



Universidad de
San Andrés

Universidad de San Andrés
Departamento de Ciencias Sociales
Licenciatura en Relaciones Internacionales

***¿Una nueva arquitectura? La evolución
del régimen cambio climático hacia la
COP21 en París***


Autor: Rocío Beckmann

Legajo: 24253

Mentor: Roberto Bouzas

Buenos Aires, julio de 2017

*A mi familia, por apoyarme;
a mi mentor, por la paciencia;
y a GAIA UdeSA, por guiarme a ver el mundo de manera más sustentable.*



*“Getting 200 nations to agree on anything is hard (...)
But I am convinced that we are going to get big things done.”*

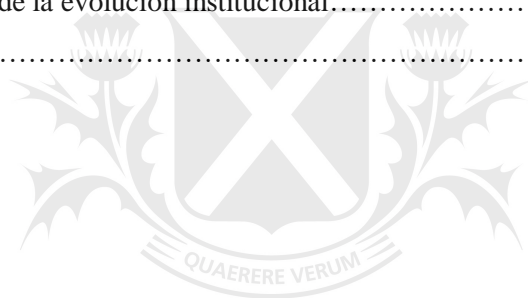
–Barack Obama, presidente de EEUU, durante la COP21.
París, 1 de diciembre de 2015.

Universidad de
San Andrés

Índice

Glosario.....	3
Introducción.....	4
Pregunta de investigación.....	5
Diseño y metodología de la investigación.....	5
Organización del trabajo.....	7
Capítulo I: El régimen multilateral sobre Cambio Climático.....	8
I.1 El ascenso del medioambiente como tema en la agenda internacional: paradigmas, academia y política...8	
I.1.1 Política internacional y paradigmas ambientales.....	8
I.1.2 El medioambiente en la literatura académica de las RRII: IEP e institucionalismo, seguridad, acción colectiva.....	12
I.2 Régimen, regímenes medioambientales y el régimen internacional de cambio climático.....	16
I.2.1 Régimen: definición y especificidades del institucionalismo neoliberal. La importancia de su estudio en la política internacional.....	16
I.2.2 El fenómeno del cambio climático y la génesis del régimen.....	18
Capítulo II: La arquitectura de los regímenes y sus dimensiones.....	23
II.1 La efectividad en los regímenes medioambientales y el foco en resultados (outputs).....	23
II.2 Criterios de evaluación en acuerdos climáticos.....	24
II.3 La arquitectura del régimen de cambio climático: definición y dimensiones.....	26
II.3.1 Grado de centralización de autoridad y geometría de participación.....	27
II.3.2 Dimensión sustantiva o de alcance de los compromisos/outputs.....	29
II.3.2.1 Instrumentos.....	29
II.3.2.2 Forma legal e incentivos para cumplimiento.....	31
II.3.2.3 Robustez y flexibilidad.....	32
Capítulo III: Kyoto y Post-Kyoto: diagnóstico de la situación hacia la COP15 de Copenhague: “bloqueo diplomático”.....	35
III.1 El primer paso: arquitectura del Protocolo de Kyoto.....	35
III.1.1 Grado de centralización y geometría.....	35
III.1.2 Dimensión sustantiva de los compromisos.....	37
III.1.3 Resumen.....	40
III.2 Post-Kyoto: diagnóstico de la situación en Copenhague.....	41
III.2.1 El ¿Acuerdo? de Copenhague: una salida política no vinculante.....	41
III.2.1.1 Centralización y participación.....	42
III.2.1.2 Compromisos y previsiones de implementación.....	43
III.2.2 Conclusiones sobre Copenhague: cambio en la arquitectura, bloqueo diplomático y el eje EEUU-China.....	46
Capítulo IV: Procesos de fragmentación y evaluación de resultados hacia el Acuerdo de París.....	51

IV.1 Negociaciones fragmentadas: complejo de regímenes, escalas múltiples, geometrías recortadas y diversos grados de centralización.....	51
IV.2 Fuera de la UNFCCC: clubes, cooperaciones bilaterales e iniciativas nacionales.....	55
IV.2.1 Iniciativas nacionales y subnacionales en EEUU y China.....	55
IV.2.2 Acuerdos bilaterales.....	58
IV.2.3 Clubes.....	62
IV.3 Dentro de la UNFCCC: Procesos de negociaciones formales hacia un nuevo acuerdo	64
IV.3.1 Cancún-COP16.....	64
IV.3.2 Durban-COP17.....	65
IV.4 COP21 y el nuevo acuerdo global vinculante de París.....	67
IV.4.1 Centralización y geometría.....	67
IV.4.2 Instrumentos y características sustantivas de los compromisos.....	68
IV.4.3 Conclusiones sobre el Acuerdo de París: “re-versión” de Copenhague y convergencia EEUU-China	71
IV.5 Conclusiones: en busca de la evolución institucional.....	74
Bibliografía.....	80



Universidad de
San Andrés

Glosario

AC: Acuerdo de Copenhague, adjunto a la decisión de la COP15 realizada en esa ciudad entre el 7 y el 19 de diciembre de 2009

AP: Acuerdo de París, aprobado por la COP21 realizada en esa ciudad entre el 29 de noviembre y el 13 de diciembre de 2015.

APP: Asociación de Asia-Pacífico sobre Desarrollo Limpio y Clima (Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate). Desarrollada entre los años 2006 y 2011 e integrada por Australia, Canadá, China, India, Corea del Sur, EEUU y Japón.

COP(s): Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático

CNUAH: Conferencia de Naciones Unidas sobre Ambiente Humano de Estocolmo en 1972

DPEA: Plataforma de Durban para una acción reforzada

ETS: siglas en inglés para el Esquema de Comercio de Emisiones europeo, implementado desde 2005 como sistema *cap-and-trade* para que la UE atendiera sus compromisos asumidos en el PK.

GEI: Gases de efecto invernadero

IPCC: Siglas en inglés para el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, conformada por las principales economías mundiales.

PK: Protocolo de Kyoto, emitido bajo la UNFCCC en la COP3 realizada entre el 1 y el 11 de diciembre de 1997.

NAMAs siglas en inglés para las Acciones de mitigación nacionalmente apropiadas, o medidas de mitigación implementadas a nivel doméstico por parte de los países en desarrollo en el contexto del Acuerdo de Copenhague de 2009.

NDCs: siglas en inglés para las Contribuciones Nacionalmente Determinadas, utilizadas en el Acuerdo de París de 2015.

MEF: Foro de las Mayores Economías sobre Energía y Clima, integrado por Australia, Canadá, China, India, Corea del Sur, EEUU, Japón, Brasil, Francia, Alemania, Italia, la UE, Indonesia, Rusia, Sudáfrica y Reino Unido.

UNCED: Conferencia de la ONU sobre Ambiente y Desarrollo realizada en Río de Janeiro en 1992. También conocida como “Cumbre de la Tierra”

UNFCCC: siglas en inglés para la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático.

Introducción

El cambio climático tiene impactos que son cada día más evidentes: el creciente ascenso de la temperatura media global ocasiona desde derretimientos en los hielos polares y glaciares hasta sequías e inundaciones extremas, junto con la pérdida de biodiversidad y bajas en la producción de alimentos (Stern 2007). El hielo en el Ártico se reduce un promedio de 13.3% por década, el nivel del mar aumenta unos 3.4mm por año en promedio y los años transcurridos desde 2001 fueron los más cálidos registrados desde 1880 (NASA 2017). Acorde a la mayor parte de los científicos, su principal causa, la acumulación acelerada de gases de efecto invernadero en la atmósfera, es en gran parte consecuencia de la actividad humana. En tanto problema de acción colectiva, el cambio climático no discrimina según límites políticos, sino que afecta, en diferentes grados, a todos los estados. En 1992, éstos conformaron la Conferencia Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (UNFCCC) y las Conferencias de las Partes (COPs) a fin de coordinar una respuesta global al fenómeno. Bajo este marco, el régimen de cambio climático buscó coordinar su acción global mediante varios acuerdos que establecieron, mediante diferentes enfoques, compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (siendo el dióxido de carbono el principal) por parte de los países: el Protocolo de Kyoto de 1997, el Acuerdo de Copenhague de 2009 y el Acuerdo de París de 2015.

Luego del Protocolo de Kyoto, un acuerdo que ya se consideraba una respuesta insuficiente para la magnitud del fenómeno a atender, la COP15 de Copenhague tenía como meta sentar un nuevo y más ambicioso período de compromiso para los años que seguían a los establecidos por Kyoto. El resultado fue un acuerdo no vinculante que representó un fracaso diplomático y un gran riesgo para la continuidad de las negociaciones climáticas multilaterales tal y como estaban planteadas en la Convención Marco de la ONU. Seis años más tarde, en la COP21, las 197 Partes de la Convención lanzaron el Acuerdo de París, el primer acuerdo vinculante de reducción de emisiones luego de Kyoto, considerado uno de los mayores hitos en la lucha global contra el cambio climático.

Ante el imperativo, cada día más urgente por una mayor acción global de mitigación, para el que ninguna respuesta parece ser suficiente para frenar la suba de las temperaturas medias del planeta, en este trabajo me enfocaré en el desarrollo de la arquitectura del régimen de cambio climático a lo largo de ese proceso entre Copenhague y París para analizar qué cambios y continuidades se dieron a nivel de la estructura básica del régimen entre esos dos momentos. Se considera a la arquitectura del régimen como la estructura básica que emerge de las previsiones de los acuerdos climáticos, y se compone tanto por el alcance de los compromisos de acciones de mitigación, medidos en número de países y su nivel de centralización de autoridad (*top-down* o *bottom-up*), como por la “profundidad” de los mismos, medida en su carácter vinculante, su cuantificación y formas de verificación y revisión, así como su capacidad de adaptación para garantizar su resiliencia como régimen internacional.

Se demostrará que la arquitectura del régimen de cambio climático respondió en todos los casos estudiados a los intereses de los actores más poderosos y con poder de veto dentro de él, y que en efecto fue la acción de

los dos principales emisores, EEUU y China, lo que contribuyó a zanjar uno de los grandes obstáculos en lograr un acuerdo vinculante que integrase a la totalidad de los países: la división entre países desarrollados y en desarrollo. En concreto, nuestra conclusión es que los cambios en la arquitectura respecto al Protocolo de Kyoto ya estaban planteados en el Acuerdo de Copenhague y que hacia París se evidenció un movimiento de construcción institucional “desde abajo” basado en las capacidades e intereses nacionales de cada estado. Asimismo, se concluye que en efecto el factor decisivo para cerrar el Acuerdo de París a nivel global fue el involucramiento conjunto de EEUU y China -las principales economías emisoras- mediante medidas domésticas y cooperación bilateral en el canal informal y su esfuerzo mutuo para revitalizar el canal multilateral de negociaciones formales.

Pregunta de investigación

Lo que buscamos en este proyecto es averiguar en qué sentido evolucionó la arquitectura en el régimen de cambio climático desde Copenhague hasta el último acuerdo climático al momento, firmado en París. Tal y como ya señalamos, el punto de partida se fija en Copenhague en tanto su misión principal como COP15 era la renovación del Protocolo de Kyoto y resultó en un acuerdo político no vinculante que expresó un “bloqueo diplomático” en las negociaciones formales multilaterales dentro de la Convención Marco de la ONU. Hacia el final del período considerado, París se presenta como un resultado superador y una revitalización de ese canal de negociaciones formales. El análisis se centra por lo tanto en ese proceso dado entre la COP15 y la COP21 y en los cambios y continuidades a través de las diferentes dimensiones que conforman la arquitectura del régimen de cambio climático reflejada en los acuerdos firmados en ese período, tanto dentro como fuera del canal de negociaciones formales de la UNFCCC.

De manera que la pregunta principal es “Desde Copenhague hasta París, ¿en qué medida cambió la arquitectura del régimen internacional de control de emisiones?”. A fin de abordar esta pregunta, me apoyaré en el planteo realizado por David Victor (2011) mediante el que el autor afirma que el “bloqueo diplomático” de Copenhague se debió a que continuaba con la arquitectura pautada “desde arriba” por la UNFCCC y el Protocolo de Kyoto, la cual no se adecuaba a la diversidad en las capacidades e intereses estatales para atender la mitigación de emisiones, lo que al final resultó en políticas poco ambiciosas para lograr un impacto en la mitigación de emisiones.

En base a esto, se plantean otras preguntas: ¿Qué aspectos de arquitectura fueron “desbloqueados” en la COP21 respecto a las conferencias precedentes y, en particular, a la COP15 de Copenhague? ¿Se expresaron nuevas estrategias “desde abajo” (*bottom-up*) centradas en políticas nacionales? ¿En qué escalas? ¿Cómo fue su interacción con la arquitectura institucional preexistente? ¿Cuál fue el rol de los países con poder de veto en el régimen climático?

Diseño y metodología de la investigación

Luego de realizar un repaso histórico del régimen de cambio climático, el esquema de diseño se centró en analizar su arquitectura como eje para evaluar cambios y continuidades desde el bloqueo diplomático en Copenhague y su evolución hasta París. Se dividió en tres etapas:

- Elaboración de indicadores a la luz de arquitecturas de regímenes alternativas al *top-down* y con foco en la *efectividad* de los acuerdos.
- Análisis histórico y caracterización del “bloqueo diplomático” de Copenhague
- Análisis y evaluación de resultados de la COP21

La primera instancia en la investigación consistió en desarrollar los indicadores que constituyen el concepto clave de arquitectura. Para esto se partió desde teorías sobre regímenes de cambio climático y desde el enfoque de construcción institucional basado en intereses, incluyendo ejes analíticos desde investigaciones sobre cooperación y foros internacionales en general. Sobre todo, se tuvieron en cuenta criterios de eficiencia provenientes de trabajos especializados en el tema de acuerdos sobre mitigación de emisiones (Stavins et al. 2014).

Los ejes analíticos mencionados se complementaron a partir del análisis exhaustivo de la trayectoria histórica de las negociaciones y de los intereses en juego en el marco de las conferencias de la UNFCCC. El estudio de las conferencias resultó útil no solo para la formulación de los indicadores, sino también al momento de explicar su desarrollo en los hechos. En continuación con este proceso, en la segunda etapa se analizó la arquitectura del régimen de CC hacia el Acuerdo de Copenhague.

En la tercera y última instancia se realizó una evaluación de los procesos y resultados post-Copenhague y del documento final expedido por la conferencia COP21 de París de 2015. La elección de esta conferencia para delimitar el período de análisis se basó en que, como se desarrollará en los siguientes capítulos, París respondió en gran medida a las expectativas de cambio formadas hacia 2015 en relación al fracaso diplomático en Copenhague y un Protocolo de Kyoto que ya era considerado obsoleto. Tanto la COP15 como la COP21 fueron designadas por las rondas de negociaciones formales de la UNFCCC como “fechas límite” para lograr un acuerdo vinculante que estableciera compromisos globales efectivos para mitigar emisiones y aspirar así a reducir el impacto del cambio climático, y el punto principal a analizar en esta etapa es hasta qué punto sus resultados fueron diferentes. De esta manera, París presentó la oportunidad de desarrollar indicadores a partir del acuerdo “débil” de Copenhague y evaluarlos con rastreo de procesos, con la finalidad de aportar al conocimiento de cambios y continuidades en la arquitectura del régimen climático y a los factores que contribuyen y los que dificultan el logro de acuerdos formales en él (George y Bennett 2004).

A partir de un enfoque basado en las capacidades e intereses de los principales emisores, el análisis giró en torno al concepto central de arquitectura del régimen de CC, constituido en primer lugar por el aspecto “procedimental” mediante el cual se realizan los acuerdos dentro y fuera de las COP y su grado de centralización de autoridad (a lo que se refiere el *continuum* teórico entre *top-down* y *bottom-up*); y por el

otro, los aspectos “sustantivos” , es decir, los instrumentos o compromisos concretos establecidos en los acuerdos.

El trabajo tiene un abordaje cualitativo en tanto permite explorar de una forma más profunda de los procesos históricos dentro del régimen de cambio climático y la evolución de los mismos. Como bien puede deducirse, se utilizan técnicas cualitativas de análisis de fuentes primarias (documentos y emisiones de las conferencias y reportes sobre los procesos previos de negociaciones que los generaron) y secundarias (como apoyo teórico), así como explicaciones basadas en rastreo de procesos que permiten un abordaje global del fenómeno.

Las conclusiones de la investigación se aplican en el régimen de cambio climático, y como tales pueden extenderse a la hora de elaborar otras teorías para estos tipos de regímenes donde se dificulta coordinar debido a: la disparidad en la *distribución de los intereses* de los poderosos, alta *incertidumbre* de los beneficios futuros a la hora de incurrir en costos, y problemas para encontrar *nexos* claros entre metas (reducción de emisiones) y acciones concretas que favorezcan la extensión y los compromisos (Keohane y Victor 2011). Dado que tal evaluación se orienta en última instancia a determinar si efectivamente se logró un cambio orientado al desarrollo de políticas concretas y factibles que traten al cambio climático como un problema global, en términos más generales este trabajo se inserta en los estudios de efectividad de regímenes y sobre todo presenta el caso del régimen de cambio climático como un claro ejemplo del rol fundamental que juegan los estados más poderosos para determinar su arquitectura y por lo tanto su evolución y vigencia en el tiempo.

Organización del trabajo

Este trabajo se remonta a los orígenes del régimen de CC para luego desembocar en un análisis del intento fallido de acuerdo global vinculante en la cumbre de Copenhague (COP15 en 2009) y en los procesos de subsiguientes hasta la COP21 de diciembre de 2015 realizada en París. Para esto, cuenta con cuatro capítulos.

En el primero, se realizará una revisión histórica sobre el régimen de cambio climático y los diferentes enfoques teóricos para su análisis. En el segundo, se presentará el concepto de arquitectura del régimen y sus diferentes dimensiones. En el tercer capítulo, se realizará un diagnóstico de resultados y conclusiones para el Acuerdo de Copenhague. El último capítulo se ocupa de los procesos de negociaciones post-Copenhague, donde se utiliza el concepto de “complejo de regímenes” para ilustrar la fragmentación del régimen en los canales formal e informal; finalmente, se evalúa la arquitectura pautada en el Acuerdo de París y finalmente arribar a las conclusiones finales.

Capítulo I: El régimen multilateral sobre Cambio Climático

I.1 El ascenso del medioambiente como tema en la agenda internacional: paradigmas, academia y política

En esta sección se realizará un breve repaso histórico que aporte perspectiva sobre la problemática ambiental y su ascenso en la agenda internacional desde el último cuarto del siglo XX, poniendo el foco en la relación entre la política internacional, los paradigmas alternativos y la literatura académica.

I.1.1 Política internacional y paradigmas ambientales

Cuando se abordan temas de política internacional y construcción de regímenes, es importante entender que en su formación no solo intervienen “fuerzas impersonales” como la ciencia, la innovación tecnológica y el crecimiento económico, sino también la percepción de la realidad por parte de las personas, los gobiernos y las instituciones (Chasek et al. 2014). De esta manera, puede observarse que la creciente relevancia del medioambiente en la agenda de la política internacional –y por lo tanto la voluntad de emprender acciones cooperativas- encontraron un paralelo en la relación entre los diversos paradigmas¹ o conjuntos de creencias, ideas y valores respecto al ambiente en el que se desarrolla la vida humana. Esos paradigmas expresan las divergencias entre los intereses de los distintos actores a la hora de tratar el medioambiente como problemática internacional que, particularmente en el caso del cambio climático, representan el principal obstáculo para arribar a soluciones concretas globales.

Si bien las externalidades² negativas causadas por la actividad humana en el ambiente (ríos y mares contaminados, desechos tóxicos, pesticidas, polución) eran claras desde hacía décadas, no fue sino hasta los años 60 y 70 que comenzó a replantearse el paradigma ambiental vigente hasta el momento. Este paradigma *exclusionista* (en tanto excluye al ser humano de las leyes de la naturaleza) se basó en la premisa de que la ampliación de las fronteras productivas aseguraba la oferta ilimitada de recursos y depósitos para desechos producidos por su explotación, por lo que el medioambiente como tal no representaba una limitación a la actividad económica. Obedeciendo a su calificación como paradigma, estas concepciones fueron cimentadas por los principios de soberanía estatal total sobre los recursos naturales presentes dentro de sus fronteras y el acceso libre a los recursos comunes del planeta (Chasek et al. 2014).

Ya en los años 60, la opinión pública, sobre todo la estadounidense, comenzaba a expresar de forma creciente posturas críticas al paradigma exclusionista, reflejadas en obras como *Silent Spring* de Carson (1962),

¹ El término “paradigma” es utilizado en este caso de la misma manera que en Chasek et al. (2014): como una “lente” mediante la cual es posible leer las diversas concepciones en la política ambiental internacional. El concepto es desarrollado por Thomas S. Kuhn en su trabajo *The Structure of Scientific Revolutions* (Chicago: University of Chicago Press, 1962) El autor entiende por “paradigma” a un conjunto de ideas, creencias y valores que subyacen y dan coherencia durante su vigencia a los comportamientos sociales y por lo tanto también a las políticas públicas.

² Se entiende por externalidad a las consecuencias involuntarias de una acción que afectan a otros. Los agentes económicos son entendidos como racionales, por lo que siempre van a buscar satisfacer sus intereses utilizando los recursos de los que puedan disponer. En términos ambientales, si este accionar no se enfrenta a restricciones de algún tipo, puede resultar peligroso en tanto puede llevar al agotamiento de los recursos o degradación irreversible del ecosistema.

protestas e investigaciones científicas (Caldwell 1984). Lo que siguió no fue otra cosa que un crecimiento en escala orientado a la cooperación internacional:

“In rapid succession, during the 1960s, enlightened public environmental awareness expanded from local to national and from national to international and worldwide horizons.” (Caldwell 1984)

La obra *Limits to Growth* del Club de Roma en 1972 constituyó una señal en este sentido, en tanto postulaba la limitación del crecimiento económico como forma de disminuir el impacto ambiental. Sin embargo, también reflejó tempranamente las diferencias de intereses en torno al tema: aunque se vieran afectados por los impactos negativos en el ambiente, los países en vías de desarrollo no estaban dispuestos a limitar su crecimiento económico para solucionarlo. Si bien la Conferencia de la Biosfera de la UNESCO de 1968 ya había dado indicios de un nuevo paradigma orientado a reemplazar al exclusionista, ambos paradigmas aún conviven en la base de argumentaciones actuales. El argumento central del nuevo paradigma era que el hombre sí interactúa y tiene interdependencia con su ambiente natural, por lo que la actividad económica que no tiene en cuenta su impacto ambiental genera grandes costos sociales. El reporte de la conferencia de 1968 concluía:

“Until this point in history the nations of the world have lacked considered, comprehensive policies for managing the environment. (...) they seem to have reached a threshold recently that has made the public aware of them. This awareness is leading to concern, to the recognition that to a large degree, man has the capability and responsibility to determine and guide the future of his environment, and to the beginnings of national and international corrective action (...) It has to become clear, however, that earnest and bold departures from the past will have to be taken nationally and internationally if significant progress is to be made.” (citado en Caldwell 1984:40)

Si bien los estados atendieron problemas medioambientales mediante una multiplicidad de acuerdos desde 1945, el medioambiente no se afianzó como problemática global sino hasta el hito de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Ambiente Humano de Estocolmo en 1972. La CNUAH expresó el pensamiento de *responsabilidad colectiva* en sus 26 principios y 109 recomendaciones. El gran mérito de la conferencia fue el de marcar el primer hito en la política ambiental *internacional*, al obtener el aval de los 114 estados participantes (en plena Guerra Fría, el bloque soviético no participó) para conformar una base de cooperación internacional sobre el tema ambiental, integrando también a diversos actores de la sociedad civil como ONGs ambientales nacionales e internacionales. Esto posibilitó mayores oportunidades para investigación y arreglos institucionales como la creación del Programa de Ambiente de Naciones Unidas (UNEP), organismo que adquirió gran relevancia como coordinador de actividades ambientales dentro de la ONU.

Es erróneo, sin embargo, afirmar que la conferencia unificó las opiniones de todos los estados en torno al tema del medioambiente: en efecto, la conferencia no hizo sino aclarar las divergencias y “tensiones escondidas” entre las diferentes partes (Caldwell 1984). Incluso entre los que sí buscaban atender las externalidades negativas de la actividad humana, las diferencias respecto a las asignaciones de costos y responsabilidades,

sobre todo entre Norte y Sur, estuvieron presentes desde el comienzo: los países desarrollados buscaban solucionar los efectos de la polución generada por el desarrollo industrial, mientras que los no desarrollados pretendían mejorar el uso de recursos naturales y asegurar su crecimiento económico, postura claramente opuesta al enfoque de “limitar el crecimiento” propuesto por el Club de Roma en 1972. Esta divergencia tan básica entre los objetivos y las prioridades de los actores marcaron a fuego y obstaculizaron el progreso de las conferencias ambientales multilaterales. Al respecto, Caldwell detectó tempranamente las dificultades en el proceso: “1) opportunities for inflammatory rhetoric and distortion of issues for purposes of propaganda, 2) a tendency to compromise issues to a point of inaction, and 3) uncertainty regarding the ability of governments to honor conference commitments” (1984:49).

La construcción del nuevo paradigma buscó conciliar las posturas divergentes del debate Norte-Sur a través del concepto de *desarrollo sustentable*, definido como “un desarrollo que conjuga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades” (Chasek et al. 2014:137, traducción propia). El término fue definido por el llamado Reporte Brundtland³ de 1987, emitido por la Comisión Mundial de Ambiente y Desarrollo de *Nuestro Futuro Común* y proponía alternativas de consumo responsable de los recursos, así como condiciones de equidad, tanto interestatal como intergeneracional. El desarrollo sustentable se basó en la premisa de la existencia de fallas en el mercado que provocan externalidades negativas de la actividad económica sobre el ambiente.

El siguiente intento por cimentar el nuevo paradigma del desarrollo sustentable se dio en la Cumbre de la Tierra 1992 de Río (Conferencia de la ONU sobre Ambiente y Desarrollo: UNCED). El evento explicitó las principales problemáticas medioambientales de índole global junto con una lista de posibles acciones para mejorar la situación, lo que quedó plasmado en la llamada Agenda 21 (Chasek et al. 2014). El documento fue acompañado por dos declaraciones de principios no vinculantes (la Declaración de Río de Ambiente y Desarrollo y el Estatuto de Principios de Bosques) y por las “Convenciones de Río”, que eran tratados globales que fueron abiertos para su firma durante la Cumbre y que se desarrollaron paralelamente a ésta: Convención sobre Diversidad Biológica, la Convención para Combatir la Desertificación y la Convención Marco de Cambio Climático de las Naciones Unidas (UNFCCC en inglés). Esta última resulta particularmente importante a los efectos de la presente investigación. Si bien en la Cumbre se dio forma a un consenso entre los dos sectores de países en tensión, la iniciativa se diluyó porque los actores no se atuvieron completamente a sus compromisos:

“Negotiations on Agenda 21 acted as a bellwether for the state of international consensus on the full range of issues affecting the longterm sustainability of human society, including domestic social and economic policies, international economic relations, and cooperation on global commons issues.(...) The agreement reached in Rio essentially held that developing countries would try to put into practice more environmentally sound development policies if the industrialized countries agreed to provide the necessary support, that is, “new and additional” financial resources, technology transfer on

³ El reporte tomó el nombre de Gro Harlem Brundtland, ex primer ministro de Noruega y director de la Comisión.

concessional and preferential terms, and assistance with capacity building, education, and training. Yet, twenty years later, few countries have lived up to their Rio commitments or completely embraced the sustainable development paradigm.” (Chasek et al. 2014:145,146)

De esta manera, el ascenso del tema en la agenda internacional arrastró desde su origen cuestiones que dificultarían el logro de acuerdos concretos. La tendencia no se revirtió en los años siguientes a Río, en tanto el paradigma de desarrollo sustentable se perfiló cada vez más lejos de destronar al exclusionista. En la Cumbre Global de Desarrollo Sustentable (Johannesburgo, 2002), destinada a diagnosticar el desarrollo de la Agenda 21, algunos argumentos postulaban que la causa del estancamiento del ascenso del tema en la agenda era que el exclusionismo se expresaba de una forma nueva en el proceso de globalización (Chasek et al. 2014). Este fenómeno se entendía como un conjunto de procesos tendientes a facilitar la movilidad de personas, bienes y capitales a través de la liberalización comercial y el levantamiento de las regulaciones estatales. En este contexto, el margen de acción estatal para paliar el impacto humano en el medioambiente se redujo considerablemente. Luego, los comienzos del milenio fueron testigos de cómo la guerra contra el terrorismo relegó al medioambiente en la lista de prioridades de la única potencia mundial –Estados Unidos-, por lo que el fin de la Guerra Fría no fue el “paraíso de consensos políticos y de recursos financieros” que se esperaba para el futuro del desarrollo sustentable.

Gracias a varios factores como el desarrollo tecnológico y la desilusión con las medidas del Consenso de Washington ante la fuerte crisis financiera que se desató en 2008, la Cumbre Río+20 (Conferencia de Desarrollo Sustentable de Naciones Unidas) de 2012 dio un nuevo y reciente empuje al tema en la agenda, enfocado en construir *economías verdes* en un contexto de desarrollo sustentable y erradicación de la pobreza. Una economía verde involucra “(...) improved human well-being and social equity while significantly reducing environmental risks and ecological scarcities” Es decir, reúne tres condiciones: tiene bajas emisiones de carbono, utiliza recursos eficientemente y es socialmente inclusiva. (Chasek et al. 2014:150). Fiel al patrón histórico, este nuevo enfoque también reflejó la divergencia de intereses entre los actores: recibió fuertes críticas por parte de los países en desarrollo, que lo vieron como un modelo de desarrollo impuesto unilateralmente y poco flexible a las particularidades internas de cada país. Además, se lo acusó de ser una nueva excusa para esconder medidas comerciales proteccionistas desde los países desarrollados (por ejemplo, para beneficiar ‘industrias verdes’ europeas y discriminar las producciones de otros países) y de constituir un nuevo requisito limitante para que los países en desarrollo pudieran recibir ayuda financiera.

Los cambios e interacciones entre los diversos paradigmas a lo largo de la historia de la política ambiental internacional evidencian el carácter particularmente complejo y dinámico que subyace al ascenso del medioambiente en la agenda internacional. Si bien este fue un proceso signado por diversos altibajos en la lista de prioridades de los países y por un grado de complejidad particularmente alto en sus procesos de negociación, causado por las profundas diferencias de intereses entre los diversos actores internacionales, puede decirse con seguridad que el medioambiente es un tema afianzado en la agenda internacional, que no ha hecho más que expandirse e influenciar los más diversos aspectos de la vida cotidiana de los últimos años. En

primer lugar, con una evidencia cada vez mayor sobre el impacto negativo de la actividad humana en el ambiente, las consecuencias son también mayores y más visibles: fenómenos climatológicos extremos tienen un impacto directo en las poblaciones y generan costos para los gobiernos. Se pierden vidas humanas y una innumerable cantidad de recursos. En segundo lugar, en la actualidad abundan y son cada vez más los avances en investigaciones científicas y una creciente difusión tanto del impacto humano como de sus consecuencias, fenómeno sin duda amplificado por los avances en las telecomunicaciones e Internet de la última década. En tercer lugar, los actores internacionales que presionan por respuestas políticas se diversificaron más allá de los estados en la forma de coaliciones empresariales, grupos activistas, partidos verdes, opinión pública y personas influyentes como Al Gore y el Papa Francisco I, ONGs como Greenpeace, entre muchos otros. Por último, la evidencia abunda también en lo que respecta a la política internacional con la gran proliferación de acuerdos multilaterales, sobre todo en los años post-Río, como es el caso del Protocolo de Kyoto de 1997, además de la presencia en las políticas nacionales y exteriores de muchos países, como por ejemplo el rol impulsor de la UE en los acuerdos de mitigación de emisiones y promoción de energías renovables, y también el lugar que ocupó el cambio climático en la agenda del presidente estadounidense Barack Obama, entre muchos otros ejemplos. De esta manera, el medioambiente ha ganado terreno en la agenda. Pero aún le resta mucho camino para desarrollarse, por lo que se puede esperar muchas novedades en el futuro.

