita se mostraban reticentes a su incorporación en el texto del acuerdo, al percibir que implicaba una elevación sustantiva del nivel de ambición y, potencialmente, mayores presiones futuras sobre sus trayectorias de desarrollo.

En este contexto, el proceso negociador no se limitó a los espacios formales. Según este testimonio, algunos actores recurrieron estratégicamente a los medios de comunicación para alterar el equilibrio de poder. En particular, se utilizó la exposición pública para señalar el papel bloqueador de Arabia Saudita, conscientes de que su reputación internacional constituía un punto importante para el país. Esta presión externa no formaba parte de los mecanismos institucionales de la CMNUCC, pero operó como un instrumento efectivo para modificar bloqueos y reducir los costes políticos al aceptar compromisos.

Este episodio ilustra cómo, en la práctica, las negociaciones climáticas combinan dinámicas formales e informales. Junto a los procedimientos oficiales, intervienen mecanismos de presión reputacional, gestión de narrativas y construcción estratégica de presión pública que pueden resultar decisivos en momentos críticos. Lejos de ser marginales, estos elementos forman parte constitutiva de la diplomacia climática contemporánea.

En la misma línea, Peter Betts introduce la dimensión de las relaciones bilaterales estratégicas. Destaca en particular la relación entre Todd Stern y Xie Zhenhua, señalando que la confianza construida entre ambos actores facilitó avances en cuestiones especialmente sensibles entre Estados Unidos y China.

Este tipo de dinámicas ilustra cómo, en un sistema formalmente multilateral, ciertos equilibrios dependen en gran medida de canales interpersonales específicos. Las presidencias de las COP y el propio Secretariado Ejecutivo dejaron de desempeñar exclusivamente funciones organizativas para asumir un papel activo en la configuración del entorno negociador. La utilización de facilitadores, la elaboración de textos puente, las consultas informales y el uso intensivo de medidas de preparación política no fueron elementos accesorios, sino instrumentos básicos para hacer posible el acuerdo.

En este sentido, el Acuerdo de París no solo es el resultado de una negociación entre Estados, sino también de un proceso cuidadosamente orquestado en el que las personas desempeñaron un papel decisivo. En ausencia de consensos estructurales previos, la construcción del acuerdo pasó a depender en mayor medida de la capacidad de gestionar relaciones personales, el *momentum* de los procesos y las percepciones.

Más que un simple cambio de estilo, este desplazamiento del eje de negociación refleja una adaptación del multilateralismo climático a un contexto de mayor complejidad y fragmentación.

París como rediseño: universalidad y autodeterminación

La COP21 tuvo como resultado final la adopción del Acuerdo de París, el 12 de diciembre de 2015. Tras dos semanas de intensas negociaciones marcadas por múltiples versiones del texto, consultas informales y un proceso continuo de ajuste político y técnico, el nuevo acuerdo combinó dos principios que hasta entonces habían resultado difíciles de reconciliar: universalidad y autodeterminación nacional. Todas las Partes de la CMNUCC participarían en el régimen climático internacional mediante contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC), que deberían presentarse, actualizarse periódicamente y someterse a un **marco común de transparencia** teniendo en cuenta las capacidades de cada país para definir su propio plan de acción.

Los documentos de negociación muestran cómo las posiciones iniciales, fuertemente polarizadas entre países desarrollados y en desarrollo, fueron progresivamente convergiendo hacia un modelo más flexible. París tradujo esta convergencia en un modelo de participación universal bajo reglas comunes de procedimiento.

Este rediseño transformó profundamente la naturaleza del vínculo jurídico. En el modelo de Kioto, de carácter *top-down*, el derecho internacional se aplicaba directamente al contenido de las obligaciones de reducción de emisiones mediante objetivos cuantificados negociados internacionalmente (QELRO). En el modelo de París, ascendente (*bottom-up*), la obligatoriedad jurídica se trasladó principalmente al procedimiento. Los Estados están obligados a preparar, comunicar, mantener y actualizar sus contribuciones, así como a informar sobre su progreso a través de un sistema reforzado de transparencia (NDC).

Los documentos de la negociación reflejan que esta distinción fue central para alcanzar el consenso. Numerosos debates giraron precisamente en torno a qué elementos debían ser jurídicamente vinculantes y cuáles debían permanecer bajo control nacional. La solución adoptada, vincular el proceso, no el resultado, permitió superar bloqueos que habían sido insalvables en etapas anteriores.

Al mismo tiempo, el Acuerdo de París incorporó una serie de mecanismos destinados a compensar la ausencia de objetivos obligatorios negociados internacionalmente. Entre ellos, destaca el ciclo de ambición, estructurado en torno a revisiones periódicas cada cinco años, el balance global (***Global Stocktake*** o GST) y la expectativa de progresión de la ambición en las NDC. Este enfoque refleja una lógica dinámica que, en lugar de fijar compromisos estáticos, busca generar un proceso iterativo de aumento de ambición a lo largo del tiempo.

Este rediseño permitió integrar a todos los países dentro del régimen climático internacional, incluyendo a Estados Unidos, China y otras grandes economías emergentes cuya participación había sido uno de los principales límites del modelo Kioto. Sin embargo, también implicó aceptar una forma de ambición diferenciada y, en gran medida, voluntaria. Como reflejan varios análisis del proceso, el acuerdo se construye sobre una tensión estructural que debía garantizar la participación universal aun a costa de reducir el grado de coerción jurídica sobre los niveles de reducción de emisiones.

Los textos y debates de París muestran que esta arquitectura se complementa con otros pilares que refuerzan su coherencia política. Por ejemplo, un marco común de transparencia aplicable a todas las partes, aunque con flexibilidad para los países en desarrollo. un objetivo colectivo de financiación climática y el reconocimiento explícito de objetivos globales como el límite de temperatura de 2°C y los esfuerzos hacia 1,5°C. Este último punto fue particularmente controvertido durante las negociaciones, reflejando tensiones geopolíticas profundas sobre el nivel de ambición.

El Acuerdo de París puede entenderse como un modelo que se desarrolla con dos lógicas. Por un lado, la necesidad de consolidar un marco jurídico universal. Y, por otro, el reconocimiento de que la acción climática debía adaptarse a las circunstancias nacionales. O, dicho de otro modo, un tratado jurídicamente vinculante, pero de una naturaleza distinta a la de Kioto. Menos centrado en imponer resultados y más orientado a estructurar un proceso continuo de acción, revisión y presión política entre pares.

El Acuerdo de París universalizó la participación en la acción climática, pero trasladó buena parte de la ambición a decisiones nacionales dentro de un marco procedimental común.

3.3 RECONFIGURACIÓN DE LOS TRES PILARES

Mitigación: de la cuota impuesta a la contribución autodeterminada

El Acuerdo de París no solo rediseñó la arquitectura jurídica del régimen climático internacional. También reconfiguró el equilibrio entre los tres pilares que habían estructurado el sistema desde sus orígenes, desplazando especialmente el núcleo operativo de la mitigación hacia una lógica completamente distinta.

En el ámbito de la mitigación, el acuerdo abandonó el modelo de cuotas asignadas que caracterizaba al Protocolo de Kioto, basado en objetivos cuantificados negociados internacionalmente para un grupo limitado de países, y adoptó un sistema universal basado en compromisos nacionales autodeterminados. Frente a un sistema que fijaba metas vinculantes para el Anexo I, París estableció un objetivo colectivo de largo plazo dirigido a mantener el aumento de la temperatura media mundial a finales de siglo muy por debajo de los 2 °C y proseguir los esfuerzos para limitarlo a 1,5 °C. Esta formulación, como reflejan los documentos de negociación, fue objeto de intensas disputas hasta las últimas horas de la COP.

Las contribuciones nacionales determinadas (NDC) se convirtieron en el principal instrumento de participación en el régimen climático internacional. Este cambio no fue únicamente técnico, sino profundamente político. Los textos y debates reflejados en los *Earth Negotiations Bulletin* (ENB), servicio de información independiente y objetivo que proporciona cobertura diaria, resúmenes y análisis de las negociaciones internacionales de la ONU sobre medio ambiente y desarrollo sostenible, muestran cómo la transición hacia este modelo se fue consolidando progresivamente desde la COP19 de Varsovia. En esta cita emergió la idea de “contribuciones” como fórmula para superar el bloqueo entre países desarrollados y en desarrollo, y en París esta lógica se institucionaliza asumiendo que todos los países deben contribuir a los esfuerzos de mitigación, pero lo hacen en función de sus circunstancias nacionales.

La consecuencia directa de este cambio fue una transformación del tipo de obligación de mitigación, que dejó de ser una obligación sustantiva definida externamente y pasó a configurarse como una promesa soberana inscrita en un marco procedimental común. El cumplimiento ya no se evalúa únicamente en función de metas impuestas, sino a través de mecanismos de transparencia, revisión y presión política entre pares. Este

desplazamiento fue clave para desbloquear la negociación, pero también redefinió los límites del derecho internacional climático.

Las entrevistas ponen de manifiesto alguna de estas tensiones. Para un antiguo jefe de negociación de las Filipinas (e17), el modelo de NDC no puede considerarse plenamente satisfactorio ya que supuso el abandono de una diferenciación más explícita que había estado sobre la mesa en Varsovia, donde se planteaba distinguir entre “compromisos” para los países del Anexo I y “contribuciones” para el resto. Desde su perspectiva, el resultado final de París diluyó esa diferenciación, borrando una frontera que estructuraba las responsabilidades históricas.

En una línea similar, un experto en política climática de la India con experiencia en negociaciones internacionales (e1) subrayaba que el Acuerdo de París fue presentado como un éxito por razones en parte equivocadas, jurídicamente vinculante en lo procedimental pero no en el contenido de las reducciones. Desde su análisis, la diferenciación no desaparece, sino que se transforma en un elemento implícito, lo que mantiene latente el conflicto estructural entre Norte y Sur Global en torno a la responsabilidad, la equidad y las capacidades.

Sin embargo, los documentos de negociación muestran que este rediseño también respondió a una necesidad pragmática. Tras el fracaso de Copenhague, y las dificultades para ampliar el modelo Kioto, quedó claro que un sistema basado en objetivos obligatorios negociados internacionalmente no podía integrar a todos los grandes emisores. La solución de París, universalizar la participación a costa de flexibilizar la obligación, aparece así como una adaptación del régimen a una realidad geopolítica más compleja.

Desde otra perspectiva, este cambio puede interpretarse como una ruptura con varias oposiciones binarias que habían estructurado el régimen desde 1992: Anexo I frente a no Anexo I, obligación frente a voluntariedad e incluso clima frente a desarrollo. La mitigación pasa a insertarse en trayectorias nacionales de desarrollo, lo que amplía su alcance político, pero también introduce una mayor heterogeneidad en los niveles de ambición.

Los propios textos del Acuerdo intentan compensar esta flexibilidad mediante la introducción de mecanismos dinámicos como el principio de progresión, la revisión quinquenal de las NDC y el *Global Stocktake*. Sin embargo, como ya señalaban varios observadores en el momento de la adopción, estos instrumentos dependen en gran medida de la voluntad política de los Estados. El resultado es un sistema en el que la ambición se construye de forma iterativa, pero sin garantías jurídicas fuertes sobre su nivel agregado.

En este sentido, la transición de Kioto a París en materia de mitigación puede entenderse como un desplazamiento desde un modelo de regulación internacional directo hacia un sistema de coordinación política descentralizado. Este cambio permitió alcanzar un acuerdo universal, pero también implicó aceptar una tensión persistente entre participación y ambición. Cuanto más inclusivo es el sistema, más depende su eficacia de decisiones soberanas que no siempre responden a la urgencia climática definida por la ciencia.

Adaptación y pérdidas y daños: de la marginalidad al reconocimiento político

El Acuerdo de París, además de reequilibrar el régimen climático internacional en torno a la mitigación, consolidó de forma más clara la adaptación como un pilar central del sistema. Este cambio refleja una evolución progresiva desde una fase inicial dominada por la reducción de emisiones hacia un reconocimiento más explícito de los impactos ya inevitables del cambio climático.

Esta transformación se materializa en varios niveles. Por un lado, el artículo 2 eleva la adaptación al mismo rango político que la mitigación. Por otro lado, el artículo 7 desarrolla un marco más estructurado, definiendo objetivos relacionados con el fortalecimiento de la resiliencia, la reducción de la vulnerabilidad y el aumento de la capacidad adaptativa. Esta formalización responde a décadas de presión política por parte de países en desarrollo, especialmente los más vulnerables, que habían denunciado sistemáticamente el desequilibrio del régimen climático internacional.

Los documentos de negociación muestran que este reconocimiento no fue automático ni exento de tensiones. Durante años, la adaptación había ocupado un lugar secundario en la agenda, en parte, por el temor a que su desarrollo pudiera debilitar la ambición en los esfuerzos de mitigación. Sin embargo, a medida que los impactos del cambio climático se hacían más visibles y políticamente más relevantes, la adaptación fue ganando espacio. Primero a través de la creación de fondos específicos y programas de trabajo y, posteriormente, como elemento estructural del régimen.

