

LA ARQUITECTURA CLIMÁTICA INTERNACIONAL EN CIERNES: EL ROL DEL BASIC EN LAS NEGOCIACIONES HACIA EL ACUERDO DE PARÍS

María del Pilar Bueno

pilarbueno@hotmail.com

Doctora en Relaciones Internacionales, Magíster en Sistemas Ambientales Humanos, Licenciada en Relaciones Internacionales, Investigadora de CONICET (Argentina), Asesora y negociadora climática del Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto de la Argentina. Negociadora del Acuerdo de París. Líneas de investigación: políticas exteriores latinoamericanas, políticas ambientales, cambio climático

Gonzalo Pascual

gonzalofpascual@outlook.com

Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Líneas de investigación: cambio climático, teorías de las Relaciones Internacionales.

Resumen

Este trabajo se concentra en el análisis del régimen climático multilateral del cambio climático desde la perspectiva del complejo regimental. Se estudia el rol del grupo BASIC en el contexto de la suscripción del nuevo acuerdo climático en París y su relación con potencias tradicionales como Estados Unidos y la Unión Europea. El rol del BASIC ha sido fundamental para cerrar un nuevo acuerdo, y a cambio de ese poder, el grupo ha aceptado dos condiciones: un acuerdo "bottom-up" y las contribuciones nacionalmente determinadas como vehículo de la acción climática. De igual modo, la difusión del poder en el Sistema Internacional conlleva que a pesar de que el triángulo formado por el BASIC-UE-EEUU haya sido determinante para lograr un nuevo acuerdo climático, otros actores también ocuparon un rol relevante en el proceso de negociación de la COP 21.

Palabras claves

Cambio climático; complejo regimental; BASIC; negociaciones; Acuerdo de París

Como citar este artículo

Bueno, María del Pilar; Pascual, Gonzalo (2016). "La arquitectura climática internacional en ciernes: el rol del BASIC en las negociaciones hacia el Acuerdo de París". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 7, N.º 2, Noviembre 2016-Abril 2017. Consultado [online] en fecha de última consulta, observare.autonoma.pt/janus.net/pt_vol7_n2_art8 (<http://hdl.handle.net/11144/2787>)

Artículo recibido en el 1 de Febrero de 2016 y aceptado para publicación en el 9 de Setiembre de 2016





LA ARQUITECTURA CLIMÁTICA INTERNACIONAL EN CIERNES: EL ROL DEL BASIC EN LAS NEGOCIACIONES HACIA EL ACUERDO DE PARÍS

María del Pilar Bueno

Gonzalo Pascual

Introducción

Desde hace más de cuatro décadas, los Estados miembros de las Naciones Unidas construyen regímenes ambientales como modo de dar una respuesta institucionalista tanto a los desafíos crecientes en la materia como a los pronósticos científicos, que denotan la exacerbación de la degradación en las condiciones ambientales identificadas e incorporadas como tópico de la agenda internacional a partir de la década del sesenta. De este modo, se han creado diversos regímenes internacionales enfocados en la protección del ambiente. En lo que respecta estrictamente al Cambio Climático, la arquitectura internacional está compuesta por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), firmada en 1992, el Protocolo de Kyoto (PK), adoptado en 1997 en la tercera Conferencia de las Partes (COP3) de la CMNUCC, su enmienda del año 2012 (COP18, Doha), una serie de decisiones tomadas por las Conferencias de las Partes (COP) como máxima autoridad de la CMNUCC y el Acuerdo de París adoptado en diciembre de 2015 (COP21).

La Convención Marco forma parte de los documentos signados en el contexto de la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992, junto con la Convención de Lucha contra la Desertificación, la Convención Marco sobre Biodiversidad (CBD), la Declaración de Bosques y la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Se trata de un documento que consagra una visión binaria del mundo consolidada en su sistema de anexos, donde los países desarrollados deben reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEIs) y proveer medios de implementación para que los países en desarrollo realicen sus propias acciones climáticas de mitigación y de adaptación a los efectos adversos del cambio climático. Esta división surge de una mayor responsabilidad de los primeros en la generación del cambio climático que se ha consolidado en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (CBDR, por sus siglas en inglés) y, por ende, en el liderazgo que deben adoptar en la acción climática (artículo 3.1. de la CMNUCC).

A pesar de las críticas contundentes al PK, su efectividad y a los mecanismos de mercado que instauró, como mecanismos de flexibilización; el mismo significó un paso concreto en lo que respecta a la implementación de la Convención y en la conformación de un



régimen internacional de reducción de emisiones de GEIs frente al cambio climático. El mismo se basa en los principios y propósitos de la Convención¹, comprometiendo a los países que conforman el Anexo I con metas de reducción y limitación de emisiones durante un plazo, denominado desde Doha, primer período de compromisos (2008-2012, I PCPK)².

Ahora bien, la eficacia relativa del PK en el contraste entre lo comprometido -que ya era poco ambicioso para la época- y lo obtenido -que fue aún menos ambicioso-, desemboca en un segundo período de compromisos (2013-2020, II PCPK) acordado en la COP 18 celebrada en Doha en 2012, luego de tres episodios significativos en la vida de las COP: el fracaso de la Conferencia de Copenhague de 2009; la legitimación de los acuerdos de Copenhague en la Conferencia de Cancún en 2010 y el establecimiento del mandato de Durban para alcanzar un nuevo acuerdo en 2015 y mientras tanto, y bajo la consigna de eliminar la brecha de implementación, constituir un segundo período de compromisos.

La enmienda de Doha es el fiel reflejo de las carencias del régimen. Ilegítima desde su origen por la falta de quórum en términos de sus participantes, manifiesto en el escaso porcentaje de emisiones globales cubiertas, con un número de ratificaciones aún más limitado en 2015, que reduce el concepto de brecha de implementación a la mitigación del cambio climático y que a pesar del compromiso de reducción del 20 al 40% a niveles de 1990, escasamente tendrá consecuencias efectivas en la limitación y reducción de las emisiones globales. Con lo cual, ni el primer ni el segundo período fueron convincentes para alcanzar su propósito. En la práctica, estimularon un conjunto de medidas de mercado como escape a los compromisos que satisficieron a dos grupos de países: a quienes se beneficiaron de los mercados de carbono a través de las relaciones con sus propios mercados regionales y nacionales, como la Unión Europea (UE), y a quienes se beneficiaron como receptores y captaron los MDL (Mecanismos de Desarrollo Limpio) como China, India, Brasil y México, que concentraron el 75% de los proyectos³.