I.1.2 El medioambiente en la literatura académica de las RRII: IEP e institucionalismo, seguridad, acción colectiva

Como bien resalta Vogler (1996:4):

“It required a combination of circumstances in the early 1970s to focus political and academic attention on natural environmental and resource issues, and it is worth reiterating that in international relations they are usually inseparable.”

La literatura académica se desarrolló en paralelo al ascenso del medioambiente como tema en la agenda y la política internacional, por lo que su presencia es ciertamente reciente: comenzó su auge alrededor de la década de 1980, con un impulso definitivo a partir del fin de la Guerra Fría y sobre todo de la Cumbre de la Tierra de 1992, considerada una de las convenciones diplomáticas más grandes de la historia (Mitchell 2002, Vogler 1996).

Hasta esos años en los que el paradigma exclusionista comenzó a ser cuestionado y que el medioambiente comenzó a abordarse como problema internacional, salvo algunas excepciones, los análisis consideraban a las condiciones ambientales como mayormente locales. Esto se advierte en trabajos como *Citizens and the Environment* de Caldwell, Hayes y MacWhirter (1976), que trata casos específicos en los que los ciudadanos enfrentaron a las autoridades respecto a problemáticas ambientales en sus zonas de residencia. Desde un punto de vista teórico, los análisis se efectuaban en torno al interés nacional y las capacidades materiales de los Realismos y los enfoques individualistas de los estudios de comportamiento de los tomadores de decisión (Vogler 1996). El ambiente resultaba poco relevante en este esquema en tanto era un factor poco variable y,

por lo tanto, poco relevante: los recursos naturales eran “relativamente estables” para Morgenthau, uno de los precursores de la teoría realista de las RRII.

El colapso del régimen monetario de Bretton Woods y la recesión inducida por la suba de los precios del petróleo durante los setenta plantearon la necesidad de “manejar” la creciente interdependencia entre naciones-estado en un contexto de anarquía global –entendida como la ausencia de una autoridad central-, por lo que una parte de la producción académica comenzó a preocuparse por los problemas de cooperación entre los distintos agentes económicos a través del análisis de regímenes internacionales. Este enfoque institucional se basa en algunas premisas fundamentales:

“The study of cooperation tends to assume the efficacy of international law and organisations. (...) this new approach assumes institutions to be critical to the setting of agendas, to the coordination of policy at the international level and most significantly to the environmentally related behaviour of governments and other actors. The dominant school comprises (...) neoliberal institutionalism, heavily influenced by the theoretical assumptions of both microeconomic and game theory. Above all, it assumes the efficacy and indeed necessity of international institutions in managing the behavior (...)” (Vogler 1996:9)

Dentro de las corrientes teóricas de la disciplina, el institucionalismo neoliberal acepta los presupuestos tradicionales o realistas, (por ejemplo, sobre la naturaleza anárquica del sistema internacional) pero también integra ideas liberales (la anarquía resulta moderada por el efecto de las instituciones). En este sentido, también destaca la importancia del rol de los estados como los principales actores en el sistema internacional. Se configura entonces como un enfoque teórico “estructural modificado” ubicado en un punto intermedio entre las miradas más “grocianas” o liberales, que entienden a la formación de instituciones como algo inherente a todo patrón persistente de interacción internacional, y la postura más tradicional (o “estructural”, en términos de Krasner). Esta perspectiva estructural, sostenida por autores como Strange (1982), considera que el análisis internacional debe centrarse en las relaciones de poder y los intereses entre estados, por lo que desestima el rol de la cooperación y las instituciones en clave de variable explicativa del comportamiento (Krasner 1983:6). Sobre todo para el realismo estructural, la cooperación no es posible en tanto el sistema internacional se caracteriza por la anarquía, que plantea la competencia entre actores que buscan satisfacer su interés de poder o seguridad. En este contexto, las instituciones son “epifenómenos” o subproductos de la variable explicativa central: la configuración de poder vigente. De esta manera, los realistas plantean nociones como el liderazgo hegemónico, donde el o los estados poderosos costean instituciones que perpetúan las condiciones necesarias para el mantenimiento de su poder (Strange 1982). Las teorías críticas marxistas coinciden en este punto pero difieren en que los actores no son los estados sino los diferentes grupos económicos.

El uso creciente de conceptos como *medioambiente* y *biosfera*⁴ en la disciplina reflejó la creciente relevancia en la agenda del tema medioambiental y los cambios de paradigma representados en el reporte Brundtland y la Cumbre de Río. Así, el debate teórico en torno a la cooperación y las instituciones comenzó a aplicarse en esta nueva temática emergente, planteando una pregunta central que fue bien resumida por Hurrell y Kingsbury:

“Can a fragmented and often highly conflictual political system made up of over 170 sovereign states and numerous other actors achieve the high (and historically unprecedented) levels of co-operation and policy co-ordination needed to manage environmental problems on a global scale?” (citado en Vogler 1996: 2)

Dentro de esta discusión, el institucionalismo resultó más adecuado que los realismos como teoría explicativa para abordar la evolución de la temática ambiental global:

“Realism’s fixation with state power and the possible use of force, its failure to recognise the role of NGOs in regime building, and the inadequacy of its response to a problem which, in its manifestation, presents a challenge to sovereignty have all made it less helpful as an approach to global environmental politics than the pluralist approach, which starts from a recognition of transnationalism and interdependence. In a continued dialogue with realism, liberal-institutionalist and pluralist accounts of global environmental change contest the state-centric biases of realist explanations and insist instead on the importance of international institutions, international organisations and NGOs in the search for solutions to the global environmental crisis.” (Williams, 1996:47,48)

La absorción de esta corriente teórica, que, a diferencia de los realismos, planteaba la posibilidad de cooperación internacional en torno a temas específicos como el medioambiente, la relevancia de las instituciones y la existencia de diversos actores intervinientes fue lo que inauguró el llamado subcampo de política ambiental internacional (PAI), con exponentes como Haas, Caldwell, Young y Sprout y Sprout, entre otros (Mitchell 2002, Vogler 1996).

Es preciso mencionar, sin embargo, que recientemente algunas corrientes de tradiciones realistas, como los estudios de seguridad, están reconociendo las consecuencias de las alteraciones ambientales y el accionar de grupos no estatales. Esto se logró con una concepción ampliada del término de seguridad⁵ que incluye a los

⁴ La biosfera planetaria es un término de las ciencias naturales por el cual se entiende al vasto sistema biogeoquímico que regula las condiciones químicas y físicas de la tierra, los océanos y la atmósfera de la Tierra. En este sentido, el ser humano es un agente de cambio para la biosfera (a las cuales pertenecen los estratos geológicos del llamado Antropoceno), aunque la medida exacta de su impacto está aún en discusión (Caldwell 1989). Este tipo de debate resulta claro en la cuestión del cambio climático, donde abundan las polémicas entre científicos a la hora de discutir cómo lograr la cuantificación exacta del impacto humano; incluso existen posturas que ponen en duda que la principal causa del cambio climático sea humana, esto en tanto no puede asegurarse con certeza la no existencia de variables naturales omitidas que puedan favorecer la ocurrencia del fenómeno.

⁵ En sus inicios, el concepto de seguridad se modeló con una perspectiva puramente realista, en tanto consideraba las condiciones y los efectos de la amenaza o el uso de la fuerza, generalmente en referencia a la soberanía estatal y atendiendo casi exclusivamente al sector militar (Ver Walt, Stephen M.1991.“The Renaissance of Security Studies”, en *International Studies Quarterly* (35): 211-239) En los últimos años de la Guerra Fría, el constructivismo y la escuela inglesa de las RRII influenciaron un nuevo enfoque en los estudios de seguridad que amplió la agenda de temas y de actores intervinientes en los análisis. Algunos ejemplos son los derechos humanos, la religión y, sobre todo a la luz del

factores medioambientales (como el cambio climático o la disponibilidad de recursos) como una variable adicional dentro del juego de las estrategias políticas de los diversos actores racionales, formuladas en base a sus intereses. Los problemas ambientales se analizan desde la soberanía y las capacidades materiales de los estados (con énfasis en los recursos naturales y la fuerza militar, en este caso) y son vistos como una consecuencia de la guerra, como catalizadores que aceleran conflictos existentes o incluso como una fuente directa de amenazas de futuros conflictos (Caldwell y Williams 2012). En este último caso, el cambio climático se tiene en cuenta en torno a los efectos que puede acarrear a nivel geopolítico o como causa de conflictos en la arena internacional entre estados soberanos (Dalby 2008).

A pesar de esta tendencia aperturista de los estudios de seguridad, que por cierto resulta muy criticada por las perspectivas más tradicionales, el institucionalismo es el enfoque que facilita la tarea de abordar la complejidad y la evolución de la política ambiental internacional, por lo que es la perspectiva teórica desde la cual se desarrollará el análisis en este trabajo.

Actualmente, el institucionalismo mantiene su enfoque racional, utilizando un esquema de procesos políticos dinámicos que involucran instituciones y actores estatales y no-estatales. Autores como Mitchell (2002), por ejemplo, analizan la generación de PAIs a través de dos ejes analíticos: estructuras limitantes y decisiones de los diversos actores políticos intervinientes (potencias, bloques regionales, otros estados, ONGs ambientalistas). De esta manera, este enfoque teórico tiene en cuenta el ascenso de temas ambientales en la agenda política, así como también el establecimiento de regímenes institucionales y el perfeccionamiento de estos mediante el “aprendizaje” en distintas etapas en los procesos de formulación de PAIs, permitiendo apreciar la evolución de éstas como un proceso dinámico (Mitchell 2002).

Si bien existe una relativa aceptación de que la lectura teórica de la temática ambiental global se realiza desde el institucionalismo, también puede ser complementada por otros enfoques. A este último respecto, es preciso mencionar el aporte del (neo)funcionalismo y el foco cognitivo en el rol de las “comunidades epistémicas” propuesto por Haas⁶, el cual afirma que, sobre todo en el caso de regímenes ambientales, los grupos transnacionales de técnicos y científicos contribuyen a establecer cooperaciones en torno a temas específicos de la agenda. (Vogler 1996; Chasek et al. 2014). Este enfoque destaca la dinámica entre ciencia y política, muy presente en todos los casos de regímenes ambientales, y sobre la que algunos autores tienen una postura negativa, en tanto la traducción de argumentos científicos puede ser distorsionada en la forma de propuestas políticas y viceversa (Boehmer-Christiansen y Kellow 2002).

El subcampo de PAI se complementa también con un acercamiento a los ejes analíticos racionales “I”: intereses, interacciones e instituciones, literatura que busca alejarse de los “dogmas” o los “-ismos” de la

presente trabajo, el medioambiente, importante no solo como tema en sí sino también por el rol decisivo de los actores no estatales como las ONGs y la acción de los partidos verdes. (Ver Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap de Wilde.1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers)

⁶Ver Haas, Peter.1990. *Saving the Mediterranean: The Politics of International Environmental Cooperation*. NY: Columbia University Press.

disciplina (realismos, liberalismos, constructivismos), y presta atención al análisis de fenómenos o “temas” de la escena internacional, donde intervienen una multiplicidad de factores y actores y, sobre todo, el elemento racional y de estrategia (Lake 2011). De esta manera, el cambio climático es visto como un problema de acción colectiva, el cual genera incentivos para que países que no cooperan (*free riders*) se beneficien a costa de los que sí lo hicieron. Asimismo, los intereses obedecen a diferentes circunstancias y surgen problemas de negociación a la hora de establecer, por ejemplo, quiénes costearán el esfuerzo de reducción de emisiones, lo cual establece ganadores y perdedores (grupos económicos dentro de los países, países ricos *versus* países pobres, etc.). Si bien con cierto escepticismo, relacionado al poder hegemónico y las estructuras de poder, muchos autores ponen el acento en la cooperación y la construcción de instituciones. Éstas, por su parte, permiten la cooperación gracias a que proveen información y favorecen la convergencia de intereses en sus foros de debate. Asimismo, en un problema de acción colectiva como el de cambio climático, la literatura de las tres “I’s” localiza las condiciones que favorecen la cooperación, como la convergencia de intereses en grupos de países dada por sus interacciones repetidas o por su número reducido de miembros, así como también debido a la presencia de los “productos conjuntos”, donde la cooperación se incentiva mediante beneficios privados que se generan gracias a un bien común (en este caso, la mejora de la atmósfera) (Frieden et al. 2010).

I.2 Régimen, regímenes medioambientales y el régimen internacional de cambio climático

Una vez adoptado el institucionalismo como perspectiva teórica, resulta necesario plantear algunas premisas y especificaciones sobre el concepto central de régimen internacional. Posteriormente, se focalizará la atención en el régimen de cambio climático como un caso específico de régimen internacional destinado a tratar uno de los temas más complejos y urgentes en la actualidad.

I.2.1 Régimen: definición y especificidades del institucionalismo neoliberal. La importancia de su estudio en la política internacional

Sumido en el debate entre los realismos y los liberalismos, el concepto de régimen internacional ocupó muchas controversias teóricas a la hora de ser definido. Krasner (1983) utiliza el concepto de forma casi intercambiable con el concepto de institución y realiza una definición de régimen consensuada a partir de varios enfoques teóricos:

“Los regímenes pueden ser definidos como conjuntos de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones implícitos o explícitos alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área específica de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, causa o rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidos en término de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscipciones de acción específicas. Los procesos de toma de decisiones son prácticas que prevalecen para hacer e implementar las decisiones colectivas (...) Los principios y normas proveen al régimen de las características básicas que lo definen. Puede

haber muchas reglas y procedimientos de toma de decisiones que sean consistentes con los mismos principios y normas.” (1983:2, traducción propia)

De esta manera, el concepto abarca, por un lado, los principios y las reglas sustantivas que refieren a acciones concretas en torno al tema del que se ocupa el régimen y, por el otro, también incluye a los mecanismos institucionales que sirven a su implementación.

La importancia teórica del estudio de regímenes para entender la política internacional se afianza a partir de la formulación del institucionalismo neoliberal realizada por Keohane (1993). Para el autor, los regímenes internacionales son una forma de institución internacional, junto con las organizaciones y las convenciones. Define a las instituciones como “conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas” (1993:16). Así es como las instituciones cimientan la satisfacción de un interés determinado durante su existencia y con esto modifican la estructura de expectativas racionales y los comportamientos de los actores en el sistema internacional. En otras palabras, las instituciones presentan dos aspectos interrelacionados: por un lado, constituyen una arena de interacción en su proceso de institucionalización, y por el otro funcionan como una variable explicativa que afecta las estructuras de incentivos y por lo tanto los comportamientos de los estados en la arena internacional. El hecho de que las instituciones ayuden a explicar el comportamiento internacional está dado, acorde a Keohane, por el cumplimiento de dos condiciones:

- Los agentes deben tener intereses mutuos, es decir que deben obtener beneficios potenciales de su cooperación
- Las variaciones en el grado de institucionalización ejercen efectos sustanciales en el comportamiento del Estado.

Esta estructura es aplicable al caso de las negociaciones sobre cambio climático, donde todos los países coinciden en el interés general de frenar el calentamiento y sus consecuencias. Sin embargo, los desacuerdos para lograr un acuerdo de control de emisiones posterior al Protocolo de Kyoto resultan en un Pareto subóptimo⁷, es decir, una situación que podría mejorarse si todos los actores cooperasen.

En su marco teórico, Keohane recorta la definición de régimen internacional de Krasner en tanto desestima el carácter implícito o informal de las normas que componen a un régimen, que ahora se configuran solo como reglas, y destaca el rol fundamental del Estado en su construcción: “Los regímenes son instituciones con reglas explícitas, en las cuales han coincidido los gobiernos, que son pertinentes en conjuntos específicos de temas de las relaciones internacionales.”(1993:17). Los Estados, entonces, cumplen un rol fundamental en la construcción de regímenes y son por lo tanto el actor central a los efectos del presente trabajo.

⁷ En la teoría de juegos, el óptimo de Pareto se utiliza para denominar la instancia en la que todos los actores logran mejorar su situación sin perjudicar a otro. Un Pareto subóptimo es, entonces, una situación en la que todos o algunos participantes podrían beneficiarse sin desventajar a otros. La cooperación en un asunto como el cambio climático, por lo tanto, resulta más beneficiosa que la no cooperación.

Por su parte, los regímenes se desarrollan, según Keohane, cuando “expanden y clarifican” las reglas de comportamiento planteadas en convenciones previas, en lo que se denomina como “un proceso de creciente institucionalización” (Keohane 1993:19). Por lo tanto, acorde a Keohane, la institucionalización es el grado en el que se regula el comportamiento estatal. Por lo que un régimen de cambio climático que se encuentre más institucionalizado generará mayores alteraciones en los comportamientos estatales orientados a reducir sus emisiones de forma más eficaz. Desde esta perspectiva, los procesos de negociaciones sobre cambio climático son la expresión del proceso, ciertamente más complejo, de institucionalización de un sistema de normas que regulan a las acciones emisoras de carbono entre los estados.

I.2.2 El fenómeno del cambio climático y la génesis del régimen

La emisión antropogénica de gases como el dióxido de carbono, metano, clorofluorocarbonos (CFC) y óxido nitroso ocasiona un incremento exponencial en el “efecto invernadero” natural de la atmósfera, aumentando las temperaturas de la atmósfera planetaria –lo que se conoce como “calentamiento global” (IPCC 1990). Con el tiempo, se dio lugar al concepto más amplio de “cambio climático”⁸, ya que se entendió que las consecuencias del calentamiento impactan a todos los aspectos de la biosfera: aguas, patrones climáticos, animales, recursos explotables y patrimoniales, la vida en general. En consecuencia y desde un punto de vista puramente económico, está cada vez más aceptado que “(...) the benefits of strong and early action far outweigh the economic costs of not acting” (Stern 2007), lo que no hizo sino impulsar la creciente demanda por respuestas globales para combatir sus consecuencias.

Para Underdal (2010), los fenómenos ambientales como el cambio climático cuentan con ciertas particularidades cuando se canalizan en el ámbito político: (i) son “problemas de política a largo plazo con retrasos de tiempo entre las medidas de política (...) y sus efectos” (ii) “están insertos en sistemas muy complejos y llenos de incertidumbres e (iii) involucran bienes colectivos globales que no están sujetos a soluciones que beneficien a partes singulares. Así, visto desde un punto de vista teórico, el fenómeno del cambio climático presenta características complejas y distintivas que lo diferencian de otros casos de estudio de cooperación internacional: tiene un alto nivel técnico, en tanto requiere de mediciones y pruebas científicas que verifiquen su desarrollo; afecta a bienes comunes, como lo son la atmósfera y la biosfera planetarias; e involucra tanto a actores no-estatales, como ONGs y grupos empresarios, como estatales, de los cuales unos pocos, los grandes emisores, son capaces de vetar los acuerdos que busquen reducir las emisiones.

Son las mismas características del fenómeno del cambio climático las que determinan el fuerte peso de las comunidades científicas en los procesos de génesis y desarrollo del régimen de CC. Los avances en la obtención de datos sobre el cambio climático y los argumentos científicos que avalaban su existencia fueron esenciales para dar empuje al cambio en los paradigmas ambientales orientado al desarrollo sustentable y en el

⁸ “Por “cambio climático” se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables.”. Art. 1, Inc. 2 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1992.

régimen que surgió de él. La Organización Meteorológica Mundial (WMO) primero y el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) después cimentaron el consenso científico en torno al problema del cambio climático e intervinieron en su ascenso como tema en la agenda política. El IPCC se creó en 1988 a partir de la acción conjunta entre la WMO y la UNEP (Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente) bajo el aval de la Asamblea General de la ONU con la finalidad de “proporcionar evaluaciones integrales del estado de los conocimientos científicos, técnicos y socioeconómicos sobre el cambio climático, sus causas, posibles repercusiones y estrategias de respuesta [política]” (IPCC 2015). Su objetivo no es producir información ni monitorear datos sobre emisiones sino emitir reportes, como los Informes de Evaluación (*Assesment Reports*), sobre lo que se conoce sobre cambio climático hasta la fecha a través de un panel intergubernamental técnico de membresía abierta a todos los miembros de la ONU y la WMO.

El Primer Informe que emitió el IPCC expresó el consenso científico de que “las emisiones producidas por las actividades humanas aumentan sustancialmente las concentraciones atmosféricas de los gases que producen efecto de invernadero(...) lo que producirá por término medio un calentamiento adicional de la superficie de la Tierra” y que, si los estados continuaban con sus actividades igual que hasta el momento, la temperatura media global alcanzaría un aumento sin precedentes entre 1,5 y 4,5°C, aunque con “numerosas incertidumbres” en los cálculos a futuro (IPCC 1990). La generación de este consenso científico no hizo sino fortalecer la demanda de conversaciones formales para regular emisiones. En consecuencia, la Asamblea General de la ONU estableció como fecha límite la cumbre de Río en 1992, donde finalmente 154 estados formalizaron la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC en inglés). Si bien Río en sí mismo tuvo un fuerte *momentum*⁹ político, la presión por firmar el acuerdo de cambio climático también era muy fuerte porque muchas otras negociaciones de acuerdos medioambientales se habían bloqueado y el costo político de tal fracaso hubiera sido costoso para la ONU en su totalidad (Victor 2011).

El mayor logro de la UNFCCC fue sin duda el hecho de constituir, en sí misma, un llamado, un puntapié institucional para que las políticas públicas atendiesen la problemática del cambio climático. Explicó conceptos como el de mitigación de los efectos del cambio climático, con foco en las fuentes de emisiones de GEI, el de educación y transferencia de tecnología orientada a la eficiencia y energías renovables, y también el de adaptación a los impactos del cambio climático, como la suba de los niveles de las aguas por el derretimiento de los hielos polares y la consecuente desaparición de formaciones insulares y pérdida de costas. Su objetivo se fijó en prevenir un daño mayor a la atmósfera mediante “la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático” (UNFCCC 1992), con una cooperación que abarcara a todos

⁹ Río 1992 significó no solo el pico en el ascenso del desarrollo sustentable, sino también una conjunción de condiciones favorables a impulsar un régimen de cambio climático: gran difusión y aceptación de la problemática ambiental en la sociedad civil, presencia de accidentes ambientales en el Norte, un creciente consenso científico y precedentes de regímenes exitosos como el Protocolo de Montreal para prevenir daños a la capa de ozono tuvieron gran impacto en el sector político de la mayoría de los países desarrollados. Estos a su vez se encontraban inmersos en la bonanza de una economía de post Guerra Fría, con nuevos países en vías de desarrollo que se insertaban en los mercados y un prolífero período de integraciones regionales, siendo una de las más importantes la de la UE (Yamin y Depledge 2004)

los países del globo y que buscara mejorar las incertezas científicas sobre el fenómeno del CC, todo bajo un paradigma de desarrollo sostenible que establecía responsabilidades y obligaciones diferenciadas entre países desarrollados y en vías de desarrollo. Ciertamente, se trató de un objetivo muy general que, como se verá más adelante, se tradujo en compromisos muy poco específicos.

Siguiendo el patrón de otros precedentes como el régimen de protección de la capa de ozono y de lluvia ácida, la UNFCCC se estableció como Convención Marco, un formato legal caracterizado por el *soft law*¹⁰ que no obliga a las partes por sí mismo sino a través de la firma de protocolos, documentos que sí detallan obligaciones específicas en torno a temas o subtemas dentro de la convención marco. Además de su órgano supremo, la UNFCCC cuenta con una secretaría y dos órganos subsidiarios: uno de asesoramiento científico y tecnológico y otro de ejecución, además de un mecanismo de financiamiento (UNFCCC 1992). Sobre todo, en un tratado de derecho internacional como éste, los Estados son los actores principales en tanto son sus gobiernos los encargados de firmar los compromisos, y son los Estados los garantes finales de su cumplimiento. De esta manera, la UNFCCC estableció anualmente las Conferencias de Partes (COP), espacio donde las partes o estados participantes negociarían en el futuro diversos acuerdos y protocolos. Las COP son el “órgano supremo” tanto de la Convención como de sus protocolos, por lo que constituyen verdaderos campos de acción política de todos los actores, que intervienen en la forma de múltiples coaliciones y consensos en torno a determinados subtemas dentro del régimen. Las COP representan por lo tanto escalones en el desarrollo del régimen de cambio climático, por lo que su estudio implica también un estudio de la evolución del régimen mismo. En este sentido, esta investigación se orienta a contribuir de forma actualizada a la literatura sobre política climática internacional que se dedica a evaluar los resultados –esto es, los acuerdos plasmados en documentos oficiales- de las COP. Por ejemplo, en línea con las investigaciones motivadas por las expectativas de nuevos compromisos, como ocurrió con la COP15 en Copenhague (Dimitrov 2010, Giddens 2010) o por expectativas de cambio en un tema específico en la agenda de cambio climático, como el tema de adaptación del Sur en la COP10 (Lomónaco Busto 2008).

El camino hacia el primer protocolo expedido bajo la Convención se dio inicio ya con la primera COP en Berlín de 1995 mediante un Grupo subsidiario *ad hoc* generado por el Mandato de Berlín. El objetivo era pautar compromisos de reducciones cuantitativas de emisiones a partir de los años 2000 y la fecha límite de redacción fue la COP3 en Kyoto, Japón. El acuerdo al que se llegó en 1997 resultó en una reducción de emisiones de al menos 5.2% respecto al nivel de 1990 para los países industrializados, con muchas diferencias entre las metas nacionales, lo cual ciertamente debilitó la meta general de reducciones del protocolo. El

¹⁰ Por *soft law* se entiende en la literatura a las normas que no son legalmente vinculantes, como los memorándums de entendimiento, resoluciones y planes de acción de conferencias como las COP en la UNFCCC. Es un concepto opuesto al de *hard law*, o normas vinculantes, pero no por esto pierde importancia: según Yamin y Depledge, “Soft law instruments contain a variety of legal norms: some are highly prescriptive whilst others are open-ended, indeterminate and incapable of creating precise standards of conduct. Soft law instruments can become binding if accepted as such by states.(...)Additionally, in a new area of international concern such as climate change, rules are at differing stages of legal maturity and state practice is highly dynamic with regard to expectations of standards of state behaviour. Thus limiting our subject matter to legally binding rules or ‘hard law’ would result in exclusion of legal norms which could, in due course, come to be regarded as binding.” (2004:8,9)

Protocolo de Kyoto, a pesar del rechazo de EEUU y Australia, entró en vigencia en febrero de 2005, dando comienzo al primer período de compromiso entre 2008 y 2012. El PK reflejó nuevamente la divergencia entre los intereses de países desarrollados y en vías de desarrollo, una tendencia que, como ya se detalló en la sección anterior, se arrastra desde el comienzo.

El grado de complejidad que implica la tarea de lograr una cooperación en un tema ambiental tan particular como el cambio climático es más que evidente en el formato mismo de la UNFCCC como convención marco/protocolo y sobre todo en la persistente divergencia de intereses entre los actores que deben llevar adelante el proceso: los estados. Al respecto, Bodansky (1993) realiza un punteo de seis obstáculos que enfrentó la Comisión de negociación para modelar la UNFCCC y que marcaron a fuego su complejidad:

“A convention on climate change has the potential to affect economic and social activities profoundly, much more so than other international environmental agreements. (...)Second, the greenhouse problem still has a distant and somewhat speculative quality. (...)Third, states have widely divergent interests that must be reconciled. They contribute to the climate change problem to varying degrees, have unequal costs of abating greenhouse gas emissions, and face different risks from global warming. (...) Fourth, the climate change negotiations involved virtually every nation in the world. (...) This inclusiveness had its drawbacks, because, as a general rule, the more countries involved in a negotiation, the more difficult agreement becomes. (...)Fifth, the climate change negotiators had less than eighteen months to conclude an agreement. Given the time needed for participants to formulate national positions. (...)Finally, the factor that may have introduced the most complications was that the INC involved not merely a negotiation within the North, between the North and the South, or within the South, but all three simultaneously.”

Estas problemáticas congénitas al régimen de CC refieren al hecho de que al tratarse de un bien público como la atmósfera se necesita de una cooperación de todos los países, y lo que uno de ellos va a adoptar depende del esfuerzo que los otros estén dispuestos a realizar. En efecto, tal como puntualiza Victor, el cambio climático es un problema difícil de resolver porque

“(...) el principal agente de polución es el dióxido de carbono, que es un residuo intrínseco de la economía moderna basada en combustibles fósiles. Por lo tanto, los recortes en las emisiones de CO₂ son necesarios, pero al hacerlos se afectará directamente la competitividad económica de los países.”
(2011: 203, traducción propia)

A diferencia del caso exitoso del régimen de protección de la capa de ozono¹¹, este impacto que la implementación del régimen de control del cambio climático puede tener en los costos internos de cada país no hace sino profundizar la divergencia de intereses entre los países como problemática principal para la cooperación.

¹¹ El Protocolo de Montreal refiere sobre todo al control en el uso de las sustancias conocidas como clorofluorocarbonos (CFCs), que estaba probado que eran los CFCs los que afectaban la capa de ozono. A diferencia de todo el conjunto de gases de efecto invernadero, que son difíciles de identificar y aislar, los CFCs eran susceptibles de ser controlados en los procesos productivos.

En el capítulo siguiente se introducirán los conceptos analíticos principales para luego, a partir del capítulo III, analizar el desarrollo de la institucionalización del régimen del cambio climático en relación a estas problemáticas.



Universidad de
San Andrés

Capítulo II: La arquitectura de los regímenes y sus dimensiones

Este segundo capítulo se enfocará en los factores que determinan la efectividad en el régimen de cambio climático para luego detallar los conceptos y ejes que guían el análisis. El punto de partida es el concepto de arquitectura del régimen, que luego se bifurca en dos dimensiones con diversos componentes e indicadores.

II.1 La efectividad¹² en los regímenes medioambientales y el foco en resultados (*outputs*)

“Reconociendo que la naturaleza mundial del cambio climático requiere la cooperación más amplia posible de todos los países y su participación en una respuesta internacional *efectiva y apropiada*, de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas, sus capacidades respectivas y sus condiciones sociales y económicas (...)” (UNFCCC 1992:2, itálica agregada)

La trayectoria de conferencias internacionales que desembocó primero en la creación de la UNFCCC y luego en el Protocolo de Kyoto hace ya más de veinte años sugiere un paralelismo entre estas iniciativas y el ascenso del institucionalismo como visión preponderante, en tanto esta perspectiva ve en un régimen institucional a la mejor forma de garantizar que los estados reduzcan sus emisiones. Sin embargo, el consenso en torno al paralelismo entre la evolución del régimen y su interpretación se diluye cuando se tratan los problemas de *efectividad* del régimen actual para responder al problema del cambio climático y su relación con el modo en el que se encuentra institucionalizado.

En efecto, lo que hace a un régimen ambiental efectivo es objeto de debate. Una diferenciación que resulta útil es la de efectividad “ecológica” y efectividad “institucional”, siendo la primera aquella que considera los *impactos* biofísicos –o la ausencia de estos– que genera en el ambiente el régimen puesto en acción. (Jackson y Bührs 2015). En la literatura se entiende que los regímenes poseen tres consecuencias:

- Resultados (*outputs*) o implementación: normas, regulaciones e infraestructura administrativa para implementar un régimen, es decir, para moverlo “del papel a la práctica” (Young 2011)
- *Outcomes* o cumplimiento: trata los cambios en el comportamiento (*behavior*) de quienes están sujetos a las previsiones del régimen y que pueden atribuirse en todo o en parte a la operación del régimen.
- Impactos o efectividad: cambios biofísicos o ecológicos ocasionados total o parcialmente por la “puesta en práctica” del régimen.