Este proceso continuó tras la adopción del Acuerdo de París. La COP22 de Marrakech, en 2016, se dedicó a definir las herramientas de implementación, intentando convertir los principios del acuerdo en acciones concretas. La COP23, bajo la presidencia de Fiyi, impulsó el Diálogo de Talanoa como mecanismo para construir confianza y facilitar el diálogo, al tiempo que reforzó espacios como la Plataforma de las Comunidades Locales y los Pueblos Indígenas (LCIPP). En 2018, la COP24 adoptó gran parte del Libro de Reglas de Katowice (*rulebook*), incluyendo disposiciones clave para el seguimiento de los esfuerzos de adaptación, aunque persistieron debates sobre cómo medir y comparar avances en este ámbito, dada su naturaleza menos cuantificable que la mitigación.

En paralelo a la gestión de la adaptación, el reconocimiento de las pérdidas y daños (*loss and damage*) introduce una dimensión adicional que hace aún más compleja la arquitectura del régimen climático internacional. Las primeras propuestas se remontan a diversas iniciativas tempranas presentadas por el grupo AOSIS en los años noventa, pero este tema, fue ganando tracción política especialmente a partir de la década de los 2000 conforme aumentaban los eventos climáticos extremos y las evidencias científicas sobre impactos irreversibles del cambio climático.

La creación del Mecanismo Internacional de Varsovia en 2013 (en la COP19) marcó un punto de inflexión al institucionalizar el debate sobre las pérdidas y daños. Sin embargo, su inclusión en el Acuerdo de París mediante el artículo 8 representó un reconocimiento político de mayor alcance y la aceptación de que existen daños que no pueden evitarse ni mediante mitigación ni mediante adaptación.

No obstante, los documentos de negociación y el propio texto final del acuerdo reflejan claramente los límites de este reconocimiento. La decisión 1/CP.21 establece explícitamente que el artículo 8 no constituye una base para reclamaciones de responsabilidad o compensación. Esta cláusula, impulsada principalmente por Estados Unidos y otros países desarrollados, supone avanzar en el reconocimiento político de una cuestión sin resolver plenamente sus implicaciones jurídicas, una de las dinámicas recurrentes del régimen climático internacional.

En las entrevistas realizadas, varios perfiles coinciden en señalar que la cuestión de las pérdidas y daños sigue siendo uno de los espacios donde las tensiones entre Norte y Sur Global se expresan con mayor claridad. Mientras que para muchos países vulnerables constituye una cuestión de justicia climática, para varios países desarrollados, como Estados Unidos, sigue siendo una línea roja asociada a posibles responsabilidades legales y financieras.

Desde un punto de vista estructural, el Acuerdo de París consolida así una diferenciación creciente entre adaptación y pérdidas y daños, aunque los límites siguen siendo objeto de disputa. En la práctica, esta distinción es difícil de sostener de manera estricta ya que muchos impactos climáticos se sitúan en zonas grises entre adaptación insuficiente y daño irreversible.

Financiación: símbolo de confianza y persistencia del conflicto

El Acuerdo de París no resolvió las tensiones históricas sobre la financiación climática, pero construyó una nueva arquitectura recuperando compromisos previos, como el objetivo de movilizar 100.000 millones de dólares anuales para apoyar la acción climática en los países en desarrollo, y definiendo nuevas obligaciones como la necesidad de definir un Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado (NCQG) sobre financiación climática a partir de 2025.

Los documentos de negociación muestran que esta cifra operó simultáneamente como referencia financiera y como símbolo político. Para muchos países en desarrollo representaba una condición mínima de confianza para aceptar un acuerdo basado en contribuciones nacionales. Para varios países desarrollados, en cambio, la ambigüedad en su definición y en asuntos como lo que debe contar como financiación climática, cómo se contabiliza, qué parte es pública o privada, ofrecía margen de flexibilidad.

Esta ambivalencia ha marcado la evolución posterior. Las discusiones técnicas sobre metodologías de contabilidad, adicionalidad o trazabilidad de los flujos financieros reflejan desacuerdos políticos más profundos. Como evidencian los debates recogidos en los ENB, cuestiones aparentemente técnicas como, por ejemplo, si ciertos instrumentos financieros pueden contabilizarse a valor nominal o concesional se convierten en espacios de disputa sobre la credibilidad de los compromisos.

Diversas personas entrevistadas confirman, desde su punto de vista, que la financiación no puede entenderse únicamente como un problema de volumen, con un debate centrado casi exclusivamente “en la cifra”, sino como un indicador de la calidad de la cooperación internacional. En este sentido, el incumplimiento o la ambigüedad en torno al objetivo de

los 100.000 millones ha erosionado la confianza de numerosos países en desarrollo en el proceso multilateral. Se indica, también, que la financiación es una cuestión clave que debe tener un tratamiento más analítico y no tanto basarse en tema de flujos. El debate es demasiado simple, circunscrito a la cifra y no a los instrumentos para la financiación (impuestos, tasas, precio del carbono, etc.).

Además, la distribución de la financiación entre mitigación y adaptación sigue siendo un punto de fricción persistente. Históricamente, una parte significativa de los flujos se ha orientado hacia la mitigación, en parte por la mayor facilidad de estructurar proyectos financiados y medibles. Sin embargo, muchos países vulnerables han insistido en la necesidad de equilibrar esta distribución, argumentando que la adaptación responde a necesidades inmediatas y no siempre genera retornos financieros directos.

El Acuerdo de París introduce algunos elementos para abordar esta cuestión, incluyendo el objetivo de lograr un equilibrio entre mitigación y adaptación en los flujos financieros. No obstante, los avances en este ámbito han sido limitados, en parte debido a la dificultad de definir y medir la financiación para la adaptación de manera comparable.

En paralelo, el régimen ha ido incorporando progresivamente a actores no estatales en el ámbito financiero. Instituciones financieras internacionales, bancos de desarrollo, fondos climáticos y actores privados desempeñan un papel cada vez más relevante en la movilización de recursos financieros. Este proceso refleja una transformación más amplia de la gobernanza climática internacional en la que la financiación se articula a través de múltiples canales que van más allá de los compromisos interestatales.

Un experto en política climática de una ONG alemana (e11) señalaba, en este sentido, que algunas de las ideas que hoy estructuran el debate sobre el Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado (NCQG) ya circulaban de forma informal en pequeños grupos de ONG y países en desarrollo alrededor de la COP21. Según su análisis, estos espacios informales han desempeñado un papel importante en la incubación de propuestas que posteriormente emergen en la negociación formal, ilustrando la porosidad del sistema.

Los documentos del proceso también muestran que la financiación se ha convertido en uno de los principales puntos de articulación entre negociación e implementación. A diferencia de otros ámbitos donde las decisiones pueden permanecer en el plano normativo, la financiación introduce una dimensión operativa inmediata ya que, sin recursos, los compromisos climáticos carecen de viabilidad práctica.

Desde una perspectiva estructural, la financiación funciona como un “termómetro político” del régimen climático internacional. Su evolución refleja el estado de las relaciones entre el Norte y el Sur Global, el nivel de ambición real del sistema y la credibilidad de los compromisos adoptados. Al mismo tiempo, su carácter intrínsecamente conflictivo, vinculado a cuestiones de responsabilidad histórica, equidad y capacidad, la convierte en uno de los ámbitos donde las tensiones del régimen se expresan con mayor claridad.

El Acuerdo de París no resuelve el conflicto, pero sí lo reubica, evolucionando desde un debate centrado en obligaciones cuantificadas a un proceso continuo de negociación sobre objetivos, definiciones y mecanismos de movilización financiera. De esta manera, la financiación deja de ser únicamente un compromiso puntual para convertirse en un componente estructural de la gobernanza climática, cuya evolución condiciona el funcionamiento del conjunto del sistema.

Financiación y confianza

La financiación climática funciona como un indicador de confianza política y credibilidad entre países desarrollados y países en desarrollo.

PARTE IV. DESDE PARÍS: ENTRE LA INTERPRETACIÓN Y LA IMPLEMENTACIÓN

Tras París, el reto principal ya no es solo negociar nuevas reglas, sino convertir los compromisos existentes en transformaciones reales. Esta parte analiza la pluralización del proceso, sus límites actuales y la emergencia de un modelo híbrido de gobernanza climática.

Fecha clave: 2023 — primer Balance Mundial del Acuerdo de París.

4.1. LA PLURALIZACIÓN DEL PROCESO CLIMÁTICO



COP29, Bakú, 2024.

Fuente: Comunidad #PorElClima / Flickr.



COP28, Dubái, 2023.

Fuente: Comunidad #PorElClima / Flickr.



COP28, Dubái, 2023.

Fuente: Comunidad #PorElClima / Flickr.



COP30, Belem, 2025.

Fuente: Comunidad #PorElClima / Flickr.

Institucionalización progresiva de los actores no estatales

La evolución del régimen climático internacional tras la adopción del Acuerdo de París se inscribe en transformaciones más amplias de las relaciones internacionales contemporáneas. Como señalan Bertrand Badie y Guillaume Devin, el monopolio estatal sobre la acción internacional se ha erosionado progresivamente, dando lugar a configuraciones más densas, abiertas e interdependientes.

En este contexto, la diplomacia deja de ser exclusivamente interestatal. Se despliega en espacios donde interactúan Estados, ciudades, empresas, inversores, organizaciones sociales, comunidades locales, pueblos indígenas y expertos técnicos, cada uno con recursos, legitimidades y capacidades de influencia diferentes.

En el caso del régimen climático, esta transformación se hace especialmente visible a partir de la COP21 de París. La Agenda de Acción Lima-París, presentada en 2014 en la cumbre celebrada en Perú, ya había anticipado este giro al promover la movilización de compromisos más allá de los Estados. Sin embargo, tras la adopción del Acuerdo de París, esta lógica comenzó a consolidarse institucionalmente. La apertura del régimen no se limitó a una retórica general sobre una “acción climática de todos”, y comenzaron a institucionalizarse de manera progresiva canales más estables para articular la contribución de actores no estatales al proceso.

La COP22 de Marrakech desempeñó un papel importante en esta consolidación. Además de poner en marcha el Programa de Trabajo del Acuerdo de París, reforzó la figura de los *Climate High-Level Champions* y estructuró la Asociación de Marrakech para la Acción Climática Global (*Marrakech Partnership for Global Climate Action*, MPGCA) como un espacio de continuidad entre las presidencias de las COP, el Secretariado y los actores no estatales. A partir de entonces, regiones, ciudades, empresas, inversores, comunidades locales y organizaciones de la sociedad civil, entre otras, dejaron de aparecer únicamente como un acompañamiento externo del proceso para integrarse de forma más orgánica en la vida política de las COP. Esta evolución prolongaba una tendencia ya visible en París, donde se habían registrado miles de acciones climáticas de actores no estatales, que pasó a adquirir una base más estable y reconocible dentro de la arquitectura del régimen climático internacional.

La COP23 celebrada en 2017 en Bonn bajo la presidencia de Fiyi, avanzó en el desarrollo de esta lógica. Además de lanzar el Diálogo de Talanoa y el Impulso de Fiyi para la Implementación (*Fiji Momentum for Implementation*), dio visibilidad a nuevas iniciativas que desbordaban el espacio estrictamente interestatal, como la *Ocean Pathway Partnership*, para fortalecer el vínculo entre el cambio climático y la salud de los océanos, especialmente para las comunidades vulnerables, o el *Bonn-Fiji Commitment of Local and Regional Leaders to Deliver the Paris Agreement at All Levels*, impulsado por líderes locales y regionales para acelerar la acción climática y trabajar en alianza con los gobiernos nacionales en el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París.

En paralelo, fueron ganando relevancia plataformas y órganos que ampliaban los actores reconocidos dentro del proceso de la CMNUCC, entre ellos la Plataforma de las Comunidades Locales y los Pueblos Indígenas (*Local Communities and Indigenous Peoples Platform*, LCIPP), el Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia (*Executive Committee del Warsaw International Mechanism*), el Comité Permanente de

Finanzas (*Standing Committee on Finance*, SCF) o el propio Fondo de Adaptación. La expansión del régimen no fue, por tanto, únicamente temático sino también una expansión de los actores que producían las propuestas, quién moviliza la acción y quién reclama legitimidad dentro de la gobernanza climática internacional.

Esta dinámica se ha intensificado progresivamente, especialmente a través del desarrollo de la **Agenda Global de Acción**, hasta llegar a propuestas más recientes, como las impulsadas en la COP30, que buscan una mayor articulación entre negociación e implementación, y una COP más inclusiva. También ha cambiado la forma en que las conferencias se presentan políticamente. En Glasgow, la primera cumbre post COVID en 2021, proliferaron declaraciones, alianzas y compromisos paralelos impulsados en reuniones de líderes y eventos presidenciales, como la Declaración de los Líderes de Glasgow sobre los Bosques y el Uso de la Tierra (*Glasgow Leaders' Declaration on Forests and Land Use*) o el Compromiso Global del Metano (*Global Methane Pledge*).

La COP28 de Dubái, con una participación récord de participantes, fue un espacio masivo de presentación de soluciones, anuncios y compromisos en esta línea. En Belém, la COP30 de 2025, se avanzó en este proceso al articular explícitamente una visión a cinco años de la Agenda Global de Acción, orientada a conectar de manera más estrecha las contribuciones de actores no estatales con la implementación del Acuerdo de París.