En lo que respecta a los actores de la arquitectura climática global se puede decir que, dadas las condiciones estructurales del Sistema Internacional tras la caída del muro de Berlín, Europa y Estados Unidos (EEUU) fueron los principales actores del régimen climático durante los noventa y principios del nuevo milenio. No obstante, debido a los condicionantes domésticos y al advenimiento de la administración de George W. Bush, EEUU se retiró del PK sin aprobar su firma, quedando la UE como el nuevo e indiscutido líder en lo referente al cambio climático en el plano multilateral⁴. Esto le permitió moldear y dar al régimen un carácter afín con sus necesidades e intereses, a costo de oficiar como su locomotora y promotora. Es por eso que a principios del nuevo milenio, cuando la entrada en vigor del PK ya estaba comprometida al fracaso, la UE pactó con Rusia su ratificación a cambio del reconocimiento como economía de mercado que le permitiría ingresar a la Organización Mundial del Comercio (OMC).

¹ Entre las provisiones de la CMNUCC se pueden nombrar la equidad inter e intra-generacional, el principio precautorio y preventivo, el derecho al desarrollo sustentable, la cooperación internacional, y el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (CBDR por sus siglas en inglés) (Aristegui, 2012: 589-590).

² Estas metas se establecen con respecto a 6 tipos de GEIs: Dióxido de Carbono (CO₂), Metano (CH₄), Óxido Nitroso (N₂O), Hidrofluorocarbonos (HFC), Perfluorocarbonos (PFC), Hexafluorocarbono de azufre (SF₆).

³ Ampliar en <http://www.cdmpipeline.org>

⁴ Existe una amplia bibliografía respecto al liderazgo climático europeo, sólo a manera de ejemplificación mencionamos los siguientes aportes: Paterson (2009); García Lupiola (2009); García Lupiola (2011); Lopez Lopez (2002); Perez de las Heras (2013); Fernández Egea y Sindico (2007); Barrera López (2010).



Sin embargo, pese a la relevancia de la UE, es posible afirmar que en 2009 no pudo articular, a través de su liderazgo, la firma de un nuevo acuerdo tras la finalización del I PCPK. En la COP15 que tuvo lugar en Copenhague en 2009, la UE pagó el precio de un fracaso rotundo en su búsqueda de alcanzar un nuevo acuerdo ambicioso en términos de reducción de emisiones y bajo lógicas que Estados Unidos calificó como "top-down"⁵. Oficiaron como principales sicarios, los mandatarios de EEUU y del grupo BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China) quienes alcanzaron un texto de acuerdo diferente al propuesto por la UE como anfitriona. Sin embargo, la falta de transparencia del proceso y del resultado derivaron en la objeción impuesta por los países del grupo ALBA quienes manifestaron su negativa a avalar un texto surgido en las márgenes del proceso negociador.

De haberse aprobado en 2009 el acuerdo de Copenhague, habría legitimado un modo del quehacer climático multilateral propio de un directorio de grandes emisores que toman las decisiones por el conjunto. Si bien es cierto que la UE, EEUU y China son responsables por casi el 60% de las emisiones globales, una dinámica de esta índole podría haber derrumbado los pilares, al menos formales, del régimen internacional.

El grupo BASIC, como subgrupo de negociación opera al interior del Grupo de los 77 más China⁶ y desde su origen, en noviembre de 2009, ha declarado de continuo que se encuentra bajo la órbita del G77⁷. Su participación en los procesos de negociación ha adquirido una importancia más que relevante luego de la Conferencia de Copenhague, especialmente como resultado del debilitamiento del liderazgo de la UE, así como al rechazo del PK por parte de los EEUU y a un orden internacional cada vez más convulsionado y con múltiples actores con poder relativo. De igual modo, el régimen climático no opera con una lógica de suma cero, sino que el desplazamiento de la UE encontró explicaciones tanto en los dilemas del sistema internacional como en las compulsas internas de la Unión (Bueno, 2014), lo que no significa que la UE no haya logrado ajustarse y aceptar que el éxito relativo del nuevo acuerdo radica en un consenso entre un número mayor de voces en la que todos deberán ceder cosas valiosas.

Con lo cual, y como quedó de manifiesto en la COP15, el rol del BASIC fue fundamental para cerrar el nuevo acuerdo de París, y a cambio de ese poder, el grupo ha aceptado dos condiciones propias del imaginario climático norteamericano: las bondades de un acuerdo "bottom-up" que les permita limitar al plano interno su acción climática con el único compromiso de reducir sus emisiones de GEIs voluntariamente -tal como

⁵ Dos de los principales argumentos interpuestos por los Estados Unidos para autoexcluirse del Protocolo de Kyoto, fueron la ilegitimidad de un acuerdo en el cual no participase China como el segundo emisor global al momento que se negoció el PK; y posteriormente, que Kyoto era ineficaz en cuanto proponía un compromiso desde el régimen hacia los Estados que en algunos casos no era pasible de alcanzarse (mirada top-down). En consecuencia, cada Estado debía establecer cuál era su compromiso climático posible (bottom-up). EEUU argumentó que el régimen ha sido "top-down" hasta el momento y que este ha sido uno de los principales motivos de su fracaso, junto con la interpretación del principio de responsabilidades y la visión binaria del mundo que desde su mirada, ya no representa la realidad. Es por eso que ha sustentado la noción de contribuciones nacionalmente determinadas (NDCs) y su inscripción a través de instancias flexibles como "agendas nacionales" o registros como modo de representar lo que cada Estado está en condiciones de hacer.

⁶ El G77+China es un grupo de negociación formal que aglutina a 133 países. Ampliar en www.g77.org

⁷ La referencia al G77 está presente en todas las declaraciones y comunicados conjuntos que han realizado los países del BASIC desde la primera reunión de noviembre de 2009 en Beijing, China. Hay un esfuerzo particular por destacar que se constituye en un espacio de cooperación y negociación dentro del G77+China y no por fuera de éste (Bueno, 2013: 215).



anunciaron en 2009⁸- y formar parte del grupo de países que han presentado sus contribuciones nacionalmente determinadas previstas o que las Partes prevén realizar (INDCs, por sus siglas en inglés).

Como consecuencia de lo afirmado, nos preguntamos ¿Cuál es el rol del grupo BASIC en la arquitectura climática internacional y cuál fue su posición, desde la COP15, con miras a la adopción del Paquete París en la COP21? ¿Cómo se relacionan estos aspectos con la UE y EEUU como principales actores? ¿En qué medida el acuerdo de París es un acuerdo entre los grandes emisores?