Por lo tanto, muchos autores consideran que un régimen efectivo es aquel que “canaliza el comportamiento de manera tal que se elimine o disminuya sustancialmente el problema que llevó a su creación” (Young y Levy 1999). Sin embargo, tanto la operacionalización como la medida de los impactos de estos regímenes en el ambiente son tareas muy difíciles de realizar y actual objeto de debate entre los especialistas. Al respecto, cabe recordar el grado de incertidumbre que caracteriza al fenómeno del cambio climático: según Jackson y

¹² Efectividad se define como la “capacidad de lograr el efecto que se desea o espera” (RAE 2016).

Bührs, la inclusión de consideraciones de impacto en los análisis de efectividad implica tres desafíos concretos: “There is limited availability and questionable reliability of data; measuring effectiveness is difficult and may be arbitrary; and establishing causality between regime operation and biophysical change is unlikely.”(2015:70)

Por este motivo, la mayoría de las investigaciones se centran en un enfoque institucional-*behaviorista* de la efectividad, que pone el acento en los efectos que las instituciones tienen en el comportamiento político de los actores. Así entendida, la efectividad de un régimen ambiental no depende de si soluciona o no el conflicto ambiental para el que se creó, sino que está determinada por la medida de su “contribución positiva” en el tratamiento del problema. De modo que, como afirma Young, la efectividad en términos de resultados o comportamiento no determina el éxito en los impactos ambientales. Sin embargo, y sobre todo en el caso del régimen de cambio climático, un cambio en los resultados materializado en los términos de un nuevo arreglo en las negociaciones post-Kyoto sin duda implica un avance en la “contribución positiva” de este régimen ambiental en términos de su efectividad institucional.

Siguiendo a Young, al momento de analizar la efectividad de un régimen lo esencial es formular criterios adecuados. Si se entiende como implementación a las “medidas que los estados toman para hacer efectivos a los acuerdos internacionales en su ley doméstica” (Jackson y Bührs 2015), el criterio de este trabajo se centra en una evaluación en términos de *resultados* o implementación centrada en la arquitectura o estructura del régimen de CC, en vistas a que tal análisis ilumine cambios o avances hacia el logro de compromisos que puedan generar impactos positivos en la mitigación de emisiones de GEI. En otras palabras, la evaluación que realizaré no consiste en una evaluación de *performance*¹³ de efectividad ecológica, sino que pone el acento en la evolución, sobre todo en el período post-Kyoto, del “andamiaje institucional” o arquitectura del régimen de CC, concepto que se desarrolla en la siguiente sección.

II.2 Criterios de evaluación en acuerdos climáticos

La estructura básica del UNFCCC/PK fue debatida desde mucho antes de su creación, pero no es sino llegando al fin del primer período de compromiso en torno al año 2012 que los debates toman una urgencia diferente. La pregunta central era si esta estructura debía renovarse por un nuevo período o modificarse. Al efecto, la rama de la academia siguió creciendo y surgieron formulaciones teóricas que hacían un balance del PK y sugerían arquitecturas alternativas para el régimen de CC, muchas de las cuales planteaban una reestructuración completa. Estos análisis fueron recabados por los expertos de la IPCC en su Quinto Informe

13 Las investigaciones sobre *performance* de instituciones son de desarrollo reciente en la literatura y generalmente guardan una impronta cuantitativa. Básicamente consisten en observar el impacto efectuado por una institución a partir de una comparación entre dos situaciones: situación con institución versus situación sin institución a modo de punto de referencia hipotética de contrafáctico. Se fijan estándares de dimensiones a analizar y se utilizan escalas para determinar en qué medida la institución impacta en la biosfera. Ver Mitchell R .2008. “Evaluating the performance of environmental institutions: What to evaluate and how to evaluate it?”. En *Institutions and Environmental Change*, editado por O.Young , L.King , H. Schroeder, 79–114.Cambridge, MA: MIT Press.

de Evaluación de 2014, donde se especificaron cuatro criterios de evaluación para los acuerdos de cooperación en cambio climático (IPCC 2014, Aldy y Stavins 2007):

- Efectividad medioambiental: refiere a la ya mencionada “contribución positiva” del régimen a tratar las causas y los impactos del CC, que puede medirse en el monto de emisiones o concentración de GEI proyectado como una meta a alcanzar en el futuro en una medida política.
- Performance económica agregada: incluye la eficiencia económica (maximización de beneficios netos en relación a los costos) y la eficiencia de costos (o capacidad de una política de alcanzar un determinado nivel ambiental al menor costo posible)
- Impactos sociales y distributivos: refiere a la equidad o reparto de costos y beneficios entre los países a través del tiempo. Incluye consideraciones sobre responsabilidad por el cambio climático y sobre las capacidades de solventar la reducción de los riesgos que presenta.
- Viabilidad institucional: refiere al ‘doble juego’ entre las medidas nacionales y las internacionales. Sus principales indicadores son:
 - Participación: puede referir al número de partes involucradas, cobertura geográfica o la porción de emisiones globales de GEI que se considera.
 - Cumplimiento: si bien resulta un problema garantizarlo (en tanto no hay una autoridad internacional central capaz de actuar por sobre los estados soberanos), hay diversos mecanismos útiles como incentivos y sanciones o “retribuciones” entre diferentes regímenes, por ejemplo mediante reducción de ayuda internacional o votos adversos en foros internacionales. Tales mecanismos, a su vez, influyen en la participación y la performance del régimen a largo plazo.
 - Legitimidad: las partes en un régimen deben sentir que se las representa de forma justa y que tanto los *inputs* como los *outputs* sean equitativos y beneficiosos para que estén dispuestas a aceptar e implementarlos. La legitimidad sustantiva depende de una evaluación positiva que las partes hagan sobre las medidas tomadas por la autoridad, mientras que la legitimidad procedural se basa en la “existencia de mecanismos de *inputs* apropiados de participación y consulta para las partes.”(IPCC 2014)
 - Flexibilidad: refiere a la necesidad de que un régimen desarrolle mecanismos de adaptación a los cambios en las situaciones económicas, políticas, tecnológicas y de información. Si bien resulta costoso en primera instancia, un régimen rígido que no puede responder a los cambios resulta potencialmente más costoso a largo plazo (IPCC 2014).

Al tener en cuenta que el régimen de cambio climático se caracteriza por una situación subóptima causada por la divergencia congénita entre los intereses de los diferentes actores, sobre todo en el eje de países desarrollados vs países en vías de desarrollo, se coloca aquí el acento en este “doble juego” entre las

condiciones nacionales y las internacionales que plantea el criterio de viabilidad institucional. En este sentido, la relación entre las capacidades e intereses nacionales a la hora de asumir compromisos internacionales es importante para evaluar los acuerdos del régimen de CC en este trabajo, en tanto cuando se trata de cambio climático “the most demanding international commitments are interdependent yet governments vary widely in their interest and ability to implement them” (Keohane y Victor 2011). Para esto se incorporan nociones provenientes de la literatura crítica al PK, que propone diversas arquitecturas alternativas, ya sea en base a propuestas novedosas o a modificaciones en la arquitectura vigente. Este eje crítico en la literatura especializada considera una multiplicidad de opciones políticas que pueden adoptarse en los acuerdos de cambio climático y que resultan útiles a la hora de evaluar las previsiones de los mismos a través del tiempo. Para realizar esta tarea, en la siguiente sección se desarrollará el concepto de arquitectura como base para el análisis.

II.3 La arquitectura del régimen de cambio climático: definición y dimensiones

Se entiende arquitectura como la “forma y estructura básicas” de los acuerdos de políticas internacionales en el marco del régimen de CC (Aldy y Stavins 2007). Una arquitectura de políticas es lo que da forma a la creación de leyes, tratados, protocolos y regulaciones, y consiste en “un set de estructuras gubernamentales y principios asociados que restringen lo que se puede y lo que se debe decidir”. Es lo que aporta a un régimen una base integrada a partir de la cual le es posible funcionar y lo que garantiza su prevalencia en el tiempo:

“(…) a good architecture permits considerable change in a product’s functionality without compromising its structural integrity. On the other hand, if the desired change in functionality is fundamental enough, the product architecture must be modified or abandoned.” (Jacoby et al. 1999:3)

La noción de arquitectura que guía este trabajo está conformada por dos dimensiones: una que trata la forma en la que se distribuye la autoridad y el aspecto procedimental de la participación en los acuerdos y otra que refiere a las características sustantivas de los mismos, es decir, el carácter y alcance de los compromisos que se asumen. Si bien en la sección anterior se especificó que el foco está en los resultados o los términos del acuerdo, la forma en la que tales acuerdos se proyectan condiciona directamente los compromisos explícitos “en papel”. Por lo tanto, las consideraciones de la forma en la que se dictan los acuerdos están presentes en el análisis, no solo como una dimensión del concepto principal sino también en una relación de interdependencia con los distintos elementos que componen el análisis de los compromisos. De hecho, la IPCC reconoce que existe una interdependencia en forma de *trade off* incluso entre los diferentes criterios de evaluación de arquitecturas: “Assessment of proposed climate policy architectures reveals important tradeoffs that depend on the specific design elements and regulatory mechanisms of a proposal.” (IPCC 2014:1006,1007). Esto implica que se adopten medidas que satisfagan en mayor o menor medida cierto criterio por sobre algún otro; por ejemplo, consideraciones sobre equidad distributiva pueden ser dejadas de lado si se prioriza la eficiencia de costos.

A continuación se desarrollarán las dos dimensiones que componen el concepto central de arquitectura del régimen en este trabajo.

II.3.1 Grado de centralización de autoridad y geometría de participación

Las consideraciones de participación y centralización condicionan todos los pilares que conforman el régimen, en tanto constituyen el punto de partida desde el cual se configuran las medidas sustantivas.

El “grado de centralización de la autoridad en los acuerdos climáticos” es, acorde a la IPCC, el concepto por el cual se entiende al nivel en que los participantes confieren autoridad, en un contexto de ausencia de autoridad global, a instituciones multilaterales para que manejen las reglas y los procesos acordados entre ellos (IPCC 2014:1016). Existen tres grados: acuerdos multilaterales fuertes, políticas nacionales armonizadas y políticas nacionales descentralizadas pero coordinadas (IPCC 2014). Esta clasificación no refiere a diferencias por blanco o negro sino más bien un *continuum* que varía entre el extremo de regímenes altamente integrados y el extremo de los altamente fragmentados. El primer extremo del *continuum* obedece a una perspectiva *top-down*, y refiere a medidas de abordaje global determinadas por una autoridad centralizada desde la cual se emiten acuerdos multilaterales cuyas previsiones se implementan localmente en cada país. El esquema UNFCCC/PK es un claro ejemplo de este enfoque. El otro extremo implica acuerdos de tipo *bottom-up*, generados por un movimiento que parte desde la perspectiva de las políticas nacionales de cada estado que son más o menos coordinadas por una autoridad central según su ubicación en el *continuum*.

- De manera que se busca ubicar el acuerdo en algún punto dentro del *continuum* de centralización de autoridad que existe entre dos extremos: descentralizado o *bottom-up* y centralizado o *top-down*.

El *continuum* entre *top-down* y *bottom-up* implica diversas “geometrías de participación”, término utilizado por Victor (2011) que no es otra cosa que la cantidad de estados que participan en la mesa de negociación de un acuerdo internacional. Según Victor (2011), existe un *trade-off* entre cantidad de miembros *versus* calidad de los compromisos. De manera tal que un acuerdo de geometría reducida en miembros tiene más en cuenta las capacidades, intereses e interacciones de los estados participantes que uno con muchos miembros, lo que, por lo menos en primera instancia, facilita la tarea de generar compromisos *factibles* que se ajusten a la realidad de la implementación; es decir, generan condiciones en las que los estados pueden aclarar específicamente “lo que pueden y lo que están dispuestos a hacer”. Sin embargo, los acuerdos con estas características en general comienzan con pocos actores y cuando se busca expandirlos hacia otros, éstos se encuentran con la situación de que van a aplicar un acuerdo en cuyo diseño no participaron. Esto ocasiona críticas en torno a problemas de legitimidad y no sólo desincentiva la expansión y la efectividad final del acuerdo -y por lo tanto los posibles impactos positivos en el ambiente-, sino que también puede generar filtraciones de emisiones hacia los países que eligieron no entrar en el acuerdo por ese motivo. Las cuestiones de legitimidad están más zanjadas en los esquemas *top-down* de geometría ampliada como el de

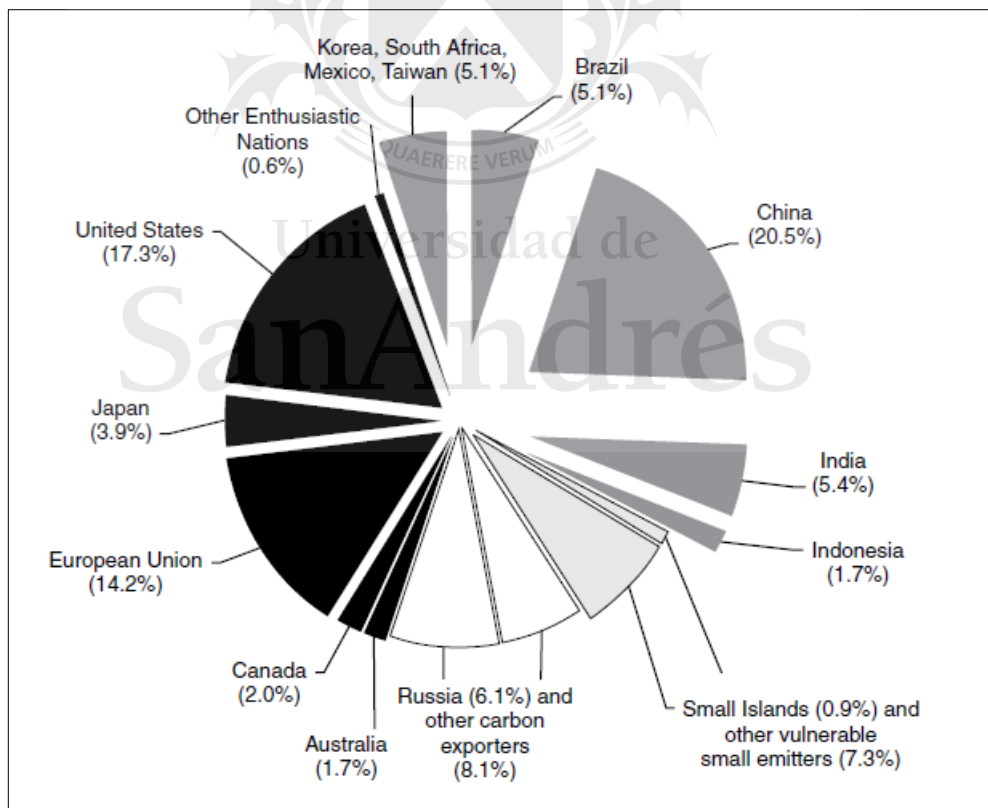
UNFCCC/PK, donde en general se parte de una base de representación de la totalidad de los Estados en las negociaciones (IPCC 2014).

Por las razones expuestas, en este trabajo no solo se considerará *cuántos* son los actores participantes sino también *quiénes* son. En este sentido, en el régimen de cambio climático, donde el principal objetivo es reducir la cantidad de emisiones de GEI a la atmósfera, quienes tienen relativamente mayores emisiones que los otros son los que poseen poder de veto en el acuerdo.

Para determinar la identidad de esos países, si se considera únicamente las emisiones de carbono por combustibles fósiles y manufactura de cemento¹⁴, excluyendo por lo tanto los GEI originados por el uso del suelo y la agricultura (LUCF), los mayores emisores hacia 2014 son China (aprox. 30% de las emisiones globales), Estados Unidos (aprox. 15%), la UE (28 estados con aprox. 9.5% en total), India (aprox. 6.5%), Rusia (aprox. 5%) y Japón (aprox. 3.5%) (EDGAR 2016).

Por otro lado, si en cambio se ajustan los volúmenes de GEI al añadirseles las emisiones provenientes del uso de la tierra, reportadas por cada país en años anteriores, se obtiene el siguiente gráfico con datos hacia 2010:

Fig. I: Principales emisores mundiales según volumen de GEI



¹⁴ La base EDGAR (Emissions Database for Global Atmospheric Research), dependiente de la Comisión Europea, se basa en datos de las agencias internacionales de energía como la International Energy Agency, por lo que sus estadísticas consideran solo emisiones producto de la quema de combustibles fósiles para la generación de energía, omitiendo las emisiones provenientes del uso de la tierra, agricultura y (de)forestación.
<http://edgar.jrc.ec.europa.eu/overview.php?v=CO2ts1990-2014&sort=des9> (20/08/2016)

Fig I: Los grandes emisores, clasificados por el autor en “países entusiastas” (negro) y “países renuentes” (gris oscuro) según sus intereses respecto a atender el cambio climático. Tomado de: Victor (2011:10).

Como puede observarse, el podio de los mayores emisores se mantiene también bajo este criterio, con China a la cabeza, seguida de EEUU, la UE, Rusia e India. Estos grandes emisores, a los que se denominará *stakeholders* -acorde a la denominación empleada por Victor (2011)-, son los mismos desde 1990. Los datos indican que sus proporciones en emisiones de GEI se modificaron con los años, siendo el hecho más notorio que China superase a Estados Unidos en el puesto de primer gran emisor entre los años 2005 y 2006, por lo menos en lo que respecta a emisiones que excluyen el uso del suelo (EDGAR 2016). En este trabajo, se pondrá el foco particularmente en EEUU y China, los dos mayores *stakeholders* y las mayores economías mundiales durante el período considerado.

El hecho de que tan pocos países puedan vetar la efectividad de un acuerdo por el solo hecho de no formar parte de él es un factor clave en el análisis de un acuerdo climático, por lo que con la identidad de los *stakeholders* es posible completar las dos subdimensiones que conforman la geometría, ambas vinculadas a la amplitud (*breadth*) de participación en los acuerdos: una que refiere a la cantidad de actores el proceso de negociación y otra que refiere particularmente a la presencia de *stakeholders* en los compromisos sustantivos del acuerdo:

- Geometría de participación: tamaño de la mesa de negociación (aspecto procedimental) y presencia/ausencia de *stakeholders* o grandes emisores en los compromisos del acuerdo (aspecto sustantivo).

II.3.2 Dimensión sustantiva o de alcance de los compromisos/outputs

En estrecha relación con el grado de centralización y la geometría, los compromisos delineados en los acuerdos se evalúan a partir de otras tres subdimensiones que indican la profundidad (*depth* o recortes concretos de emisiones (Barrett 2007)) de los compromisos: instrumentos, forma legal y cumplimiento, y mecanismos de robustez.

II.3.2.1 Instrumentos

Esta subdimensión refiere a la forma que toman los compromisos de reducción de emisiones, lo que no es sino la parte crucial y práctica en un acuerdo climático. Podría decirse que aquí el criterio de “efectividad ambiental” de la IPCC es el que juega el rol principal, en tanto las metas de mitigación son la referencia más clara al concepto de impacto ambiental. Sin embargo, como ya se mencionó, todos los criterios de evaluación interactúan: en este caso, resulta esencial que la reducción de emisiones se realice con eficiencia de costos, siguiendo el criterio de “performance económica agregada”.

En primer lugar, los instrumentos están fuertemente condicionados a la geometría y el grado de centralización: un esquema *bottom-up* se orienta desde el inicio hacia formas de políticas nacionales que pueden estar más o

menos coordinadas, mientras que un *top-down* tiene mayor predisposición a la forma de “metas y calendarios” (*targets and timetables*), planteando un abanico de formas híbridas entre ambos extremos. Para el primer caso, la IPCC desglosa el término de “metas” en *goals* de largo plazo o sistémicas, y *targets* de mitigación a corto plazo que pueden emerger de las primeras. Las *goals* pueden incluir “niveles de estabilización (o una reducción en un nivel de estabilización previamente acordado) de concentración atmosférica de GEIs — o reducción en los impactos del cambio climático” (IPCC 2014:1020, traducción propia). Los *targets* de mitigación, por su parte, pueden ser absolutos, cuando están fijados en un año base, o bien relativos a otra variable, como el PBI (*target* intensivo), crecimiento poblacional o proyecciones a futuro.

Si bien fue el mismo desarrollo histórico del régimen de cambio climático el que modeló los compromisos de mitigación en la forma de *metas*, esto no implica que esa sea la única opción viable, sobre todo al tener en cuenta los diversos grados de centralización de autoridad. Por este motivo, el concepto que se utiliza aquí es el de “instrumentos”, término que resulta más abierto a medidas que no incluyan solamente formas de metas - entendidas como montos cuantitativos de mitigación, por ejemplo-, sino que consideren “instrumentos modelados específicamente a las capacidades estatales de modo tal que sean capaces de ser controlados e implementados por el Estado” (Victor 2011), es decir, instrumentos viables para esquemas más orientados al *bottom-up*.

Retomando esta relación entre grado de centralización e instrumentos, pueden postularse tres “díadas ideales” de centralización/instrumentos que refieren a la estructura central de los compromisos de mitigación:

-*Top-down/ Targets and timetables* o metas y calendarios: *targets* cuantitativos sobre un plazo específico de tiempo, establecidos por una autoridad central. Por ejemplo, las metas establecidas en el UNFCCC/PK.

-Formas intermedias/Políticas nacionales-regionales armonizadas: políticas armonizadas con una autoridad más o menos centralizada, mediante mecanismos como el de monitoreo colectivo. Por ejemplo, el esquema de patentamiento de biodiesel en la UE (IPCC 2014).

-*Bottom-up/Políticas* coordinadas y unilaterales: en un mayor grado de descentralización, son los mismos países los que deben coordinar e implementar políticas unilaterales que pueden o no interactuar entre sí. Por ejemplo, permisos comerciales nacionales que afecten a países vecinos a través del sistema de aduana. (IPCC 2014, Aldy y Stavins 2007)

En términos de contenido, existen dos enfoques típicamente económicos en relación a los instrumentos: para reducir las emisiones, es posible regular su *precio*, o bien regular su *cantidad*. En lo concreto, cada enfoque se traduce en mecanismos específicos de implementación que tienden un puente en el “doble juego” entre los compromisos a nivel internacional y las circunstancias nacionales de cada estado, en tanto facilitan el cumplimiento de los compromisos de mitigación por parte de los participantes. De esta manera, dependiendo del enfoque adoptado en los instrumentos, se implementan diferentes mecanismos. Por ejemplo, en el caso de enfoques por cantidades, pueden establecerse mecanismos de *cap-and-trade* donde las emisiones cuentan

como una *commodity*, medida en volumen de GEI, comerciable en un mercado de emisiones dada una meta de reducción. Desde un enfoque de precios, puede adoptarse un impuesto común a la emisión (*carbon tax*) que racionalice la emisión en la forma de un costo dentro de la actividad económica (Victor 2011, Zedillo et al. 2008). Por supuesto, cada opción impacta de manera diferente las estructuras de incentivos de los actores económicos, no solo a las de los participantes del acuerdo climático sino también a las que pertenecen a aquellos que no son miembros. Por este motivo es necesario evaluar los costos y beneficios, sobre todo en clave de equidad distributiva o “reparto de cargas/recursos” entre los estados participantes y no participantes.

El nivel de “especificidad” del acuerdo, considerado en la forma legal que se revisa en la siguiente sección, está en cierto modo relacionado con este tipo de mecanismos. Para favorecer el cumplimiento, es preferible que el acuerdo sea específico, es decir, que explicita detalladamente los mecanismos mediante los cuales se cumplirán los compromisos, lo que facilita y permite verificar su cumplimiento a través del accionar de los participantes.

En resumen, a efectos de evaluar los instrumentos y su implementación, debe considerarse:

- Tipos de instrumentos utilizados en el acuerdo (enfoque orientado a precios o a cantidades) y mecanismos que traduzcan explícitamente los compromisos en acciones concretas y faciliten a los países su cumplimiento: mercados de emisiones, impuestos, transferencias de tecnología, etc.
- *Cost-effectiveness*/reparto de costos y beneficios: Evaluación de pros y contras del enfoque adoptado y su interacción con el principio de equidad (reparto de costos o reparto de recursos).

II.3.2.2 *Forma legal e incentivos para cumplimiento*

“(...) incentives for participation and compliance are important, since a climate policy architecture that cannot promote participation and compliance will not satisfactorily address the climate change problem” (Aldy y Stavins 2007: 10, 11)

Para abordar esta subdimensión es preciso considerar primero la geometría y el grado de centralización, en tanto representan la cantidad de participantes y la dirección desde la que se negocia el acuerdo (desde las políticas nacionales o desde lo internacional). Particularmente es a través de la geometría de participación donde entran en juego los dos componentes interdependientes: la forma legal y los incentivos para cumplimiento.

Retomando lo dicho anteriormente, gran parte del derecho internacional en materia de tratados se basa en los estados como garantes últimos de los acuerdos: un acuerdo solo puede implementarse a partir del consentimiento de los estados. Esto genera una relación compleja entre el status legal vinculante, la geometría de participación y los incentivos de cumplimiento (“premios” y “castigos”) que es bien señalada por Victor (2011): en un acuerdo vinculante, la previsión de ciertos “castigos”(*sticks*) por incumplimiento -como sanciones comerciales, por ejemplo- puede disuadir a muchos países de entrar en el acuerdo. De manera que para obtener el consentimiento de los estados y por lo tanto obtener el status legal internacional, los acuerdos

ambientales demuestran en general un sesgo histórico en los incentivos, caracterizado por el uso de “premios” (*carrots*) antes que el de “castigos” (Victor 2011: 229). En otras palabras, el status legal condiciona los incentivos de cumplimiento y viceversa, así como también la geometría final del acuerdo. Asimismo, el carácter vinculante también implica otros factores que afectan la participación mediante provisiones –o falta de éstas- para la incorporación de más miembros en un futuro, así como también muchas flexibilizaciones a los compromisos en la forma de reservas, obstáculos en la ratificación a nivel nacional y derogaciones (Victor 2011).

Por lo tanto, a los efectos de analizar los acuerdos, se tendrán en cuenta los siguientes aspectos:

- Forma legal: carácter vinculante/no vinculante. Tipo legal, lenguaje mandatorio y especificidad (IPCC 2014) Procedimientos de entrada/salida del acuerdo
- Incentivos para cumplimiento: “premios” (incentivos) y “castigos” (sanciones y regulaciones). Mecanismos de reporte y monitoreo designados para controlar el cumplimiento de los compromisos.

II.3.2.3 Robustez y flexibilidad

“Given the significant uncertainties that characterize climate science, economics, and technology, and the potential for learning in the future, a flexible policy infrastructure built on a sequential decision-making approach that incorporates new information may be preferred to more rigid policy designs.” (Aldy y Stavins 2007)

Dentro del criterio de viabilidad institucional que presenta la IPCC para evaluar acuerdos climáticos se encuentra la flexibilidad, un factor que refiere directamente a lo que aquí se denominará como criterio de robustez. Un régimen más robusto tiene más chances de prevalecer en el tiempo y no caer en la obsolescencia, en tanto es capaz de adaptarse sin perder la base estructural dada por su arquitectura (Schiele 2015, Jacoby et al. 1999). Para esto, su arquitectura debe adaptarse a los cambios en las circunstancias (físicas, económicas, políticas, tecnológicas y de información) a través de medidas que fomenten el “aprendizaje institucional”:

“The institutionalization of learning among actors, which is referred to as ‘social learning’ in the literature of environmental governance (...), is an important aspect of success, enabling adaptation to changing circumstances. While institutional arrangements that incorporate a purposive process of experimentation, evaluation, learning, and revision may be costly, policies that do not incorporate these steps may be overly rigid in the face of change and therefore potentially even more costly.” (IPCC 2014)

Tales medidas son los indicadores del nivel de robustez o “la capacidad de evolucionar en el tiempo y de crear instituciones y procedimientos que permitan el avance dinámico del régimen hacia el logro de sus objetivos” (Schiele 2015:97, traducción propia). De manera que un régimen que pueda fortalecer normas existentes y crear nuevas será más robusto y tendrá más prevalencia con el paso del tiempo.

“(…) Robustness, therefore, implies the ability of a regime to bring new norms into being and strengthen existing norms. (...) However, the difficulties may be partly process-related(...) Accordingly, attempts to enhance the ability of the international climate regime to create new norms should focus on the creation of new or the strengthening of existing structures, institutions and processes related to norm-creation.” (2015:102)

En base a las observaciones de Schiele, se entiende aquí por medidas de robustez a la previsión de instancias que ante circunstancias cambiantes faciliten la modificación y creación de normas y reglas en el marco del régimen de CC. La robustez es un aspecto que califica tanto a aspectos procedimentales como sustantivos en los acuerdos, que se resumen aquí en tres indicadores: participación dinámica, instancias de revisión y actualizaciones.

Por participación dinámica se entiende la inclusión de estados según sus intereses y capacidades cambiantes en torno a un tema en particular (“renuentes” y “entusiastas” a la hora de incurrir en los costos de mitigación, de adaptación, etc). Supone un replanteo de la participación en los compromisos según las modificaciones en las circunstancias a través del tiempo. Implica un acuerdo que mantenga una apertura a una diversidad de actores, sin perpetrar la participación vigente, que “robustece” al régimen al adaptarlo a las modificaciones en las circunstancias a través del tiempo. Por ejemplo, la inclusión de los grandes emisores en los acuerdos climáticos sin duda implica una actualización a los cambios en sus situaciones económicas (y por lo tanto de generación de emisiones) y, en este sentido, cuenta como una medida de robustez.

Mientras la participación dinámica se ocupa de actualizar los actores o estados, las instancias de revisión, por su parte, establecen la incorporación de inputs e información actualizada en base a los temas que deben ser atendidos por el acuerdo en el futuro. De esta manera se permite el ingreso de nuevos temas, actores e intereses y necesidades al ámbito de negociación, lo que evita que el régimen climático se “anclen” en un momento determinado al atender las circunstancias especialmente cambiantes e inciertas del cambio climático en un contexto político internacional.

Los acuerdos pueden atender (o no) a tales temáticas específicas a través de “actualizaciones” materializadas en la forma de nuevas regulaciones y financiamiento. La Adaptación a los efectos del CC es uno de los temas más urgentes en tanto pone en juego los intereses de países que ven en peligro su existencia debido a las consecuencias del cambio climático, el ejemplo más claro es el de los pequeños países insulares y la suba del nivel de los océanos. Esto implica una asignación de recursos por resarcimiento económico para pérdidas y daños, basado en un principio de responsabilidad compartida por el cambio climático. Como este, hay muchos otros temas que exigen actualización constante y asignación de recursos como la ciencia del clima, los avances y la cooperación en transferencias de tecnología de baja emisión y temáticas de ascenso reciente como la forestal, de género y de construcción de capacidades (Maurtua Konstantinidis 2016). La robustez se entiende entonces como un término abarcativo en donde se consideran los temas principales regulados por el

régimen de CC que resultan paralelos a los instrumentos de mitigación –aunque no por esto menos importantes- y que en efecto experimentaron un amplio desarrollo en los años posteriores al PK.

De esta manera, la relación entre los aspectos procedimentales del acuerdo, sobre todo en la participación, y la robustez es muy cercana, en tanto una configuración de geometría y grado de centralización determinadas puede ser más o menos robusta. Así, una geometría de “mesa chica” puede facilitar las negociaciones, pero si no cuenta con participación dinámica o no prevé una expansión en su participación en el futuro (en lo que sería un esquema *bottom-up*) el acuerdo corre riesgo de ser obsoleto ante la emergencia de actores que quedaron excluidos de participar. Lo mismo ocurre con las instancias de revisión: el régimen pierde robustez si no prevé instancias de actualización de información e inputs, lo que puede dificultarse si no se cuenta con un cierto grado de centralización para coordinarlas. Por otro lado, si bien las estructuras de geometría amplia y centralización *top-down* tienen facilitada esta última tarea y cuentan, por lo menos en primera instancia, con una participación amplia de todos los actores involucrados, el acuerdo final y sus compromisos deben necesariamente reflejar estas características para mantenerse en el tiempo.