Varios entrevistados describen esta evolución como un cambio cualitativo en la cultura del proceso, por ejemplo, en relación con la participación del sector privado. Un enviado especial en materia climática (e9) explica que durante años existió una desconfianza estructural, percibida ante todo como parte del problema. Sin embargo, en el periodo posterior a París, esta percepción comenzó a cambiar y el sector privado pasó de ser un actor externo a convertirse en un interlocutor progresivamente integrado en la arquitectura del régimen climático internacional.

Desde la perspectiva empresarial, este cambio no es solo discursivo. Un representante del sector privado con amplia experiencia internacional (e8) señala que la acción climática ha dejado de ocupar un lugar periférico, vinculado principalmente a la reputación corporativa, para integrarse en la lógica económica central de las empresas. Según describe, las decisiones climáticas se articulan cada vez más en torno a la gestión de riesgos, la resiliencia de las cadenas de suministro y la competitividad a largo plazo. Con esta lógica, herramientas como la *Science Based Targets Initiative* (SBTi) o el *Task Force on Climate-related Financial Disclosures* (TCFD) han adquirido un papel central. Desde su punto de vista, estos instrumentos han permitido introducir criterios más objetivos para distinguir entre compromisos climáticos creíbles y prácticas de *greenwashing*. Además, su progresiva incorporación en marcos regulatorios, especialmente en la Unión Europea, ha reforzado su capacidad de influencia. Menciona también iniciativas como *We Are Still In*, ejemplo de cómo el sector privado y otros actores subnacionales pueden desempeñar un papel político relevante incluso en contextos de repliegue estatal, como ocurrió tras la retirada de Estados Unidos del Acuerdo de París en 2017.

Paralelamente, también se ha transformado el papel del conocimiento experto dentro del proceso climático. Siguiendo el análisis de Marsh y Smith, varios entrevistados destacan el creciente peso en el proceso de consultoras, centros de análisis y expertos técnicos como actores intermediarios. Un periodista especializado en clima que participa en las negociaciones desde 2011 (e14) señala que estos actores, además de producir

conocimiento técnico, influyen activamente en la configuración de las posiciones estatales llegando en algunos casos a integrarse directamente en delegaciones nacionales. Una experta internacional en el proceso climático (e15), al incidir en la especialización del proceso, expone que convierte las negociaciones en “un fin en sí mismo”, provocando que la negociación por parte de algunos países se lidere por consultores y personas que operan “bajo otra bandera”. Este fenómeno reconfigura la relación entre conocimiento y poder dentro del régimen climático internacional, introduciendo nuevas formas de capital técnico que coexisten con el capital diplomático tradicional.

Sin embargo, esta evolución también plantea tensiones. Un negociador experto de pequeños Estados insulares en desarrollo (e16) subraya que, aunque los actores no estatales se hacen cada vez más visibles y audibles, su capacidad de incidencia efectiva sigue siendo limitada. Según explica, el crecimiento del número de actores ha llevado incluso a la necesidad de establecer barreras físicas y organizativas, controles de acceso, separación de espacios y restricciones operativas, que reflejan a la vez la apertura y los límites del sistema.

Introduce una distinción relevante entre dos tipos de intervención, la defensa de intereses y el asesoramiento experto, que son necesarios, pero no equivalentes y que, a menudo, se confunden dentro del proceso. Mientras que la defensa de intereses forma parte inherente de la dinámica política de las COP, el valor del conocimiento experto reside en su capacidad de aportar análisis rigurosos, técnicamente sólidos y centrados en el contenido. La cuestión decisiva no es solo quién participa, sino cómo esas contribuciones son recibidas, filtradas e incorporadas en un proceso negociador que sigue estando formalmente controlado por los Estados.

El problema no es únicamente cuantitativo, sino político. Aunque existe la posibilidad formal de presentar contribuciones, muchas de ellas no son leídas ni incorporadas en los procesos reales de decisión. Esto plantea una cuestión central sobre la inclusividad efectiva del régimen y cómo garantizar una participación significativa en un contexto de creciente complejidad, densidad institucional y sobrecarga de información.

De la diplomacia interestatal a la gobernanza policéntrica

Las transformaciones observadas en el régimen climático tras el Acuerdo de París apuntan hacia la consolidación de un modelo de gobernanza crecientemente policéntrico. Si bien las COP siguen constituyendo el núcleo institucional del sistema, este coexiste cada vez más con una multiplicidad de espacios paralelos: **coaliciones voluntarias**, iniciativas sectoriales, plataformas de actores no estatales y marcos regulatorios desarrollados a nivel nacional o regional. La acción climática deja de articularse exclusivamente a través de la negociación interestatal y pasa a desplegarse en una constelación más amplia de foros, niveles y escalas de intervención y actores.

“La cuestión decisiva no es solo quién participa, sino cómo esas contribuciones son recibidas, filtradas e incorporadas.”

— Negociador experto de pequeños Estados insulares en desarrollo (e16)

Esta evolución no se produjo de forma abrupta, sino por capas sucesivas. Marrakech se concentró en organizar la entrada en vigor del Acuerdo de París y en poner en marcha el trabajo técnico necesario para su implementación, incluyendo las comunicaciones financieras ex ante en el marco del artículo 9.5, así como otras decisiones sobre capacidad, género, tecnología y pérdidas y daños. Bonn, bajo la presidencia de Fiyi, introdujo un giro más político al reforzar el énfasis en la implementación pre-2020 y en la ambición colectiva. Katowice consolidó institucionalmente el proceso con la aprobación del Paquete de Medidas de Katowice sobre el Clima (*Katowice Climate Package*) que cerró la mayor parte del *rulebook* del Acuerdo de París, incluyendo orientaciones sobre mitigación, las comunicaciones de adaptación, el marco reforzado de transparencia, el Balance Mundial (*Global Stocktake*) y la transparencia financiera. El régimen adquirió una base operativa mucho más sólida, aunque siguieron quedando abiertas cuestiones especialmente sensibles, como el artículo 6.

Sin embargo, la mayor densidad institucional no eliminó los bloqueos políticos. Madrid, en 2019, escenificó de forma especialmente clara esa tensión siendo la conferencia más larga hasta entonces (con un retraso de más de 35 horas), sin acuerdo sobre el artículo 6 y con múltiples cuestiones remitidas a la sesión siguiente por falta de consenso. Al mismo tiempo, avanzaron algunos elementos del régimen climático internacional en ámbitos como la revisión del Mecanismo Internacional de Varsovia, cuestiones sobre la integración de la perspectiva de género en la política climática internacional y determinadas orientaciones financieras. Lo que emergía era un sistema cada vez más sofisticado desde el punto de vista técnico, pero también más expuesto a bloqueos en los temas políticamente más conflictivos.

La pandemia del COVID profundizó esa tensión entre densidad institucional y fragilidad política. Durante 2020, y parte de 2021, el proceso continuó mediante sesiones virtuales e informales, pero sin adopción de decisiones, precisamente por las dudas sobre su inclusividad. Al mismo tiempo, la Cumbre sobre la Ambición Climática (*Climate Ambition Summit*) de 2020 funcionó como plataforma para presentar nuevos anuncios de NDC y objetivos de neutralidad, confirmando una característica nueva del proceso. Cuando el espacio formal se ralentiza, la acción climática se desplaza parcialmente hacia cumbres políticas, foros paralelos y dinámicas voluntarias. Glasgow marcó el retorno a la presencialidad y cerró definitivamente el *rulebook* de París, combinando la negociación formal con un denso ecosistema de anuncios paralelos, alianzas y liderazgo político externo al texto negociado.

En este contexto, tanto las presidencias de las COP como el Secretariado Ejecutivo de la CMNUCC han ido adaptando progresivamente los formatos de interacción para integrar esta pluralidad de actores y dimensiones. El Diálogo de Talanoa introdujo dinámicas más inclusivas inspiradas en prácticas deliberativas, mientras que conferencias más recientes, como Dubái, desarrollaron espacios orientados a la presentación de soluciones concretas, con un énfasis creciente en datos, resultados y escalabilidad. La COP dejó de ser únicamente un lugar donde se adoptaban decisiones, y pasó a ser también una plataforma para la exhibición de compromisos, construcción de narrativas y de coordinación de los esfuerzos de acción más allá del texto negociado.

Esta evolución hacia una **gobernanza policéntrica** no implica solo una multiplicación de actores, sino también una ampliación progresiva de la propia agenda climática. La

incorporación de temas como género, comercio, seguridad o transición justa refleja la creciente interdependencia entre el cambio climático y otras dimensiones políticas. Ya en Glasgow se abrieron nuevos programas de trabajo, el Objetivo Global de Adaptación (*Global Goal on Adaptation*, GGA) y el Programa de Trabajo de Mitigación (*Mitigation Work Programme*, MWP), se lanzó el Glasgow Dialogue sobre pérdidas y daños, se inició el proceso para aprobar el Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado de Financiación y se abrió un Diálogo Anual sobre Acción Oceánica. En 2022, Sharm el-Sheikh amplió todavía más esa agenda con el Programa de Trabajo sobre Transición Justa (JTWP) y el Diálogo de Sharm el-Sheikh sobre el artículo 2.1(c), relativo a la coherencia de los flujos financieros con trayectorias bajas en emisiones y resilientes. Dubái añadió la implementación del Balance Mundial (*Global Stocktake*), el Marco del Objetivo Global de Adaptación, la puesta en marcha del Programa de Trabajo sobre Transición Justa y nuevos diálogos sobre montañas y cambio climático e infancia. En Belém, en 2025, esta expansión temática alcanzó un punto de saturación considerable, con hasta ocho propuestas adicionales de inclusión en agenda antes incluso del inicio de la conferencia.

Algunos de los expertos entrevistados subrayan que esta ampliación de temas a tratar tiene un coste político y operativo. Un asesor en materia de cambio climático en el Pacífico (e7) señala que la acumulación de temas puede generar dinámicas de bloqueo ya que algunos países utilizan estratégicamente la introducción de nuevos puntos en agenda para ralentizar las negociaciones o desplazar el foco de cuestiones especialmente sensibles. A partir de su experiencia en el diálogo sobre el Océano en la COP26, explica que estos espacios permiten compartir conocimiento y visibilizar problemáticas específicas, pero no siempre se traducen en decisiones concretas dentro del proceso formal. La distancia entre participación e incidencia se convierte así en una de las tensiones constitutivas del régimen climático internacional.

A ello se suman otras dimensiones conflictivas, como la disputa por las narrativas públicas del proceso. El responsable de políticas climáticas de una ONG europea (e12) ilustra esta tensión con un episodio significativo ocurrido en Madrid, cuando varias empresas petroleras compraron portadas completas en medios de comunicación para posicionar sus intereses en el contexto de la COP. La reacción pública de Pablo Iglesias, entonces líder de Unidas Podemos, denunciando públicamente esta estrategia (su reacción se enfocó en desenmascarar el poder de estas empresas para influir en el discurso público y en la agenda política, criticando la contradicción de que los mayores emisores financiaran o se posicionaran como líderes en una conferencia climática) puso de relieve hasta qué punto estos actores son capaces de influir no solo en los márgenes del proceso, sino también en la forma en que este se presenta y se interpreta políticamente. La gobernanza climática contemporánea no se desarrolla, por tanto, únicamente en los espacios formales de negociación, sino también en un entorno más amplio donde se disputan legitimidades, marcos de interpretación e influencia pública.

Propuestas recientes, como las impulsadas en la COP30, reflejan intentos de rearticular el sistema. Por un lado, mediante la creación de espacios de diálogo político entre negociadores para abordar cuestiones altamente politizadas que bloquean la agenda formal. Por otro, mediante la reestructuración de la Agenda Global de Acción a partir de los resultados del Balance Mundial (GST) aprobado en la COP28, con el objetivo de estrechar los márgenes entre negociación e implementación. La propia decisión *Mutirão* en Belém ilustra esta lógica, al agrupar cuestiones muy distintas, como el artículo 9.1, las

medidas comerciales unilaterales, el Informe de Síntesis de las NDC 3.0 y los Informes Bienales de Transparencia (BTR), en un mismo paquete de consultas, intentando gestionar simultáneamente la saturación procedimental y la presión política.

El resultado es un modelo de gobernanza climática más amplio y dinámico, pero también más complejo. Esta configuración amplía la capacidad de acción al incorporar nuevos actores, más escalas de intervención y una agenda más conectada con la realidad política y económica contemporánea. Pero introduce al mismo tiempo riesgos de fragmentación, solapamiento y falta de coherencia. La gobernanza policéntrica gana capacidad para conectar el clima con otras cuestiones como la transición justa, el Océano, las cuestiones de género, las finanzas, los bosques o la seguridad energética. Pero, al mismo tiempo, multiplica los puntos de congestión y aumenta la distancia entre la producción discursiva y la implementación efectiva.

En última instancia, esta evolución no supone la sustitución de la CMNUCC sino su reconfiguración. El centro multilateral permanece, pero cada vez más rodeado de periferias activas que producen acción, presión, conocimiento y legitimidad por lo que el régimen climático internacional se vuelve más abierto y potencialmente más eficaz en algunos ámbitos, pero también más difícil de coordinar y más expuesto a tensiones entre pluralidad y coherencia.