Para dar respuesta a estos interrogantes nos situamos desde las Relaciones Internacionales y sus teorías, como modo de percibir y explicar un mundo convulsionado y diverso. En tal sentido, se emprende una respuesta de tipo institucionalista a los interrogantes formulados, que nos permita reflexionar acerca de los márgenes y límites de esta teoría para dar cuenta del fenómeno analizado.

Marco teórico-conceptual

El concepto de Régimen Internacional dentro de la Teoría de los Regímenes Internacionales tiene dos definiciones canónicas, expresadas por sus autores más representativos: Stephen Krasner por un lado, y Robert Keohane y Joseph Nye por el otro. Krasner (1989: 14) define a los regímenes internacionales como "principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno de las cuales convergen las expectativas de los actores". Keohane y Nye (1988: 18), bosquejando una definición similar de este concepto, esbozan que los Regímenes Internacionales son "procedimientos, normas o instituciones para ciertas clases de actividades" que crean o aceptan los gobiernos para regular y controlar las relaciones transnacionales e interestatales. Según estos últimos autores, el surgimiento de los regímenes internacionales apunta a resolver las deficiencias del Sistema Internacional proveyendo ganancias para los Estados. Por su parte, la primera definición amplía el espectro a otro conjunto de actores que no son solo los Estados y sus intereses en la conformación y mantenimiento de regímenes.

El debate relativo a las normas permite pensar, primero, en la Convención en términos de sus principios, propósitos y estructura, así como la distinción que provee entre Partes Anexo I, Partes Anexo II y Partes no Anexo I⁹, tanto como en el PK y su enmienda, puesto que establecen algunas obligaciones que deben cumplir las Partes Anexo I en términos de reducción y limitación cuantificada de emisiones. Esta respuesta institucionalista considera que tanto la CMNUCC como el PK y el reciente Acuerdo de París representan los principales pilares del Régimen Internacional del Cambio Climático.

En tal sentido, Keohane junto a Ovodenko aducen que "*las instituciones reducen los costos de transacción e incertezas para los gobiernos en sus futuras interacciones dentro de un área conflictiva específica*" (Ovodenko y Keohane, 2012: 523). Sin embargo, a

⁸ El Acuerdo de Copenhague no posee un carácter jurídicamente vinculante, primero por ser un acuerdo alcanzado en una instancia de COP (y por ende no haberse plasmado en un tratado internacional), pero fundamentalmente por haber tenido el visto negativo de tres países (Sudán, Bolivia y Venezuela).

⁹ Las Partes Anexo I son un conjunto de países desarrollados, las Partes del Anexo II son los países de la OCDE que deben proveer los medios de implementación a los países en desarrollo para que éstos realicen sus acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, y las Partes no Anexo I son todos los no comprendidos en el primero.



pesar de que las instituciones ayudan a resolver problemas de información (lo que hace reducir los costos de transacción e incertezas), su creación es a veces difícil, debido justamente a datos incompletos e imperfectos. A causa de esto, es más fácil y menos costoso mantener los regímenes internacionales que crearlos (Sodupe, 2003: 123). Esto último se puede ver reflejado en lo problemática que fue la creación del PK y la dificultad por la que están pasando los Estados para lograr un nuevo acuerdo que reemplace al mismo. Asimismo, si bien fue más factible lograr una prórroga del Protocolo a través de la firma de la enmienda de Doha que lograr un nuevo tratado sobre el cambio climático, sólo se han logrado 65 ratificaciones de las 144 necesarias para la entrada en vigor de la enmienda¹⁰.

Keohane también busca demostrar que, bajo sus propios términos, el neorrealismo se equivoca al teorizar sobre la inevitabilidad de la existencia de la hegemonía o el conflicto para el surgimiento de un Régimen Internacional (Sodupe, 2003: 120). Esto se puede ver en el papel que desempeñó la UE entre 2001 y 2005, cuando EEUU anunció que no ratificaría el Protocolo. La UE se encargó de llenar los vacíos y evitar que el Protocolo fracasara antes de comenzar, buscando tardía pero exitosamente que el resto de los países lo ratificara para su entrada en vigor¹¹. La UE no ejerció las veces el rol de actor hegemónico, quizás por su propio estilo de liderazgo, sino más bien, convencida de la relevancia de las reglas para el cumplimiento de sus propios objetivos como Unión de Estados y en el marco de un modelo de asociación guiada por los principios de Jean Monnet (Velo, 2014) promovió la continuidad del régimen que movería sus propios engranajes domésticos y le permitiría una proyección internacional de liderazgo.

Por lo tanto, un régimen internacional puede conformarse exitosamente para reducir los costos de transacción e incertezas entre los Estados; con o sin Estado hegemónico o conflicto que lo promueva. De esta forma buscará resolver determinadas deficiencias del Sistema Internacional y proveer ganancias para los Estados. Sin embargo, la resolución de los problemas que busca comprender, así como sus frutos, dependerán del grado de su integración. En este sentido, Keohane y Victor (2011: 8-9) analizan el régimen climático internacional a la luz del concepto de complejo regimental que se diferencia de las definiciones tradicionales de regímenes en la medida que éstos son analizados como instituciones regulatorias comprensivas de índole internacional usualmente focalizadas en un instrumento legal único. Sin embargo, existen otros regímenes altamente fragmentados compuestos por un conjunto de instrumentos. Para los autores, el cambio climático es un ejemplo de complejo regimental dado que se encuentra en algún punto en el medio de esos dos extremos. Los autores identifican tres fuerzas que marcan el nivel de integración o fragmentación de los regímenes: la diversidad de intereses, el nivel de incertezas y el nivel de vinculación. La mayor integración o fragmentación de los resultados otorga incentivos a los actores a invertir en una institución o a buscar multiplicarlas.

Con respecto a la primera fuerza, los autores explican que se espera la existencia de regímenes integrados cuando los intereses de los principales y más poderosos actores

¹⁰ Valor al mes de mayo de 2016, información disponible en www.unfccc.int

¹¹ La entrada en vigor del PK fue posible a principios de 2005, debido a lo establecido en su artículo 25. Éste establece que su entrada en vigor se encontraba supeditada al depósito de instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión de al menos 55 partes de la CMNUCC, entre las que se encontrasen 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. Esta condición se cumplió a partir de la ratificación del Protocolo por parte de Rusia a fines del año 2004.