En resumen, los indicadores de robustez son tres:

- Participación dinámica a lo largo del tiempo
- Previsión de instancias de revisión en el acuerdo (Schiele 2015)
- Actualizaciones en temáticas específicas: incorporación de nueva información (inputs) sobre la ciencia del clima, necesidades de Adaptación al cambio climático y avances tecnológicos en relación con previsiones de financiamiento, entre otras.

Capítulo III: Kyoto y Post-Kyoto: diagnóstico de la situación hacia la COP15 de Copenhague: “bloqueo diplomático”

En este capítulo se analizará la arquitectura del régimen de cambio climático, partiendo desde su establecimiento con el Protocolo de Kyoto hasta el final del primer período de compromiso y los rasgos que caracterizaron a la COP15 de Copenhague como “fecha límite” de renovación de compromisos obligatorios.

III.1.0 El primer paso: arquitectura del Protocolo de Kyoto

La entrada en vigor de la UNFCCC y el PK y los años que transcurrieron desde entonces constituyen un legado histórico y la base del régimen actual. En este sentido, son los primeros pasos hacia futuras arquitecturas de políticas de cambio climático en la forma de nuevos acuerdos internacionales (Aldy y Stavins 2007), por lo que resulta imprescindible realizar un repaso de los pilares básicos que componen su arquitectura (Aldy y Stavins 2007; Victor 2007; Jacoby et al. 1999).

En este sentido y a modo de paneo general, puede decirse que el PK se estableció bajo consideraciones de **equidad y “responsabilidades comunes pero diferenciadas”**¹⁵, heredadas de la concepción de desarrollo sustentable de la Cumbre de Río. Esto implicó que las “cargas” de los compromisos de mitigación fueran diferenciadas acorde a las capacidades económicas entre países industrializados y en vías de desarrollo (la diferencia entre las obligaciones del Anexo I y partes no-Anexo I de la UNFCCC). Asimismo, esas cargas se expresaron en una **meta ambiental general** de largo plazo con **targets cuantitativos** de mitigación a corto plazo y una implementación **costo-efectiva (de mercado)** con medidas como comercio de emisiones. A continuación se desarrollarán estos puntos en detalle.

III.1.1 Grado de centralización y geometría

Como acuerdo logrado en el marco de la ONU, el UNFCCC/PK estableció un claro esquema *top-down*. En su artículo 3, el Protocolo establecía que sus Partes debían asegurar, individual o conjuntamente, que

“(…)sus emisiones antropógenas agregadas, expresadas en dióxido de carbono equivalente, de los gases de efecto invernadero enumerados en el anexo A no excedan de las cantidades atribuidas a ellas, calculadas en función de los compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones consignados para ellas en el anexo B (...), con miras a reducir el total de sus emisiones de esos gases a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990 en el período de compromiso comprendido entre el año 2008 y el 2012.” (UNFCCC 1998)

¹⁵ El principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” (RCPD, o CDR en inglés) tiene un creciente uso en el derecho internacional. En concreto, refiere al hecho de que ciertos fenómenos afectan al común de todos los países pero de diferente manera, lo que implica que las correspondientes “responsabilidades” sean diferenciadas en tanto no todos los países deben contribuir en igual medida a solucionar el problema. En la Convención, el RCPD se plantea sobre todo en el Art 3.1 (Yamin y Depledge 2004:69). En efecto, las RCPD se basan en el hecho de que si bien las economías en desarrollo serán en el futuro las mayores emisoras, el volumen más grande de emisiones acumulado en la atmósfera fue producido por las economías desarrolladas a lo largo de los años.

De manera los estados eran los que debían implementar las políticas necesarias para cumplir los compromisos asumidos en el esquema *top-down* del acuerdo. Su geometría de participación fue amplia, con un proceso de negociación que incluyó a todos los miembros de la ONU y que finalizó con 84 firmantes del Protocolo hacia 1999 (UNFCCC 2016b). Si bien esta característica fue la principal base de legitimidad del acuerdo, sin duda complejizó la evolución de las negociaciones desde sus inicios al colocar la divergencia de intereses entre miembros desarrollados y en vías de desarrollo en un contexto de toma de decisiones por consenso. Esta es una tendencia que, como se vio en el primer capítulo, es inherente al ascenso de la problemática medioambiental en la agenda internacional.

La divergencia fue patente en la dinámica entre *stakeholders*. Por un lado, la administración Clinton de EEUU propuso mitigar si a cambio los grandes emisores en vías de desarrollo –sobre todo China e India– también se comprometían a hacerlo (Chasek et al. 2014). Por su parte, la gran coalición G77 + China, conformada enteramente por países considerados en desarrollo hacia 1997, criticó fuertemente la propuesta de EEUU. Dado que la coalición representaba a la mayoría de la membresía de la ONU, la propuesta de EEUU fue descartada bajo el argumento basado en “responsabilidades comunes pero diferenciadas” respecto al cambio climático (Yamin y Depledge 2004, ENB 1997). Los integrantes del G77 participaron acorde a la equidad distributiva del acuerdo, en tanto:

“(…) a country is less likely to participate in an international agreement the more the country perceives the agreement to be unfair to its own economic and environmental interests. Addressing climate change equitably can thus be central to pursuing broad participation in climate agreements.” (IPCC 2014:1021)

De manera que cuando se decidió quiénes serían los que debían afrontar los compromisos de mitigación y sus costos, las responsabilidades comunes pero diferenciadas, dispuestas en los artículos 3.1, 3.2 y 3.4 de la UNFCCC, perpetraron una configuración de intereses orientada a un reparto de cargas¹⁶ basado en obligaciones de mitigación para los países desarrollados, eximiendo de ellas a las grandes economías de países en vías de desarrollo: China, India y Brasil no formaron parte de los países Anexo I de la UNFCCC y por lo tanto estaban excluidos de las obligaciones de mitigación (UNFCCC 1998). La diferenciación de responsabilidades permitió que la geometría de participación fuera amplia en el aspecto procedimental, pero con el costo de que los compromisos sustantivos fueran limitados, no solo en la “amplitud” de países que abarcaban (*breadth*) sino en la “profundidad” (*depth*), en tanto una gran proporción de volumen de emisiones no era considerada en los planes de mitigación.

La exclusión de los *stakeholders* en desarrollo evidenció una falta de robustez en cuanto a participación dinámica: por lo menos hasta el final del primer período de compromiso, el régimen mantuvo las cargas que estableció desde los inicios de la Convención Marco, sin responder a la diferencia en las tasas de crecimiento

¹⁶ La equidad distributiva a la hora de mitigar se divide en dos criterios teóricos: “reparto de recursos”, que otorga “permisos” de emisión de GEI a ciertos países acorde a algunas de sus capacidades como el PBI; y el “reparto de cargas” de mitigación en referencia a un *status quo* de emisiones (IPCC 2014).

económico de países en desarrollo como India y China respecto a los desarrollados. En consecuencia, al momento de la firma del PK hacia fines de los años noventa, aquellas economías contaban con un volumen creciente de emisiones de CO₂ (EDGAR 2016) y aun no estaban comprometidas a acciones de mitigación.

Por su parte, los países con compromisos de mitigación estaban designados por el Anexo I de la UNFCCC - luego modelado en el Anexo B del PK- e incluían a importantes emisores como los miembros de la actual UE, Japón, Estados Unidos y Rusia. Sin embargo, también entre estos países había una divergencia de intereses: dado que el mayor volumen de las emisiones de GEI proviene de la obtención de energía mediante la quema de combustibles fósiles, los únicos países “entusiastas” eran los industrializados de la Comunidad Europea (CE) y Japón, altamente dependientes de importación de recursos energéticos y por lo tanto más eficientes en su consumo. Rusia y Estados Unidos, por su parte, se mostraron más renuentes en tanto contaban con amplia oferta de recursos energéticos y con una cultura de uso ineficiente de la energía, y se oponían por lo tanto a costear medidas de mitigación (Chasek et al. 2014, Victor 2011).

En resumen y siguiendo a Victor (2011), esas particularidades en los intereses de los participantes se diluyeron en el esquema *top-down* de geometría amplia:

“Global agreements make it easier for governments to hide behind the lowest common denominator. Binding treaties work well only when governments know what they are willing and able to implement (Victor 2011:6).”

El PK se caracterizó por una mesa de negociaciones muy amplia y diversa que impidió que se trataran los temas más controversiales sobre la asignación de costos y también disuadió el dictado de políticas que refirieran concretamente a las capacidades y los intereses de cada una de las partes en particular. En consecuencia, los compromisos asumidos fueron “nivelados para abajo” en tanto “se acordó en lo que los países estaban ya dispuestos a acordar según sus intereses” (Underdal citado en Victor 2011). En este sentido, el resultado fue patente tanto en la exclusión de las obligaciones de los países en desarrollo como en las características de los compromisos que finalmente asumieron los industrializados; ambos son aspectos considerados a continuación.

III.1.2 Dimensión sustantiva de los compromisos

El PK constituye un claro ejemplo de una instrumentación de tipo *targets and timetables* orientada a reducir la *cantidad o volumen* de emisiones. El esquema centralizado *top-down* estableció la ya mencionada meta de estabilización atmosférica, junto con *targets* cuantitativos absolutos fijados en el año base 1990, obligatorios para la mayoría de los participantes. La reducción de emisiones se facilitó con un sistema de *cap-and-trade* para comerciar emisiones y créditos obtenidos por el financiamiento de proyectos ambientales, establecidos en

los tres “mecanismos de flexibilidad”: el Mecanismo de Desarrollo Limpio (CDM), Implementación Conjunta (JI) y el Comercio Internacional de Emisiones (IET).¹⁷

En primer lugar, son necesarias algunas consideraciones sobre la meta de largo plazo. El artículo 2 de la UNFCCC propone “(...) lograr (...) la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático” en un “plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.” (UNFCCC 1992). La meta del PK fue un poco más específica al establecer una reducción del 5% del volumen de emisiones de 1990 en el período de compromiso 2008-2012, sin embargo, se diluyó en la forma de *targets* cuantitativos individuales, que variaban para cada miembro del Anexo B.

Ciertamente, el resultado final fueron metas amplias y poco específicas, algo evidente en conceptos como el de “plazo suficiente” y también el de “atmósfera estable” mediante el logro de un nivel de emisiones que no resulte peligroso, término muy discutido aun entre los expertos de la ciencia del clima. Por otro lado, resulta válida la crítica de Victor (2011) cuando afirma que el esquema *top-down/targets and timetables* establece metas abstractas “desde arriba” que no se traducen directamente en políticas específicas a la hora de implementarlas a nivel nacional. En efecto, la orientación hacia cantidades o de niveles de concentración de GEIs determinados choca con la incapacidad práctica de los estados de medir y controlar las emisiones dentro de sus fronteras, en tanto las emisiones de GEI, como ya se mencionó, se generan por la actividad económica, ámbito en el que los Estados varían en su grado de regulación. Por lo que en algunos países la actividad económica está regulada por sistemas administrativos eficientes, mientras que en otros países algunos sectores de la economía están regulados y otros no. De manera que cada gobierno opta por opciones diferentes a la hora de reducir emisiones porque “each government faces differently arrayed interest groups and different relationships between organized group and government” (Victor 2011:12).

Como resultado, el esquema *top-down/targets and timetables* en el PK reflejó la divergencia entre las medidas costo-efectivas planteadas y las que cada país podría implementar a nivel nacional acorde a sus intereses y sus capacidades. Tal es así que las propuestas de mercados de emisiones y la diferenciación para los porcentajes de reducción entre los miembros del Anexo B, que fueron muy discutidas durante las negociaciones del PK, fueron impulsadas, respectivamente, por EEUU, un *stakeholder* renuente, y Australia, una economía altamente dependiente de sus exportaciones de carbón (Chasek et al. 2014).

¹⁷ El Comercio Internacional de Emisiones (IET) permite que países con unidades de carbono “sobrantes” a sus compromisos puedan comerciarlas a otros países que estén excediendo sus límites. La Implementación Conjunta (JI), por su parte, permite que un país del Anexo B genere unidades de reducción de carbono para lograr sus compromisos mediante el desarrollo de un proyecto de mitigación en otro país Anexo B. por último, el Mecanismo de Desarrollo Limpio (CDM) plantea un esquema de desarrollo de proyectos similar al JI pero entre un país Anexo B y un país en vías de desarrollo (UNFCCC 2017a)

La iniciativa estadounidense proponía facilitar el cumplimiento de los compromisos con la creación de mercados que redujeran los costos de mitigar para facilitarle a los países a los que se les dificultaba llegar a sus metas de reducción la compra de “créditos de emisión” a los países más eficientes que podían cumplir con creces sus reducciones. Al respecto, Chasek et al. (2014) hacen una reflexión acertada:

“In theory, this would allow countries with relatively inexpensive options to make more reductions while allowing countries that only had very expensive options to do less. If the system worked, it would encourage greater technological innovation (as some countries sought to sell credits for profit) while allowing the world as a whole to achieve the same GHG reductions at a lower cost.” (467)

Sin embargo, el sistema de *cap-and-trade* y los mecanismos de flexibilidad para facilitar el cumplimiento planteaban algunos “incentivos perversos” al tratar con países renuentes a controlar sus emisiones (Victor 2011). Por ejemplo, un sistema con el *cap* fijado en 1990 permitía a países renuentes la compra de créditos de emisiones basados en reducciones inexistentes (*hot air*) a los países exURSS, cuyas metas estaban “infladas” porque luego del colapso de la URSS muchas plantas de energía emisoras se habían cerrado. Además, la compra de créditos de emisión podría contribuir a retrasar la transición hacia otras fuentes de energía alternativa (Chasek et al. 2014). De esta manera, el enfoque *cap-and-trade* en volumen de emisiones puede generar distorsiones en las reducciones reales. Por otro lado, si se observa el reparto de cargas asignadas a cada estado del Anexo B, las diferencias son más que sugerentes: el porcentaje de reducción de emisiones se basó en lo que cada país estaba dispuesto a asumir en un principio, minimizando los costos en la forma menos ambiciosa posible. De esta manera, mientras Islandia podía incrementar 110% sus compromisos porque su volumen de emisiones era muy bajo al depender mayormente de energía termal e hidroeléctrica, la UE, interesada en mitigar, y los exURSS, con bases “infladas” de *hot air*, debían reducir aproximadamente un 8%. Rusia solo debía congelar sus emisiones, lo que suponía un incremento implícito si se tiene en cuenta que provenía también del colapso de la URSS, mientras que EEUU tenía una reducción del 7% pero con muchas concesiones sobre medición de GEIs y establecimiento de año base (Chasek et al. 2014, UNFCCC 1998). Estados Unidos logró, de esta manera, imponer su postura a favor del comercio de emisiones, en oposición a los europeos, inclinados a mitigar a través de la implementación de políticas domésticas (Bodansky 2010).

Las negociaciones entre estados renuentes y estados entusiastas dio lugar a requisitos muy diversos que “causaron que la meta general fuera menos ambiciosa y fueron el primero en un conjunto de factores que limitaron el impacto del Protocolo” (Chasek et al. 2014:470, traducción propia). El estatus de acuerdo vinculante del PK formó parte de estos factores, en tanto países como EEUU –un importante *stakeholder*- y Australia no estaban dispuestos a comprometerse sin que se atendieran sus condiciones, entre las que contaba la inclusión de las economías en desarrollo en los compromisos, un tema sumamente ríspido (Chasek et al. 2014). Acorde al Art 25 inc 1, el Protocolo solo entraría en vigor cuando no menos de 55 de las Partes hubiesen expedido sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, dentro de las cuales “se cuenten Partes del Anexo I cuyas emisiones totales representen por lo menos el 55% del total de las

emisiones de dióxido de carbono de las Partes del Anexo I correspondiente a 1990” (UNFCCC 1998). Debido a esta previsión, la renuencia de EEUU requería que todos los otros países Anexo I ratificaran el Protocolo a fin de cubrir el volumen de emisiones requerido para la entrada en vigencia del acuerdo. De manera que para asegurar el futuro del acuerdo los compromisos vinculantes debieron flexibilizarse: EEUU retuvo la ratificación del Protocolo a cambio de ciertos compromisos en situaciones particulares y la posibilidad de retrasar su tratamiento a COPs subsiguientes. En otras palabras, si bien EEUU firmó el PK en 1998, nunca lo ratificó y por lo tanto nunca atendió a los compromisos tal como estipuló el PK, siendo el único país Anexo I que no cumplió con el acuerdo hasta el día de hoy (UNFCCC 2016b). Al efecto, el Senado estadounidense representó uno de los principales obstáculos para lograrlo, con varios de sus congresistas resaltando los costos que el acuerdo traería para la economía doméstica (Chasek et al. 2014).

En cuanto a los otros *stakeholders* renuentes incluidos en el Anexo I, la presencia de Rusia era clave para determinar el monto necesario de emisiones que requería el Protocolo, por lo que la UE ofreció el ingreso de Rusia en la Organización Mundial de Comercio a cambio de la adhesión al Protocolo (Chasek et al. 2014). Rusia firmó en 1999 y ratificó tardíamente en 2004, agregando una reserva de incluirse en períodos subsiguientes a la primera etapa de compromisos, esto en el marco de una defensa de lo que las medidas para el CC podrían ocasionar en su economía (UNFCCC 2016b). Australia, otro país renuente, ratificó recién en 2007, y el PK entró en efecto para él en simultáneo al inicio del período de compromiso. Por último, Canadá, a pesar de haberlo ratificado, salió del acuerdo evitando implementar sus compromisos a partir de 2012 (UNFCCC 2016b).

Ante tal divergencia de intereses y la renuencia de varios *stakeholders*, el PK presentó un sesgo hacia los “premios”, siendo el más importante el CDM, un mecanismo que fue discutido por autores como Ostrom (2010) respecto a sus problemas de incentivos. Asimismo, la previsión de “castigos” por incumplimiento de las reducciones de emisiones se pospuso para futuras MOPs (Conferencia de Partes del Protocolo de Kyoto) en el Art. 17 (UNFCCC 1998, ENB 1997). Si bien se hizo referencia al tema en la COP 7 con los llamados Acuerdos de Marrakech, solo se indicó que los países que incumplieran sus compromisos no podrían vender permisos de emisión y deberían presentar un plan de acción para remediarlo (UNFCCC 2002).

III.1.3 Resumen

Como “primer paso” en la arquitectura del régimen climático, el PK cumplió la tarea de tratar el tema y nuclear a sus actores, estableciendo ciertos compromisos. Desde su entrada en vigor en febrero de 2005, los países de su Anexo I resolvieron cuestiones de implementación y desarrollaron varias políticas para cumplir sus metas, como el Esquema de Comercio de Emisiones Europeo (ETS) para cubrir la mitad de las emisiones de CO₂ de miembros de la UE y el proyecto japonés *Keidanren* de reducción de emisiones industriales a nivel de 1990 hacia 2010, junto con el financiamiento de más de 500 proyectos de CDM en países en desarrollo (Aldy y Stavins 2007). Sin embargo, el acuerdo refleja que la divergencia de intereses entre los estados participantes de los compromisos (y los que quedaron excluidos de los mismos) tuvo un rol protagónico en su

configuración final. En concreto, queda demostrado no solo en las tensiones y complejidades en su proceso de negociación¹⁸, sino sobre todo en el alcance limitado de sus compromisos, tanto en lo que toca a su “amplitud”, con la exclusión de *stakeholders*, así como también en su “profundidad”, con *targets* poco ambiciosos respecto a la meta a largo plazo. Es por este motivo que el período post-Kyoto, el nombre que devino a la etapa posterior al primer período de compromiso establecido por el PK, planteó un conjunto de desafíos y cuestionamientos a la hora de definir el plan para combatir el cambio climático, y es el asunto que se tratará a continuación.

III.2 Post-Kyoto: diagnóstico de la situación en Copenhague

En 2005, en ocasión de la COP11 y MOP1 (Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto), se pautó el plazo de dos años, con límite en la COP13 de Bali, para dar comienzo a las negociaciones formales a través de dos procesos de negociaciones paralelos: un grupo de trabajo en el marco de la Convención, que incluía a todos los participantes de la misma, y otro dentro del Protocolo, donde los países Anexo I discutirían la evolución en sus compromisos. Como resultado, el Plan de Acción de Bali estableció un cronograma de reuniones a través esos dos canales paralelos, sentando como fecha límite la COP de 2009 en Copenhague para establecer un acuerdo que cubriera el período post-2012, sembrando las expectativas para la firma de un acuerdo vinculante para esa fecha (Chasek et al. 2014).

A continuación se explicará por qué en Copenhague la divergencia latente en el desarrollo del régimen de CC sería más evidente que nunca:

“In its twenty-year history, the climate-change regime has made very little progress in overcoming the split between developed and developing countries. So it should not have been surprising that the Copenhagen conference would prove so difficult.” (Bodansky 2010)

III.2.1 El ¿Acuerdo? de Copenhague: una salida política no vinculante

Puntualmente, el Acuerdo de Copenhague estableció las siguientes disposiciones, operacionalizadas en los posteriores Acuerdos de Cancún:

- Un esquema *bottom-up*, y por lo tanto más descentralizado que el PK, junto con una geometría ampliada de participación que incluía en los compromisos a países desarrollados y en desarrollo, con sus respectivos *stakeholders*, pero en manera diferenciada.
- Compromisos de mitigación en la forma de “promesas” (*pledges*) establecidas voluntariamente por cada estado bajo una meta general de reducción de temperaturas y controladas por “revisiones”

¹⁸ Para más detalles sobre las particularidades de las negociaciones en el marco de la Comisión designada para dar forma a la UNFCCC, ver el trabajo ya citado de Bodansky, D. 1993. “The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary” En *Yale Journal of International Law*. (18): 451–558. Para las negociaciones del Protocolo, resultan particularmente ilustrativos los reportes realizados por la ENB, que cuenta con archivo online en su página web (<http://www.iisd.ca/enb/vol12/>).

(*reviews*) diferenciadas. Mecanismos de implementación “de mercado”, sin especificaciones técnicas adicionales y sin mención a los mecanismos de flexibilidad del PK.

- Una forma legal no vinculante: es una decisión de la COP que “toma nota” del Acuerdo.
- Pocos incentivos para cumplimiento: “premios” en la forma de financiamiento rápido (*fast-start*) para países en desarrollo. Ninguna mención de “castigos”.
- Incertidumbre respecto a futuras instancias de revisión para renovar el PK y dar continuidad al proceso de negociación post-Copenhague, salvo la decisión de la COP de renovar la “doble vía” de los grupos de trabajo por un año más hasta la siguiente COP en Cancún. Menciones, en general poco específicas, de actualizaciones y financiamiento en temáticas como adaptación, política forestal y tecnología. Participación dinámica en algunos aspectos como la inclusión de grandes emisores de economías emergentes dentro de sus compromisos y también al abordar negociaciones multilaterales en temas particulares de adaptación y política forestal, aunque no fuera así para definir cuestiones centrales sobre mitigación y financiamiento, que fueron producto de negociaciones cerradas. Evidencia, explícita en el texto del AC, de incorporación de inputs científicos (Cuarto Informe de Evaluación de la IPCC).

III.2.1.1 Centralización y participación

Un cambio fundamental en el Acuerdo de Copenhague (en adelante, AC) se dio al nivel de la geometría procedimental: durante la conferencia, luego de que los grupos pautados para resolver temáticas específicas (*drafting groups*) basados en el canal de “acción cooperativa a largo plazo” (esto es, el canal de negociaciones de todas las partes nucleadas bajo la Convención) demostraron resultados poco conclusivos (un borrador de 200 páginas plagado de paréntesis en cuestiones que no estaban definidas), la mesa de negociación se cerró a altos funcionarios burocráticos de la UNFCCC y mandatarios de 28 países¹⁹ bajo el formato de “Friends of the chair”. Esto generó continuos reclamos de países como Sudán, Tuvalu y agrupamientos como el ALBA por una mayor transparencia y equidad en el proceso en tanto los avances se efectuaban en esas negociaciones informales y no en los grupos de trabajo establecidos por el Plan de Acción de Bali, que contaban con representación multilateral (ENB 2009). La definición final se dio a última hora en una reunión de los líderes de EEUU+BASIC²⁰ (China, Brasil, India, Sudáfrica), donde se modeló el AC para luego, con el espacio de una hora para la deliberación, someterlo a votación al resto de las partes. En otras palabras, la instancia de geometría amplia multilateral se dio solo en el último momento de la conferencia cuando fue sometido a todas

¹⁹ “Reportedly, twenty-eight parties were involved, including Algeria, Australia, Bangladesh, Brazil, China, Colombia, Denmark, Ethiopia (on behalf of the African Union), the European Union (represented by Sweden as president and the European Commission), France, Gabon, Germany, Grenada (on behalf of the Alliance of Small Island States), India, Indonesia, Japan, the Republic of Korea, Lesotho (for the least developed countries), the Maldives, Mexico, Norway, Russia, Saudi Arabia (for the Organization of Petroleum Exporting Countries members), South Africa, Spain, Sudan (for the Group of 77 developing countries), the United Kingdom, and the United States.” (Bodansky 2010: 230)

²⁰ El grupo de países BASIC, también conocido como BRICs o BRICS se integra por Brasil, Rusia, India, China y en algunas ocasiones se le sumaba Sudáfrica. Todos se caracterizaban por poseer altas tasas de crecimiento económico en comparación al resto de países alrededor de los años 2005 y 2010.

las partes para su aprobación como acuerdo legal. Esto generó cuestionamientos a la legitimidad interna del acuerdo mismo y fue uno de los factores que frustraron el consenso necesario en la UNFCCC para su aprobación legal (The Climate Group 2010, ENB 2009).

El esquema planteado en Copenhague y luego operacionalizado en los Acuerdos de Cancún presentó un modelo *bottom-up* de geometría amplia sustentado en compromisos de tipo “promesa y revisión”. Una “promesa” es el instrumento doméstico de reducción presentado por cada país o región, mientras que el aspecto de “revisión” implica una autoridad centralizada que administre y monitoree esos compromisos, mecanismo que se denomina monitoreo, reporte y verificación (MRV) (IPCC 2014:1018). De esta manera, el AC proponía combatir el cambio climático a partir de una acción conjunta formada a partir de la armonización de cada uno de los instrumentos de cada Parte: el compromiso debía emerger de cada contexto doméstico y luego presentarse a revisión dentro del marco internacional de la Convención.

En cuanto a la geometría en los compromisos, el AC se diferenció del PK en tanto abrió la puerta a que los países en desarrollo también presentaran sus promesas. Al respecto, los dos principales *stakeholders* se encontraban en posiciones opuestas: EEUU apoyó el AC en tanto adscribía a su propuesta de esquema *bottom-up* con enfoque de mercado aplicable a países desarrollados y en desarrollo. Japón y Rusia también lo apoyaron. China, por el otro lado, y a pesar de haber participado en el grupo de negociación del acuerdo, acorde a las declaraciones de Granada y EEUU, “said he was not sure about the legal significance of associating with something that was not negotiated, saying the text had been negotiated by a “very small group.”” (ENB 2009:9), apelando por lo tanto a la ilegitimidad del proceso y demostrando nuevamente su renuencia a mitigar via un compromiso internacional.

En concreto, si bien el AC incluyó la participación de todos los *stakeholders* en los compromisos, incluyendo a EEUU, China e India, los instrumentos de mitigación no se previeron de igual modo para todos los países y es algo que se desarrollará en la próxima sección.

III.2.1.2 Compromisos y previsiones de implementación

Los instrumentos de mitigación en el AC fueron previsiones muy generales que contrastaban con las reducciones cuantitativas especificadas por año base del PK. Por un lado, siguiendo las indicaciones del Cuarto Informe de la IPCC, la meta general reconoció el inevitable aumento de las temperaturas globales y la necesidad de mantenerlo dentro de un margen no superior a 2°C de los niveles pre-industriales “de conformidad con la ciencia y sobre la base de la equidad”(UNFCCC 2010). El art 4 comprometía a las partes del Anexo I “a aplicar, individual o colectivamente, las metas cuantificadas de reducción de las emisiones relativas al conjunto de la economía para 2020 que presentarán a la secretaría (...) a más tardar el 31 de enero de 2010,”, siendo esta la manera en que las partes bajo el PK reforzaban sus compromisos ya asumidos por el Protocolo. El artículo 5 refería directamente a los países en desarrollo, pero en la forma aún menos específica de “medidas de mitigación” (NAMAs), de las cuales podían eximirse “Los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo”, que tenían compromisos de registro voluntario.

La principal característica en los instrumentos era la falta de especificidad: primero, en una meta de reducción cuantificada a largo plazo, segundo, en la cuantificación de los *targets*, tanto para los industrializados (*targets* absolutos) como para los *targets* relativos y los NAMAs de los países en vías de desarrollo (The Climate Group 2010). Además, acorde al esquema *bottom-up* cada parte debía especificar sus promesas de mitigación, por lo que la carga reflejaría únicamente lo que el país estaba dispuesto a implementar acorde a sus intereses. En sí esto no presentaba problemas en un principio, sin embargo, la instancia de revisión planteada en el art 12 para 2015 con un posible aumento de 1,5°C de temperatura no estaba detallada ni afirmada, en tanto se presentó como un “pedido” de revisión (UNFCCC 2010), por lo que las promesas resultaron poco ambiciosas en comparación con la meta de reducción. Esta situación planteaba el riesgo de repetir la “nivelación para abajo” en el grado de compromisos.

La falta de especificidad y la diferenciación entre *targets* y políticas de mitigación buscó conciliar las grandes divergencias entre ambos grupos, algo que fue también evidente en el aspecto de MRV. Para los industrializados, “El cumplimiento de los compromisos de reducción y financiación (...) se medirá, notificará y verificará de conformidad con las directrices ya existentes y con las que apruebe la Conferencia de las Partes” (UNFCCC 2010), mientras que para los países en desarrollo el AC destacó la importancia de “respetar la soberanía nacional” a la hora de revisar el cumplimiento:

“Las medidas de mitigación que adopten las Partes no incluidas en el anexo I serán objeto de medición, notificación y verificación *a nivel nacional*, y los resultados se consignarán en las comunicaciones nacionales cada dos años. Esas Partes presentarán información sobre la aplicación de sus medidas a través de las comunicaciones nacionales, y *se dispondrán consultas y análisis internacionales con arreglo a directrices claramente definidas que garanticen el respeto de la soberanía nacional.*” (UNFCCC 2009, art 5, itálica agregada)

De manera que el mismo acuerdo que pautó de forma muy vaga los instrumentos de mitigación se ocupó de especificar que los mecanismos de MRV para los países en desarrollo sean realizados a nivel nacional con reporte bianual, con un escrutinio internacional muy limitado. En efecto, el MRV internacional solo aplicaría a las medidas de mitigación que necesitaran “apoyo” en la forma de financiamiento, fomento de la capacidad (*capacity building*) o transferencia de tecnología.