El carácter relacional del proceso

El funcionamiento del régimen climático internacional no se puede comprender únicamente a partir de sus estructuras formales. Conforme se avanza en el análisis de la memoria histórica emerge de manera recurrente una dimensión relacional que atraviesa el proceso. Las negociaciones climáticas se configuran como espacios sociales en los que las interacciones personales, las dinámicas informales y los procesos de socialización desempeñan un papel central.

Un negociador experto de pequeños Estados insulares en desarrollo (e16) lo expresa de manera directa afirmando en su entrevista que “son las personas las que negocian, los Estados no negocian con Estados”. Es decir, aunque las posiciones están formalmente definidas a nivel estatal, su articulación concreta depende de individuos que operan bajo condiciones de presión, incertidumbre y, en muchos casos, una intensa carga emocional. Ansiedad, fatiga o tensión no son elementos periféricos, sino componentes estructurales de la negociación.

Desde esta perspectiva, la construcción de relaciones interpersonales adquiere una función estratégica. Los espacios informales, una pausa para el café, una conversación fuera de sala, permiten aliviar la presión generando confianza y facilitando intercambios más flexibles. Es en estos entornos donde, en muchas ocasiones, se desbloquean posiciones aparentemente rígidas. Estas dinámicas pueden interpretarse a la luz del concepto de socialización desarrollado por Gaxie que, explica, como los actores no solo negocian, sino que aprenden a comportarse dentro del sistema, interiorizando normas, códigos y formas de interacción que permiten su integración en la comunidad negociadora.

Más allá de la construcción de confianza, las interacciones informales cumplen también una función cognitiva. Un asesor en materia de cambio climático en la región del Pacífico entrevistado (e7) subraya que permiten interpretar las posiciones reales de los Estados. A través de estas conversaciones informales es posible distinguir entre la posición oficial y el margen efectivo de maniobra. Algunas líneas rojas pueden, en determinados contextos, abrirse a procesos de negociación progresiva mediante persuasión y otras permanecer inamovibles. Esta capacidad de lectura del contexto y de los actores refleja la existencia de un capital relacional, construido a través de la experiencia acumulada en el proceso.

De manera similar, una experta internacional en el proceso climático (e15) relata cómo, en 2011, en el marco de la preparación de la hoja de ruta post-Kioto, se organizó una reunión de alto nivel centrada en cuestiones jurídicas particularmente complejas. A pesar de la densidad técnica de los temas tratados, estos se presentaron en un formato deliberadamente distendido, incluyendo un documento con elementos visuales como emojis, lo que contribuyó a rebajar la tensión y facilitar el intercambio entre las partes. Asimismo, la elección de Madrid como sede resultó estratégica. El entorno urbano, con amplias opciones de ocio, favoreció la creación de espacios informales que permitieron prolongar las conversaciones fuera de los ámbitos estrictamente formales, contribuyendo así al avance del proceso negociador.

Sin embargo, esta dimensión relacional opera dentro de límites estructurales definidos por las propias instituciones estatales. Un experto en política climática de la India con experiencia en negociaciones internacionales (e1) describe situaciones en las que negociadores reciben instrucciones directas desde sus sedes de gobierno para corregir posiciones o comportamientos, lo que evidencia la limitada autonomía individual. Esta tensión remite a la distinción weberiana entre actores políticos y aparato administrativo donde los individuos desempeñan un papel relevante, pero su acción está enmarcada por mandatos políticos que delimitan su margen de decisión.

Al mismo tiempo, el proceso climático no se limita a la interacción entre Estados. Comprender las posiciones de otros actores, como ONG, empresas, gobiernos subnacionales o pueblos indígenas, resulta igualmente necesario para interpretar el contexto negociador. Aunque estos actores no siempre participan de manera directa en la toma de decisiones, forman parte del ecosistema relacional del proceso. En este sentido, los eventos paralelos y otros espacios informales de las COP funcionan como nodos de interacción que facilitan la circulación de información, la construcción de alianzas y la articulación de posiciones.

Estas dinámicas pueden entenderse también desde el enfoque de redes de políticas de Marsh y Smith, según el cual las interacciones repetidas entre actores contribuyen a institucionalizar creencias, valores y formas de comportamiento. Las COP no son únicamente espacios de decisión, sino también entornos en los que se reproducen y transforman estas redes, moldeando progresivamente las posiciones de los participantes.

La importancia de estas redes y liderazgos se hace especialmente visible en momentos de inflexión del proceso. Un exdirector de una ONG española (e13) destaca cómo determinadas intervenciones externas, como las declaraciones del Banco de Inglaterra sobre riesgos climáticos en el sistema financiero o la encíclica Laudato Si del Papa Francisco, han contribuido a reconfigurar el marco de referencia del debate climático. Este tipo de episodios puede interpretarse a través de la noción de dominación carismática de

Weber, en la medida en que ciertos actores, por su autoridad simbólica, logran influir en la orientación del sistema más allá de los canales formales. De forma similar, un experto en política climática (e5) recuerda la COP30 de Belém como un momento en el que, pese al escepticismo generalizado, se produjeron avances significativos, reflejando el papel del impulso político (*momentum*) político y de configuraciones contingentes de actores y contextos.

No obstante, varios entrevistados introducen un contrapunto relevante. Un experto en política climática de la India con experiencia en negociaciones internacionales (e1) advierte que, si bien las dinámicas individuales influyen, no deben ser sobreestimadas. Los negociadores representan posiciones estatales definidas y operan dentro de marcos institucionales que siguen siendo determinantes. La dimensión relacional no sustituye a las estructuras formales, sino que coexiste con ellas en una relación de tensión constante.

Esta dimensión relacional se ha vuelto aún más relevante a medida que el régimen climático ha ganado en complejidad. Tras el Acuerdo de París, las COP no solo gestionan decisiones políticas, sino también textos altamente técnicos, múltiples espacios paralelos de negociación y una creciente diversidad de actores y expectativas. En este contexto, las relaciones informales no han perdido importancia, al contrario, se han vuelto esenciales para manejarse en un sistema más denso. Episodios como el cierre del *rulebook* en Katowice, los bloqueos de Madrid, las negociaciones de madrugada en Dubái o el complejo desenlace de Belém ilustran que, detrás de la arquitectura formal, el proceso sigue dependiendo en gran medida de la capacidad de construir confianza, interpretar posiciones y detectar espacios de compromiso.

La pandemia del COVID19 confirmó esta dimensión, precisamente por contraste. Durante el periodo en que las negociaciones se trasladaron a formatos virtuales, el proceso pudo mantener cierta continuidad informativa, pero no reproducir las dinámicas informales que permiten negociar de manera efectiva. Las preocupaciones sobre la inclusividad limitaron la adopción de decisiones en estos formatos, y la ausencia de interacción espontánea dificultó la construcción de espacios de confianza. Según una experta que trabajó en la CMNUCC (e2), muchos de los avances que se producen en las COP dependen precisamente de estos espacios informales. El retorno a la presencialidad en Glasgow reactivó no solo las negociaciones formales, sino también el ecosistema relacional que hace posible alcanzar acuerdos.

En conjunto, el carácter relacional del proceso no constituye un elemento accesorio, sino una dimensión estructural del funcionamiento del régimen climático. Es en la intersección entre normas formales, dinámicas informales y relaciones personales donde se configura, en última instancia, la posibilidad del acuerdo.

4.2. CRISIS DE RESULTADOS Y LÍMITES DEL MODELO

Avances incrementales y tensiones persistentes

Las COP más recientes ilustran un patrón recurrente en la evolución del régimen climático internacional, caracterizado por la coexistencia de avances significativos y limitaciones estructurales persistentes. Este patrón no emerge de forma repentina, sino que se consolida progresivamente desde la fase de implementación del Acuerdo de París.

Katowice representó un éxito institucional claro al permitir cerrar la mayor parte del paquete operativo o del *rulebook* del Acuerdo de París. Sin embargo, Madrid evidenció que esta consolidación procedimental no resolvía los desacuerdos políticos de fondo, especialmente en torno a los mercados de carbono, la financiación de largo plazo o el nivel de ambición.

Glasgow volvió a marcar un punto de inflexión al completar el *rulebook* pendiente e introducir, por primera vez, lenguaje sobre reducción gradual del carbón sin abatimiento y eliminación progresiva de subsidios ineficientes a combustibles fósiles, al tiempo que abría nuevos frentes en adaptación, pérdidas y daños y financiación. Pero, como destaca una negociadora en la junta ejecutiva del Mecanismo de Desarrollo Limpio (e19), no ha sido lo suficientemente ambiciosa en mitigación y tuvo lugar en un contexto de post pandemia con un presupuesto muy reducido por parte de todos los Ministerios.

Sharm el-Sheikh combinó un logro histórico al aprobar el fondo de pérdidas y daños con resultados más limitados en mitigación. Dubái cerró el Primer Balance Mundial (*Global Stocktake*) e introdujo la referencia a la transición para alejarse de los combustibles fósiles, dejando sin resolver aspectos importantes sobre su interpretación y sobre los medios de implementación. Bakú, en 2024, avanzó en la presentación del Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado (NCQG) de financiación climática y en la operativa del artículo 6 en relación con los mercados del carbono, pero no logró acuerdos en aspectos clave como el seguimiento del GST o modelos y elementos de adaptación y transición justa. Belém, finalmente, confirmó un régimen que sigue produciendo decisiones, pero bajo niveles crecientes de saturación procedimental, conflicto político y contestación sobre la legitimidad de algunos resultados. De la COP30 cabe destacar la aprobación del Mecanismo de Acción de Belém (BAM) para una Transición Justa. El patrón - progreso incremental acompañado de tensiones no resueltas, se ha consolidado como una característica estructural del régimen climático internacional.

En relación a los ejes centrales del régimen climático internacional, en el ámbito de la mitigación continúa la persistencia de una brecha entre los compromisos asumidos por los Estados y las reducciones de emisiones necesarias para limitar el calentamiento global a 1,5 °C. Tras París, el régimen ha desarrollado instrumentos cada vez más sofisticados para ejercer presión y seguimiento, destacando los marcos temporales comunes (*common time frames*), el marco reforzado de transparencia, el Balance Mundial (GST) o los informes de síntesis de los NDC. Glasgow introdujo un lenguaje inédito sobre el uso del carbón y los subsidios a los combustibles fósiles, y lanzó el Programa de Trabajo de

Mitigación (MWP). Dubái fue más allá al realizar un llamamiento para triplicar las energías renovables, duplicar la eficiencia energética y avanzar hacia una transición fuera de los combustibles fósiles en los sistemas energéticos. Sin embargo, estos avances no se han traducido en una senda multilateral claramente ejecutable. Ni Bakú logró acordar cómo operacionalizar los resultados del Balance Mundial, ni Belém consiguió incluir referencias consensuadas a la salida de los combustibles fósiles o a la reversión de la deforestación en sus decisiones finales. En este sentido, la mitigación parece avanzar más en el plano del lenguaje político acumulado que en la construcción de mecanismos efectivos de implementación. Como ha señalado reiteradamente Simon Stiell, secretario ejecutivo de la CMNUCC, el proceso multilateral ha contribuido a reducir la trayectoria de emisiones desde escenarios cercanos al aumento de 5 °C a niveles próximos a un aumento de 3 °C, pero sigue siendo insuficiente si tenemos en cuenta las conclusiones de la ciencia.

En el ámbito de la adaptación, la evolución ha seguido una lógica distinta. Si París le otorgó una mayor centralidad política, el periodo posterior se ha orientado a traducir esa centralidad en marcos operativos. Katowice avanzó en las Comunicaciones sobre la Adaptación (ADCOM). Glasgow lanzó el Programa de trabajo de Glasgow-Sharm el-Sheikh sobre el Objetivo Mundial de Adaptación, que tuvo su desarrollo en Sharm el-Sheikh. Dubái adoptó finalmente el Marco de los EAU para la Resiliencia Climática Global, con el objetivo de reducir la vulnerabilidad y mejorar la resiliencia para 2030, y el Programa de Trabajo EAU-Belém (2024-2025), para el desarrollo de métricas y componentes técnicos para medir los progresos.

Bakú dio continuidad al trabajo sobre indicadores. Sin embargo, Belém evidenció la fragilidad política de esta agenda, con controversias sobre el proceso de adopción del marco y críticas a la pérdida de contenido técnico acumulado en el desarrollo de los indicadores. A diferencia de la mitigación, la adaptación plantea mayores dificultades para construir métricas universalmente comparables, precisamente por su carácter contextual y dependiente de vulnerabilidades específicas. Además, la agenda de adaptación sigue enfrentando importantes limitaciones económicas, con flujos financieros insuficientes y difíciles de rastrear, lo que reduce su efectividad práctica.