(sean Estados o no) son lo suficientemente similares, dentro de un área conflictiva, que demandan la creación de una sola institución como la mejor manera de alcanzar los beneficios de la cooperación. Una demanda fuerte de los actores clave en torno a un objetivo común produce una institución integrada sin potenciales rivales.

El nivel de incertezas se puede ver cuando los Estados buscan cooperar en cuestiones muy complicadas con un gran número de actores involucrados, donde puede haber un alto grado de incertezas sobre los beneficios potenciales que van a recibir y los riesgos a los que van a ser expuestos por la regulación que resulte.

Por último, el nivel de vinculación dentro de los regímenes se refiere a que muchas instituciones favorecen las vinculaciones entre áreas conflictivas como una forma de incrementar el ámbito o alcance de éstas, alentando la integración. La vinculación entre áreas conflictivas ayudaría a definir las obligaciones en torno a las mismas para los actores en un espacio incierto.

Cabe destacar que antes de la COP15, y desde la conformación del Régimen Climático global (CMNUCC en 1992), la arquitectura climática evidenció una alternancia de liderazgos de la UE y EEUU como principales potencias del Sistema Internacional de Post Guerra Fría. No obstante, a partir de Copenhague se comenzó a conjugar un nuevo régimen climático que desembocó en el acuerdo de París de 2015, en el que las potencias del grupo BASIC tuvieron un rol preponderante junto con EEUU y la UE.

Ahora bien, la dispersión de poder del Sistema Internacional actual, también mostró en Copenhague a través de actores más pequeños como los países del ALBA, que el régimen climático no es un directorio de emisores. En consecuencia, desde Copenhague se conformaron otros subgrupos o estructuras de cooperación que promueven certezas. La conformación del grupo LMDC (Like Minded Developing Countries) que nuclea a actores como China e India, pero también al ALBA, constituye un intento por parte de los primeros de contener hacia París los daños ocurridos en la COP15, y por otra parte, incrementar las vinculaciones con otros actores que comparten la búsqueda de sostener la mirada binaria del mundo que promueve la CMNUCC en términos de diferenciación. Con lo cual, el LMDC ha operado como herramienta para control de daños, y a su vez, como modo de incrementar el margen negociador y nivel de certezas por parte de dos de los actores del BASIC, China e India.

Por lo tanto, en el intento de aproximarse a las respuestas de las preguntas planteadas, este enfoque institucionalista parte del supuesto de que el rol del grupo BASIC en la arquitectura del régimen climático fue condicionante entre 2009 y 2015, teniendo en cuenta el protagonismo adquirido por éste a partir de la Conferencia de Copenhague (2009). Consecuentemente, el grupo fue un actor clave con miras a la adopción del "Paquete París" en la COP21, constituyéndose un triángulo integrado por EEUU-UE-BASIC sin cuyo consenso previo, no se habría logrado un acuerdo.

"Common ground" en el triángulo

Para lograr respuestas a las preguntas formuladas, se realizó un análisis de la relación que hubo entre las posiciones del BASIC, la UE y los EEUU durante el período seleccionado. Este análisis se llevó a cabo contrastando los resultados de las COPs y del Acuerdo de París con las posiciones tomadas por los BASICs en las reuniones ministeriales



que tuvieron, estableciendo qué demandas de éstos actores se vieron reflejadas en las decisiones finales de cada COP (Pascual, 2015) y del Acuerdo.

Dado que hemos dicho que el liderazgo del régimen ha estado alternado entre Estados Unidos y la UE, partimos del supuesto de que las decisiones COP que llevaron al Acuerdo se construyeron a partir de un consenso mínimo entre dichos actores o "common ground". Por ende, las demandas del BASIC incluidas en las decisiones COP a partir de Copenhague, formarían parte del "common ground".

Sin embargo, no se puede tomar los intereses de la UE y de EEUU como un bloque, sino más bien, existen aspectos en los cuales el BASIC podría converger con uno o con otro actor dadas las circunstancias. Tampoco desconocemos que el propio BASIC no constituye una entidad monolítica, sino que concurren importantes diferencias entre sus participantes en cuanto al devenir del régimen y respecto a algunos de sus principales debates, como por ejemplo, la diferenciación y cómo esto incide en la mitigación, adoptando o no nuevos compromisos internacionales de reducción de emisiones. Una prueba fehaciente de estas diferencias lo constituye el hecho de que China e India integren el LMDC con visiones más *statuquistas* de la arquitectura climática internacional y el respaldo irrestricto de la división binaria del mundo.

Con respecto a la primera fuerza identificada por Keohane y Victor, se podría afirmar que la similitud de intereses entre los EEUU, la UE y el BASIC en cuanto a la marcha del régimen climático es álgida. Existen temas en los cuales hay mayor acercamiento entre BASIC y EEUU, o entre UE y BASIC, o entre UE y EEUU, pero es difícil identificar tópicos en los que se llegue a la convergencia de todos.

El mayor acercamiento o "common ground" fue quizás el concepto de contribuciones nacionalmente determinadas y contribuciones nacionalmente determinadas previstas o que las Partes prevén realizar (NDCs y INDCs), alcanzado en Varsovia en la COP19 luego de años de debate relativo a los compromisos diferenciados bajo la Convención y cómo esto se plasmaría en el nuevo acuerdo. Cabe destacar que comprendemos por "common ground" al mínimo común denominador al que pudieron arribar los actores en determinadas circunstancias en función de sus intereses y posiciones rivales, lo cual implica que dependiendo del caso haya uno u otro más conforme o afín con dicho resultado.

Las contribuciones nacionales responden a la convergencia entre Estados Unidos y el BASIC en la visión "bottom-up" del proceso, y en qué sentido cada Parte debe poder determinar por sí misma cuál es el esfuerzo que está dispuesta a realizar, siempre que esto no signifique un constreñimiento desde el régimen que sea internacionalmente exigible como lo eran los compromisos de Kyoto. Si bien la UE prefiere compromisos o contribuciones "top-down" que le permitan distribuir esfuerzos al interior de su propia estructura de 28 miembros, ha aceptado este común denominador en la medida que permite generalizar la acción climática más allá de los límites de los países Anexo I.