En lo que respecta a los mecanismos e incentivos para facilitar el cumplimiento de los compromisos, el AC fue sumamente breve y general en su art 7, donde únicamente se planteó el enfoque de mercado y la posibilidad de financiamiento de proyectos de bajas emisiones en países en desarrollo:

“Decidimos adoptar diversos enfoques, incluidas las oportunidades de utilizar los mercados, para mejorar la eficacia en función de los costos de las medidas de mitigación y promover esas medidas. Los países en desarrollo, en particular los que tengan economías con bajas emisiones, deberían recibir incentivos para mantener una trayectoria de desarrollo con bajas emisiones(...)” (UNFCCC 2009)

En lo que respecta a la robustez, el AC explicitó en su texto y en su meta general de límite de aumento a 2°C la incorporación de inputs científicos provenientes del Cuarto Informe de Evaluación de la IPCC. Sobre todo, el AC actualizó la participación en los compromisos de mitigación a los *stakeholders* de economías emergentes (a pesar de la diferenciación en instrumentos). Por otro lado, estableció grandes avances sustantivos al prever financiamiento y movilización de recursos desde los desarrollados hacia los países en desarrollo en un abanico de aplicaciones: deforestación, adaptación, mitigación, fomento de la capacidad y tecnología. El financiamiento previsto fue uno de los resultados más satisfactorios de Copenhague para los analistas y participantes en la COP (ENB 2009, The Climate Group 2010), en tanto contó con montos y plazos específicos:

“Los países desarrollados se comprometen colectivamente a suministrar recursos nuevos y adicionales (...) por un valor de aproximadamente 30.000 millones de dólares de los EE.UU. para el período de 2010-2012, con una distribución equilibrada entre la adaptación y la mitigación. (...) los países desarrollados se comprometen al objetivo de movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares de los EE.UU. anuales para el año 2020 (...). Esta financiación procederá de una gran variedad de fuentes, públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, incluidas las fuentes alternativas de financiación.” (UNFCCC 2009, art 8)

Para nuclear la mayoría de esos recursos se creó en el art 10 el Fondo Verde de Copenhague para el Clima y un Grupo de Alto Nivel para investigar nuevas fuentes de recursos a futuro (UNFCCC 2009), sin embargo, como observa Bodansky (2010), no se especificaron las fuentes de esos recursos ni sus mecanismos de transferencia. Sobre adaptación, la obligación a los desarrollados de proveer financiamiento establecía la prioridad para los “países en desarrollo más vulnerables, como los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países de África” (UNFCCC 2009, art 8). En política forestal de REDD+²¹, el art 6 estableció un mecanismo de financiamiento que contenga “fondos sustanciales” acorde al art 8. Por último, el artículo 11 otorgó un Mecanismo Tecnológico para atender necesidades de mitigación y adaptación de cada país más rápidamente mediante transferencias de tecnología “dirigidas por los países” y “acorde a las circunstancias y las prioridades nacionales”, especificaciones que dan cuenta del enfoque *bottom-up* en la dirección de estas medidas.

Las negociaciones en estas temáticas específicas se presentaron como instancias inclusivas de participación: los avances en REDD+ y adaptación se lograron con negociaciones en el canal de cooperación de largo plazo bajo la Convención, lo que contribuyó a la robustez del régimen al generar mecanismos e instancias institucionales para atender sus temáticas particulares y contribuir a la construcción de normas con un trasfondo de legitimidad. Los temas más controversiales sobre mitigación -sobre todo quiénes y cómo mitigarían- y financiamiento, sin embargo, se definieron en el formato reducido de “Friends of the chair” (ENB 2009). En general, las disposiciones para revisar el AC resultaron poco específicas y de poco lenguaje

²¹ REDD+ es la sigla en inglés para las acciones de reducción de emisiones causadas por deforestación y degradación forestal en países en desarrollo. El ‘+’ significa que se añade la conservación de bosques.(ENB 2009)

mandatorio, además, se generó incertidumbre sobre las futuras instancias de revisión para renovar el PK y dar continuidad al proceso de negociación post-Copenhague en tanto no se especificaron otras medidas aparte de la renovación de la “doble vía” en las negociaciones para la siguiente COP en Cancún: las negociaciones estaban en un “bloqueo diplomático” que se reflejó en la forma legal que adoptó el acuerdo.

El status de forma legal del AC se menciona aquí al final no porque sea el menos importante sino todo lo contrario: junto con la nueva (des)centralización y los nuevos instrumentos diferenciados, la forma legal es la otra gran diferencia entre el AC y el PK. El Acuerdo de Copenhague fue “débil” en el sentido de que no fue adoptado como documento vinculante –al cual las partes se obligan mediante la firma y la ratificación- sino que fue un documento adjunto a la decisión final de la COP, que, en un “procedimiento excepcional”(ENB 2009) dentro de la UNFCCC, afirmaba “tomar nota”²² del acuerdo (y por lo tanto no adoptarlo como documento oficial, como fuera el caso del PK). Las negociaciones de “doble vía” pautadas por el Plan de Acción de Bali para finalizar en Copenhague fueron entonces renovadas por otro período, y la mayoría de las coaliciones de negociación favorecieron esta acción con la idea de que la conferencia fuera un paso más hacia un acuerdo “mejor” (ENB 2009). Como ya se señaló, tal decisión fue consecuencia del mismo proceso de negociación, donde en particular el ALBA²³ jaqueó la decisión por consenso apelando a la ilegitimidad en las negociaciones, a las que cuestionó por ser cerradas a reuniones informales en grupos reducidos bajo el comando de EEUU. La forma legal y los instrumentos diferenciados del AC también fueron acordes al interés de China en evitar medidas de mitigación vinculantes para economías en desarrollo (Bodansky 2010).

III.2.2 Conclusiones sobre Copenhague: cambio en la arquitectura, bloqueo diplomático y el eje EEUU-China

Incluso antes de que el PK entrara en vigor, el plan de acción post- período de compromiso era un gran interrogante. Luego, ya en la COP8 de Nueva Delhi se replanteaban los pilares fundamentales del régimen basado en las “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, a partir de la presión de los países europeos para que los países en desarrollo participaran en los compromisos vinculantes. Si bien este movimiento fue un tanto opacado por el rechazo de la administración Bush al PK, ya en Bali y, posteriormente, Copenhague, se le dio un impulso definitivo ante el cambio de presidente en EEUU, por lo que el eje de las negociaciones giró definitivamente en torno a la divergencia entre *industrializados vs. en desarrollo*, desplazando al eje anterior cimentado en el PK (EEUU vs. UE), que tenía lugar únicamente dentro de los industrializados (Bodansky 2010).

Detrás de este fenómeno operaron los cambios en las capacidades e intereses de los estados clave de ambos bandos. En los desarrollados, el año previo a la reunión de Copenhague estuvo signado por la crisis financiera

²² Decisión 2/CP.15 en FCCC/CP/2009/11/Add.1

²³ ALBA o Alianza Bolivariana Para los Pueblos de Nuestra América es una coalición conformada por Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Ecuador, Dominica, Antigua y Barbuda, y San Vicente y las Granadinas, países que expresaron fuertes críticas durante todo el proceso de negociaciones en Copenhague, abogando por compromisos más profundos para los desarrollados y cuestionando la postura de EEUU (ENB 2009, Chasek et al. 2014).

de 2008, que tuvo epicentro en EEUU y sacudió la economía europea, con fuertes repercusiones en toda la economía internacional. La crisis debilitó la posición de liderazgo de la UE en la creación de normas dentro del régimen hasta el momento. La UE y los otros países bajo los compromisos del PK adoptaron con firmeza una postura que se negaba a extender sus obligaciones si el nuevo acuerdo continuaba excluyendo a los grandes emisores:

“(...) the countries with Kyoto targets are unwilling to agree to a second round of targets unless the United States and the major emerging economies, including in particular China, agree to do their fair share under a legally-binding global agreement.” (Bodansky 2010).

Por su parte, hacia Copenhague EEUU expresaba una renovada vocación por la lucha contra el cambio climático en el discurso de su nuevo presidente, Barack Obama quien mantuvo un discurso activo en la temática del cambio climático desde su campaña electoral, que se afianzó a partir de su elección como presidente (Broder 2008, Vidal 2008, Goldenberg 2009). Sin embargo, sus intenciones no se materializaron en Copenhague. En gran medida, como se desarrollará también en el próximo capítulo, eso fue debido a fuertes restricciones a nivel doméstico²⁴, cuya mayor expresión estaba en la oposición partidaria Republicana en el Congreso estadounidense. En consecuencia, la postura de EEUU mantuvo el argumento de simetría que había sostenido desde la génesis del régimen con su condición de incluir a los países en desarrollo –sobre todo China- a cambio de su participación, más allá de que las presiones por compromisos también lo incluían.

Del lado de los países en desarrollo, el grupo G77+China, históricamente unificado bajo el principio de las “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, se fragmentó en coaliciones temáticas: exportadores de petróleo (miembros de la OPEP), vulnerabilidad al cambio climático (AOSIS), países con altas tasas de crecimiento económico (BASIC) y niveles de emisiones de GEI (*stakeholders* y pequeños emisores). Esta fragmentación implicó que muchos países priorizaran sus intereses nacionales por sobre su pertenencia al grupo G77, lo que complejizó las negociaciones, “as more and more countries sought a seat around the key negotiating tables in the small contact groups that often hammer out the final deals, closed off from NGOs and the media” (Chasek et al. 2014: 488).

Por el lado de los países en vías de desarrollo, China se posicionó como gran economía y mayor emisor mundial, pero, al igual que EEUU, mantuvo su negativa a asumir compromisos de mitigación: en su visión, los compromisos internacionales representaban obstáculos para el futuro de su desarrollo económico. Esto polarizó las posturas y profundizó la divergencia entre ambos grupos, contribuyendo a la fragmentación del G77.

La fragmentación y la reorientación hacia los intereses nacionales del grupo G77 y las nuevas posiciones de EEUU y China como líderes en el eje desarrollados-en desarrollo determinaron un grado de complejidad sin

²⁴ Para un desarrollo teórico acerca de las diversas restricciones al ejercicio del poder en los presidentes y jefes de Estado, ver Rosati, Jerel A. y James M. Scott. 2011. *The Politics of United States Foreign Policy*. Boston, EEUU: Thomson Wadsworth

precedentes a la hora de buscar el consenso que repercutió directamente en la forma legal final del acuerdo (ENB 2009).

En primer lugar, el AC se destacó en dos aspectos fundamentales: por un lado, significó un gran cambio en la arquitectura del régimen, fundamentalmente centrado en la introducción del enfoque *bottom-up*, el cual abrió la participación para que los *stakeholders* en desarrollo “internacionalizaran” sus compromisos de mitigación por primera vez (Bodansky 2010). Por el otro, la ambigüedad en la forma legal del AC terminó por debilitar sus ya poco específicas aunque muy novedosas disposiciones de arquitectura, opacadas en este sentido por la decepción con el sistema de negociaciones multilaterales dentro de la UNFCCC, en lo que se caracterizó como una situación de “bloqueo diplomático” (Victor 2011).

El enfoque *bottom-up* con inclusión de *stakeholders* presente en el AC se adaptó a la tendencia de fragmentación de las coaliciones de negociación, sobre todo de los países en desarrollo del grupo G77+China, y a la consecuente tendencia de los estados a priorizar sus intereses nacionales, pero fue esa misma fragmentación y la divergencia entre los dos *stakeholders* principales lo que boicoteó el consenso para aprobar oficialmente el acuerdo dentro de la multilateralidad de la UNFCCC. Al fin y al cabo, la legitimidad del Acuerdo de Copenhague se cuestionó porque fue diseñado “desde cero” en un grupo centrado en las grandes economías: Estados Unidos y el grupo BASIC, conformado este último con economías emergentes de rápido crecimiento y con un liderazgo chino *de facto* (Vidal 2009, Chasek et al. 2014, The Climate Group 2010). Esto último tuvo dos consecuencias principales: por un lado, puso en jaque a la operativa diplomática instaurada en la UNFCCC basada en el consenso y el multilateralismo, mientras que por el otro generó un acuerdo político –y no vinculante- que satisfizo los intereses de sus dos principales *stakeholders* :

“By establishing a process for listing both developed-country targets and developing-country actions, the Copenhagen Accord satisfied US demands for symmetry. By establishing only political commitments for developing countries, it satisfied China’s rejection of legally binding obligations. And by focusing on a political rather than a legal outcome, it postponed the decision about whether to continue the Kyoto Protocol.” (Chasek et al. 2014:491,492)

De esta manera, el AC concilió las visiones opuestas entre ambos países respecto a la forma legal, inmersas en el debate fundamental entre países en desarrollo y desarrollados. En primera instancia, los EEUU estaban dispuestos a aceptar compromisos vinculantes en tanto estos fueran simétricos, es decir, que incluyeran a los países en desarrollo. Sin embargo, las limitaciones domésticas acotaron en gran medida las ambiciones en la agenda de cambio climático del presidente Obama. En primer lugar, ante una situación de debilidad económica por la crisis del 2008, priorizar el cambio climático por sobre otras urgencias internas (como por ejemplo, el programa de salud) y comprometerse internacionalmente a realizar cambios hacia la descarbonización de la economía resultaba, por lo menos, arriesgado. Sobre todo, el Congreso se presentó como un gran obstáculo institucional, no solo para el aspecto doméstico sino también para el internacional. Dado que la ratificación de un acuerdo vinculante internacional (para lo cual EEUU debería pronunciarse

acerca de su posición respecto al PK) requiere 2/3 de mayoría en el Senado, el gobierno demócrata necesitaba apoyo para una legislación doméstica que proponía un formato *cap and trade* de reducción de emisiones²⁵, de impronta similar al ETS europeo, para implementar los compromisos asumidos internacionalmente. Llegada la conferencia de Copenhague, Obama aun no contaba con este apoyo en tanto esperaba la aprobación de la plataforma doméstica a mediados del 2010, por lo que, acorde a esa estrategia, si el AC hubiera sido vinculante difícilmente habría sido ratificado por el Senado. Llegada esa fecha, sin embargo, la legislación finalmente no logró la aprobación, lo que decepcionó las expectativas en torno a un cambio en la legislación climática estadounidense (Carraro y Massetti 2010, Adam 2009, Siddique et al. 2010).

China, por el otro lado, buscaba mantener su posición y “no estaba dispuesta a aceptar ningún compromiso legal vinculante para limitar sus emisiones, más allá de cómo se encuentren diferenciados” (Bodansky 2010, traducción propia). Esto es, los intereses chinos se concentraron fundamentalmente en proteger la soberanía nacional y evitar cualquier tipo de intervención internacional. China comenzó con una promesa pre-Copenhague de reducción del índice de intensidad de carbono de 2005 en un 40-45% hacia 2020 (BBC 2009) que prometió cumplir mediante ley doméstica. Dado que este es un índice que mide el volumen de emisiones generadas por unidad de PBI, si el PBI crece y las emisiones generadas no se reducen proporcionalmente, las emisiones totales generadas por el país aumentan²⁶. Ésta fue una proyección con la que China ya contaba al momento de declarar su compromiso. Incluso la actitud de China en las negociaciones parecía “calculada para frustrar progresos”(Christoff 2010): en los momentos decisivos de la conferencia, el premier Wen se mostró reticente a aparecer en las reuniones de jefes de estado al enviar a funcionarios de menor cargo. Sobre todo, fue China la que pautó la reunión con el resto del grupo BASIC (la que daría la forma final al tercer borrador y acuerdo final) cuando en principio solo estaba pautada una reunión entre Obama y Wen (Christoff 2010).

La tensión entre ambos países demostrada en Copenhague evidenció el hecho de que ambos se enfrentaban al podio del liderazgo político y económico mundial desde diferentes posiciones y con diferentes estrategias: Estados Unidos, a pesar de apostar nuevamente a la cooperación multilateral con Obama y más allá de las restricciones institucionales domésticas, buscó retener su posición como potencia al evitar una posición de desventaja relativa en relación a las economías emergentes, abordando con cautela sus políticas de energía y los compromisos internacionales de mitigación para no hipotecar las perspectivas de crecimiento económico a futuro. Por otro lado, China emergía de sus décadas de aislamiento como la mayor economía y emisora global y obtenía con esto una nueva perspectiva sobre su importancia para la economía global y su carrera como par

²⁵ El *American Clean Energy and Security Act*, presentado en junio de 2009 hubiera sido la primera legislación estadounidense hasta el momento en imponer un *target* de mitigación doméstico en EEUU (17% hacia 2020 con base en 2005, un 4% de las emisiones de 1990) (Christoff 2010)

²⁶ “The main limitation of an intensity-based target is that, although it can lower an emissions growth trajectory below the projected business-as-usual level, it is unlikely to result in an absolute decrease in emissions. Given a constant structural mix, energy intensity declines naturally with economic growth even while absolute energy consumption continues to increase. While the intensity of China’s carbon emissions (ratio of energy-related CO₂ emissions to GDP) declined 67 percent between 1980 and 2000, its absolute emissions increased by 126 percent over this period. Yet, if China’s emissions intensity had remained fixed where it was in 1980, its emissions would be more than double what they are today.” (Lewis 2008:166)

o sucesora de EEUU. Su decisión de evitar compromisos se basó en los costos que ellos podrían generar para sus intereses domésticos de desarrollo económico, posición política y condiciones medioambientales:

“With its growing domestic and global economic activity and its massive and increasing aggregate emissions profile, China is also subject to extraordinary internal and external stresses: China’s negotiating stance is in part conditioned by the demands and pressures for internal development, the effects of its pre-eminence as the global economy’s foremost manufacturing hub, and its aspirations to be a global superpower.” (Christoff 2010)

En otras palabras, “(...)the US Government refuses to address *reduction* obligations while the Government of the People’s Republic of China disregards *limitation* obligations” (Koehn 2008).

Las consideraciones sobre el AC pueden resumirse en dos visiones muy diferenciadas. Por un lado, para muchos países el AC fue un rotundo fracaso legal, en particular para los países más vulnerables que podían participar con voz y voto en el consenso de la UNFCCC, algo que el AC había puesto en jaque junto con su legitimidad y que sin duda ponía en riesgo la continuidad de las negociaciones formales. Para otra postura, el hecho de que el AC fuera modelado directamente por los *stakeholders* poderosos hacía del acuerdo la más pura expresión de la realidad política material, lo que para muchos no implicó un fracaso sino más bien un avance en los esfuerzos concretos de mitigación a nivel global:

“Let’s suppose that 190 countries had reached a binding consensus in Copenhagen, but that the two left out were the US and China. The agreed-upon framework wouldn’t have been of much value, since these states between them contribute well over 40 percent of total greenhouse-gas emissions. Much better, as it were, to start with these two nations, together with the other big emitters, and ensure that they are prepared to work with one another in a serious and committed way.” (Giddens 2010)

San Andrés

Capítulo IV: Procesos de fragmentación y evaluación de resultados hacia el Acuerdo de París

En este último apartado se analizará el panorama post-Copenhague y los diferentes canales de negociaciones climáticas que construyeron el camino hacia lo que sería el primer acuerdo vinculante después de Kyoto: el Acuerdo de París. Se realizará un análisis de la arquitectura presentada por el Acuerdo para luego desembocar en las conclusiones finales.

IV.1 Negociaciones fragmentadas: complejo de regímenes, escalas múltiples, geometrías recortadas y diversos grados de centralización

El bloqueo diplomático dejó en evidencia las dificultades presentes a la hora de coordinar las políticas nacionales de todos los países en un acuerdo global vinculante como el esperado de Copenhague (Carraro y Massetti 2010, Bodansky 2010). Esto quedó claramente expuesto en la vaguedad en sus previsiones de MRV y la falta de especificidad en sus instrumentos, a lo que se agregó finalmente la imposibilidad de hacerlo vinculante dentro de la multilateralidad de la UNFCCC.

En otras palabras, la situación de “bloqueo diplomático” de Copenhague y la diversidad en las políticas ambientales de los estados acentuaron la tendencia a la fragmentación y la consiguiente canalización de las negociaciones en formas que recortaban la geometría multilateral de la UNFCCC y parcializaban su estructura jerárquica, en lo que Keohane y Victor (2011) llaman “complejo de regímenes”:

“When states invest resources in building regulatory regimes, the outcomes can vary along a continuum. At one extreme are fully integrated institutions that impose regulation through comprehensive, hierarchical rules. At the other extreme are highly fragmented collections of institutions with no identifiable core and weak or nonexistent linkages between regime elements. In between is a wide range that includes nested (semi-hierarchical) regimes with identifiable cores and non-hierarchical but loosely coupled systems of institutions. What we are calling "regime complexes" are arrangements of the loosely coupled variety located somewhere in the middle of this continuum. Regime complexes are marked by connections between the specific and relatively narrow regimes but the absence of an overall architecture or hierarchy that structures the whole set.” (Keohane y Victor 2011:8)

Los complejos de regímenes como forma de institución fragmentada surgen a partir de tres “fuerzas”: la distribución de intereses -ponderados en términos de poder-, los beneficios de las “conectividades” (*linkages*) y el manejo de la incertidumbre. Si se traslada la dinámica de estas fuerzas a la situación en Copenhague como fecha límite para dirimir el futuro post-Kyoto, la tensión dentro del eje EEUU-China y la renuencia del ALBA demostraron en el capítulo anterior que los intereses de los actores no fueron “suficientemente similares”(Keohane y Victor 2011) a la hora de atender el cambio climático. En segundo lugar, la falta de especificidad y la ausencia de incentivos o sanciones no “conectaron” al régimen de CC con otros sistemas regulatorios (por ejemplo, en el ámbito comercial o en acuerdos de algunos clubes de países) que aumentarían los beneficios de cooperar y cumplir con el acuerdo. Por último, el alto grado de incertidumbre en el AC fue claro, no solo en los instrumentos “nivelados para abajo” o poco ambiciosos sino en la misma continuidad de

las negociaciones de un acuerdo post-Kyoto. En efecto, una instrumentación tan poco específica puede generar incertidumbre en el comportamiento de los actores a través de un mecanismo explicado por Keohane y Victor:

“When states seek to cooperate on highly complicated issues with large numbers of other actors, they may be highly uncertain about the gains they will accrue and their exposure to risks from regulation. As cooperation deepens, governments are increasingly unable to make reliable promises about exactly what they will be willing and able to implement, since large shifts in domestic policy necessarily require highly capable systems of public administration and affect important national interest groups in ways that are hard to predict with precision.” (Keohane y Victor 2011)

De esta manera, se explica cómo el bloqueo en las negociaciones para un nuevo acuerdo dentro de la UNFCCC aumentó relativamente la relevancia de foros, clubes y cooperaciones alternativas y no excluyentes: desde iniciativas bilaterales (por ejemplo, pactos USA-China) hasta grupos preexistentes como el G8 (Victor y Keohane 2011). En efecto, la fragmentación post-Copenhague se dio junto con una renovada perspectiva para abordar el cambio climático como problema de acción colectiva: ante el bloqueo en la escala global, el enfoque policéntrico²⁷ reivindicó el rol de las externalidades positivas de mitigación generadas en las pequeñas y medianas escalas (esto es, a través de iniciativas locales, subnacionales, nacionales o regionales) (Ostrom 2009). Al respecto, estas nuevas consideraciones pueden conceptualizarse al observar las reglas y normas de la UNFCCC funcionando como un “paraguas” institucional de geometría amplia dentro del cual se forman los CADs, o *Climate Accession Deals*, término acuñado por Victor (2011) para referirse a los acuerdos resultantes de cooperaciones de geometría reducida que refieren al cambio climático y sus temáticas específicas y que pueden ser independientes o estar directa o indirectamente vinculados al esquema de la UNFCCC.

La Fig. II ilustra el modo en que el panorama del régimen de CC se presenta mucho más fragmentado y complejo cuando se toma en consideración los esfuerzos de instituciones y acuerdos de mitigación a través de diferentes escalas:

²⁷ Acorde a Ostrom (2009), un sistema policéntrico se inspira en los modelos económicos que reconocen la variedad de elementos en múltiples escalas que componen el conjunto del mercado, afectando colectivamente los costos y beneficios en sus operaciones. Desde este enfoque, en una gobernanza climática policéntrica los elementos en las diferentes escalas son capaces de realizar ajustes para ordenar sus relaciones mutuas dentro de un sistema generalizado de reglas donde cada elemento actúa de forma independiente a los otros (Ostrom 2009:355).

Fig II: Panorama de los diferentes tipos de acuerdos e instituciones sobre cambio climático a través de las diferentes escalas de gobernanza

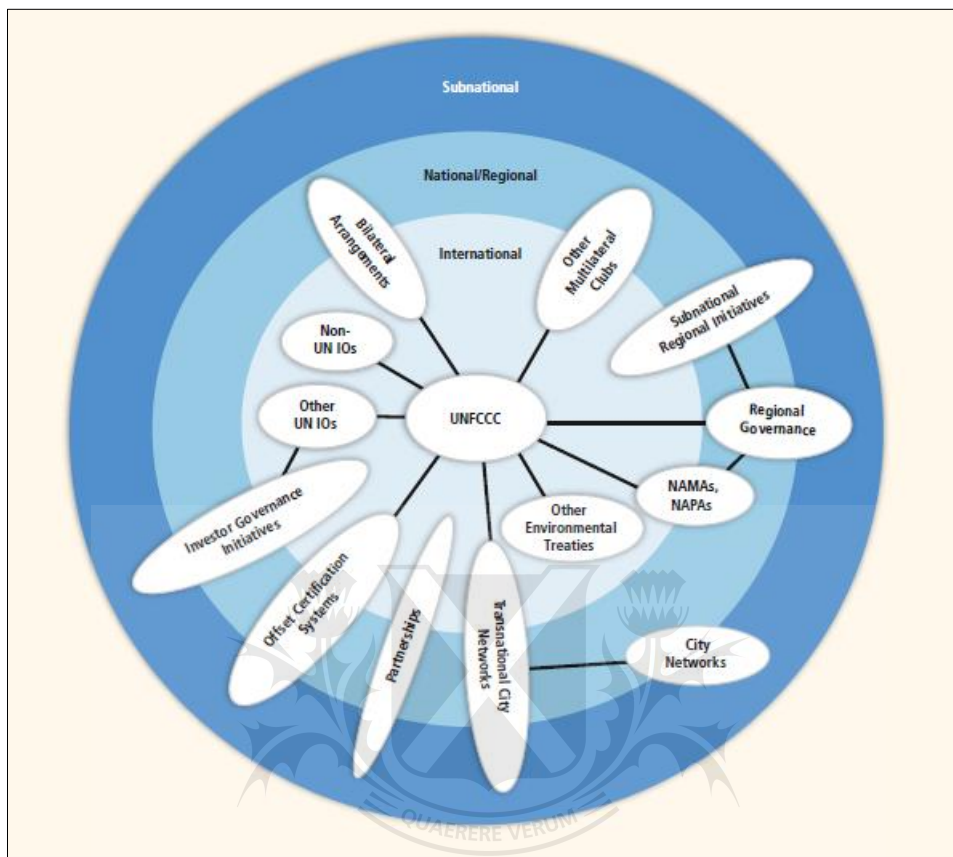


Fig II: Mapa tentativo sobre las diferentes instituciones y acuerdos sobre cambio climático a través de diferentes escalas de gobernanza (internacional, nacional y subnacional) y las diferentes conexiones entre ellos. Tomado de: Quinto Informe de Evaluación de la IPCC (IPCC 2014).

Asimismo, como puede observarse en la Fig III, los diferentes CADs involucran diversos grados de centralización de autoridad. Las iniciativas *top-down* que confieren atención a una autoridad central son las instauradas dentro de algunas organizaciones internacionales, en tanto “Some regimes that previously focused on other issues, e. g., trade, energy, biodiversity, and human rights have begun to address climate change.” (IPCC 2014); y sobre todo la UNFCCC, con sus mecanismos como el Fondo Verde para el Clima -previsto en Copenhague y operacionalizado en Cancún- y las previsiones tipo “metas y calendarios” del PK y la Convención. Por otro lado, acuerdos realizados por clubes multilaterales o grupos de geometría reducida como el ETS europeo o cooperaciones bilaterales tienen una tendencia descentralizada o de *bottom-up*, que si bien en una primera instancia no prevén una expansión “hacia arriba”, tienen esa posibilidad como futuro. Las promesas de Copenhague/Cancún resultaron en una forma híbrida al unirse las promesas en forma de targets y NAMAs de cada estado del AC con los mecanismos de MRV de Cancún, que otorgaron un cierto grado de centralización.

Fig III: Acuerdos climáticos post-Cancún según su grado de centralización de autoridad y sus instrumentos

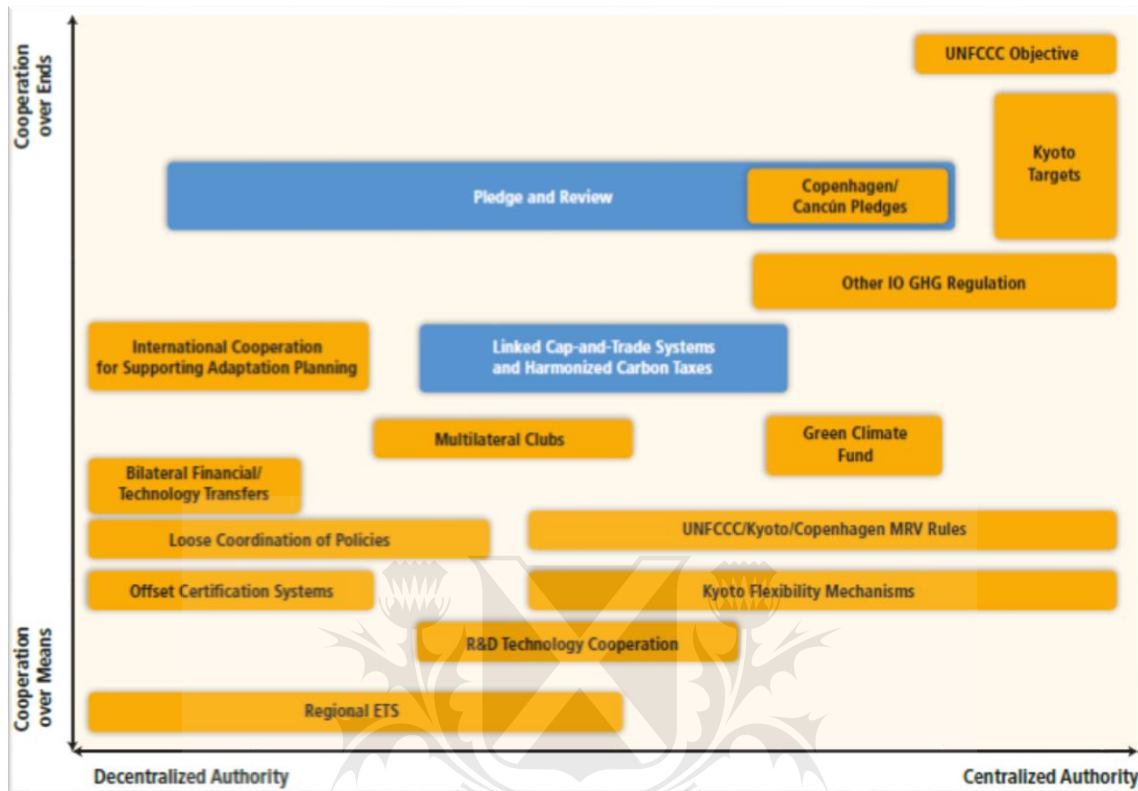


Fig III: Ilustración de los acuerdos climáticos post-Cancún (existentes en naranja y proyectados en azul) según su grado de centralización y el contenido sustantivo en el que basan su cooperación, esto es, orientación a metas (*goals and targets*) o a medios (políticas públicas) para atender el cambio climático. Tomado de: Quinto Informe de Evaluación de la IPCC (IPCC 2014)

En base a su geometría y grado de centralización, las principales iniciativas pueden agregarse en dos grupos diferenciados acorde a su relación con la estructura de la UNFCCC:

- Dentro de la UNFCCC: negociaciones formales a través de las COPS y MOPs y otros mecanismos que lograron autonomía como el CDM y el Fondo de Adaptación del PK.
- Fuera de la UNFCCC:
 - Dentro de organizaciones multilaterales como el Banco Mundial (el Programa Piloto en Adaptación Climática), el Consejo Europeo (Alianza Global del Cambio Climático), la Organización Internacional de Aviación Civil (OACI), entre muchas otras (IPCC 2014)
 - Clubes de países con membresía reducida: G8 y G20, APP y MEF, entre otros.
 - En iniciativas bilaterales y nacionales, sobre todo dentro y entre los dos principales *stakeholders*: EEUU y China.
 - En iniciativas subnacionales, en lo que responde al paradigma “comunitario” de abordaje local hacia el problema medioambiental (Caldwell 1976, 1984), como sucedió por ejemplo en el estado de California en EEUU hacia 2010 (Keohane y Victor 2011, IPCC 2014).