La cuestión de pérdidas y daños ha experimentado una evolución particularmente significativa, pasando de una posición marginal a una posición de mayor importancia en el régimen climático internacional. Madrid estableció la Red de Santiago, para conectar a países en desarrollo vulnerables con expertos y organizaciones para brindar asistencia técnica crucial con el fin de prevenir, minimizar y abordar las pérdidas y daños provocados por el cambio climático. ; Glasgow lanzó el Diálogo de Glasgow sobre Pérdidas y Daños (Glasgow Dialogue) para discutir la financiación de actividades que eviten, minimicen y aborden los daños causados por el cambio climático, pero sin alcanzar todavía un mecanismo financiero concreto que se aprobó en Sharm el-Sheikh. Dubái supuso la operatividad del Fondo de Pérdidas y Daños con las primeras contribuciones, y Bakú avanzó en sus arreglos institucionales. Por último, en Belém concluyó la revisión del Mecanismo Internacional de Varsovia para Pérdidas y Daños. Sin embargo, esta secuencia de avances institucionales no ha resuelto la cuestión clave de la escalabilidad, previsibilidad y suficiencia de los recursos disponibles. El reconocimiento político no se ha traducido, todavía, en una capacidad material de respuesta acorde a las necesidades.

Por último, la financiación climática se ha consolidado como uno de los principales focos de tensión del régimen climático internacional. El incumplimiento del objetivo de movilizar 100.000 millones de dólares anuales erosionó la confianza entre países desarrollados y en desarrollo, y condicionó las negociaciones posteriores. Glasgow inició el proceso para definir un Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado (NCQG). En Sharm el-Sheikh fue ampliado el debate hacia la coherencia de los flujos financieros (artículo 2.1.c) y la reforma de los bancos multilaterales de desarrollo, agenda que se mantuvo en Dubái. Definitivamente, Bakú adoptó el NCQG, que contempla una cifra de, al menos, 300.000 millones USD anuales de provisión pública para 2035, con esfuerzos para movilizar la financiación climática hacia 1,3 billones USD anuales. La adopción de este objetivo se consideró insuficiente por parte de muchos actores, especialmente en relación con las necesidades estimadas y las demandas de los países más vulnerables. En Belém, la discusión se desplazó hacia los problemas de implementación, incluyendo la complejidad burocrática de los fondos, las dificultades de acceso y la necesidad de mejorar la previsibilidad y calidad de la financiación.

La persistencia de brechas en la implementación de instrumentos y herramientas en los tres ejes ponen de manifiesto desacuerdos estructurales en torno a principios fundamentales del régimen climático internacional como la equidad, la responsabilidad histórica y la distribución de los costes de la transición. El resultado es un sistema que sigue siendo capaz de producir avances, pero que lo hace de manera fragmentada, incremental y con creciente contestación.

Un régimen más inclusivo, pero crecientemente cuestionado

La expansión del régimen climático internacional posterior a la aprobación del Acuerdo de París ha ido acompañada de una percepción cada vez más extendida de sus límites estructurales. Es evidente que el sistema es, de manera simultánea, más inclusivo, más dinámico y abierto a nuevos actores. Pero también, cada vez más cuestionado por su capacidad para producir resultados alineados con las evidencias científicas y los llamamientos de urgencia. A medida que el régimen se amplía y se densifica, también se hacen más visibles sus dificultades para traducir esa complejidad en resultados efectivos.

Esta **crisis de resultados** se ve agravada por la propia evolución organizativa del sistema. La fase de implementación del Acuerdo de París ha implicado una expansión significativa de marcos, programas de trabajo, diálogos y obligaciones de transparencia (con obligaciones crecientes de monitoreo, reporte y revisión de compromisos). Sin embargo, esta expansión ha tenido efectos ambivalentes como demostró la COP30 de Belém. Estas cuestiones han venido acompañadas de mayores costes administrativos, estructuras burocráticas más complejas y arreglos logísticos que, en ocasiones, dificultan más que facilitan la implementación, especialmente para los países con menores capacidades institucionales.

En paralelo, las tensiones procedimentales se han vuelto más visibles. Si Madrid ya había evidenciado las limitaciones del sistema mediante el arrastre de múltiples cuestiones sin resolver a la siguiente COP, en parte por la aplicación de la regla 16 de los procedimientos de la CMNUCC (establece que cualquier punto de la agenda de una sesión ordinaria cuya

consideración no haya sido completada se incluirá automáticamente en la agenda de la siguiente sesión ordinaria, salvo que la COP decida lo contrario), Belém tuvo un momento crítico en su plenario final. Varios países denunciaron el uso del mazo aprobando algunas cuestiones del orden del día sin el reconocimiento de la negativa de algunas Partes, lo que generó un cuestionamiento de la legitimidad del proceso decisorio. La reacción institucional, incluida la invitación al Secretariado Ejecutivo para desarrollar buenas prácticas que refuercen la previsibilidad y legitimidad, refleja que el problema no reside tanto en la existencia del régimen climático internacional como en las condiciones bajo las cuales, en un contexto de presión política y agendas saturadas, se adoptan decisiones cada vez más controvertidas.

A pesar de estas tensiones, el proceso ha mostrado una notable resiliencia. La evolución de la posición de Estados Unidos constituye un ejemplo significativo. Su retirada del Acuerdo de París durante la primera administración Trump (2017-2021) y, más recientemente, el anuncio de la retirada de la CMNUCC en 2026 (cuya viabilidad jurídica interna ha sido objeto de debate) podrían haber tenido un profundo efecto desestabilizador. Sin embargo, como señala Peter Betts, no se produjo un efecto dominó. Más bien, estos movimientos reforzaron la determinación de otros actores de sostener el proceso multilateral, lo que sugiere que el régimen ha alcanzado un cierto grado de robustez institucional.

Varios entrevistados en el desarrollo de este análisis coinciden en señalar que la CMNUCC, tradicionalmente, ha sido objeto de críticas por su lentitud. No obstante, esta característica puede interpretarse como una condición estructural más que como una disfunción. El proceso debe acomodar intereses profundamente divergentes y su lógica incremental, basada en la acumulación de avances parciales, ha permitido generar transformaciones significativas a lo largo del tiempo. Sin embargo, este mismo rasgo adquiere una dimensión distinta en el contexto actual.

La creciente politización del cambio climático ha transformado el entorno en el que opera el régimen climático internacional. A diferencia de etapas anteriores, los gobiernos son plenamente conscientes de las implicaciones económicas, industriales y sociales de sus compromisos climáticos. Esta mayor sensibilidad ha endurecido las posiciones negociadoras y reducido los márgenes de compromiso, dificultando la adopción de acuerdos ambiciosos. Al mismo tiempo, la acción climática se encuentra cada vez más entrelazada con dinámicas geopolíticas más amplias, tensiones energéticas, disputas comerciales, competencia tecnológica o debates sobre financiación y deuda, que reconfiguran el terreno de la gobernanza climática y desplazan parcialmente algunos debates hacia otros foros internacionales.

En este contexto, el papel de la presidencia de las COP ha adquirido una relevancia creciente. Como una experta que trabajó en la CMNUCC (e2) subraya que el liderazgo de la presidencia puede influir decisivamente en los resultados. La comparación entre distintas conferencias resulta ilustrativa. Sharm el-Sheikh es un ejemplo de gestión disfuncional, con una presidencia percibida como poco transparente, que concentró los temas políticos en la segunda semana, que ejerció presión sobre determinados actores y debilitó el trabajo técnico. En contraste, la presidencia de Dubái destaca por su mayor capacidad estratégica, rodeándose de asesores experimentados y trabajando en estrecha coordinación con el Secretariado Ejecutivo de la CMNUCC para equilibrar visibilidad

política y ambición climática, generando el *momentum* necesario para desbloquear negociaciones clave, incluida la operativa del fondo de pérdidas y daños.

Más allá del papel de la presidencia, el Secretariado Ejecutivo de la CMNUCC se confirma como un actor con funciones cada vez más complejas, situado en la intersección entre la facilitación técnica, la gestión institucional y el impulso político. Por un lado, enfrenta desafíos operativos significativos. El aumento del número de temas en agenda y la creciente densidad del proceso han generado una percepción generalizada de que el sistema se ha vuelto difícil de gestionar. La reacción ha consistido en introducir ajustes incrementales orientados a mantener la operatividad del sistema con la reorganización de grupos de contacto, el uso más sistemático de consultas informales o la adopción simultánea de decisiones por distintos órganos.

Por otro lado, afronta limitaciones estructurales por falta de recursos. El desarrollo de los mecanismos de transparencia, uno de los pilares del Acuerdo de París, ha generado cargas financieras superiores a las inicialmente previstas, obligando a depender en gran medida de la financiación voluntaria. Esta situación introduce una tensión estructural entre la ambición técnica del sistema y los recursos disponibles para sostenerlo.

En conjunto, estas dinámicas reflejan una transformación del régimen climático caracterizada por la coexistencia de mayor inclusividad, creciente complejidad institucional y una presión política intensificada. El sistema sigue siendo capaz de adaptarse mediante ajustes incrementales, pero lo hace en un contexto donde sus límites operativos y su capacidad para producir resultados efectivos son cada vez más visibles.

Una crisis de resultados más que de legitimidad

De las entrevistas realizadas para la elaboración del análisis, se puede concluir que el régimen climático internacional no atraviesa una crisis de legitimidad, sino una crisis de resultados. La CMNUCC continúa siendo el único marco universalmente reconocido para la gobernanza climática y no se cuestiona seriamente su papel como espacio de referencia. Incluso las posiciones más críticas no pretenden dismantelar el sistema, sino reforzarlo o complementarlo.

En la misma línea, posiciones como las de Christiana Figueres, ex-secretaria ejecutiva de la CMNUCC (2010-2016), se insertan en esta lógica de mejora. De manera similar, la proliferación de iniciativas paralelas o foros alternativos responde principalmente a la necesidad de acelerar la acción climática, no a sustituir el marco multilateral. Sin embargo, esta legitimidad formal coexiste con una creciente frustración respecto a la capacidad del sistema para producir resultados a la altura de la urgencia climática.

Una primera tensión estructural deriva del propio alcance del mandato de la CMNUCC. Según un experto en política climática de la India con experiencia en negociaciones internacionales (e1), la equidad sigue siendo el principio organizador del régimen, pero la capacidad de la COP para abordar las desigualdades estructurales del sistema internacional es necesariamente limitada. Existe, por tanto, un desajuste entre un mandato formalmente acotado y una agenda que se ha ido expandiendo progresivamente hacia cuestiones cada vez más complejas, en ocasiones con implicaciones que trascienden el ámbito estrictamente climático.

En esta línea, un antiguo negociador de la Unión Europea (e6) recuerda que debates como el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas (CBDR)” o las referencias al colonialismo han estado presentes desde el origen del proceso. Forman parte de su estructura discursiva y seguirán siéndolo. No obstante, su existencia no ha impedido históricamente el avance del régimen. La cuestión clave no es su presencia, sino su capacidad de bloqueo. En la práctica, existe una comprensión implícita de que la CMNUCC no puede resolver por sí sola las dimensiones más profundas de la justicia internacional, y que un acuerdo climático no equivale a un acuerdo global sobre todas las desigualdades del sistema.

A estas tensiones sustantivas se suman limitaciones institucionales derivadas del propio diseño del régimen climático internacional. La regla del consenso y la centralidad de la soberanía estatal, que constituyen la base de su legitimidad, imponen restricciones significativas a la ambición y a la capacidad de reforma del mismo sistema. Como señalan varios entrevistados, incluso los debates sobre posibles cambios en el funcionamiento del sistema tienden a quedar bloqueados por esta misma lógica, lo que refuerza la inercia institucional.

Estas limitaciones se manifiestan también en el plano operativo. Una responsable de proyectos en la CMNUCC (e10) señala, por ejemplo, las dificultades crecientes en la gestión de acreditaciones en las COP, en un contexto de aumento sostenido de la participación y fenómenos de *party overflow* que desbordan las capacidades organizativas (las acreditaciones bajo este término suponen la inclusión de acreditados secundarios que acompaña a la delegación oficial de un país. Actúan como asesores, expertos o representantes regionales, pero sin las credenciales de negociación plenas).

Del mismo modo, un negociador de pequeños Estados insulares en desarrollo (e16) describe un proceso marcado por agendas cada vez más extensas, intentos fallidos de racionalización y decisiones adoptadas sin una consideración clara de sus implicaciones presupuestarias. Esta dinámica conduce a una reasignación constante de recursos y a una dependencia creciente de presupuestos suplementarios, percibidos como instrumentos poco eficaces. En su opinión, el presupuesto debería desvincularse de la negociación política para evitar su uso como moneda de cambio.

En conjunto, el régimen climático mantiene una base de legitimidad sólida y una capacidad significativa para generar acuerdos, desarrollar marcos normativos y movilizar a una amplia diversidad de actores. No obstante, enfrenta dificultades crecientes para traducir estos avances en transformaciones estructurales a la escala y velocidad que exige la crisis climática. La cuestión central no es, por tanto, la validez del sistema sino su eficacia en un contexto de urgencia creciente.

4.3. UNA NUEVA FASE DE LA CMNUCC

De la negociación a la implementación: un desplazamiento incompleto

Las señales políticas recientes del proceso apuntan a un cambio de fase en el régimen climático. Las cartas de la Presidencia de la COP30 lo formulan de manera explícita, “el

foco debe situarse en la implementación”. Tras la adopción del Acuerdo de París y la consolidación de sus normas de implementación (*rulebook*), el desafío ya no reside principalmente en negociar nuevos marcos normativos sino en convertirlos compromisos existentes en transformaciones reales.