La inscripción de las contribuciones en anexos, agendas nacionales, registros electrónicos y otras opciones similares constituían uno de los debates entre los actores centrales y condicionan la flexibilidad de la contribución de las Partes. Ese sería otro punto de cierta convergencia entre el BASIC y EEUU, donde la UE prefirió un sistema de anexos similar al de la Convención, y los primeros adujeron que debería avanzarse hacia un esquema de flexibilidad que permita progresar en la contribución (pensando que el avance sea hacia adelante y sin "backsliding"). En el Acuerdo de París el "common ground" ha sido



un registro público sostenido por la Secretaría de la CMNUCC que permite una mirada flexible y de progresión en vez de un modo estático como el de anexos.

Ahora bien, además de la inscripción, otro aspecto central de las INDCs/NDCs es qué elementos cubren y en qué sentido constituyen o no un compromiso internacional, especialmente de mitigación. La UE aducía que con la inscripción, ya sea en anexos o en un registro de las INDCs las mismas debían volverse NDCs y por ende, compromisos internacionales de reducción de emisiones, centradas en la mitigación. Este último aspecto era compartido por EEUU, aunque no la cuestión del compromiso, dado que dicho país ha defendido el carácter nacionalmente determinado y voluntario de las contribuciones.

Con lo cual, lo que estaba en juego con estos debates no era otra cosa que la diferenciación, en el sentido de que si las NDCs se volvían un compromiso internacional la diferenciación perdería su significado más tradicional¹². Si además, las NDCs se concentraban exclusivamente en la mitigación, la diferenciación llegaría a su fin y, más bien, la autodiferenciación ("self-differentiation") triunfaría. El resultado de París denota, por un lado, que las contribuciones seguirán siendo voluntarias. Además, que en materia de mitigación la diferenciación persiste en el sentido de que los países desarrollados deben incluir metas de reducción cuantificada y absoluta de emisiones y los países en desarrollo sus esfuerzos de mitigación tendientes a presentar metas de reducción y limitación de emisiones. Asimismo, el artículo 3 reconoce a las NDCs como el vehículo de la acción climática que incluye todos los elementos y no sólo a la mitigación.

Otro aspecto vital de las negociaciones se vincula con la transparencia, especialmente de la acción. La UE ha empujado hacia adelante como vestigio de la lógica "top-down" por un marco unificado de transparencia sin diferenciación. Surgieron otras propuestas como la de México para que se establezca un sistema de transición. EEUU, por su parte, consintió en que la transparencia debía ser unificada como modo de disolver la diferenciación binaria. En el Acuerdo de París, la transparencia no aboga por un sistema unificado explícito pero tampoco queda claro en qué sentido puede apoyarse en las dinámicas preexistentes. Además, la flexibilidad a la cual se hace referencia en el artículo 13 alude a las diferentes capacidades y no a las responsabilidades, lo cual cambia la perspectiva desde la cual se analiza la comunicación y se realiza el monitoreo, revisión y verificación (MRV).

Hasta la Conferencia de París, las contribuciones constituyeron zonas grises a pesar de que la mayoría de las Partes las presentaron antes de diciembre e ingresaron en el informe de efecto agregado realizado por la Secretaría. En primer lugar, no se sabía el rol que tendrían los medios de implementación en una estructura centrada en contribuciones, dado que ningún país desarrollado había incluido este aspecto en su INDCs. Además, tampoco había claridad respecto a cuál sería el rol del componente de adaptación de las INDCs de los países en desarrollo y cómo se podría materializar el hecho de que algunos países como la UE y los Estados Unidos quieran hacerlos internacionalmente exigibles, convirtiéndolos en compromisos. Tras la COP21 se puede afirmar que las NDCs se volvieron el vehículo de la acción climática pudiendo incluir todos los elementos. No obstante, el hecho de que sea voluntario -tal como proponía EEUU- es un precio que pagan los países en desarrollo a cambio de no tener compromisos

¹² Por significado tradicional referimos a la división binaria del mundo, donde los países desarrollados tienen compromisos de mitigación obligatorios y los países en desarrollo no los tienen.



obligatorios de reducción, cediendo los medios de implementación. Esto se hace evidente en países como China y Brasil, que no manifestaron la necesidad de contar con medios externos de implementación de sus INDCs.

La cuestión de fondo y, por ende, el mayor obstáculo para lograr una mayor similitud de intereses entre los principales actores ha sido la defensa del BASIC del principio de CBDR contra las demandas de mayor compromiso, fundamentalmente en mitigación, por parte de los países desarrollados. En consecuencia, es la diferenciación el baluarte que genera la doble pertenencia de países como China e India al BASIC y al LMDC. Si bien el BASIC aceptó asumir compromisos voluntarios como precio de entrada a su liderazgo en Copenhague, se han mantenido unidos en no ceder la diferenciación. Más bien, existe entre sus integrantes distintas visiones acerca del concepto de diferenciación, donde China e India presentaron una estrategia más proclive a sostener el *status quo* de la Convención, mientras Brasil y Sudáfrica propusieron otras alternativas. La diferenciación concéntrica de Brasil constituye una de dichas opciones. Finalmente, si bien el BASIC se mantiene unido en no ceder con respecto a la diferenciación en conjunto, en el Acuerdo de París terminó accediendo a una modificación parcial de este principio en pos de una mayor similitud de intereses que permita un acuerdo climático. Esto se ve reflejado al observar que en el artículo 2, inc. 2 del Acuerdo al CBDR se le agrega la frase "a la luz de las diferentes circunstancias nacionales" lo que conlleva a que la división binaria del mundo ya no sea tal y haya lugar para determinados matices. De hecho, en lo que se refiere estrictamente a la mitigación, el CBDR con la inclusión de las circunstancias nacionales, se aplica en el artículo 4 inciso 3 cuando establece que las NDCs reflejarán "la mayor ambición posible" teniendo en cuenta este principio.

La diversidad de intereses en torno al concepto de diferenciación no sólo se manifiesta en los compromisos de mitigación, sino también en lo relativo a los medios de implementación. Tal es así que un ámbito donde no se logra una satisfactoria comunión de intereses es el financiamiento climático. Ahora bien, esto no atiende exclusivamente al interés de los actores que conforman el triángulo. Existe una comunión de intereses entre la UE y EEUU en no ceder en este sentido. Sin embargo, a pesar de que desde el plano discursivo y su pertenencia al G77, el BASIC haya pujado por medios de implementación, no es una prioridad real del grupo, con lo cual, el financiamiento climático es una bandera del mundo en desarrollo y el BASIC la tomó como propia, especialmente como herramienta discursiva.