En lo que sigue se analiza el desarrollo de negociaciones para nuevos acuerdos climáticos entre estados divididas en estos dos canales: uno dentro y otro fuera de la UNFCCC, teniendo en cuenta en este último caso a los clubes y las iniciativas nacionales y bilaterales que incluyeron la participación de Estados Unidos y China, los dos *stakeholders* más importantes en el tema climático.

IV.2 Fuera de la UNFCCC: clubes, cooperaciones bilaterales e iniciativas nacionales

IV.2.1 Iniciativas nacionales y subnacionales en EEUU y China

Un aspecto interesante a considerar hacia Copenhague es que aunque China y Estados Unidos sortearon las obligaciones vinculantes a nivel internacional, en las diferentes escalas del nivel doméstico demostraron políticas –con diferentes niveles de eficacia– para limitar sus emisiones. El cambio climático se expresó como una amenaza para la seguridad energética en la estrategia nacional de cada país, acorde a sus condiciones internas específicas. A este respecto, a nivel federal en EEUU se expresó a partir del cambio de gobierno a manos del Partido Demócrata con Obama, cuya agenda difería en gran medida a la del gobierno anterior; mientras que en China el proceso de ascenso del CC como una amenaza para el crecimiento económico en la agenda del PC cobró un nuevo imperativo a través del Primer Plan Nacional De Cambio Climático y la inclusión del tema en el 12vo Plan Quinquenal de 2011.

En EEUU, varios estudios provenientes de los principales *think tanks* militares y de inteligencia presentaban al cambio climático como una amenaza a la seguridad nacional, junto con la desventaja relativa de EEUU a nivel estratégico causada por su alta dependencia a los hidrocarburos a nivel energético (Pemberton 2009). Estos factores, sumados al creciente desprestigio en la opinión pública sobre la asignación de recursos federales en la “Guerra contra el Terrorismo” llevada a cabo por la administración Bush (y estudios de *think tanks* que cuestionaban su eficacia) fueron expresados en la campaña electoral de quien sería el siguiente presidente, Barack Obama. Su argumento a favor de la cautela en las operaciones militares y la asignación de recursos al desarrollo de energías renovables también apostaba a la generación de empleo ante las circunstancias adversas presentadas por la crisis financiera que estalló el año de su asunción como presidente de EEUU (Pemberton 2009). Sobre todo, el cambio de gobierno del Republicano Bush al Demócrata Obama se tradujo en la agenda de cambio climático de EEUU en tanto

“In the United States, the political parties have polarized perspectives on climate change, and carbon markets have emerged principally in the more liberal states, in the absence of a national framework. National climate policy can be affected by the results of presidential and congressional elections.” (Aldy et al. 2016)

En efecto, como ya se mencionó en el capítulo anterior, la oposición de los Republicanos en el Congreso fue el principal obstáculo para la iniciativa de la gestión Demócrata de imponer un sistema de *cap-and trade* a nivel federal. En consecuencia, la gestión Obama hizo uso de las facultades de la Agencia de Protección Medioambiental (EPA, en inglés) para sortear el Congreso y declarar el dióxido de carbono como un agente

de polución bajo la legislación sobre aire limpio (*Clean Air Act*) y así regular las industrias de uso intensivo de carbón. Estas medidas se materializaron en el segundo mandato de Obama con el Plan de Acción Climática de 2013²⁸, que de camino a la COP21 en 2015 incluyó la implementación del Plan de Energía Limpia (*Clean Power Plan*)²⁹ para reducir las emisiones en las plantas de energía en un 32% hacia 2030 en relación a los niveles de 2005 (Aldy et al. 2016). El otro avance a nivel federal en la gestión Obama se dio en la cooperación en torno a energías limpias con China, desarrollada en la siguiente sección.

Por otro lado, a nivel subnacional varios estados de EEUU buscaron adelantarse a los procesos federales:

“By 2007, more than 20 states had adopted legislation or issued executive orders “expressly intended to reduce greenhouse gases.” California (a state that produced roughly two percent of the world’s annual GHG emissions) and New Jersey have been in the forefront of these initiatives.” (Koehn 2008)

Más adelante se lanzó una iniciativa descentralizada de *cap-and-trade* de carbono entre varios estados del noreste de EEUU, la Iniciativa Regional de Gases de Efecto Invernadero (RGGI), junto un sistema de *cap-and-trade* en el estado de California, que también colaboró con otros cinco estados y con dos provincias de Canadá (WCI 2016). Ambas iniciativas cooperaron a nivel subnacional con otros países como Brasil, México y Reino Unido en temas de comercio de emisiones y REDD+ (Leal-Arcas 2011)

Por su parte, el interés del gobierno del PC de China en combatir el cambio climático a principios del siglo surgió a partir de que su nueva posición como principal emisor de GEI se oponía a sus intereses estratégicos de desarrollo económico a largo plazo: “Chinese leaders are concerned about climate change because, as the Ministry of Science and Technology declared, ‘global climate has an impact on the nation’s ability to develop further’” (Marks 2010:972).

En efecto, como consecuencia del despegue fuertemente acelerado de su sector energético basado en el carbón como insumo principal³⁰, China experimentó fuertes pérdidas de agua dulce de glaciares y lagos en pocos años; e incluso sus propias proyecciones científicas al momento postulaban al país como uno de los principales perjudicados a futuro por su propia sobreemisión de gases como el dióxido de carbono. El impacto sería directo en la provisión de recursos naturales de China, la producción agrícola y el desplazamiento de habitantes debido a la suba del nivel del mar (Marks 2010). Sobre todo, y a los efectos de establecerlo como

²⁸ Obama White House Archives (2017) “The President’s Climate Action Plan”. Disponible en <https://www.c2es.org/docUploads/obama-cap.pdf> (1/05/2017)

²⁹ El Plan de Energía Limpia fue impulsado por Obama meses antes de la COP21 como “el plan más ambicioso hasta el momento para combatir el cambio climático”, sin embargo, ante varias apelaciones judiciales por parte de estados y senadores republicanos (Malloy y Serfaty 2015), el Plan vio pospuesta su implementación hasta el comienzo de la nueva administración a definirse en las elecciones de noviembre de 2016, de las que resultó ganador el Republicano Trump, un factor que, dada la histórica reticencia del grueso republicano a acatar medidas en torno al tema climático, desestima aún más la posibilidad de implementación concreta del Plan en la actualidad de este trabajo.

³⁰ “China’s voracious appetite for energy has been satisfied by rapidly expanding China’s power sector: China’s generation capacity more than doubled from 2000 to 2008(...). Overall, in 2006, 90% of China’s energy came from coal (70%) and oil (20%)(...) While expanding coal production is the cheapest and most secure option, it comes with steep external costs. Burning it not only causes health problems and acid rain, but also produces a hefty amount of greenhouse gases (GHGs), especially carbon dioxide (CO2). It is no surprise then than China’s GHG emissions grew by 50% in merely one decade, 1994–2004” (Marks 2010)

una prioridad en la agenda de intereses nacionales, la sobreemisión impactaba directamente en los niveles de crecimiento económico en China: tal como lo demostró un estudio hacia 2007, los costos para paliar la contaminación del aire y el agua y el aumento de la mortalidad ascendían a más de un 6% del PBI chino hacia 2003 (Ma 2010).

Dadas las características del sistema político chino, las decisiones sobre política económica se toman a nivel centralizado y luego se implementan en las diferentes escalas, y acorde a las diferentes capacidades de las mismas (Aldy et al. 2016). En consecuencia, ya en 2007 y a propósito de la reunión del G8, China anunció su primer Plan Nacional de Cambio Climático como “complemento” al esquema UNFCCC/PA. El Plan reconocía diversos factores evidentes en China que lo motivaban: incremento de la temperatura promedio superior a la media mundial, sequías extremas, suba del nivel del mar, irregularidad en las lluvias y retroceso de glaciares, entre otros (Letian 2007). Sus principales objetivos eran reducir la intensidad energética (la relación entre el consumo energético con el producto total de la economía) en un 20% hacia 2010³¹, favorecer el intercambio tecnológico e incrementar la proporción de energía generada a partir de recursos renovables de 7% a un 10% del total hacia el año 2010. Estos objetivos estaban motivados no como respuesta al cambio climático en sí sino por las preocupaciones de China de cuidar su seguridad energética y prevenir impactos directos en su territorio a nivel de pérdida de recursos naturales estratégicos como el agua (Garnaut, Jotzo y Howes 2008):

“(…) China cares about protecting its economic development and promoting its economic competitiveness. It does not intend to cut the country’s impressive gdp growth figures to clean the earth or please international crowds. It does, however, believe that a warming climate could potentially inflict devastating damage on China and is taking concrete actions to address that threat. In addition, Beijing is dead serious about making money from the world’s new obsession with climate change and promoting Chinese leadership in — and ownership of — the global marketplace of green technology.” (Ma 2010)

Mientras que este último aspecto sobre tecnología se evidencia de forma más clara en la cooperación con EEUU de la próxima sección, es importante destacar el primer aspecto: la subordinación de los problemas medioambientales a los intereses de desarrollo económico. La estructuración del Plan, y la política doméstica de cambio climático china en general, se nucleó desde Kyoto³² ya en la Comisión Nacional de Reforma y Desarrollo (NDRC en inglés), órgano encargado de dictar la política macroeconómica y los planes quinquenales del gobierno chino (Marks 2010). Esto necesariamente supeditaba las cuestiones medioambientales de China a la prioridad de su desarrollo económico:

“The position on climatic-change policy articulated by PRC officials involves a mix of perceived national self-interest and commitment to the worldview shared by many countries in the global South

³¹ “(…) China will achieve the target of about 20 percent reduction of energy consumption per unit GDP by 2010, and consequently reduce CO2 emissions.”(Letian 2007)

³² Siguiendo a Marks (2010), el gobierno chino estableció hacia 1998 el Comité Nacional sobre Cambio Climático, un órgano interministerial dentro del cual los principales actores eran, entre otros, la Comisión Nacional de Reforma y Desarrollo y el Ministerio de Asuntos Exteriores, ambos enfocados en el desarrollo económico como prioridad política.

(...) to frame national stability as dependent upon industrial expansion and growth in GDP(...) In addition, the central government opposes setting concrete emission targets in the absence of prior commitment on the part of countries historically responsible for current levels of greenhouse gases (most notably, the United States) to curtail conspicuous consumption.” (Koehn 2008)

En consecuencia, el Plan no determinó instrumentos cuantitativos de mitigación (Xinghua News 2007) y sostuvo “el derecho de las naciones en desarrollo para desarrollarse” (BBC 2007), en tanto presentó a China como un “país en desarrollo de responsabilidad” (Letian 2007). Asimismo, el Plan establecía la continuidad de China en la cooperación internacional para atender el cambio climático:

“(...)China will continue to actively participate in the international negotiations of the UNFCCC and relevant activities of the IPCC. China is ready to strengthen international cooperation of addressing climate change, including cooperation of clean development mechanism and technology transfer, to join efforts with the international community to tackle global climate change.” (Letian 2007)

El Plan, sin embargo, encontró muchos obstáculos en su implementación a escala subnacional, en particular respecto a la reducción de la intensidad energética (Marks 2010, Koehn 2008). Por esto China lo reforzó hacia 2009 mediante la promesa realizada días antes de Copenhague de reducción del índice de la intensidad de carbono en un 40-45% de los niveles de 2005 hacia 2020 en su economía. Los tres focos eran la eficiencia energética (tanto en los procesos de generación como en el consumo), desarrollo de energías renovables de producción local como sustituto del carbón, y política industrial (incentivando industrias que requieren bajo consumo energético). Por otro lado, China se perfiló hacia 2012 como el mayor receptor de proyectos bajo el mecanismo CDM del PK, abarcando aproximadamente un 52% del total de reducción de emisiones global (Lewis 2008).

Orientada a esa promesa para 2020, en su 12vo Plan Quinquenal de marzo de 2011, China estableció un *target* intermedio de un 17% de reducción de la intensidad de carbono de niveles de 2010 y una meta de incremento de la proporción de energía generada a partir de recursos renovables de un 11.4%, ambas hacia 2015 (Lewis 2011). También en 2011, la NDRC lanzó siete programas piloto de comercio de emisiones en cinco ciudades mediante un sistema de *cap-and-trade* (Aldy et al. 2016). En el camino hacia París, los principales esfuerzos domésticos de China, entre ellos, sus promesas de mitigación y de un sistema federal de comercio de emisiones, se anunciaron en el marco de las declaraciones conjuntas con EEUU, desarrolladas en la próxima sección.

IV.2.2 Acuerdos bilaterales

En cuanto a iniciativas bilaterales, las cooperaciones de países desarrollados con China como la nueva economía emergente sin duda fueron un aspecto a destacar. El Reino Unido cooperó con China en tecnologías de combustión de carbón, recurso fundamental en la provisión energética para ambos países (Keohane y Victor 2011). Otros, como Australia, Francia y los EEUU, así como diversas firmas privadas, cooperaron en temas de carbón y energía nuclear. Al respecto de este último tema, la India y los EEUU acordaron una

transferencia de tecnología nuclear que compensó en parte el impedimento de India de obtenerla en tanto no forma parte del TNP (Tratado de No Proliferación Nuclear) (Keohane y Victor 2011).

En particular, el desarrollo de la cooperación bilateral entre los dos mayores *stakeholders*, EEUU y China, que hacia 2011 contribuían con el 42% de las emisiones globales (Leal-Arcas 2011), resultó esencial para construir la “base política” sobre la que se logró el Acuerdo de París. Con sus primeros indicios luego de la publicación del Plan Nacional de Cambio Climático chino, la convergencia con EEUU se profundizó a partir de la llegada de Obama como presidente y la fragmentación post-Copenhague.

En primer lugar, el eje principal de intercambio EEUU-China entre Copenhague y París se realizó en materia de tecnología en energías limpias o renovables, dirigidas sobre todo al traslado de conocimiento y patentes desde los EEUU hacia China, en tanto “EEUU is a crucial country in climate change negotiations because it has both the technology and the financial capacity to reduce GHG emissions.” (Leal-Arcas 2011). La oportunidad de desarrollar la tecnología y *expertise* estadounidenses en China y las proyecciones para ambos países como los dos líderes del mercado mundial para tecnologías de generación eléctrica eólica y solar hicieron de las tecnologías renovables un suelo fértil en el cual ambos países podían beneficiarse mutuamente (CUSCCERS 2010). Por el lado de China, el impulso a la tecnología verde era visto como una solución acorde a sus prospecciones de crecimiento económico a futuro, y era algo que se enmarcaba en las medidas para mejorar la eficiencia energética y el incremento en la proporción de energía de recursos renovables dispuestas en su 12vo Plan Nacional:

“Beijing believes that going green would modernize its economy, bring environmental benefits, and increase energy security. More important, Beijing is salivating at the prospect of dominating what it believes will be one of the hottest market spaces in the near future.” (Ma 2010)

En efecto, ya hacia 2009 China se había convertido en el mercado más grande de energía eólica y el segundo mayor productor de energía eólica luego de EEUU (Ma 2010). A nivel bilateral, si bien buena parte de las iniciativas se lanzaron antes de la llegada de Obama al poder, fue durante su administración donde se desarrollaron y multiplicaron los acuerdos:

“More U.S.-Chinese bilateral clean energy and climate change agreements were signed in 2009 than in any other year, and most of them were signed by the presidents of both countries, indicating that they had political support at the highest level.” (CUSCCERS 2010)

La cooperación EEUU-China en estos temas se remonta hacia 1979, cuando se firmó un primer Memorando de Entendimiento para acuerdos de energía, seguido por varias iniciativas en marcos como el Diálogo Económico Estratégico EEUU-China, fundado en 2006 (CUSCCERS 2010). A pesar de los múltiples acuerdos realizados, la cooperación se mantuvo a nivel de agencias y departamentos federales. Ya con Obama como presidente, la Reunión Presidencial EEUU-China de noviembre de 2009, previa a Copenhague, proyectó varios acuerdos en materia de energía y clima, como el Programa de Vehículos Eléctricos y el Plan de Eficiencia Energética. En la reunión de presidentes también se creó una Asociación EEUU-China de

Energías Renovables, con un rol fundamental en el desarrollo conjunto de proyectos de investigación y desarrollo de tecnología e infraestructura de energías renovables y su aplicación en el sector privado:

“According to the U.S. Department of Energy (DOE), “Both Presidents embraced a vision of wide-scale deployment of renewable energy including wind, solar and advanced bio-fuels, with a modern electric grid, and agreed to work together to make that vision possible.” In addition, “The two Presidents recognized that, given the combined market size of the United States and China, accelerated deployment of renewable energy in the two countries can significantly reduce the cost of these technologies globally” (OPS, 2009e). Funding levels for the Renewable Energy Partnership were not specified by either country.” (CUSCCERS 2010)

Iniciativas como el Foro de Energía Limpia EEUU-China (CEF, en inglés) creado en 2007 y el Centro de Investigación en Energía Limpia (CERC, en inglés) de 2009, fueron otros ámbitos de cooperación. El CEF se fundó como “plataforma para el diálogo cándido y el desarrollo conjunto de programas que fomenten la cooperación en energías limpias entre EEUU y China” (CEF 2016, traducción propia). Mientras que el CERC buscó “sobrepasar las barreras a la cooperación” entre los dos países mediante “grupos de trabajo, formados por expertos en energía, finanzas, derecho y políticas públicas de ambos países” (CEF 2016, traducción propia). Entre sus objetivos iniciales estaban: el plan de acción para Edificios Energéticamente Eficientes de EEUU-China, que involucraba también al sector privado y las comunidades; los Vehículos Eléctricos para promover el crecimiento económico mientras se reducen emisiones y la dependencia del petróleo; y las Tecnologías Avanzadas de Carbón, que aplicadas en el Programa de Carbón del Siglo 21, involucraban a empresas estadounidenses en el desarrollo de fábricas que utilizaran el carbón de forma más limpia –a través de mecanismos como la captura de gases producto de la combustión, por ejemplo- (Leal-Arcas 2011, CEF 2016). Otras de las tantas iniciativas fueron el Grupo de Trabajo de Cambio Climático EEUU-China, la *China Greentech Initiative*, *United States Alliances in Chinese Cleantech Industry* (Leal-Arcas 2011).

En segundo lugar, y lo que se analizará en las Conclusiones como el factor decisivo para la alcanzar el Acuerdo de París está el hecho de que no solo ambos países desarrollaron una cooperación productiva en cuanto a tecnologías renovables sino que también invirtieron el peso de su cooperación bilateral en temas climáticos en el canal de negociaciones formales de la UNFCCC. Al respecto, las mayores expresiones para generar ese *momentum* político fueron dos declaraciones conjuntas entre los presidentes Obama y Xi Jinping en 2014 y 2015. El primero, realizado en Beijing en noviembre de 2014, reconoció el rol fundamental de ambos países para combatir el cambio climático y planteó claramente su objetivo de cooperación:

“(…) President Barack Obama and President Xi Jinping reaffirmed the importance of strengthening bilateral cooperation on climate change and will work together, and with other countries, to adopt a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties at the United Nations Climate Conference in Paris in 2015. They are committed to reaching an ambitious 2015 agreement that reflects the principle of common but differentiated

responsibilities and respective capabilities, in light of different national circumstances.” (White House 2014)

En este primer encuentro, ambos países lanzaron un plan conjunto de mitigación de carbono post-2020 que se sustentó en esfuerzos de mitigación doméstica desde ambas partes: una reducción de 26-28% en los niveles de emisiones estadounidenses de 2005 hacia 2025, por parte de EEUU, mientras que China anunció para 2030 la fecha “pico” de sus emisiones, junto con una meta de lograr que un 20% de su energía total fuera generada a partir de recursos renovables (White House 2014). La declaración no solo explicitó que buscaba generar momentum hacia la COP21, sino que además resaltó su “robusto programa de cooperación en tecnología energética” (White House 2014), mencionando iniciativas como el Grupo de Trabajo EEUU-China de Cambio Climático (CCWG) y un programa de monitoreo y revisión de subsidios a combustibles fósiles en el marco del G20, entre otros, junto con varias propuestas de mejoras y ampliación de esos programas. El acuerdo materializó el pragmatismo presente en las estrategias de ambos países, ya que mientras la cooperación en el tema de cambio climático demostraba progresos, las rivalidades en cuanto a liderazgo económico persistían en la forma de acuerdos de libre comercio opuestos que disputaban el mercado asiático: el foro de Cooperación Económica en Asia-Pacífico, de 21 países y liderado por China, y el TPP (*Trans-Pacific Partnership*), con 12 integrantes –China excluida- y conducido por EEUU (Landler 2014).

Con el advenimiento de la COP21 en septiembre de 2015, ambos países realizaron otra declaración conjunta en la que ratificaban su disposición a aceptar un futuro acuerdo legal vinculante acorde a la plataforma de Durban. Asimismo, cada país detalló avances en sus esfuerzos domésticos, así como nuevas promesas. Por parte de EEUU:

“In August 2015, the United States finalized the Clean Power Plan, which will reduce CO2 emissions from the power sector to 32% below 2005 levels by 2030. In 2016, the United States will finalize a federal plan to implement carbon emission standards for power plants in states that do not choose to design their own implementation plans under the Clean Power Plan. The United States commits to finalize its next-stage, world-class fuel efficiency standards for heavy-duty vehicles in 2016 and implement them in 2019. In August 2015, the United States proposed separate standards for methane emissions from landfills and the oil and gas sector, and commits to finalize both standards in 2016.” (White House 2015)

China, por su parte, prometió una reducción considerable en sus niveles de intensidad de carbono, así como un sistema federal de comercio de emisiones para 2017:

“China will lower carbon dioxide emissions per unit of GDP by 60% to 65% from the 2005 level by 2030 and increase the forest stock volume by around 4.5 billion cubic meters on the 2005 level by 2030. China will promote green power dispatch, giving priority, in distribution and dispatching, to renewable power generation and fossil fuel power generation of higher efficiency and lower emission levels. China also plans to start in 2017 its national emission trading system, covering key industry sectors such as iron

and steel, power generation, chemicals, building materials, paper-making, and nonferrous metals.” (White House 2015)

Además, ambos países aclararon sus aportes de fondos para financiar proyectos en otros países:

“(…) the United States reaffirms its \$3 billion pledge to the Green Climate Fund (GCF) and China announces that it will make available ¥20 billion for setting up the China South-South Climate Cooperation Fund to support other developing countries to combat climate change, including to enhance their capacity to access GCF funds.” (White House 2015)

Un dato clave es que la declaración conjunta reconoció no solo la cooperación bilateral y los esfuerzos domésticos a nivel federal sino también los esfuerzos subnacionales de los estados, ciudades y provincias en sus territorios. Sobre todo, y a diferencia de 2014, destacaron su cooperación conjunta en clubes y otras organizaciones internacionales multilaterales además de la UNFCCC:

“The United States and China will strengthen their dialogue and cooperation to advance climate change related issues in relevant fora complementary to the UNFCCC, such as the G-20, Montreal Protocol, International Civil Aviation Organization, International Maritime Organization, World Trade Organization and Clean Energy Ministerial.” (White House 2015)

IV.2.3 Clubes

En algunos casos, los clubes pueden funcionar como “círculos concéntricos en la gobernanza climática”, como lo es el Consejo de Seguridad en la ONU (Leal-Arcas 2011), donde la cooperación puede facilitarse en términos prácticos al nuclear en un grupo reducido a los principales emisores de GEI. Estos acuerdos flexibles, según algunas teorías que ven con simpatía este acercamiento de *bottom-up* incremental, podrán expandirse y adoptar una forma legal en el futuro, incluyendo al resto de los estados que constituyen la porción minoritaria de emisiones globales (Victor 2011, Leal-Arcas 2011)

Si bien la mayoría de los que aquí se llaman “clubes” eran preexistentes a Copenhague, fue luego del bloqueo diplomático cuando se vieron empoderados para canalizar las negociaciones climáticas como complemento a la UNFCCC, pero con un esquema alternativo y más flexible a la normativa de la ONU. En concreto, la geometría era recortada; las negociaciones eran de tipo informal; y los CADs o resultados de las mismas no contaban con forma legal obligatoria. El grado de centralización en estas iniciativas se acercaba más al extremo *bottom-up*, en tanto los CADs eran llevados a cabo por los ministros o representantes de los gobiernos, incluso presidentes, como en el caso del G8 o el G20. Asimismo, las temáticas no necesariamente referían a temas centrales como la mitigación sino a cuestiones relacionadas, pero no por esto menos importantes, como el financiamiento y la transferencia de tecnología. En lo que sigue se identificarán los principales clubes y sus *stakeholders*.

Dentro de los foros multilaterales, se destacaron el APP, el MEF y el G20 y su forma reducida, el G8. La Asociación de Asia-Pacífico sobre Desarrollo Limpio y Clima, o APP, impulsada por Bush en 2005 para

equilibrar el descontento por su rechazo al PK, nucleó a siete países (Australia, Canadá, India, Japón, China, Corea del Sur y EEUU) en torno a la investigación y desarrollo de tecnologías de bajo carbono. Si bien sus compromisos fueron no-vinculantes y no refirieron a *targets* de mitigación ni a una financiación específica, la APP proponía como meta general “diseñar un nuevo modelo sin precedentes de grupos de tarea públicos y privados para atender el cambio climático, la seguridad energética y la polución atmosférica”. Sobre todo, la APP fue una de las primeras iniciativas en nuclear a los principales *stakeholders* globales, tanto desarrollados como en desarrollo, constituyendo un foro de colaboración inclusivo y flexible durante la implementación de Kyoto. En efecto, aunque los mismos impulsores del APP lo definían como un “complemento, no una alternativa” al PK, tanto su legitimidad como el carácter no-vinculante de su plan de acción fueron objeto de numerosas críticas (BBC 2005). En sus CADs se demostraba la cooperación para mejorar la eficiencia energética y ambiental en los procesos industriales de sus miembros en sectores como el del uso del carbón, acero, energía y cemento (APP 2017). Si bien la iniciativa se reunió durante algunos años, los EEUU nunca estuvieron totalmente comprometidos en tanto varios integrantes del gabinete de Bush continuaron con su renuencia a invertir en regulaciones para combatir el cambio climático (Keohane y Victor 2011), por lo que la APP concluyó sus rondas en 2011.

Posteriormente, en 2007, EEUU impulsó lo que luego en 2009 con Obama formaría el Foro de las Mayores Economías sobre Energía y Clima (MEF), integrado por los países de la APP junto con Brasil, Francia, Alemania, Italia, la UE, Indonesia, Rusia, Sudáfrica y Reino Unido: diecisiete países que juntos abarcaban el 70% de las emisiones de GEI hacia 2013 (IPCC 2014). Con una geometría de participación inclusiva y *stakeholders* desarrollados y en desarrollo, el MEF tuvo como objetivo fundacional avanzar el diálogo para garantizar un resultado exitoso en la COP15 de Copenhague. A pesar del resultado final de la conferencia, el MEF continúa su actividad en la actualidad mediante el Clean Energy Ministerial: “(...) a high-level global forum to promote policies and programs that advance clean energy technology, to share lessons learned and best practices, and to encourage the transition to a global clean energy economy” (CEM 2016). Sus resultados o CADs son Resúmenes de los Presidentes que acuerdan medidas voluntarias –y por lo tanto sin carácter vinculante- para facilitar el desarrollo tecnológico y el diálogo con vistas a las negociaciones formales en las COP, sin referencia a acciones de mitigación de emisiones (Leal-Arcas 2011, MEF 2016).

El G8 (el agrupamiento previo al G20 formado por EEUU, Reino Unido, la UE, Japón, Alemania, Italia, Francia y Canadá luego de la suspensión de Rusia en 2014 por su anexión de Crimea), junto con otros países en desarrollo (el G8+5) impulsó, junto con la UE, “una de las articulaciones más tempranas y claras para la meta global de limitar el calentamiento a 2°C por sobre los niveles pre-industriales” (Keohane y Victor 2011, traducción propia). El G8 creció en la forma del G20 (de geometría similar al MEF con la adición de Argentina, Arabia Saudita y Turquía), un club conformado por ministros de finanzas y presidentes de los Bancos Centrales, lo que otorgó un peso particular a los asuntos de financiamiento y energía dentro del ámbito del cambio climático (G20 2016). Este último factor facilitó avances en medidas eficientes de mitigación mediante la reducción de los subsidios a los combustibles fósiles, como lo demuestra el CAD (en la forma de

comunicado) del G20 luego de su reunión en Pittsburgh de 2009, a partir del cual se impulsarían los intentos de legislación por parte de Obama en EEUU y las promesas de China en el camino hacia Copenhague (Keohane y Victor 2011, IPCC 2014). En años posteriores, el G20 fue uno de los principales foros en dedicar parte de su agenda al cambio climático, y tuvo su máxima expresión en la reunión de 2014, donde el EEUU de Obama declaró una inversión de 3 mil millones de dólares para el Fondo Verde para el Clima (Hurst y Taylor 2014). Además, EEUU se apoyó en su cooperación con China para dar una fuerte declaración de compromiso en camino a lo que sería la futura COP21, en oposición a la reticencia del anfitrión de la cumbre del G20 de 2014, Australia (Wardell 2014).

IV.3 Dentro de la UNFCCC: Procesos de negociaciones formales hacia un nuevo acuerdo

IV.3.1 Cancún-COP16

La COP16 de Cancún fue el paso siguiente al intento fallido de acuerdo vinculante de Copenhague y tenía por delante la ardua tarea de restaurar la confianza en las negociaciones multilaterales bajo la UNFCCC, a fin de reemprender el camino hacia un nuevo acuerdo global que diera continuidad a los compromisos del PK. Las negociaciones reflejaron lecciones aprendidas en Copenhague y se mostraron abiertas y transparentes, lo que generó pocos disensos para la adopción del resultado de la conferencia (salvo por la oposición de Bolivia, que no tuvo adhesión de las otras Partes). Conviene aclarar, entretanto, que las negociaciones se basan en la regla procedimental del consenso (y no necesariamente unanimidad) por lo que un solo país no puede vetar un acuerdo entre todos los otros miembros. Esto constituyó, en efecto, otra lección de Copenhague (ENB 2010, Climate Focus 2011)

Los Acuerdos de Cancún no establecieron compromisos vinculantes, pero sí especificaron muchas de las provisiones de Copenhague en un “paquete” de temas específicos. Su forma legal de decisión de COP contribuyó a “crear estructuras legales y reglas a las que los miembros de la UNFCCC acordaron atenerse” (Climate Focus 2011).

Se reafirmó la meta general de calentamiento hasta los 2°C que había sido propuesta por el AC en base al Cuarto Informe de la IPCC y se estableció el ‘pico’ de emisiones para 2011 con una meta de reducción a largo plazo para el año 2050, algo que no había sido especificado en el AC. En cuanto a la mitigación, los *targets* para los desarrollados fueron explícitamente calificados como insuficientes, y en el apartado 37 se “Insta a las Partes que son países desarrollados a que aumenten el nivel de ambición de sus metas de reducción (...) (UNFCCC 2010), mientras que los Acuerdos reconocieron las promesas de NAMAs que varios países en desarrollo habían enviado luego del AC, además de que establecieron un registro voluntario para futuras promesas de NAMAs. En cuanto a MRV, se confirmaron las provisiones del AC sobre el soporte de desarrollados a países en desarrollo, junto con los mecanismos de monitoreo internacional en estos últimos países sólo si se trata de proyectos que cuentan con apoyo externo. Se especificaron también los plazos en los reportes bianuales de los países en desarrollo sobre sus medidas domésticas (Climate Focus 2011).