La evolución del proceso posterior a la aprobación del Acuerdo de París refleja este desplazamiento. Marrakech se orientó a activar el trabajo técnico del acuerdo, Bonn, bajo la presidencia de Fiji, y Katowice a completar su arquitectura operativa, Glasgow a cerrar los elementos pendientes del *rulebook* y Sharm el-Sheikh se presentó explícitamente como una COP para la implementación o *implementation COP*. Sin embargo, este tránsito no ha sido lineal y, a medida que la implementación ha ido tomando más protagonismo, también han proliferado espacios intermedios programas de trabajo, diálogos, hojas de ruta o consultas presidenciales que no constituyen implementación material en sentido estricto, pero tampoco responden a una lógica puramente normativa. Esto tiene como resultado un modelo que continúa negociando mientras intenta, simultáneamente, organizar su propia implementación.

Este diagnóstico es compartido por múltiples actores del proceso. Un antiguo negociador de la Unión Europea(e6) subraya que el marco ya está definido, la CMNUCC y el Acuerdo de París, y advierte que insistir en nuevas negociaciones podría, en el contexto geopolítico actual, incluso erosionar la ambición existente. Desde esta perspectiva, el reto principal no es normativo, sino de ejecución, sobre todo ante una brecha entre compromisos y realidad que sigue ampliándose.

No obstante, este desplazamiento hacia la implementación se produce en un entorno de creciente saturación institucional que limita su efectividad. La acumulación de mandatos, temas y procesos ha densificado la agenda hasta niveles difíciles de gestionar. Según una experta que trabajó en la CMNUCC (e2), cada COP hereda un volumen significativo de cuestiones no resueltas, lo que reduce el margen para abordar nuevas prioridades. En la práctica, una parte sustancial del trabajo se orienta a reorganizar, reagrupar o posponer temas, más que a resolverlos.

La COP30 en Belém ilustra con claridad estas limitaciones. Según el *Earth Negotiations Bulletin* (ENB), la conferencia comenzó con una agenda ya sobrecargada, requirió la agrupación de consultas presidenciales para gestionar múltiples conflictos simultáneamente y culminó en una decisión, el *Mutirão*, y en iniciativas complementarias de la Presidencia y la Agenda de Acción, como el Acelerador Global de Implementación y la Misión Belém para 1,5 °C, que fueron percibidas como insuficientes para responder plenamente a las conclusiones del Primer Balance Mundial. En paralelo, cuestiones clave como la hoja de ruta financiera hacia los 1,3 billones acordada en Bakú apenas fueron desarrolladas, y la Presidencia tuvo que recurrir a iniciativas externas a la decisión formal para avanzar en temas sensibles como los combustibles fósiles o la deforestación. Esto evidencia que, aunque la implementación se sitúa en el centro del discurso, el marco multilateral no siempre logra absorber políticamente todo lo que este exige.

Desde dentro del proceso, esta tensión se refleja también en la relación entre las Partes y el Secretariado Ejecutivo. Un negociador experto de pequeños Estados insulares en desarrollo (e16) destaca la alta capacidad técnica del Secretariado, pero subraya que su margen de actuación está estrictamente condicionado por los mandatos de las Partes. La consolidación del principio de que se trata de un “proceso impulsado por las Partes” ha

derivado, según su análisis, en dinámicas de microgestión que erosionan la confianza institucional. Al mismo tiempo, otros actores, como un antiguo jefe de negociación de Filipinas (e17), destacan el papel esencial del Secretariado Ejecutivo para preservar la memoria institucional y orientar a las Partes en la continuidad del proceso.

Este cambio de paradigma se desarrolla, además, en un contexto de creciente interdependencia entre la acción climática y otras dinámicas geopolíticas más amplias. Factores como la seguridad energética, la competitividad industrial o la reorganización de las cadenas de suministro están reconfigurando tanto el contenido como los espacios del debate climático. En este marco, cuestiones especialmente sensibles, como la reducción de los combustibles fósiles, tienden a desplazarse parcialmente hacia otros foros internacionales, donde las correlaciones de poder y los incentivos difieren de los de la CMNUCC. Este fenómeno no implica una pérdida de centralidad del régimen climático internacional, pero sí una redistribución funcional de la gobernanza climática.

Una experta internacional en el proceso climático (e15) subraya que, aunque la negociación formal es un elemento central del proceso, no es el único ni necesariamente el más relevante. A su juicio, lo que ocurre en torno a la negociación, los espacios paralelos, las interacciones informales y la agenda social, desempeña un papel cada vez más significativo para la acción climática, en muchos casos más ambicioso e incluso que el propio proceso intergubernamental. Considera que el escenario global actual debería actuar como un punto de inflexión para acelerar la revisión del modelo de las COP. Este debate no es nuevo, pero adquiere una urgencia particular en el momento actual. Desde su perspectiva, resulta necesario redimensionar el formato de las conferencias, reducir el “ruido” que rodea al proceso y reforzar su coherencia con los objetivos de la acción climática.

En particular, señala la necesidad de introducir mayor austeridad en las actividades que tienen lugar en la zona azul. La creciente exhibición y el despliegue asociado a algunas COP pueden proyectar una imagen de despilfarro, especialmente visible en casos recientes como Belém, que resulta difícilmente compatible con el mensaje del propio proceso.

Al mismo tiempo, reconoce el valor de las COP como espacio global de encuentro, “un congreso mundial del cambio climático” que permite ampliar el debate y visibilizar la acción. No obstante, plantea varias cuestiones críticas cuestionando si el modelo actual es sostenible en términos de costes, si no sería necesario priorizar mejor las temáticas en función de su contribución efectiva a la acción climática o si debería definirse con mayor claridad el público objetivo, dado que una parte significativa de los participantes ya está convencida de la necesidad de actuar.

En esta línea, propone simplificar el proceso, concentrando la negociación en los aspectos clave de la CMNUCC, mientras que el resto de la agenda podría orientarse más hacia el intercambio de información y conocimiento, incluso explorando fórmulas de decisión que no requieran unanimidad. Por último, señala una disfunción recurrente en la dinámica de las COP. La duración formal de dos semanas contrasta con el hecho de que los resultados se concentran en las sesiones finales que, en ocasiones, parecen desconectadas del trabajo previo. Esta desconexión refuerza la percepción de un proceso que requiere ajustes para mejorar su coherencia y eficacia.

En este contexto, los instrumentos intermedios, programas de trabajo, diálogos estructurados o espacios técnicos, han adquirido un papel central para sostener la dinámica del proceso. Según una experta que trabajó en la CMNUCC (e2), estos mecanismos permiten desbloquear situaciones de estancamiento y crear espacios de intercambio menos expuestos a la presión política directa. Sin embargo, su proliferación también implica un consumo creciente de tiempo y recursos, y puede generar tensiones con iniciativas impulsadas por las presidencias, como se evidenció en Belém.

En conjunto, el régimen climático se encuentra en una fase de transición en la que la implementación ha pasado a ocupar un lugar con mayor protagonismo en el discurso, pero no se ha traducido plenamente en una reorganización efectiva del sistema. El resultado es un desplazamiento incompleto ya que el régimen climático internacional sigue estructurado en torno a lógicas de negociación, mientras intenta adaptarse a un *momentum* que requiere más orientación hacia la ejecución, la coordinación y la entrega de resultados.

Hacia un modelo híbrido de gobernanza climática

El resultado de estas transformaciones es la configuración progresiva de un modelo híbrido de gobernanza climática. La CMNUCC mantiene su papel como núcleo normativo y espacio de legitimación universal. Sin embargo, la implementación efectiva de la acción climática se distribuye cada vez más en una constelación de actores, coaliciones y foros que operan tanto dentro como fuera del sistema multilateral.

Este modelo híbrido reorganiza también los tres pilares del régimen climático. La mitigación se desplaza parcialmente hacia coaliciones sectoriales y alianzas temáticas en ámbitos como la energía, el metano o los bosques. La adaptación sigue anclada en la CMNUCC, especialmente a través del Objetivo Global de Adaptación, pero se conecta cada vez más con agendas de resiliencia, sistemas de alerta temprana, planificación nacional, seguridad alimentaria y gestión del agua.

La financiación, por su parte, se sitúa en la intersección entre el régimen climático y debates estructurales más amplios: reforma de los bancos multilaterales de desarrollo, movilización de capital privado, deuda, alineación de flujos financieros y arquitectura financiera internacional.

El resultado no es una sustitución del marco multilateral, sino una redistribución funcional del trabajo climático entre un centro normativo universal y una periferia operativa más diversa, flexible y fragmentada. Las propias propuestas de la Presidencia de la COP30 reflejan esta evolución. Su duodécima carta plantea explícitamente un multilateralismo “a dos velocidades”. Por un lado, el espacio formal de negociación y, por otro, un espacio basado en coaliciones voluntarias (*coalitions of the willing*), más cercano a la Agenda Global de Acción, orientado a la implementación y alineado con las trayectorias definidas en el proceso multilateral.

En esta línea, un antiguo negociador de la Unión Europea (e6) describe la emergencia de *coalitions of doers* o configuraciones flexibles de actores, Estados, empresas, ciudades o instituciones financieras, que buscan avanzar en ámbitos específicos sin depender del consenso universal. Estas coaliciones permiten acelerar la acción, experimentar con

soluciones concretas y generar dinámicas de implementación más ágiles que las que ofrece el marco estrictamente intergubernamental.

Este desplazamiento se materializa en iniciativas que combinan dinámicas formales e informales. La Conferencia de Santa Marta, celebrada en abril de 2026, constituye un ejemplo ilustrativo de este modelo. Ante la dificultad histórica de abordar de forma directa la reducción de los combustibles fósiles en el marco formal, se articula un espacio basado en una coalición de voluntades que reúne más de 50 países, entre ellos España y la Unión Europea, junto a actores no estatales para abordar de forma concreta cómo avanzar en la salida de los combustibles fósiles. Este tipo de iniciativas no sustituye al proceso multilateral, sino que se apoya en avances previos, como la coalición COFFIS, el *Global Solidarity Levies Task Force*, los avances de Glasgow, la referencia a la *transition away* en Dubái o las propuestas de la Presidencia de la COP30, para intentar traducirlos en acciones más concretas.



Primera Conferencia Internacional para la Transición más allá de los Combustibles Fósiles., Santa Marta, 2026. Fuente: IISD/ENB | Kiara Worth.

No obstante, esta evolución también genera tensiones. Un antiguo jefe de negociación de las Filipinas (e17) advierte de dos riesgos principales asociados a estos espacios paralelos. En primer lugar, la posible marginalización de los países más pequeños y vulnerables, cuyo peso político podría verse reducido fuera del marco institucional de la CMNUCC. En segundo lugar, el riesgo de enviar señales contradictorias sobre el propio sistema multilateral en un contexto en el que actores clave como Estados Unidos ya proyectan incertidumbre. Desde esta perspectiva, el desarrollo de estas coaliciones podría contribuir, de forma no intencionada, a reforzar una gobernanza climática más fragmentada.

En conjunto, el modelo híbrido aumenta la capacidad de acción del sistema climático en determinados ámbitos, pero introduce nuevos desafíos en términos de coherencia, coordinación y legitimidad. Las nuevas claves del régimen climático internacional tienen que integrar la necesidad de negociar reglas comunes y articular de manera efectiva un ecosistema de gobernanza cada vez más distribuido sin erosionar la centralidad del marco multilateral.

Entre oportunidad, ambigüedad y fragmentación

Las interpretaciones sobre esta nueva fase del régimen climático internacional no son homogéneas. Un antiguo jefe de negociación y actual experto independiente en cambio climático y relaciones internacionales en la Unión Europea (e3) valora positivamente las iniciativas recientes para introducir cambios en el régimen, pero se plantea si estas transformaciones responden a una reconfiguración estructural del proceso o si se trata, en gran medida, de una adaptación discursiva sin cambios sustantivos en su funcionamiento.

La evolución de las últimas Conferencias refleja con claridad esta ambigüedad. Glasgow introdujo nuevas conversaciones sobre el carbón, los subsidios a los combustibles fósiles, el Océano y a la adaptación. Sharm el-Sheikh combinó una narrativa de implementación con fuertes tensiones políticas sobre la implementación de medidas de mitigación. Dubái incorporó la referencia a la *transition away* de los combustibles fósiles, pero dejando abiertas disputas sobre su traducción operativa. Bakú avanzó en los modelos de financiación y los mercados del carbono sin lograr un aterrizaje político claro del GST. Y Belém llevó más lejos la idea de una CMNUCC orientada a coordinar la implementación, aunque sin resolver cómo articular de forma coherente coaliciones voluntarias, Agenda Global de Acción y legitimidad multilateral.

En conjunto, el régimen parece avanzar hacia una fase caracterizada por reducir los esfuerzos para elaborar nuevos diseños jurídicos de gran alcance y más intentos para impulsar la implementación a través de marcos plurales. Sin embargo, persiste una incertidumbre estructural sobre la capacidad de acelerar la transformación o si, por el contrario, contribuirá a una mayor fragmentación del sistema.