De igual modo, poco antes de la Conferencia de París, se había hecho manifiesto que sin subsanar -al menos en parte- la grieta del financiamiento climático, el acuerdo no sería posible desde la perspectiva del G77. Es por eso que la UE cumplió con sus promesas ("pledges") en el Fondo Verde para el Clima (GCF, por sus siglas en inglés) para alcanzar el piso de los 10 mil millones de dólares, dado que comprendió que la marcha del Fondo en octubre era vital como signo político antes de la COP. No así EEUU, que es el único país que no hizo efectiva su promesa alegando el desacuerdo en el seno del Congreso Norteamericano. La capitalización de los 10 mil millones de dólares del Fondo se alcanzó a duras penas en junio de 2015. Sin embargo, aún queda una larga batalla en torno al valor restante para completar los 100 mil millones comprometidos en Cancún en 2010. París y Lima, como anfitriones anunciaron en la reunión ministerial informal realizada en París tras la reunión del ADP 2.10 (septiembre de 2015) que habían encargado a la OCDE



un informe sobre financiamiento climático. Dicho informe tiende a mostrar que los países desarrollados han provisto a razón de 60 mil millones anuales en 2013 y en 2014¹³.

En consecuencia, hubo dos informes claves previos a la COP que procuraron movilizar el contenido del acuerdo: el informe de efecto agregado de las contribuciones realizado por la Secretaría de la Convención y el informe sobre financiamiento climático realizado por OCDE-CPI. Mitigación y financiamiento fueron las llaves políticas de París.

Ahora bien, en términos de mitigación ya hemos dicho que la diferenciación se sostuvo y ha sido la clave de que los países del BASIC cedieran en otros reclamos. En materia de financiamiento, el artículo 9 reconoce que son los países desarrollados quienes deben proveer a los países en desarrollo tanto para la mitigación como para la adaptación. Cabe destacar que esto es representativo en el sentido de que en otros apartados del Acuerdo no se establece quien proveerá los medios de implementación. Asimismo, se reconoce el rol del capital público aunque no en forma privativa ni principal. Otra cuestión significativa es el reconocimiento de la importancia de las donaciones para la adaptación y la necesidad de que los países desarrollados comuniquen en forma bienal el apoyo provisto y movilizado a través de intervenciones públicas.

Por otra parte, la tecnología constituye un importante patrón de discordia entre actores como India y Estados Unidos, especialmente lo referido a la Propiedad Intelectual. Una prueba de la diversidad de intereses y de la dificultad de lograr un "common ground", es que los diversos borradores de documentos preparados por los Co-Presidentes del ADP a penas incluyan algún párrafo en esta materia, incluso con el mandato de que los elementos de Durban deben figurar de un modo balanceado.

Además de la CMNUCC, como foro primario de tratamiento del cambio climático en el plano multilateral, la cuestión se ha llevado a otros foros y espacios de negociación internacionales, operando en algunos casos como rivales al Régimen Climático Internacional y en otros casos, como acompañamiento. Decimos esto debido a dos razones importantes. En primer lugar, esta situación demuestra fácticamente, según la teoría tomada, la debilidad de la integración del régimen como única institución donde se discutan aquellos temas relacionados con el Cambio Climático. En segundo lugar, y como consecuencia de lo primero, los principales actores han buscado refrendar y fortalecer sus posiciones especialmente en foros económicos y comerciales que no sólo tienen como objetivo discutir temas diferentes al cambio climático, sino que además son foros donde no rigen principios como el CBDR. Como ejemplos de estas instituciones que llegan a esbozar una rivalidad con el Régimen Climático Internacional (que se da dentro del ámbito de la ONU) podemos citar el G20, el Diálogo Climático G8+5 y el Mayor Economies Forum (MEF). Tampoco debe desconocerse el firme intento de las Naciones Unidas, apoyado por la UE, de convertir los diálogos ambientales en un foro expandido, como la búsqueda de fusionar las tres Convenciones de Río: CMNUCC, Convención de Lucha contra la Desertificación y la Convención sobre Biodiversidad.

En cuanto a la incertidumbre o el nivel de incertezas, se hicieron presentes desde un primer momento en el régimen. Algunos ejemplos son: la gran cantidad de actores que participan de las negociaciones climáticas internacionales, los compromisos de reducción voluntarios acordados en Copenhague y nuevamente las INDCs.

¹³ Ampliar en <http://www.oecd.org/env/cc/Climate-Finance-in-2013-14-and-the-USD-billion-goal.pdf>, consultado en octubre de 2015.



Por un lado, es cierto que el BASIC logró, a partir de su adhesión a compromisos voluntarios, una reducción del nivel de incertidumbre con respecto a las acciones de mitigación para lograr la meta global de Cancún de evitar un aumento de la temperatura que sobrepase los 2°C. Sin embargo, al mismo tiempo causó un aumento en el nivel de incertidumbre puesto que abrió la puerta a que los países en desarrollo tengan que asumir compromisos de limitación o reducción, cambiando las reglas de juego del principio de CBDR y la visión binaria del mundo. Además, a pesar de que el BASIC no ha dejado de declarar que el acuerdo de 2015 debía estar en consonancia con los principios, disposiciones y estructura de la CMNUCC, recalando especialmente el CBDR, con el Acuerdo surge el problema de cómo se interpreta la nueva frase "a la luz de las diferentes circunstancias nacionales", no sólo para el BASIC sino para otros países emergentes.

Otros países habían asumido compromisos voluntarios en forma previa, como por ejemplo la Argentina en 1998 en la COP 4 celebrada en Buenos Aires. En dicho momento, países como China no sólo se opusieron firmemente sino que cuestionaron a la Presidencia argentina de la COP y su legitimidad en el rol al asumir un compromiso de dicha naturaleza, en contra de la posición del G77 más China. Traspasada una década de aquel episodio, las potencias medias del BASIC se encontraron ante el desafío de pagar un precio a su liderazgo y a su pertenencia al grupo de los mayores emisores. Al momento de elegir, los compromisos voluntarios constituyeron un precio módico aceptable que les permitió un rol protagónico en Copenhague.

Por otra parte, las INDCs son el siguiente escalón a la hora de reducir la incertidumbre bajo reglas "bottom up". Las contribuciones reducirían la incertidumbre en el mismo camino que lo hacen los compromisos voluntarios en la medida que aportan certeza a la meta global que en París se estipuló "por debajo de los 2°C y realizar esfuerzos tendientes a reducir el incremento de la temperatura a 1,5°C".