Los Acuerdos de Cancún confirmaron un esquema híbrido entre *top-down* y *bottom-up*, en tanto incorporaron “promesas voluntarias de mitigación de muchas (pero no todas) las Partes de la UNFCCC”, junto con metas generales comunes y funciones centralizadas en la UNFCCC (IPCC 2014). Entre ellas, se destacaron las previsiones sobre adaptación con la creación del Marco de Adaptación de Cancún, la confirmación del financiamiento rápido prometido en el AC, junto con algunas especificaciones en los recursos que sustentarían el Fondo Verde para el Clima, y la operacionalización del Mecanismo de Tecnología y un Marco y Comité de Adaptación, que mencionaba y favorecía las cooperaciones multi y bilaterales en el tema. Todas estas nuevas estructuras incluían una participación dinámica y representativa conformada por países en desarrollo y desarrollados en igual proporción.

El abordaje *bottom-up* se vio también reflejado en la decisión de implementar medidas de REDD+ desde las escalas subnacional y nacional, mediante “fases” que consistían en la presentación de planes de acción nacionales y la elaboración de medidas y, finalmente, acciones, que pudieran ser sometidas a evaluaciones MRV. La decisión, sin embargo, no contó con financiamiento específico (Climate Focus 2011). En lo que respecta al PK, la urgencia por evitar el espacio entre los compromisos del primer y el segundo período de compromisos no logró conciliar las posturas enfrentadas, nuevamente, entre países desarrollados y en desarrollo: mientras éstos promovían un segundo período, algunos países desarrollados como Japón, Rusia y Canadá se oponían a hacerlo sin la presencia de EEUU (ENB 2010, Climate Focus 2011). La discusión, por lo tanto, se pospuso a futuras conferencias y el sistema de negociaciones de “doble vía” se renovó por otro año.

Hacia 2014, más de 80 países enviaron sus promesas de mitigación en la forma de *targets* o NAMAs de acuerdo a las decisiones del AC y Cancún (Chasek et al. 2014). La COP16 fue un “suspiro de alivio” para todos aquellos que vieron peligrar el futuro de la UNFCCC en Copenhague (ENB 2010) y afirmó las bases para reconstituir la confianza y los avances para un nuevo acuerdo a futuro.

IV.3.2 Durban-COP17

“After the frustrations at the Copenhagen conference and the struggle to rescue the multilateral climate regime in Cancun, negotiators in Durban turned a corner and not only resuscitated the Kyoto Protocol but, in doing so, adopted a decision that will lead to negotiations on a more inclusive 21st century climate regime.” (ENB 2011)

Luego del esfuerzo en Cancún por revitalizar el canal de la UNFCCC, en Durban se buscó aclarar algunos temas centrales para definir el futuro del régimen, lo que tuvo resultados parcialmente exitosos, reflejados en un conjunto de decisiones de la COP. El punto de mayor relevancia fue la creación del Grupo de Trabajo Ad Hoc para la Plataforma de Durban para una acción reforzada (en inglés, DPEA), impulsada sobre todo por la UE (ENB 2011). La DPEA reemplazó la “vía de cooperación a largo plazo” (creada por el Plan de Acción de Bali) desde la siguiente COP y también sentó nuevas premisas. En primer lugar, la Plataforma reconocía la necesidad de atender el desfase entre las promesas de Copenhague/Cancún y el límite tolerable de calentamiento establecido por el Cuarto Informe de la IPCC, por lo que su fin último era el de “iniciar un

proceso para elaborar un protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión acordada con fuerza legal en el marco de la Convención que sea aplicable a todas las Partes”, con fecha límite en el año 2015 (UNFCCC 2011). Se decidió también que el acuerdo sería implementado desde 2020, fecha donde finalizarían los compromisos del PK en el caso de una potencial renovación en un segundo período, algo que se logró también en Durban. Se destacó el hecho de que el futuro acuerdo debía involucrar esfuerzos ambiciosos de mitigación “de todas las Partes”, sin diferenciar entre tipos de compromisos entre países desarrollados y no desarrollados. Sobre todo a la luz de la evolución histórica y la prevalencia del principio de RCPD como una de las bases del régimen, esta decisión implicó un paso definitivo en el camino que ya se había insinuado con la introducción de los NAMAs para los países en desarrollo en el AC. Tal indica el reporte de Climate Focus,

“(…) this departure bridges long held complaints by the US and other developed countries and opens the door to more nuanced differentiation between developed, advanced developing and less developed countries. How such distinctions are fleshed out and applied to the form of commitments or other efforts undertaken in a new agreement will be a crucial negotiating issue in the coming months and years.” (2011)

Las negociaciones de la DPEA reflejaron un renovado liderazgo de la UE –en alianza con la AOSIS y los Países Menos Desarrollados-, que para llevar la conclusión de Durban a buen puerto debió asegurarles a India y China que el futuro acuerdo legal solo haría vinculantes sus promesas ya enviadas mediante los mecanismos de Copenhague/Cancún (ENB 2011). Asimismo, si bien la forma legal prevista en la Plataforma implicó un avance al incluir un acuerdo vinculante y descartar soluciones puramente políticas como el AC, países como India y Brasil impulsaron que la decisión en la COP17 fuera más abarcativa e incluyera otras formas de menor fuerza legal internacional, como la de decisión de la COP (Climate Focus 2012). La decisión de Durban no especificó ningún otro aspecto clave (mitigación, adaptación, financiamiento, etc.) de la Plataforma, por lo que todas las negociaciones al respecto quedaron pospuestas para futuras COP.

Otros aspectos a destacar son los avances en la aprobación de las dos instituciones regentes del Fondo Verde para el Clima, que nucleaban tanto a países desarrollados como en vías de desarrollo, y la implementación del Fondo como “el fondo central multilateral para el cambio climático” (Climate Focus 2012), canalizando una porción importante del financiamiento prometido por los desarrollados. No obstante, en Durban no pudieron definirse varias cuestiones sobre el tema de la provisión de fondos.

La otra decisión importante en Durban fue que se decidió la renovación por un segundo período de compromisos del PK, a regir entre 2013 y 2017 o 2020, con promesas unilaterales de cada una de las Partes del PK que serían “traducidas” automáticamente a *targets* cuantitativos, sin la necesidad de ajustarlas a una meta general de nivel de ambición. Otras especificaciones de instrumentos se pospusieron a la COP18 en Doha, donde se incorporaron las Enmiendas al PK para extender los compromisos y finalmente se cerró la “doble vía” de cooperación a largo plazo bajo la UNFCCC y el PK, dando cierre también al Plan de Acción de Bali (Climate Focus 2012, ENB 2012).

Luego de Varsovia (COP19) y Lima (COP20), las negociaciones realizadas bajo el mandato y la Plataforma de Durban dieron resultado en París, donde se llegó al primer acuerdo de cambio climático vinculante luego del Protocolo de Kyoto, acuerdo que se analizará a continuación.

IV.4 COP21 y el nuevo acuerdo global vinculante de París

Junto con los 34 puntos de la decisión 1/CP.21 (ENB 2015), la COP21 de 2015 adoptó formalmente el “Acuerdo de París” (en adelante, AP) como tratado vinculante internacional. El Acuerdo de París entró en vigencia el 4 de noviembre de 2016 y hacia mayo de 2017 contaba con 145 ratificaciones o aprobaciones de un total de 197 Partes de la Convención (UNFCCC 2017b). El Acuerdo de París estableció una nueva arquitectura post-Kyoto con las siguientes características:

- Esquema híbrido de políticas *bottom-up* armonizadas con mecanismos de transparencia centralizados de forma *top-down*. Geometría amplia en el procedimiento y en los compromisos “de acuerdo a las diferentes circunstancias nacionales”, con una diferenciación más matizada entre países desarrollados y en desarrollo, salvo por los países más vulnerables.³³
- Instrumentos en la forma de “promesa y revisión” más centralizados que el AC, con el envío de Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDCs) emitidas bajo un Marco de Transparencia centralizado y mecanismos de MRV y cumplimiento nucleados en la UNFCCC. Mecanismos de mercado de emisiones y planteo de consideraciones no mercantiles.
- Forma legal vinculante para gran parte de sus previsiones, aunque no así para los compromisos sustantivos, sobre todo los NDCs.
- Incentivos: “premios” en la forma de mecanismos de comercio de emisiones e instrumentos no mercantiles, aunque sin especificaciones. Plazos pautados para incrementar la ambición en los NDCs, aunque sin “castigos”: el mecanismo de cumplimiento supervisado por expertos facilitadores sería “transparente, no contencioso y no punitivo” (UNFCCC 2015).
- Robustez: ciclos de revisión cada 5 años para aumentar la ambición en los compromisos, balance y revisión del acuerdo hacia 2023, geometría participativa y desarrollo en temas sustantivos como Adaptación, Pérdidas y Daños, REDD+ y tecnología.

IV.4.1 Centralización y geometría

Desde el punto de vista procedimental, las lecciones de Copenhague, puestas en práctica sobre todo en Durban, fueron la base para una actitud de negociación transparente, inclusiva y abierta por parte de las directivas de la COP21 para alcanzar el texto final del acuerdo. Luego de haberse adelantado gran parte en Lima y en las reuniones de grupos subsidiarios anteriores, las directivas de la COP20 y COP21 organizaron

³³ Países Menos Desarrollados y los pequeños países insulares en desarrollo.

una reunión informal de ministros “afines” de 100 países (la “Coalición de Alta Ambición” dentro de la COP21), que determinaría algunos de los aspectos más ambiciosos del texto como la meta a largo plazo y los ciclos quinquenales de revisión (ENB 2015). Ya dentro de la COP, las negociaciones se canalizaron dentro del grupo de la Plataforma de Durban, primero, y en el Comité de París hacia el final, formado en base a tres principios: “nothing is agreed until everything is agreed; all parties are included; and transparency is upheld” (ENB 2015:9). En esta etapa se emitió el texto final del acuerdo, que fue delineado por los ministros de las Partes sin la necesidad de involucrar ningún “texto de último minuto” como ocurrió en Copenhague.

En cuanto a la geometría sustantiva en los compromisos, el AP presentó varias novedades. En primer lugar, la inclusión de países en desarrollo se integró completamente ya que no se planteaban las diferencias entre países Anexo I y No-Anexo I de la Convención: solo se refería a “Partes”. Al efecto, las RCPD seguían presentes, pero con un matiz: el art.2.2 afirmaba que “El presente Acuerdo se aplicará de modo que refleje la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, *a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.*”(UNFCCC 2015, *itálica agregada*). Para esto, se “focalizaron” las responsabilidades en tres grupos claros: por un lado, se destacó el rol clave de los países desarrollados, expresado en sus compromisos más ambiciosos y su deber de ayudar a los países en desarrollo para mitigar; por el otro, se incentivó a éstos últimos a que incrementen, con la ayuda de los desarrollados, sus medidas de mitigación hasta llegar a los niveles de los primeros; y finalmente se reconocían las “circunstancias especiales” de los países más vulnerables (UNFCCC 2015, ENB 2015).

En lo que respecta al esquema híbrido de centralización, el art 4 establecía el aspecto *bottom-up* mediante el cual cada Parte debía establecer su Contribución Nacionalmente Determinada (NDC), cuyo objetivo debía alcanzarse mediante la adopción de medidas de mitigación internas. Asimismo, cada NDC debía sentar un carácter de ambición progresiva en sus objetivos y comunicarse junto con “la información necesaria a los fines de la claridad, la transparencia y la comprensión” (UNFCCC 2015) para luego registrarse en un registro público de la Secretaría de la UNFCCC. El art 13 especificó un Marco de Transparencia *top-down* tanto para las NDCs como para las medidas de adaptación de cada Parte, que tenía como función “dar una visión clara” de las mismas en relación con el objetivo de largo plazo, así como también aclarar el apoyo prestado o recibido por las distintas partes para realizarlas. De esta manera, los desarrollados aportaban información sobre sus contribuciones a los países en desarrollo, y éstos aportaban información sobre las contribuciones para mitigación que recibían. Dada la controversia en las negociaciones, ya presente en Copenhague, para determinar quiénes serían los encargados de llevar a cabo los mecanismos de MRV, el AP estableció que sería realizado por un grupo de expertos para asistir en el cumplimiento de los NDCs y someter a examen los progresos de cada Parte al respecto (Climate Focus 2015).

IV.4.2 Instrumentos y características sustantivas de los compromisos

En términos de acuerdos vinculantes, el AP reflejó una marcada diferencia con el enfoque *top-down* de *targets* específicos del PK. Los instrumentos del AP se basaron en las promesas voluntarias de mitigación (NDCs) de

todas las Partes y un sistema particular de MRV centrado en el marco de transparencia ya descrito. Los artículos 2 y 4 del AP trascendieron el AC en tanto sentaron una meta general de largo plazo de calentamiento de las temperaturas medias globales por debajo de los 2°C respecto de los niveles preindustriales y la intención de disminuirla a 1,5°C. Asimismo, pretendía llegar a un pico de emisiones globales de GEI “lo antes posible” y comenzar cuanto antes su disminución (UNFCCC 2015). En cuanto a los *targets* específicos, a los países desarrollados se les especificó que sus NDCs debían responder a *targets* absolutos, mientras que los países en desarrollo “deberían seguir aumentando sus esfuerzos de mitigación” y se los alentó a que, llegado el momento, también adoptasen *targets* absolutos como los desarrollados. Estas previsiones, sin embargo, como se verá en la discusión sobre la forma legal, no fueron vinculantes *per se*.

A pesar de que su operacionalización quedó pendiente a las siguientes COP, el AP previó varios mecanismos de mercado en su art 6 para contribuir a cumplimiento de las NDCs, que ampliaron en manera considerable las posibilidades de cooperación voluntaria para mitigar. En primer lugar, estos mecanismos proponían un comercio de emisiones a partir de una base que asignaba a cada parte cierto volumen determinado de emisiones de GEI, de forma que se pudiera controlar el intercambio a partir de las unidades de GEI que se trasladan de una parte a la otra. Esta medida buscó evitar el problema del “doble cómputo” en los intercambios internacionales, en el cual las mitigaciones se contabilizan dos veces: una vez en el país que “vende” unidades de GEI, y otra vez en el país que “compra” esas unidades (Climate Focus 2015, UNFCCC 2015). En segundo lugar, tanto las partes dentro de una organización de integración económica –esto es, la UE- o partes que hubieran acordado una cooperación con otras podrían comunicar NDCs para ejecutarlas de forma conjunta. En tercer lugar, el AP validó las asociaciones (*partnerships*) entre Partes con el fin de transferir emisiones de una parte a otra para que esta pudiera cumplir con su NDC, tanto en la forma de arreglo formal para transferencia de emisiones (medidas en cantidad de unidades de carbono) o bien a partir de pagos basados en resultados, sin transferencia de unidades de carbono de por medio (Climate Focus 2015). Por último, el AP estableció un mecanismo de desarrollo sustentable para proyectos que generasen unidades de carbono comerciables entre entidades públicas y privadas en base a un *target* neto de mitigación positiva, en lo que sería un sistema de *cap-and-trade* de impronta similar al CDM del PK (Climate Focus 2015). El AP también planteó mecanismos no mercantiles en su art 6.8, aunque las especificaciones y mecanismos quedaron a definirse en futuras COP (UNFCCC 2015).

Dado el mecanismo propuesto, la ambición de las NDCs surgía como el elemento esencial para lograr una instrumentación robusta en el Acuerdo. Acorde a los datos científicos que incluyó el AP, la necesidad de incrementar la ambición de las NDCs era imperativa para cubrir la brecha entre ellas y la meta a largo plazo. Para esto el AP no solo preveía que las NDCs fueran progresivas, es decir, que las Partes aumentasen sus objetivos de mitigación en el tiempo todas las veces que desearan, sino que en su art 4.9 estableció que cada Parte estaba obligada a actualizar su NDC cada cinco años. Para cubrir el margen de acción hasta 2020, se urgió a las Partes a adoptar el segundo período de compromiso bajo Kyoto y presentar promesas de mitigación así como avances en adaptación y financiamiento a países en desarrollo. La Decisión también estableció

“eventos de alto nivel” desde 2016 hasta 2020 para facilitar la cooperación sobre este último punto (Climate Focus 2015, ENB 2015). Además, el art 14 estableció el año 2023 como la primera fecha para hacer un “balance mundial” de la implementación general del Acuerdo, para luego repetir esa instancia de revisión cada cinco años (UNFCCC 2015). La decisión de la COP21, por su parte, sentó en el año 2018 un diálogo facilitador entre las partes para tratar la brecha entre la meta de largo plazo y los *targets* planteados en las NDCs (Climate Focus 2015). Si bien esto resultó en instancias de revisión explícitas, que permitirían robustecer al régimen al adecuar los *targets* con el tiempo, no se especificaron los incentivos necesarios para incrementar los niveles de ambición de las metas.

En lo que respecta a la forma legal, como señala Bodansky (2016a), existe mucha confusión a la hora de caracterizar al AP como un acuerdo legal vinculante en la totalidad de sus previsiones. En efecto, el Acuerdo contaba como tratado vinculante en términos de derecho internacional, es decir, acorde a lo establecido en la Convención de Viena sobre Tratados internacionales. Sin embargo, “implementing NDCs is not a part of the Paris Agreement. Rather, the Paris Agreement and COP Decision provide binding, procedural rules for the preparation and assessment of NDCs – not their execution” (Climate Focus 2015). Al efecto, para diferenciar los diferentes status de obligatoriedad debe diferenciarse el lenguaje mandatorio de las previsiones, esto es, el verbo utilizado: las NDCs no deben “lograrse” como los *targets* absolutos del PK, sino que la obligación reside en que “Cada Parte deberá preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que tenga previsto efectuar”, acorde al art 4.2 (UNFCCC 2015). Esto implicó una obligación no a nivel de resultados sino a nivel de conducta.

Por otro lado, el art 4.2 también especificó que “Las Partes procurarán adoptar medidas de mitigación internas, con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones” (UNFCCC 2015), una previsión que no planteaba ningún tipo de obligación individual a países específicos sino que refería al colectivo de “las Partes”. Acorde a Bodansky (2016a), esta fue la solución de compromiso lograda por la UE para caracterizar los NDCs y lograr su aprobación por parte de EEUU, China e India, los principales *stakeholders* que se rehusaban a aceptar *targets* vinculantes. Por su parte, los puntos de la 1/CP.21 fueron tan importantes como el mismo Acuerdo en tanto podían ser vinculantes según su lenguaje mandatorio: primero obligaban a las Partes al envío de sus NDCs entre los 9 y 12 meses siguientes a la COP21 (párrafo 25 de la Decisión y artículo 4.9 del AP), luego establecían que, de aprobarse la Decisión de COP y el AP, se hiciera vinculante el sistema de medición y rendición de cuentas de las NDCs futuras (párrafo 32 de la Decisión y art 4.13 del AP). Por último, obligaban a que las Partes reportasen, si no en frecuencia bianual como plantea el art 13, por lo menos “regularmente”, tal como quedó sentado en el párrafo de Decisión 91 (Bodansky 2016a).

Como tratado internacional, el AP no admitía reservas (art 27) pero sí permitía el retiro de una Parte luego de tres años (art 28). Para entrar en vigor, precisaba del envío de los instrumentos de ratificación por parte de países que cubriesen al menos el 55% de las emisiones totales de GEI, un umbral que se alcanzó el 5 de octubre de 2016 (art 21) (Climate Focus 2015, UNFCCC 2017b)

Sobre otras medidas sustantivas, el AP presentó también muchas novedades. El tema de Adaptación tuvo un avance en la forma de metas cualitativas, impulsadas por los países desarrollados (en oposición a la propuesta de metas cuantitativas más ambiciosas por parte de los países en desarrollo) y orientadas a promover y fortalecer medidas de adaptación, dejando en claro que “Las Partes reconocen que la labor de adaptación debería llevarse a cabo mediante un enfoque que deje el control en manos de los países (...)” (UNFCCC 2015, art 7.5). Tanto el AP como la Decisión de la COP21 enfatizaron el planeamiento y la cooperación dentro del Marco de Adaptación de Cancún, además de recomendar investigaciones para conocimiento científico y sobre todo el desarrollo de planes nacionales de adaptación que debían comunicarse periódicamente y luego adjuntarse o incluirse dentro de cada NDC (UNFCCC 2015 art 7.11). La Decisión de la COP emitió el pedido de financiamiento al FVPC y al Comité de Financiamiento para que los países más vulnerables pudiesen afrontar esos planes, pero, nuevamente, no se establecieron montos determinados.

El art 5 formalizó decisiones previas respecto a la temática de REDD+, lo cual si bien resultó en un renovado apoyo a la temática forestal, también dejó de lado el controversial aspecto de las emisiones generadas por la agricultura y la producción de alimentos (Climate Focus 2015). Asimismo, las políticas de REDD+ no podían incluirse como medidas para satisfacer las NDCs –como sí sucedía con las medidas de Adaptación–, por lo que quedaron exentas de los beneficios de los mecanismos de cooperación e intercambio de emisiones del art 6, ya mencionados más arriba (UNFCCC 2015, Climate Focus 2015).

En cuanto a financiamiento, se estableció que las Partes desarrolladas debían “seguir encabezando los esfuerzos dirigidos a movilizar financiación para el clima (...)” tanto para tareas de mitigación como de adaptación (UNFCCC 2015 art 9.1) pero no se estableció un monto específico ni un plazo determinado. La Decisión de la COP mantuvo la meta hacia el 2025 establecida anteriormente y dispuso un mínimo de 100.000 millones de dólares y un nuevo plazo para la siguiente negociación antes de ese año. El Acuerdo también adoptó formalmente el Mecanismo de Varsovia para Pérdidas y Daños, destinado a los países que ya sufrían los perjuicios del cambio climático, aunque en la Decisión se aclaró que no se concedían compensaciones específicas. El AP también dispuso un nuevo marco para el Mecanismo Tecnológico y un nuevo plan de fomento de la capacidad en países en desarrollo para 2016-2020 basado en acciones controladas por cada país “incluyendo en los planos nacional, subnacional y local” (UNFCCC 2015).

IV.4.3 Conclusiones sobre el Acuerdo de París: “re-versión” de Copenhague y convergencia EEUU-China

Acorde a Christiana Figueres, secretaria Ejecutiva de la UNFCCC en la COP21 (Figueres 2016), la arquitectura del Acuerdo de París refleja ciertos ejes clave, entre los que se encuentran la adopción de una perspectiva nacional (mediante la cual se buscó que cada una de las Partes realizara un ejercicio interno de identificación de sus propias necesidades y capacidades para luego atender acuerdos globales), y la necesidad de adoptar un esfuerzo progresivo en los esfuerzos de mitigación a lo largo del tiempo a fin de ajustarse lo más posible a las metas establecidas por los científicos. De esta manera, la disposición de los “mecanismos de

ambición” (ENB 2015) a largo plazo junto con la revisión cada 5 años de las NDCs reflejó un claro esfuerzo por aumentar progresivamente la ambición de los compromisos a fin de disminuir el impacto en las temperaturas globales en torno a los 2°C propuestos por las proyecciones científicas. Esto marca una diferencia con los plazos propuestos en Copenhague, donde las promesas se emitían una sola vez, sin revisión, y en un plazo que finalizaba en 2020 sin perspectivas de renovación (Bodansky 2016b).

Acorde al primer eje mencionado, el AP se construyó a partir de las prioridades que cada estado daba acorde a sus intereses nacionales y sus capacidades para luego coordinarlos en un acuerdo global de geometría amplia. Con esto el Acuerdo se aseguró de responder a la forma crecientemente fragmentaria en la que se expresaban los intereses nacionales, evidente sobre todo luego del fracaso de Copenhague. El resultado fue un enfoque híbrido, formado por promesas nacionales *bottom-up* junto con un explícito mecanismo de MRV y Transparencia que, por un lado, demostró una clara continuación con el esquema de Copenhague, pero también, por el otro, reveló un mayor compromiso respecto al nivel de centralización de autoridad desempeñado por la UNFCCC. En este sentido, el AP puede describirse como una re-versión del Acuerdo de Copenhague, en tanto tiene ajustes que le otorgaron mayor especificidad en algunos aspectos centrales como los mecanismos de mercado de emisiones y el de MRV, ambos herramientas fundamentales para implementar acciones concretas de mitigación que pasen “del papel a la práctica”. Gracias a estas medidas, el AP mostró una mayor orientación hacia el cumplimiento, aun a pesar de que no dispuso sanciones o “castigos” para las Partes que incumpliesen sus previsiones obligatorias. Con respecto a los mecanismos, estos continuaron la línea del PK y se orientaron al comercio de emisiones, omitiendo otras opciones como por ejemplo la imposición de impuestos a la emisión de carbono.

El AP también respondió a los procesos previos de negociación en Copenhague, en tanto el canal de negociaciones formales se hizo eco de las coordinaciones entre clubes y grupos reducidos informales, utilizando reuniones oficiales de órganos subsidiarios y reuniones informales para generar consensos previos a la conferencia oficial. Este factor contribuyó a que las negociaciones durante la COP21 fuesen fluidas y sin “textos sorpresivos” (ENB 2015), algo que contribuyó a revitalizar la legitimidad y transparencia que caracteriza a la UNFCCC como institución multilateral para la aprobación del segundo acuerdo vinculante luego de Kyoto. Tal ejercicio buscó responder también al debate creciente sobre la vigencia de la regla de decisión por consenso que caracteriza a la UNFCCC y que tuvo lugar luego de que en 2009 una porción minoritaria de países jaqueara la aprobación del AC y condujera las negociaciones globales hacia el bloqueo diplomático.

En un ejercicio similar, el AP integró aspectos que habían tenido desarrollo en canales paralelos a sus grupos de trabajo, en tanto formalizó ciertas disposiciones respecto a la temática de REDD+ (que se habían desarrollado en forma paralela a las negociaciones formales), así como también el Mecanismo de Varsovia de Pérdidas y Daños.

Sin duda uno de los mayores cambios respecto al PK es que se amplió la geometría gracias a que se matizó la línea divisoria entre países desarrollados y en desarrollo, abriendo la posibilidad de que las grandes economías se planteasen un futuro de crecimiento sustentable con una reducción progresiva de las emisiones. En concreto, el AP no solo reflejó el cambio en la dinámica bilateral EEUU-China en temas climáticos sino también, por parte de los países en desarrollo, un renovado liderazgo climático de China. Esto también llevó la atención a otros importantes *stakeholders* en su grupo, como por ejemplo India, el tercer mayor emisor en desarrollo hacia 2014 (EDGAR 2016), histórico defensor del RCPD y país que se opuso desde Durban a que el resultado final fuera un tratado internacional o un protocolo que implicara compromisos vinculantes para los países en desarrollo (Bodansky 2016a)

En relación a ese último punto, si bien el AP se trató de un acuerdo vinculante, también implicó un notable ejercicio de construcción legal y de lenguaje mandatorio que separó las cuestiones más controversiales a través de diferentes recursos. Temas como, por ejemplo, el monto destinado a financiamiento, fueron sorteados estableciendo un rango de inversión, no en el Acuerdo mismo sino en la Decisión de la COP y bajo la forma de “compromiso”. Del mismo modo, la controversial imposición de *targets* cuantitativos absolutos de mitigación para cada país –al estilo PK- se transformó en la imposición de un espacio para que cada país determine por sí mismo su compromiso de mitigación a través de un enfoque *bottom-up*.

En París, al igual que en Copenhague, tanto China como EEUU tenían el mismo imperativo de atender el cambio climático como estrategia nacional y también la misma reticencia a adoptar compromisos internacionales vinculantes de mitigación. Al respecto, luego de Copenhague y a partir de la llegada de Obama a la presidencia de EEUU, el interés de ambos en impulsar políticas de mitigación domésticas para sustentar las promesas de cara a las negociaciones formales (más allá de su eficacia concreta ante los obstáculos planteados por las restricciones internas), junto con el impulso a la cooperación bilateral en temas climáticos basada fundamentalmente en el desarrollo de tecnologías renovables –no así en otros temas, como por ejemplo los comerciales- fueron sin duda dos factores clave para la existencia del Acuerdo de París.

El Acuerdo fue, nuevamente, producto de los intereses de los principales *stakeholders*, pero también se integró al esquema multilateral de la UNFCCC. El hecho de que el AP fuera un tratado vinculante pero que las NDCs no fueran vinculantes en sí mismas concilió las visiones opuestas entre los que abogaban a favor de compromisos vinculantes (encabezados por la UE) y el grupo de países reticente a asumir compromisos internacionales que limitasen su comportamiento a futuro (liderado por EEUU y China) (Bodansky 2016a). A este respecto, el ya mencionado *trade-off* entre compromisos vinculantes y cumplimiento y participación llevó a que ambas partes encontraran un suelo común en las negociaciones mediante la previsión del Mecanismo de Transparencia:

“(…) both the United States and European Union agreed that, whether or not making NDCs legally binding would enhance compliance, the inclusion of transparency and accountability mechanisms in the Paris Agreement would serve a similar purpose. By making it more likely that poor performance will be

detected and criticized, these mechanisms will raise the reputational costs of failing to achieve one's NDC, and help mobilize and empower domestic supporters of the Paris Agreement.” (Bodansky 2016a:13)

Por otro lado, el énfasis en procesos antes que en resultados obligatorios, así como también la no-obligatoriedad de otorgar financiamiento como país desarrollado fue central para la participación de EEUU, en tanto fue lo que le permitió a Obama aceptar el Acuerdo acorde a sus capacidades como presidente dentro de la ley doméstica, dadas sus restricciones políticas para aprobar tratados internacionales en un Senado dominado por los republicanos (Bodansky 2016a). Aquellas mismas características también cerraban a los intereses de China, en tanto le permitían diseñar la instrumentación de sus compromisos acorde a sus intereses de desarrollo económico. Fue lo que le permitió, por ejemplo, evitar comprometerse internacionalmente con metas de mitigación fijas diseñadas en relación a un año base y en cambio optar por plantear su propia meta de mitigación en base a un año “pico” de emisiones (2030, acorde a la INDC China en el AP) y optar por medir la mitigación en índices como el de intensidad de carbono (Aldy et al. 2016).

Sobre todo, la principal diferencia de París con el Acuerdo de Copenhague, y uno de los ejes que más se celebró al momento de su adopción y posterior entrada en vigencia fue que esa misma arquitectura permitió el involucramiento de los dos principales *stakeholders* (y todas las economías en desarrollo) en compromisos de mitigación establecidos, si bien no por acciones, por lo menos a través de procedimientos *vinculantes* y *verificables* por la UNFCCC a nivel internacional.

IV.5 Conclusiones: en busca de la evolución institucional

En conclusión, y a fin de responder directamente a la pregunta central de esta investigación, los cambios en la arquitectura del régimen de CC entre Copenhague y París consistieron sobre todo en dos movimientos simultáneos: una *profundización* de lo planteado en Copenhague, junto con una *reorientación o ajuste* a nivel de la centralización de autoridad y la geometría de participación, algo que, tal y como están planteadas conceptualmente, repercutió en los aspectos “sustantivos” del Acuerdo de París .

En concreto, los cambios fundamentales en la arquitectura del régimen se efectuaron en el Acuerdo de Copenhague, y respecto al Protocolo de Kyoto. Fue en Copenhague donde primero se matizó la diferenciación de responsabilidades entre países desarrollados y en desarrollo y también donde se descentralizó la emisión de compromisos para cada Parte, ambas perpetradas en el esquema UNFCCC/PK. El proceso hasta París *profundizó* la autoridad *bottom* hacia intereses nacionales y acciones domésticas, donde proliferaron las instancias informales en clubes y cooperaciones de geometría reducida en las cuales se integraba a los principales *stakeholders* mediante el alineamiento de sus intereses en temas climáticos específicos. Al respecto, la convergencia de intereses de EEUU y China les permitió cooperar en medidas domésticas y asumir el rol de liderazgo en temas climáticos para canalizar su peso político como los dos principales *stakeholders* del régimen dentro de la estructura de la UNFCCC, a fin de que su estructura brindase un marco de coordinación a nivel global para las diferentes medidas nacionales de cada país. En otras palabras, París

también evidencia una *reorientación* de las medidas domésticas (*bottom*) hacia la coordinación de una autoridad global, consolidando el movimiento *bottom-up* y ampliando la geometría de participación a nivel global con la estructura de la UNFCCC.