Desde una perspectiva operativa, varios actores apuntan a una redefinición del propio papel de la negociación. Una experta en política climática que participa en negociaciones internacionales (e4) sostiene que la fase de grandes acuerdos normativos ha quedado atrás. En su opinión, la negociación debería volverse progresivamente más técnica y rutinaria, dado que los marcos fundamentales ya están establecidos. Al mismo tiempo, destaca que la expansión de la agenda climática hacia múltiples sectores abre espacios de avance en otros foros potencialmente más eficaces. No obstante, introduce una limitación relevante al explicar que muchos negociadores no participan directamente en la implementación, lo que puede generar una desconexión entre las posiciones negociadoras y las realidades operativas.

Desde otra perspectiva, un negociador experto de pequeños Estados insulares en desarrollo (e16) identifica en esta evolución una oportunidad para reducir algunas de las tensiones tradicionales entre el Norte y el Sur Global. Señala que iniciativas sectoriales, por ejemplo, en el ámbito forestal, pueden facilitar formas de cooperación más transversales. Sin embargo, insiste en que el proceso multilateral debe preservar su capacidad de generar sinergias globales y de estructurar la acción colectiva, recordando que las COP no implementan directamente, sino que orientan la implementación.

Sin embargo, un antiguo negociador en el Fondo Verde para el Clima y en el Fondo de Pérdidas y Daños(e18), incluso contando con una amplia trayectoria en fondos internacionales, se sorprendió del grado de politización presente en la gobernanza de estos instrumentos dentro de la CMNUCC, así como su estrecha imbricación con las dinámicas de negociación. A pesar de que estos fondos están concebidos formalmente

como órganos de implementación de las decisiones adoptadas en las COP, en la práctica, su funcionamiento se ve fuertemente condicionado por lógicas negociadoras que dificultan su operativa. El entrevistado recuerda, en este sentido, la presencia activa de negociadores en espacios de gobernanza de los fondos con el objetivo de ralentizar o matizar determinados avances, lo que evidencia las tensiones persistentes entre decisión e implementación.

Asimismo, subraya que las limitaciones estructurales de estos mecanismos, en particular la reducida dimensión de sus equipos técnicos y capacidades operativas (en ocasiones compuestos por apenas una quincena de personas), condicionan significativamente su alcance. Esta restricción contrasta con la escala y consolidación institucional de otros instrumentos financieros internacionales, como los vinculados al Banco Mundial, y contribuye a explicar las dificultades para posicionar estos fondos como vehículos plenamente eficaces y desplegados a gran escala dentro del sistema financiero climático internacional.

En última instancia, esta nueva fase del régimen climático se articula en torno a una tensión estructural difícil de resolver, la que existe entre universalidad y eficacia. Por un lado, la CMNUCC mantiene su foco central como marco legítimo, inclusivo y universal. Por otro, la producción efectiva de resultados depende cada vez más de dinámicas externas, menos inclusivas, pero potencialmente más ágiles.

Esta tensión no parece transitoria, sino constitutiva de la gobernanza climática contemporánea. Refleja tanto los límites del multilateralismo clásico frente a la urgencia climática, como su capacidad de adaptación a través de configuraciones más flexibles y distribuidas. El reto no radica en la eliminación de esta dualidad, sino gestionarla de forma que la diversificación de espacios de acción no erosione la coherencia ni la legitimidad del sistema en su conjunto.

CONCLUSIÓN: LOS RETOS DE LA MEMORIA CLIMÁTICA

El régimen climático internacional no puede entenderse solo como una sucesión de acuerdos. Su historia está hecha también de disputas, silencios, fracasos, aprendizajes y memorias incompletas.

1. PRESERVAR MEMORIAS INCOMPLETAS

Uno de los principales riesgos para el régimen climático no es únicamente la insuficiencia de ambición frente a la crisis climática, sino también la construcción progresiva de una narrativa oficial excesivamente lineal sobre su propia evolución. Una narrativa en la que los avances aparecen como inevitables, los consensos como naturales y los fracasos como episodios excepcionales o coyunturales, desvinculados de las tensiones estructurales que atraviesan el proceso desde sus orígenes.

Sin embargo, la historia de la CMNUCC muestra precisamente lo contrario. Los acuerdos climáticos se han construido tanto desde los consensos como desde los desacuerdos persistentes, los silencios estratégicos y los compromisos deliberadamente ambiguos. Preservar memorias incompletas implica reconocer que conceptos aparentemente estabilizados —como mitigación, adaptación o financiación— no son categorías técnicas neutras, sino campos de discrepancia política permanente en los que se entrecruzan interpretaciones distintas sobre responsabilidad, justicia, desarrollo y soberanía.

La memoria política del régimen constituye, en este sentido, un recurso estratégico. Define qué actores son considerados legítimos, qué demandas se interpretan como razonables y qué narrativas terminan consolidándose dentro del proceso multilateral. Recordar únicamente los consensos invisibiliza las asimetrías de poder, las tensiones entre el Norte y el Sur global y las controversias que han condicionado la arquitectura climática internacional.

Este carácter fragmentado y conflictivo de la memoria climática remite a dinámicas ampliamente estudiadas en la teoría de las políticas públicas. Como señalaba Charles Lindblom, los procesos políticos rara vez avanzan mediante diseños racionales plenamente coherentes. Más bien evolucionan a través de ajustes graduales, compromisos parciales y reacomodos sucesivos. Desde esta perspectiva, el régimen climático internacional puede entenderse no tanto como una arquitectura institucional diseñada de forma lineal, sino como una acumulación de respuestas incompletas frente a crisis sucesivas: las limitaciones del Protocolo de Kioto, el trauma político de Copenhague, el giro institucional del Acuerdo de París o la creciente centralidad de las pérdidas y daños.

La memoria del régimen no es, por tanto, únicamente una cuestión historiográfica. Es también una disputa sobre la manera de interpretar el pasado para definir los márgenes políticos del futuro.

2. LA HUMANIDAD DETRÁS DE LA NEGOCIACIÓN

Aunque la CMNUCC se expresa a través de textos jurídicos, decisiones técnicas y procedimientos diplomáticos, las negociaciones climáticas son, ante todo, un espacio profundamente humano. Bajo la aparente neutralidad del lenguaje multilateral operan emociones, percepciones, relaciones personales, agotamiento, desconfianza y dinámicas de reconocimiento político.

La diplomacia climática no puede entenderse exclusivamente como un ejercicio racional orientado a maximizar intereses definidos de manera objetiva. Como plantea Michel Crozier, la acción pública se configura a través de relaciones de poder, estrategias adaptativas y contradicciones permanentes. En el caso de la CMNUCC, esto se traduce en coaliciones cambiantes, tácticas procedimentales, bloqueos deliberados, alianzas coyunturales y negociaciones que, en numerosas ocasiones, se desarrollan bajo condiciones extremas de presión política y agotamiento físico.

Varias personas entrevistadas destacan precisamente esta dimensión humana como un elemento central para comprender el funcionamiento real de las COP. Quienes escuchan con atención durante las negociaciones descubren rápidamente que existen múltiples racionalidades coexistiendo al mismo tiempo, sin que puedan reducirse fácilmente a categorías de “correcto” o “incorrecto”. Las dificultades del proceso no derivan únicamente de diferencias políticas o científicas, sino también de barreras culturales, desigualdades estructurales, lenguajes técnicos no compartidos y formas distintas de entender el riesgo, el desarrollo o la justicia.

Desde esta perspectiva, la erosión de la confianza aparece como uno de los elementos más sensibles del régimen climático internacional. La falta de cumplimiento de compromisos financieros, la percepción de desigualdad en las responsabilidades de las Partes o las dificultades para incorporar conocimientos locales y experiencias diversas alimentan tensiones que no pueden resolverse únicamente mediante soluciones técnicas. Incluso la propia ciencia, presentada frecuentemente como una referencia objetiva y universal, se encuentra mediada por interpretaciones políticas, capacidades institucionales y desigualdades en la producción, circulación y comprensión del conocimiento.

Reconocer la humanidad del proceso no supone relativizar la urgencia climática ni reducir las negociaciones a dinámicas subjetivas. Al contrario, permite comprender por qué determinados términos se convierten en líneas rojas, por qué ciertos desacuerdos persisten durante décadas y por qué la legitimidad del régimen depende tanto de la calidad de las relaciones políticas como de la solidez de los acuerdos formales.

3. RETOS ACTUALES: LEGITIMIDAD, IMPLEMENTACIÓN Y FRAGMENTACIÓN

El régimen climático internacional atraviesa una transición histórica. Mientras la emergencia climática se acelera e intensifica la necesidad de implementar soluciones, el contexto geopolítico global se caracteriza por una creciente fragmentación del multilateralismo, tensiones estratégicas entre grandes potencias y una erosión progresiva de la confianza institucional.

En este escenario, los tres grandes pilares de la gobernanza climática enfrentan desafíos estructurales cada vez más difíciles de reconciliar. La mitigación requiere coherencia y transformación global, pero continúa dependiendo de decisiones soberanas adoptadas a escala nacional. La adaptación se ha consolidado como una prioridad indispensable para millones de personas, aunque no puede sustituir la necesidad de reducir emisiones. Y la financiación climática, concebida como fundamento político del equilibrio entre el Norte y el Sur global, enfrenta una profunda crisis de credibilidad derivada de promesas incumplidas, lentitud institucional y dificultades de acceso efectivo a los recursos.

La CMNUCC entra así en una fase en la que la cuestión central ya no consiste únicamente en negociar nuevos textos o ampliar compromisos formales, sino en sostener la legitimidad política del proceso como espacio universal de gobernanza climática y, al mismo tiempo, acelerar la implementación.

En este sentido, resulta útil recuperar la propuesta de una de las personas entrevistadas, que plantea evaluar las COP a través de tres criterios simultáneos: el criterio científico, el criterio de justicia y el criterio de viabilidad política. Los dos primeros remiten a la pregunta sobre qué sería necesario para responder adecuadamente a la crisis climática en términos de reducción de emisiones, adaptación y equidad global. El tercero se refiere a aquello que resulta políticamente alcanzable dentro de las condiciones reales de negociación.

Desde esta perspectiva, ninguna COP ha logrado superar plenamente los criterios científicos y de justicia, en la medida en que las emisiones continúan aumentando, las necesidades de adaptación siguen creciendo y los países más vulnerables continúan soportando impactos desproporcionados. Sin embargo, algunas conferencias sí han conseguido superar el criterio político al producir resultados considerados improbables o difíciles en su contexto histórico. Es el caso de la creación del Mecanismo Internacional de Varsovia sobre pérdidas y daños en la COP19, el acuerdo sobre el Fondo de Pérdidas y Daños en la COP27, el cierre del Acuerdo de París tras el fracaso de Copenhague o la inclusión del lenguaje sobre la transición para alejarse de los combustibles fósiles en Dubái.

El proceso de Santa Marta introduce una reflexión adicional sobre esta nueva fase. La primera Conferencia sobre la Transición para Abandonar los Combustibles Fósiles no fue concebida como un foro de negociación formal ni produjo resultados vinculantes, pero sí abrió un espacio plurilateral orientado a discutir cómo organizar, financiar y gestionar la reducción de la dependencia de los combustibles fósiles. Su valor político reside precisamente en desplazar la conversación desde el “si” hacia el “cómo”: cómo planificar

la transición, cómo abordar la dependencia fiscal, la deuda y los subsidios, cómo coordinar oferta y demanda, y cómo evitar que la transición reproduzca nuevas formas de desigualdad o extractivismo.

Santa Marta ilustra así tanto las posibilidades como los riesgos del modelo híbrido de gobernanza climática. Por un lado, muestra que las coaliciones de países y actores dispuestos pueden avanzar más rápido que los procesos basados en consenso universal, generando espacios más flexibles para abordar temas que durante años han sido difíciles de tratar abiertamente dentro de la CMNUCC. Por otro lado, confirma que estos espacios no pueden sustituir al marco multilateral universal sin generar nuevas tensiones de legitimidad, inclusión y coherencia. El propio proceso TAFF se definió como complementario, no sustitutivo, de la CMNUCC, con la intención de alimentar futuras COP y contribuir al segundo Balance Mundial.

Esta experiencia también evidencia que la implementación no es una fase puramente técnica posterior a la negociación. Implementar implica decidir quién asume costes, qué sectores se transforman primero, qué comunidades participan, qué instrumentos financieros se movilizan y qué formas de cooperación internacional son necesarias. En Santa Marta, las hojas de ruta para abandonar los combustibles fósiles aparecieron como herramientas centrales, no como nuevas promesas de ambición, sino como planes de implementación e inversión capaces de ordenar la transición en el tiempo.

Al mismo tiempo, la historia del régimen muestra que los fracasos también forman parte constitutiva del proceso. La COP6 en La Haya, el colapso político de la COP15 en Copenhague o las tensiones abiertas en Durban reflejan momentos en los que la arquitectura negociadora estuvo cerca de perder legitimidad o de transformarse profundamente. La evolución desde un modelo más jerárquico y jurídicamente vinculante, representado por el Protocolo de Kioto, hacia un sistema basado en contribuciones determinadas a nivel nacional refleja precisamente esta adaptación del régimen a un contexto internacional cada vez más fragmentado y multipolar.