Se suponía que el informe de "efecto agregado" de la Secretaría de la CMNUCC arrojaría luz respecto a la posibilidad colectiva de alcanzar dicha meta, al menos la de no traspasar los 2°C. Sin embargo, ha demostrado que las contribuciones son insuficientes y nos colocan en un mundo más cercano a los 3°C. Para que el sistema de contribuciones no fracasase antes de comenzar, jugaría un rol preponderante el diálogo facilitador pautado para 2018 en la Decisión 1/CP.21 párrafo 20. Dicho diálogo será el espacio de revisión de las INDCs que el LMDC procuró evitar de cualquier modo (revisión ex ante). De igual modo, en el contexto de las ganancias en París en otros aspectos, especialmente China renunció a este punto.

Con lo cual, el nivel de incertezas es muy alto, al punto que el sistema del PK no funcionó, pero tampoco pareciera hacerlo el de las contribuciones, hasta el momento. Quizás tanto la UE como EEUU esperan que los mecanismos de mercado del artículo 6 operen como incentivos para el incremento de la ambición.

El hecho de que casi todas las Partes y todos los principales emisores hayan presentado su contribución ayuda a reducir la incertidumbre. De hecho, al plazo del 1 de octubre establecido por la Decisión 1/CP.20, 144 Partes habían presentado sus contribuciones donde algunos países del ALBA contaban entre los ausentes¹⁴. A enero de 2016, 160 Partes han presentado su INDC y cabe destacar que Venezuela es una de ellas.

¹⁴ Las INDCs pueden consultarse en <http://www4.unfccc.int/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx>



La búsqueda de países del BASIC como Brasil y Sudáfrica de alcanzar caminos intermedios entre las posiciones de la UE, de EEUU y del LMDC tiende a reducir la incertidumbre en la medida que promueven mayores posibilidades de acuerdo en París. Sin embargo, algunas de esas medidas no son bien recibidas por los países en desarrollo que, a diferencia de estos países, se verían envueltos en compromisos similares de mitigación de GEIs sin conformar la lista de los mayores emisores. Por ejemplo, la diferenciación concéntrica de Brasil, coloca en el segundo círculo a todo el mundo en desarrollo, entre ellos los BASIC, dejando por fuera sólo a los pequeños Estados insulares y a los Países Menos Adelantados. De hecho, finalmente esto se asemeja bastante al resultado de París, aunque las obligaciones del segundo círculo se hayan visto reducidas significativamente como producto de la acción de China e India.

Ahora bien, haciendo referencia a la brecha, no sólo de mitigación a la cual refiere la ciencia constantemente, sino también a la brecha en términos de medios de implementación, cabe mencionar que la incertidumbre se localiza antes y después del régimen post-2020. La brecha constituye una deuda climática hacia los más vulnerables que precede al nuevo acuerdo. Es por eso que la denominada ambición pre-2020 o Workstream 2, es tan importante como el período post-2020. En la medida que se dilate el compromiso climático, la deuda diferenciada se incrementará. Para reducir esa brecha, el tratamiento del período pre-2020 debe salirse del margen facilitador que le otorgan algunas Partes. La reducción de emisiones y el cumplimiento de hojas de ruta claras, en todos los elementos y especialmente en materia de apoyo son indispensables.

En cuanto a la ambición pre-2020 la Decisión 1/CP.21 incluye: una invitación sin diferenciación a todas las Partes a adherir al sistema de MRV ligados a la mitigación; la cancelación voluntaria de certificados de reducción de emisiones por cualquier actor; la importancia de la transparencia en cuanto al uso de mecanismos de flexibilización del PK; el fortalecimiento del proceso de examen técnico de acciones con alto potencial de mitigación (TEPs) con participación de actores diversos; la mayor participación del mecanismo financiero y tecnológico de la Convención en el sistema de TEPs; la importancia de lograr una hoja de ruta relativa al compromiso de los 100 mil millones asumida en Copenhague por los países desarrollados; la Agenda de Acción Lima-París que incluye la participación de una variedad de actores y el involucramiento de alto nivel y la inclusión de los TEP-A que son procesos de examen técnico ligados a adaptación promovidos por el Grupo Africano, entre otros.

En el análisis de los debates de la ambición pre-2020 durante 2014 y 2015 se evidencia que el fortalecimiento de TEPs, el involucramiento de actores no estatales y privados y los eventos de alto nivel constituían lo que tanto la UE como EEUU llamaron "common ground". Sin embargo, estos aspectos no eran suficientes para otros subgrupos. Para ello se negoció la inclusión de los TEP-A por el Grupo Africano, la mención medios de implementación que planteó el LMDC que había presentado el "Proceso de Implementación Acelerada" (AIP, por sus siglas en inglés) como propuesta en financiamiento y tecnología y de la cual casi no puede percibirse nada en la decisión.

A pesar de que la ambición pre-2020 se haya incrementado en términos de alcance, en tanto hoy incluye casi todos los elementos, la incertidumbre sigue presente en la medida que los medios de implementación no son claros y los TEP-A no están muy claros cuando se los compara con los resultados que el mismo proceso tuvo en materia de mitigación.



Otro punto donde se puede medir el grado de incertidumbre del Régimen Climático Internacional es aquél referido al financiamiento. Tal como se dijo previamente, la cuestión del financiamiento climático pre y post 2020 ha sido y es un punto conflictivo que genera incertidumbre para donantes, dadas las condiciones macroeconómicas del Sistema Internacional, pero también genera incertidumbre para aquellos países vulnerables cuya acción climática -especialmente en adaptación- depende de dichos fondos. En este sentido, y particularmente hablando del GCF, desde Copenhague el BASIC está demandando alguna garantía y una hoja de ruta relativa a los 100 mil millones de dólares comprometidos -formalmente en Cancún- para los países en desarrollo.

Por último, en relación a la meta global de mitigación, podemos nombrar el bajo grado de ambición demostrado por los países desarrollados en relación al liderazgo que deben asumir según la Convención, pero también, respecto a lo acordado en el PK en su primer y segundo período de compromisos, y mucho más en París, donde ni siquiera se asumen compromisos cuantificados. Si bien los niveles de mitigación sugeridos por el IPCC se ubican entre un 25-40% para el año 2020, y entre 40 y 70% para 2050, esto se ha asociado a la lógica "top-down" y, por ende, no tuvo espacio en el Paquete de París.

Además, la coacción de los Estados Unidos en la ceremonia de clausura de la COP21 exigiendo a la Secretaría de la Convención cambiar la palabra "shall" por "should" en cuanto al liderazgo de los países desarrollados en la acción climática en el artículo 4.4 ha demostrado el costado más conservador y más reticente a asumir los costos de dicho liderazgo.