Asimismo, el proceso dejó en evidencia una creciente incorporación, más o menos específica, de temáticas relacionadas -como REDD+, Adaptación y Pérdidas y Daños- y de mecanismos facilitadores en financiamiento y la tecnología. Sobre todo, entre Copenhague y París se avanzó en cuestiones fundamentales para la continuidad del régimen, como la brecha histórica entre países desarrollados y en desarrollo, la forma legal, y la legitimidad de la UNFCCC como foro de negociaciones y ente verificador de cumplimiento. A continuación se desarrollarán con más detalle estos aspectos mencionados.

En primer lugar, la divergencia entre países desarrollados y países en vías de desarrollo fue siempre un factor decisivo en la configuración en el régimen de CC. Ya desde los inicios, cuando la problemática medioambiental y climática se convirtió en un tema en la agenda internacional, el concepto de RCPD emergió como criterio fundamental para determinar el reparto de cargas en el régimen climático, bajo el argumento de que no podía haber crecimiento económico junto con mitigación de emisiones. El régimen de Kyoto se enfrentó con fenómenos que ya estaban en movimiento al momento de su construcción: se modificó el podio entre los *stakeholders*, con China ahora a la cabeza, y se desarrollaron otros paradigmas como el del desarrollo sustentable de “economías verdes”, que junto con el despegue en el mercado de las tecnologías renovables hicieron concreta la posibilidad de crecimiento económico junto con mitigación. Al efecto, el período post-Copenhague evidenció un amplio desarrollo en la cooperación climática y de tecnologías renovables como uno de los principales ejes en los que interactuaron los dos principales *stakeholders* renuentes: EEUU por el lado de los desarrollados, y China desde los países en desarrollo. Sobre todo, el aumento de la proporción de la energía proveniente de recursos renovables fue un factor considerado directamente en los planes nacionales climáticos de un país en desarrollo como China. De esta manera, hacia París, el argumento de RCPD, tan sostenido por China, “a la luz de las diferentes circunstancias nacionales” (UNFCCC 2015) adquirió nuevas implicaciones. Esto es, que se mantuvo la mayor carga para los desarrollados pero abriendo el espacio para la acción coordinada de los países en vías de desarrollo, algo que se enmarcó en la idea de que “el aspecto central de París fue separar el crecimiento económico del crecimiento de emisiones de GEI” (Figueres 2016).

Por otro lado, el camino recorrido hasta París reflejó un debate esencial en la evolución del régimen en torno a la obligatoriedad en los compromisos y la tendencia hacia la informalidad en las negociaciones, cristalizada no sólo durante la COP de Copenhague sino también en muchos CADs de cooperación de clubes. La flexibilización de la forma legal de París respecto a Kyoto, esto es, el carácter no obligatorio en las NDCs y una arquitectura proyectada en torno a acciones y procesos antes que a resultados, respondió directamente a los intereses de los *stakeholders* para que éstos firmaran y ratificaran el Acuerdo. En este sentido, el *trade-off* entre participación y forma legal de los compromisos se inclinó más hacia ampliar la participación que a endurecer la forma legal (en tanto medida para incentivar el cumplimiento).

El bloqueo diplomático en 2009 -esto es, el hecho de que un grupo reducido de países impidiera la aprobación legal del AC- llevó a que se cuestionara una regla fundamental en la UNFCCC: la de toma de decisiones por consenso, algo que puso en jaque la relevancia y la capacidad de la UNFCCC para nuclear las negociaciones multilaterales de forma global. Esto se debía a que tal regla obedecía al principio fundamental de equidad y representatividad de todas las partes por igual, lo que por lo tanto afectaba su legitimidad. De esta manera, el descrédito de las negociaciones formales favorecía la fragmentación y la proliferación de iniciativas informales de geometría reducida que no necesariamente incluían planes de coordinación a nivel global. En una problemática ambiental como el cambio climático, esto implicaba un evidente “riesgo”. De hecho, ya en Cancún se había trabajado para evitar la creciente fragmentación del régimen a través del énfasis en el rol de la UNFCCC como canal formal de negociaciones:

“Overall, participants agreed that another failure could lead to countries sidelining the UNFCCC framework and increasingly working through informal initiatives, thereby hindering international climate change cooperation. Some estimated that this “real and concrete risk” to the UNFCCC process increased parties’ willingness, even determination, to search for acceptable compromises in Cancun.” (ENB 2010:28)

Lo cierto es que si bien el canal formal reconstruyó la confianza en las COPs subsiguientes, París no pudo materializarse sin la base política aportada por los encuentros informales, principalmente los bilaterales entre EEUU y China. Tales encuentros demostraron un movimiento hacia el pragmatismo que evitó la “mesa grande” de negociaciones y consenso de la UNFCCC, pero que también desembocaron en declaraciones conjuntas que sentaron las expectativas previas a París y que estuvieron ausentes antes de Copenhague: el ejemplo más claro es el de la declaración conjunta de noviembre de 2015 previo a la COP21 de París.

En este sentido, debe recordarse un aspecto teórico fundamental: si bien no son los únicos, los estados son actores clave en la construcción de regímenes internacionales, y el de cambio climático no es excepción. Los dos *stakeholders* principales participaron y contribuyeron para hacer de París un acuerdo vinculante pero que no impuso compromisos específicos vinculantes sino voluntarios, acorde a lo que ambos estaban dispuestos a aceptar. Las restricciones internas y externas de ambos países, que los hacían renuentes a comprometerse internacionalmente, prevalecieron tanto en Copenhague como en París; sin embargo, en el camino la alineación de sus intereses mutuos les permitió cooperar en un área tan relevante para el cambio climático como las tecnologías renovables y en la canalización de esfuerzos de mitigación domésticos dentro del canal formal. Es esta integración de las acciones de estos *stakeholders* renuentes lo que constituye el factor decisivo en la evolución del régimen:

“The negotiation of a strong global environmental regime almost always depends on inducing one or more key states in a veto coalition to go along with one or more of the core proposed provisions of the regime.” (Chasek et al. 2014: 256).

También fue en episodios como la Declaración Conjunta previa a la COP de Lima cuando EEUU y China dieron pasos para generar confianza antes de las negociaciones de la UNFCCC. De esta manera queda en evidencia un expreso “ejercicio de legitimización” mediante el cual acuerdos políticos facilitados en grupos reducidos se trasladaron hacia el ámbito multilateral global coordinado por la UNFCCC. Esto es algo que efectivamente se reflejó en el esquema híbrido del Acuerdo de París, donde los principales lineamientos de Copenhague en cuanto a los mecanismos de implementación via mercado de emisiones no solo se mantuvieron sino que se profundizaron con la incorporación de mecanismos de comercio de emisiones y el hecho de que se abriera la posibilidad de que las Partes puedan cooperar para mitigar de forma conjunta. Tales medidas facilitan y en cierto punto “legitiman” que sea cada estado el que decida cooperar con otro acorde a sus intereses en temas de mitigación. Así, el AP ofrece un puente, una conexión entre este tipo de propuestas *bottom* que emergen de los intereses nacionales y las inserta en una meta global de mitigación *up* a través de la medida concreta del Mecanismo de Transparencia, que otorgó una mayor centralización de autoridad y reforzó el rol de la UNFCCC para coordinar acciones domésticas y direccionarlas hacia un objetivo que, dadas las características ya mencionadas del cambio climático, precisa ser abordado globalmente si se busca una solución eficaz.

Al coordinar este último mecanismo, orientado al cumplimiento de compromisos no obligatorios, la UNFCCC aseguró su relevancia como autoridad coordinadora en las instancias de revisión periódicas y sobre todo en el camino hacia el balance global de 2023. Sin embargo, al tener en cuenta la meta de limitar el aumento de las temperaturas a 2°C y compararlas con las metas presentadas hasta la COP21, que acorde a Climate Tracker³⁴ proyectaban un aumento de entre 2.4 y 2.7°C, la exigencia de una mayor ambición se vuelve urgente. El proceso descrito presenta el hecho de que las negociaciones pudieron facilitarse en casos de geometría reducida y temáticas específicas ante un bloqueo a nivel global y que París presenta un modelo orientado a la acción y el cumplimiento. La evolución institucional del régimen sin duda dependerá en gran medida de su capacidad para efectuar ese ejercicio de legitimidad para canalizar los diversos tipos de propuestas *bottom* y coordinarlas hacia una meta *up* apelando al cumplimiento y la participación fundamentados en una base política sólida.

En perspectiva, la tarea de coordinar los intereses de cada estado con una acción global en un foro multilateral no deja de ser compleja. Leal-Arcas (2011) afirma que en Copenhague fue esa misma urgencia por generar compromisos efectivos, en particular, la imposición de metas vinculantes, lo que llevó a que un régimen “relativamente nuevo” llegara al bloqueo:

“The urgency to reduce GHG emissions made parties feel impatient to create a legal framework as soon as possible. The multilateral record, however, shows that “oftentimes

³⁴ Climate Tracker.2016. “Climate Action Tracker – Effect of Current Pledges and Policies on Global Temperature”. Datos disponibles en: <http://climateactiontracker.org/global.html> (última visita 30/10/2016)

strong, stable and legally binding architectures are not simply hatched; they are built step by step over time.”

En efecto, el replanteo de arquitectura en Copenhague involucró más disensos de los que las negociaciones multilaterales podían asimilar: esto es, matizar las RCPD y presionar por compromisos vinculantes cuando muchos países no estaban dispuestos a aceptarlos, entre ellos, los dos principales *stakeholders*. Como se argumentó a lo largo de este trabajo, París es el resultado de la dinámica entre ambos canales, el formal de geometría amplia, y el informal de geometría reducida. Mediante la canalización paralela de los temas hacia diversas formas de clubes de negociación y cooperación, el canal de negociaciones formales se vio revitalizado con un nuevo acuerdo que permite la cooperación de geometría amplia con inclusión de los principales emisores de GEI, algo que como ya se vio resulta esencial en el tema climático.

Al respecto, los intereses nacionales de los grandes emisores demostraron ser centrales en el camino evolutivo del régimen. La llegada de Donald Trump al poder en EEUU y muchas de sus primeras medidas en temas climáticos, claramente contrarias a la política de su predecesor Barack Obama -por nombrar algunas, el nombramiento de Scott Pruitt como cabeza de la EPA³⁵, el cierre de programas de la Agencia y la reducción de su presupuesto, y sobre todo, su reciente anuncio de la salida de EEUU del acuerdo de París-, demuestran claramente la polarización política dentro de EEUU respecto al tema climático y, sobre todo, la gran dinámica que puede esperarse dentro de las cuestiones de política climática internacional en el futuro. Por solo dar algunos indicadores actuales: el presidente chino Xi Jinping declaró que París es un “hito” en la historia de gobernanza climática que todas sus partes deben implementar de manera conjunta y que China “continuará tomando medidas para combatir el cambio climático y honrará sus obligaciones” (continúa como prioridad central en su estrategia nacional (Xinhua News 2017), mientras que dentro de EEUU organizaciones y empresas se mostraron opuestas a la decisión de Trump, incluso a nivel subnacional, desde el anuncio de Trump el 1 de junio de 2017, se conformó la Alianza Climática de EEUU, a la que ya se sumaron 12 estados que se comprometieron a llevar a cabo los objetivos asumidos en París dentro de sus fronteras (Greshko 2017). Asimismo, apenas realizado el anuncio el estado de California firmó varios acuerdos de cooperación con China respecto a mitigación e intercambio de tecnologías limpias (Lah 2017). En base a estos primeros indicios, la evolución del régimen climático podría, por un lado, complejizarse aún más mediante el crecimiento de ese tipo de iniciativas a nivel doméstico en EEUU para alimentar el canal informal y, por el otro, contar con que, con el retiro de EEUU, la acción global esté ahora bajo el liderazgo de China. Ambas posibilidades plantean grandes interrogantes en el futuro de la acción climática global que merecen ser analizados. Sin embargo, también es preciso destacar el hecho de que la decisión de Trump de retirar a EEUU del Acuerdo deba atenerse al proceso formal de retiro establecido en el Acuerdo firmado por EEUU y que por lo tanto no puede tener efecto sino hasta el 4 de noviembre de 2020, así como el que EEUU mantuviera su participación en la UNFCCC en lugar de haberse salido por completo, como hubiera planteado Trump en su

³⁵ La Agencia de Protección Medioambiental de Estados Unidos (EPA o USEPA) es la agencia federal que durante la gestión Obama articuló los planes nacionales de Energía Limpia y diversos proyectos de cooperación medioambiental.

campana, demuestran que el rol de la UNFCCC está aún vigente como canal formal y que mantiene su relevancia como organización internacional climática.

De manera que así como el régimen de cambio climático ajustó los intereses y capacidades nacionales con la urgencia a nivel global en París, sorteando el bloqueo diplomático al que se había llegado, de la misma manera es como, seguramente, continuará su evolución: un paso a la vez.



Universidad de
San Andrés

Bibliografía

Adam, David. 2009. "Copenhagen climate talks: US refusal to rush gives Obama time to get Senate onside". *The Guardian*. Disponible en: <https://www.theguardian.com/environment/2009/nov/15/obama-copenhagen-climate-talks-treaty> (4/8/2016)

Aldy, Joseph E. y Robert N. Stavins. 2007. "Introduction: International policy architecture for global climate change". En *Architectures of Agreement: Addressing Global Climate Change in the Post-Kyoto World*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Aldy, Joseph, Thomas Brewer, Chen Ji, Fu Sha, Qi Yue, Robert Stavins, Robert Stowe, Wang Pu, Zhang Xiaohua, Zheng Shuang, and Zou Ji. 2016. "Bilateral Cooperation between China and the United States: Facilitating Progress on Climate-Change Policy." Cambridge, EEUU: Harvard Project on Climate Agreements. Disponible en: <http://www.belfercenter.org/sites/default/files/legacy/files/harvard-nscs-paper-final-160224.pdf> (1/05/2017)

APP. 2017. "APP Project Roster". Disponible en: http://www.asiapacificpartnership.org/english/project_roster.aspx (6/5/2017)

Barrett, Scott. 2007. "A multitrack climate treaty system" En *Architectures of Agreement: Addressing Global Climate Change in the Post-Kyoto World*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

BBC. 2005. "US agrees climate deal with Asia" Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/4723305.stm> (8/8/2016)

2007. "China Unveils Climate Change Plan". Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/6717671.stm> (8/8/2016)

2009. "China unveils emissions targets ahead of Copenhagen" Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/8380106.stm> (8/8/2016)

Bodansky, Daniel. 1993. "The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary" *Yale Journal of International Law* 19 (2): 451–558

2010. "The Copenhagen Climate Change Conference: A Postmortem". *The American Journal of International Law* 104 (2): 230-240.

2011. "The International Climate Change Regime: The Road from Copenhagen," *Viewpoints - Harvard Project on International Climate Agreements*. Disponible en: belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/20437/international_climate_change_regime.html?breadcrumb=%2Fproject%2F56%2Fharvard_project_on_climate_agreements%3Fpage_id%3D234 (10/4/2016)

2016a. "The Legal Character of the Paris Agreement", próxima publicación en *Review of European, Comparative, and International Environmental Law*. Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2735252 (27/06/2016)

2016b. "The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?", próxima publicación en *American Journal of International Law*. Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2773895 (27/06/2016)

Boehmer-Christiansen, Sonja y Aynsley Kellow. 2002. "International Environmental Policy: Interests and the Failure of the Kyoto Process". *Canadian Journal of Political Science* 37 (4).

- Broder, John. 2008. "Obama Affirms Climate Change Goals". *The New York Times* http://www.nytimes.com/2008/11/19/us/politics/19climate.html?_r=0 (27/10/2016)
- Caldwell, Dan y Robert E. Williams Jr. 2012. "The Environment and Security". En *Seeking Security in an Insecure World*. New York: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
- Caldwell, Lynton. 1984. *International Environmental Policy: Emergence and Dimensions*. North Carolina: Duke University Press.
- Caldwell, Lynton, Lynton Hayes e Isabel MacWhirter. 1976. *Citizens and the Environment. Case Studies in Popular Action*. Ontario: Indiana University Press
- Carraro, Carlo y Emanuele Massetti. 2010. "Beyond Copenhagen: a realistic climate policy in a fragmented world". *Climatic Change* 110: 523-542.
- Chasek P., Downie D., Welsh Brown, J. 2014. *Global Environmental Politics*. Westview Press: Colorado.
- Christoff, Peter. 2010. "Cold climate in Copenhagen: China and the United States at COP15" *Environmental Politics* 19 (4): 637–656.
- CEF. 2016. "About". Disponible en: <http://www.cleanenergyforum.org/about> (27/11/2016).
- CEM. 2016. "About". Disponible en: <http://www.cleanenergyministerial.org/About> (27/11/2016)
- Climate Focus. 2011. "CP16/CMP6: Cancun Agreements: Summary and Analysis". Disponible en: www.climatefocus.com/documents/cp16cmp6_cancun_agreements (21/5/2016)
2012. "CP17/CMP7 Durban Debrief". Disponible en: <http://www.climatefocus.com/publications/cp17cmp7-durban-debrief> (18/4/2016)
2015. "The Paris Agreement Summary". Disponible en: <http://www.climatefocus.com/sites/default/files/20151228%20COP%2021%20briefing%20FIN.pdf> (4/2/2016)
- CUSCCERS-Committee on U.S.-China Cooperation on Electricity from Renewable Resources. 2010. "U.S.-Chinese Cooperation" En *The Power of Renewables: Opportunities and Challenges for China and the United States*. Washington, DC: The National Academies Press. Disponible en: <https://www.nap.edu/read/12987/chapter/9> (2/6/2017)
- Dalby, Simon. 2008. "Environmental Change". En *Security Studies*, editado por Paul Williams. Londres: Routledge.
- Dimitrov, Radoslav. 2010. "Inside UN Climate Change Negotiations: The Copenhagen Conference". *Review of Policy Research* 27 (6).
- ENB-Earth Negotiations Bulletin. Todos los reportes disponibles en: <http://www.iisd.ca/enb/vol12/> (Última consulta el 20/8/2016)
1997. "Report Of The Third Conference Of The Parties To The United Nations Framework Convention On Climate Change: 1 – 11 December 1997". ENB 12 (76).
2009. "Summary Of The Copenhagen Climate Change Conference: 7-19 December 2009". ENB 12 (459).
2010. "Summary Of The Cancun Climate Change Conference: 29 November – 11 December 2010". ENB 12 (498).

2011. “Summary Of The Durban Climate Change Conference: 28 November - 11 December 2011”. ENB 12 (534).

2012. “Summary Of The Doha Climate Change Conference: 26 November – 8 December 2012”. ENB 12 (567).

2015. “Summary Of The Paris Climate Change Conference: 29 November – 13 December 2015”. ENB 12 (663).

Figueres, Christiana. 2016. “Alcances del Acuerdo en París y oportunidades para América Latina”. Webinar organizado por el Centro Regional de Cambio Climático y Toma de Decisiones, en conjunto con LatinClima y la Earth Journalism Network de Internews, 14 de abril.

Frieden, Jeffrey et al. 2010. “The Global Environment” En *World Politics: Interests, Interactions, Institutions*. New York: W. W. Norton & Company.

Garnaut, Ross, Frank Jotzo and Stephen Howes. 2008. “China’s rapid emissions growth and global climate change policy”. En *China’s Dilemma: Economic Growth, the Environment and Climate Change*, editado por Song, Ligang y Wing Thye Woo. Canberra: ANU Press and Asia Pacific Press.

George, Alexander y Andrew Bennett. 2004. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, 3-36. Cambridge: The MIT Press.

Giddens, Anthony. 2010. “Climate Change Meets Geopolitical Reality in Copenhagen”. *NPQ: New Perspectives Quarterly* 27 (2): 58-86.

Greshko, Michael. 2017. “Map Shows Growing U.S. 'Climate Rebellion' Against Trump”. *National Geographic*. Disponible en: <http://news.nationalgeographic.com/2017/06/states-cities-usa-climate-policy-environment/> (3/7/2017)

Goldenberg, Suzanne. 2009. “Obama administration breaks with the years of 'climate change denial'”. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/environment/2009/apr/17/obama-administration-emissions-warning> (2/6/2016)

Hurst, Daniel y Lenore Taylor. 2014. “Barack Obama tells G20 a global climate change deal is possible and vital”. *The Guardian*. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2014/nov/15/barack-obama-tells-g20-a-global-climate-change-deal-is-possible-and-vital> (7/5/2017)

IPCC. 2014. “International Cooperation: Agreements and Instruments”. En *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge, NY: Cambridge University Press. Disponible en: <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg3/> (15/11/2015)

2015. “Organization”. Disponible en: <http://www.ipcc.ch/organization/organization.shtml> (24/01/2016)

Koehn, Peter. 2008. “Underneath Kyoto: Emerging Subnational Government Initiatives and Incipient Issue-Bundling Opportunities in China and the United States”. *Global Environmental Politics* 8 (1).

Keohane, Robert. 1993. “Institucionalismo neoliberal: una perspectiva de la política mundial” en *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*. Buenos Aires: GEL.

Jackson, Wendy y Ton Bührs. 2015. “International Environmental Regimes: Understanding Institutional and Ecological Effectiveness” *Journal of International Wildlife Law & Policy* 18 (1): 63-83.

- Jacoby, Henry D., Richard Schmalensee y Ian Sue Wing. 1999. "Toward a Useful Architecture for Climate Change Negotiations" En *MIT Joint Program on the Science and Policy of Global Change*. Disponible en http://globalchange.mit.edu/files/document/MITJPSPGC_Rpt49.pdf (1/3/2016)
- Krasner, Stephen. 1983. "Structural Causes and regime consequences: regimes as intervening variables" En *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Lah, Kyung. 2017. "California goes without Washington". *CNN Politics*. Disponible en: <http://edition.cnn.com/2017/06/12/politics/california-vs-usa-jerry-brown-cnntv/index.html> (1/7/2017)
- Lake, David. 2011. "Why 'isms' Are Evil: Theory, Epistemology, and Academic Sects as Impediments to Understanding and Progress". *International Studies Quarterly* 55: 465-480.
- Landler, Mark. 2014. "U.S. and China Reach Climate Accord After Months of Talks". *The New York Times* <http://www.nytimes.com/2014/11/12/world/asia/china-us-xi-obama-apec.html> (11/11/2016)
- Leal-Arcas R. 2011. "Alternative architecture for climate change — Major economies". *European Journal of Legal Studies* 4: 25 – 56. Disponible en: <http://www.ejls.eu/8/99UK.htm> (23/10/2016)
- Letian, Pan. 2007. "Press conference on national climate change program". *Xinhua News*. Disponible en: http://news.xinhuanet.com/english/2007-06/04/content_6197309.htm (14/05/2017)
- Lomónaco Busto, Alana. 2008. *Un análisis de las negociaciones sobre Adaptación en el marco de la COP10. ¿Sur versus Sur?* Tesis de maestría, FLACSO-UdeSA-UB.
- Lewis, Joanna. 2008. "China's Strategic Priorities in International Climate Change Negotiations" *The Washington Quarterly* 31(1):155-174
- Lewis, Johanna. 2011. "Energy and Climate Goals of China's 12th Five-Year Plan". *Center for Climate and Energy Solutions. Pew Center on Global Climate Change*. Disponible en: <https://www.c2es.org/international/key-country-policies/china/energy-climate-goals-twelfth-five-year-plan> (1/05/2017)
- Ma, Ying. 2010. "China's View of Climate Change". *Hoover Institution. Board of Trustees of Leland Stanford Junior University*. 1 de junio 2010. Disponible en: <http://www.hoover.org/research/chinas-view-climate-change> (10/06/2017)
- Malloy, Allie y Sunlen Serfaty. 2015. "Obama unveils major climate change proposal" *CNN*. Disponible en: <http://edition.cnn.com/2015/08/02/politics/obama-climate-change-plan/> (10/11/2016).
- Marks, Danny. 2010. "China's Climate Change Policy Process: improved but still weak and fragmented" *Journal of Contemporary China* 19(67): 971–986
- Maurtua Konstantinidis, Enrique. 2016. "La implementación del Acuerdo de París, entrada en vigor y la necesidad de mejorar las NDCs para un clima seguro" En el marco del webinar "¿Qué esperar de la COP22? Experiencias desde América Latina, organizado por el Centro Regional de Cambio Climático y Toma de Decisiones junto a LatinClima. 30 de septiembre.
- MEF-Major Economies Forum on Energy and Climate. 2016. "About". Disponible en: <http://www.majoreconomiesforum.org/about.html> (26/8/2016)
- Michaelowa, Axel. 2015. "International Climate Policy Architectures – Top-Down and Bottom-Up" *Climate Policy Info Hub*. Disponible en: <http://climatepolicyinfohub.eu/international-climate-policy-architectures-%E2%80%93-top-down-and-bottom> (24/1/2016)

- Mitchell, Ronald. 2002. "International Environment" En *Handbook of International Relations*, editado por Walter Carlsnaess, Thomas Risse y Beth Simmons, 660-681. Londres: Sage.
2013. "Oran Young and International Institutions". *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 13(1): 1-14.
- NASA. 2017. "Global Climate Change: Vital Signs of the Planet" Disponible en: <https://climate.nasa.gov/> (2/7/2017)
- Ostrom, Elinor. 2009. "Polycentric approach for coping with climate change: Background report to the 2010 World Development Report", próxima publicación en *World Bank Policy Research*. Disponible en: <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/pe/2009/04268.pdf> (6/4/2016)
- Paterson, Matthew. 1996. "IR theory: Neorealism, neoinstitutionalism and the Climate Change Convention" En *The Environment and International Relations*, editado por Vogler, J. y M. Imber. Londres: Routledge.
- Pemberton, Miriam. 2009. "Military vs. Climate Security: Mapping the Shift from the Bush Years to the Obama Era" *Foreign Policy in Focus*. 28 de julio. Disponible en: http://www.ushrnetwork.org/sites/ushrnetwork.org/files/military_vs_climate_security.pdf (1/05/2017)
- RAE-Real Academia Española (2016) "Efectividad". Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=EOjKmrl> (21/09/2016)
- Siddique et al. 2010. "US Senate drops bill to cap carbon emissions" *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/environment/2010/jul/23/us-senate-climate-change-bill> (5/9/2016)
- Stern N. 2007. *Stern Review: The Economics of Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strange, Susan. 1982. "Cave! hic dragones: a critique of regime analysis", *International Organizations* 36(2).
- Suhr, Michael. 1997. "Robert O. Keohane: a contemporary classic". En *The Future of International Relations. Masters in the Making?*, editado por Iver Neumann y Ole Wæver. Londres: Routledge.
- The Climate Group. 2010. *The Copenhagen Climate Conference: A Climate Group Assessment*. www.theclimategroup.org/_assets/files/TCG-Copenhagen-Assessment-Report-Jan10.pdf. (27/03/2016)
- Underdal A. 2010. "Complexity and challenges of longterm environmental governance" *Global Environmental Change* 20:386-393.
- UNFCCC-United Nations Framework Convention on Climate Change. Todos los documentos oficiales disponibles en: <http://unfccc.int/documentation/documents/items/3595.php> (Última consulta el 25/6/2016)
1992. "Convención Marco sobre Cambio Climático" FCCC/Informal/84.
1998. "Protocolo De Kyoto De La Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre El Cambio Climático" FCCC/Informal/83.
2002. "Informe De La Conferencia De Las Partes Sobre Su Séptimo Período De Sesiones, Celebrado En Marrakech Del 29 De Octubre Al 10 De Noviembre De 2001". FCCC/CP/2001/13.
2009. "Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 15º período de sesiones, celebrado en Copenhague del 7 al 19 de diciembre de 2009". FCCC/CP/2009/11/Add.1.
2010. "Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010. Adición Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 16º período de sesiones" FCCC/CP/2010/7/Add.1.

2011. “Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 17º período de sesiones, celebrado en Durban del 28 de noviembre al 11 de diciembre de 2011 Adición Segunda parte Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 17º período de sesiones” FCCC/CP/2011/9/Add.1

2015. “Acuerdo de París”. Disponible en:

http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/spanish_paris_agreement.pdf (5/6/2016)

2016a. “Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21er período de sesiones, celebrado en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015 Adición Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 21er período de sesiones”. FCCC/CP/2015/10/Add.1.

2016b. “Status of Ratification of the Kyoto Protocol” Disponible en:

http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php (14/1/2016)

2017a. “Kyoto Protocol” Disponible en: http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php (16/04/2017)

2017b. “Paris Agreement - Status of Ratification” Disponible en:

http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php (16/5/2017)

Victor, David. 2011. *Global Warming Gridlock: Creating More Effective Strategies for Protecting the Planet*. Cambridge: Cambridge University Press.

Victor, David y Robert Keohane. 2011. “The Regime Complex for Climate Change” *Perspectives on Politics* 9(1): 7-23.

Vidal, John. 2008. “Obama victory signals rebirth of US environmental policy”. *The Guardian*. <http://www.theguardian.com/environment/2008/nov/05/climatechange-carbonemissions> (15/8/2016)

Vidal, John, Allegra Stratton y Suzanne Goldenberg. 2009. “Low targets, goals dropped: Copenhagen ends in failure”. *The Guardian*. <http://www.theguardian.com/environment/2009/dec/18/copenhagen-deal> (21/8/2016)

Vogler, John. 1996. “Introduction. The environment in International Relations: legacies and contentions” En *The Environment and International Relations*, editado por Vogler, J. y M. Imber. Londres: Routledge.

Wardell, Jane. 2014. “Australia stands firm against G20 pack on climate change” *Reuters*. Disponible en: <http://www.reuters.com/article/us-australia-france-climatechange-idUSKCN0J307K20141119> (7/5/2017)

WCI-Western Climate Initiative. 2016. “History”. Disponible en:

<http://www.westernclimateinitiative.org/history> (10/11/2016)

White House. 2014. “U.S.-China Joint Announcement on Climate Change” Beijing, China 12 de noviembre. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change> (11/11/2016)

2015. “U.S.-China Joint Presidential Statement on Climate Change” 25 de septiembre.

<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/25/us-china-joint-presidential-statement-climate-change> (11/11/2016)

Williams, Marc. 1996. “International Political Economy and global environmental change” En *The Environment and International Relations*, editado por J. Vogler y M. Imber. Londres: Routledge.

Xinhua News. 2007. “China issues national plan to address climate change” Disponible en: http://news.xinhuanet.com/english/2007-06/04/content_6196302.htm (10/11/2016)

2017. “Work Together to Build a Community of Shared Future for Mankind” Disponible en: http://news.xinhuanet.com/english/2017-01/19/c_135994707.htm?from=singlemessage (2/7/2017)

Yamin, Farhana y Joanna Depledge. 2004. *The International Climate Change Regime A Guide to Rules, Institutions and Procedures*. Cambridge: Cambridge University Press.

Young, Oran. 2011. “Effectiveness of international environmental regimes: Existing knowledge, cutting-edge themes, and research strategies” *PNAS* 108 (50).

Young, Oran y Marc Levy. 1999. “The effectiveness of international environmental regimes” En *The effectiveness of international environmental regimes: Causal connections and behavioral mechanisms*, 1–32. Cambridge, MA: MIT Press.

Zedillo et al. 2008. *Global Warming: looking beyond Kyoto*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.



Universidad de
San Andrés