Conclusión parcial

La CMNUCC mantiene legitimidad como espacio universal de negociación, pero enfrenta crecientes dificultades para producir transformaciones compatibles con la urgencia climática.

El paradigma central permanece intacto. La urgencia climática exige transformaciones rápidas, profundas y coordinadas, mientras que el multilateralismo climático continúa operando mediante incrementalismo, compromisos parciales y consensos lentos. El desafío fundamental para la CMNUCC consiste precisamente en resolver —o al menos gestionar— esta tensión estructural: construir un proceso suficientemente legítimo, inclusivo y eficaz dentro de una arquitectura diseñada para evitar la ruptura del consenso internacional.

BIBLIOGRAFÍA

La bibliografía combina literatura académica, documentos oficiales de la CMNUCC, publicaciones de organizaciones internacionales y análisis de sociedad civil utilizados en la elaboración del informe.

1. ARTÍCULOS ACADÉMICOS

- Bodansky, D. (2016). The Paris Climate Change Agreement: A new hope? *American Journal of International Law*, 110(2), 288–319. <https://doi.org/10.5305/amerjintelaw.110.2.0288>
- Broberg, M. (2020). Interpreting the UNFCCC's provisions on 'mitigation' and 'adaptation' in light of the Paris Agreement's provision on 'loss and damage'. *Climate Policy*, 20(5), 527–533. <https://doi.org/10.1080/14693062.2020.1745744>
- Falkner, R. (2016). The Paris Agreement and the new logic of international climate politics. *International Affairs*, 92(5), 1107–1125. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12708>
- Keohane, R. O., & Victor, D. G. (2011). The regime complex for climate change. *Perspectives on Politics*, 9(1), 7–23. <https://doi.org/10.1017/S1537592710004068>
- Kuyper, J., Schroeder, H., & Linnér, B.-O. (2018). The evolution of the UNFCCC. *Annual Review of Environment and Resources*, 43, 343–368. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-102017-030119>
- Lindblom, C. E. (1959). The science of “muddling through.” *Public Administration Review*, 19(2), 79–88. <https://doi.org/10.2307/973677>
- Lindblom, C. E. (1979). Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 39(6), 517–526. <https://doi.org/10.2307/976178>
- Marsh, D., & Smith, M. (2000). Understanding policy networks: Towards a dialectical approach. *Political Studies*, 48(1), 4–21. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00247>
- Roberts, E., & Huq, S. (2015). Coming full circle: The history of loss and damage under the UNFCCC. *International Journal of Global Warming*, 8(2), 141–157. <https://doi.org/10.1504/IJGW.2015.071964>

2. LIBROS Y OBRAS TEÓRICAS

- Badie, B. (2011). *La diplomatie de connivence: Les dérives oligarchiques du système international*. La Découverte.

- Becker, H. S. (1963). *Outsiders: Studies in the sociology of deviance*. Free Press of Glencoe.
- Becker, H. S. (1966). *Social problems: A modern approach*. Wiley.
- Betts, P. (2025). *The climate diplomat: A personal history of the COP conferences*. Profile Editions.
- Bourdieu, P. (1980). *Le sens pratique*. Les Éditions de Minuit.
- Bourdieu, P. (1991). *Language and symbolic power* (G. Raymond & M. Adamson, Trans.; J. B. Thompson, Ed.). Harvard University Press.
- Crozier, M. (1964). *The bureaucratic phenomenon*. University of Chicago Press.
- Devin, G. (2016). *Sociologie des relations internationales*. La Découverte.
- Gaxie, D. (1977). Économie des partis et rétributions du militantisme. *Revue française de science politique*, 27(1), 123–154.
<https://doi.org/10.3406/rfsp.1977.393715>
- Oberschall, A. (1973). *Social conflict and social movements*. Prentice-Hall.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (Eds.). (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Westview Press.
- Weber, M. (1946). Politics as a vocation. In H. H. Gerth & C. W. Mills (Eds. & Trans.), *From Max Weber: Essays in sociology* (pp. 77–128). Oxford University Press. (Original work published 1919)
- Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology* (G. Roth & C. Wittich, Eds.; E. Fischhoff et al., Trans.). University of California Press.

3. DOCUMENTOS OFICIALES E INSTITUCIONALES

- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2014). *Climate change 2014: Synthesis report*. IPCC. <https://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/>
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2023). *Climate change 2023: Synthesis report*. IPCC. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>
- United Nations Framework Convention on Climate Change. (1992). *United Nations Framework Convention on Climate Change*.
<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>
- United Nations Framework Convention on Climate Change. (1997). *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*.
<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>
- United Nations Framework Convention on Climate Change. (2015). *Paris Agreement*. https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf

- United Nations Framework Convention on Climate Change. (2018). Katowice climate package. <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/katowice-climate-package>
- United Nations Framework Convention on Climate Change. (2024). 30 years of adaptation under the Convention and the Paris Agreement: Report by the Adaptation Committee. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/AC_2024_30YearsOfAdaptation.pdf
- United Nations Framework Convention on Climate Change. (2025). UN Climate Change Conference — Belém, November 2025. <https://unfccc.int/cop30>
- United Nations Framework Convention on Climate Change. (2025). COP30 Action Agenda outcomes report. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/COP30%20Action%20Agenda_Outcomes%20Report_December_2025.pdf
- COP30 Presidency. (2025). COP30 approves Belém Package. <https://cop30.br/en/news-about-cop30/cop30-approves-belem-package1>

4. EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN / IISD

- International Institute for Sustainable Development. (s. f.). Earth Negotiations Bulletin archives. <https://enb.iisd.org/archives>
- International Institute for Sustainable Development. (s. f.). Earth Negotiations Bulletin: UNFCCC process overview. https://enb.iisd.org/process/climate_atm-fccintro.html
- International Institute for Sustainable Development. (2025). UN Climate Change Conference — Belém, November 2025. Earth Negotiations Bulletin. <https://enb.iisd.org/belem-un-climate-change-conference-cop30>

5. SOCIEDAD CIVIL Y ORGANIZACIONES AMBIENTALES

- 350.org. (2025). All you need to know about the outcome of COP30. <https://350.org/all-you-need-to-know-about-the-outcome-of-cop30/>
- 350 Pacific. (2025). COP30 ends with steps towards a just transition but falters on fossil fuels and finance. <https://350pacific.org/press-release/cop30-ends-with-steps-towards-a-just-transition-but-falters-on-fossil-fuels-and-finance/>
- Climate Action Network Europe. (2024). A dangerous void: The EU and rich countries fail to deliver for the most vulnerable at COP29. <https://caneurope.org/news/cop29-outcome/>

- Climate Action Network Europe. (2025). CAN Europe COP30 demands for the EU. <https://caneurope.org/publications/can-europe-cop30-demands/>
- Climate Action Network International. (2025). State of play from Belém: COP30 midway media brief. <https://climatenetwork.org/2025/11/16/cop30-midway-media-brief/>
- Greenpeace International. (2024). COP29: A long way to go. <https://www.greenpeace.org/international/tag/cop29/>
- Greenpeace International. (2025). COP30, Belém. <https://www.greenpeace.org/international/explore/energy/cop30/>
- Greenpeace Australia Pacific. (2025). COP30 falls short, but momentum builds behind a fossil fuel phase out. <https://www.greenpeace.org.au/news/cop30-falls-short-but-momentum-builds-behind-a-fossil-fuel-phase-out/>
- WWF. (2025). COP30. https://wwf.panda.org/discover/our_focus/climate_and_energy_practice/cop30/
- WWF España. (2025). Cumbre del clima Belém COP30. https://www.wwf.es/nuestro_trabajo/clima_y_energia/cambio_climatico/cumbres_de_l_clima/cumbre_del_clima_belem_cop30/

6. ANÁLISIS COMPLEMENTARIOS SOBRE COP RECIENTES

- Carbon Brief. (2025). COP30: Key outcomes agreed at the UN climate talks in Belém. <https://www.carbonbrief.org/cop30-key-outcomes-agreed-at-the-un-climate-talks-in-belem/>
- Carbon Brief. (2025). COP30: Key outcomes for food, forests, land and nature at the UN climate talks in Belém. <https://www.carbonbrief.org/cop30-key-outcomes-for-food-forests-land-and-nature-at-the-un-climate-talks-in-belem/>
- Center for Climate and Energy Solutions. (2026). Key negotiations and related outcomes of the UN Climate Conference in Belém. <https://www.c2es.org/wp-content/uploads/2026/02/COP30-Summary-FINAL5.pdf>
- European Parliament Research Service. (2024). COP29 climate change conference: Outcomes. European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/766266/EPRS_ATA\(2024\)766266_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/766266/EPRS_ATA(2024)766266_EN.pdf)
- European Parliament Research Service. (2025). COP30 climate change conference: Outcomes. European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2025/779230/EPRS_ATA\(2025\)779230_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2025/779230/EPRS_ATA(2025)779230_EN.pdf)

- OECD. (2025). Unpacking the USD 300 billion goal and the USD 1.3 trillion scale-up call in the NCQG. OECD Publishing.
https://www.oecd.org/en/publications/unpacking-the-usd-300-billion-goal-and-the-usd-1-3-trillion-scale-up-call-in-the-ncqg_bb53df0c-en.html
- World Resources Institute. (2024). COP29 outcomes: Unpacking the new global climate finance goal and beyond. <https://www.wri.org/insights/cop29-outcomes-next-steps>

7. RECURSOS HISTÓRICOS Y DE CONTEXTO

- Climate Policy Info Hub. (s. f.). History of UN climate negotiations. <https://climatepolicyinfohub.eu/history-un-climate-negotiations-part-1-1980s-2010.html>
- Climaps. (s. f.). Two decades of UNFCCC negotiations: 1995–2013. <http://climaps.eu/#!/map/two-decades-of-unfccc-negotiations-on-mitigation-and-adaptation-1995-2013>
- United Nations Framework Convention on Climate Change. (s. f.). Introduction to mitigation. <https://unfccc.int/topics/introduction-to-mitigation>
- United Nations Framework Convention on Climate Change. (s. f.). Timeline of the UN climate process. <https://unfccc.int/timeline/>
- United Nations Framework Convention on Climate Change. (s. f.). UN climate change process and meetings. <https://unfccc.int/process-and-meetings/united-nations-framework-convention-on-climate-change>
- World Health Organization. (s. f.). Lesson 2: History of the UN climate negotiations. <https://cdn.who.int/media/docs/default-source/climate-change/cc-negotiations-and-health-lesson-2.pdf>
- World Meteorological Organization. (s. f.). History of climate activities. <https://wmo.int/media/magazine-article/history-of-climate-activities>

ANEXO 1 - LISTADO DE ENTREVISTAS

El informe incorpora 21 entrevistas semiestructuradas realizadas entre 2025 y 2026 a actores con experiencia directa en el proceso de la CMNUCC.

CÓDIGO	PERFIL	FECHA
e1	Experto en política climática de la India con experiencia en negociaciones internacionales.	10/02/2026
e2	Experta que trabajó en la CMNUCC.	10/02/2026
e3	Antiguo jefe de negociación y actual experto independiente en cambio climático y relaciones internacionales en la Unión Europea.	10/02/2026
e4	Experta en política climática que participa en negociaciones internacionales desde hace casi 20 años en representación de un país de la UE.	12/02/2026
e5	Experto en política climática de una ONG italiana, participante en negociaciones internacionales.	16/02/2026
e6	Antiguo negociador de la Unión Europea.	17/02/2026
e7	Asesor en materia de cambio climático en la región del Pacífico.	17/02/2026
e8	Representante del sector empresarial con más de 17 años de experiencia en una empresa internacional.	20/02/2026
e9	Enviado especial en materia de cambio climático con experiencia en el proceso de la CMNUCC.	27/02/2026
e10	Responsable de proyectos en la CMNUCC.	27/02/2026
e11	Experto en política climática de una ONG alemana, con participación activa en negociaciones internacionales.	03/03/2026
e12	Responsable de políticas climáticas en una ONG europea.	04/03/2026
e13	Exdirector de una ONG española.	10/03/2026
e14	Periodista anglófono especializado en cambio climático, participante en negociaciones internacionales desde 2011.	11/03/2026
e15	Experta internacional en el proceso climático.	11/03/2026
e16	Negociador experto de pequeños Estados insulares en desarrollo (SIDS).	12/03/2026

e17	Antiguo jefe de negociación de las Filipinas.	16/03/2026
e18	Antiguo negociador en el Fondo Verde para el Clima y en el Fondo de Pérdidas y Daños.	18/03/2026
e19	Negociadora en la Junta Ejecutiva del Mecanismo de Desarrollo Limpio.	26/03/2026
e20	Negociador experto de pequeños Estados insulares en desarrollo (SIDS).	31/03/2026
e21	Profesora de investigación.	17/04/2026

GRACIAS

Contacto

 www.ecodes.org

 +34 976 29 82 82

 Plaza San Bruno, 9, 1º Oficinas, 50001 Zaragoza.