La emergencia del BASIC en las negociaciones climáticas internacionales incrementó los vínculos dentro del Régimen, favoreciendo la tercera fuerza identificada por Keohane y Victor. Desde la perspectiva de los autores, la existencia de vínculos en determinadas áreas conflictivas favorece la integración de un régimen internacional.

El incremento en la vinculación entre los principales actores del proceso de negociación se pudo ver al contrastar las demandas del BASIC en sus reuniones ministeriales con los resultados de las COP y del Acuerdo de París, manifiestos en la adopción de decisiones. A partir de esta contraposición fue posible observar que se dio un fuerte grado de vinculación en lo referido a la Plataforma de Durban. Durante sus reuniones de 2010 los ministros del BASIC expresaron que la Hoja de Ruta de Bali debía continuar siendo la base para las negociaciones (respetando asimismo el proceso de negociación en dos tramos: AWG-LCA por un lado, y el AWG-KP, por el otro). Sin embargo, en las reuniones ministeriales número 10 y 11 que tuvieron lugar en 2011, luego de la COP 17, dieron su apoyo a la Plataforma de Durban expresando que la reconocían como una oportunidad para alcanzar un Régimen Climático fortalecido, equitativo, inclusivo y efectivo. Así, la Plataforma estableció un alto grado de vinculación entre los EEUU, la UE y los BASIC, puesto que promovió un nuevo objetivo para el acuerdo que remplazaría al PK, con un proceso de negociación en una sola vía (el AWG-DPA o ADP) que también remplazaría al proceso anterior de dos vías, propuesto en la Hoja de Ruta de Bali.

Asimismo, el BASIC logró concretar importantes vínculos productivos (especialmente con la UE), al participar del delineamiento del II PCPK y al dar un mayor impulso político al GCF. En el primer caso, el BASIC ya se había posicionado en favor de una extensión del PK en su primera reunión de 2009. Asimismo, durante las reuniones del 2011 había declarado que su establecimiento era vital para un resultado positivo de la COP 17. En



este sentido, se enfoca el entendimiento entre la UE y los BASICs dado que, tal como hemos dicho con anterioridad, fue la UE la principal interesada en la extensión del PK por un conjunto de motivos entre los que se encuentran su propio proceso “top-down” de compromisos de mitigación, tanto como lo relativo al mercado de emisiones regional ETS y su relación con los mecanismos del PK.

Del mismo modo, el rol del BASIC también favoreció la creación del Mecanismo Internacional de Varsovia sobre Pérdidas y Daños asociados al Cambio Climático, a través de la demanda que hicieron en su reunión número 14, que tuvo lugar en 2013, para clarificar un mecanismo institucional que pueda resolver los problemas derivados de las pérdidas y daños, cuestión muy importante para los países en desarrollo. Una vez establecido el Mecanismo de Varsovia en la COP 19, el BASIC apoyó su creación dándole una bienvenida en la declaración conjunta de su reunión número 18, en el año 2014. A este respecto cabe destacar que no se trata de un tema especialmente relevante para ninguno de los países del grupo, pero constituye una moneda de cambio importante en las negociaciones con los pequeños Estados insulares y los países menos desarrollados (LDCs y SIDS).

Por otro lado, respecto del GCF, el grupo BASIC había demandado durante sus reuniones que se debía comenzar con la puesta en marcha del Fondo, urgiendo a los países desarrollados a capitalizar el mismo con recursos públicos. Dicha capitalización se acordó políticamente en la COP de Lima, en 2014, favoreciendo a la integración del Régimen. A su vez, también fue posible la jerarquización de la adaptación al igualarla con la mitigación en el ámbito financiero, dado que por estatuto, el GCF debe distribuir sus fondos 50/50 entre mitigación y adaptación. Estas cuestiones largamente reclamadas por los países en desarrollo, fueron alcanzadas en cierta medida como producto de un proceso de concesiones mutuas donde la UE y EEUU comprendieron que sin algún modo de financiamiento climático, la COP 21 no vería resultados posibles.

Otro aspecto relevante para el proceso de negociación fue la concreción del mecanismo REDD plus y en particular para Brasil. REDD plus es un programa de Naciones Unidas focalizado en la reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques, así como la búsqueda de incrementar la captura y conservación de carbono. El programa busca generar incentivos para que los países en desarrollo protejan sus recursos forestales, contribuyan a la reducción global de gases de efecto invernadero y sean recompensados por ello, mediante un mecanismo de pago por resultados. Durante las reuniones ministeriales de los países del BASIC que tuvieron lugar en 2013 este tema fue relevante, valorándolo como cuestión fundamental para el éxito de la COP 19. Para ello, se centraron en el apoyo financiero que debían otorgar los países desarrollados al mecanismo. Los países que asumieron un mayor liderazgo en este sentido fueron Estados Unidos, Noruega y el Reino Unido, quienes se comprometieron durante la COP 19 en aportar 280 mil millones de dólares para sostener el programa. La concesión del BASIC fue la aceptación de que los fondos pudieran provenir tanto de fuentes públicas como privadas, como así también que el GCF pueda aportar desde sus recursos.

El rol del BASIC en el régimen climático internacional: fragmentación o integración

De este modo, como balance general del rol que ocupó el BASIC en lo relativo a las tres fuerzas descritas por Keohane y Victor, podemos decir, en primer lugar, que éste refleja



los cambios acaecidos en el Sistema Internacional en términos del rol de las potencias medias (Bueno, 2013), el desplazamiento de otros actores previamente hegemónicos y la difusión del poder. En tal sentido se asienta el debate relativo al concepto de multipolarismo.

Afirmamos con Elodie Brun (2015) que el momento actual de las Relaciones Internacionales es calificado como multipolar en tanto el concepto remite a la difusión del poder aunque no puede explicarla. Esta incapacidad, aduce la autora, deviene de tres cuestiones: que la multipolaridad es asociada con la estabilidad en el sistema internacional y esto no es necesariamente así; que más que una situación real esconde las apetencias o aspiraciones de los poderes emergentes dado que el sistema sigue siendo asimétrico; y que no existen polos en el sentido apuntado durante la Guerra Fría dado que la política de los actores no atrae a nadie, es decir, no existen polos de atracción.

El régimen climático constituye un escenario de gran visibilidad internacional para mostrar, por un lado, los cambios acaecidos en el sistema que se reflejan en la estructura del triángulo que hemos descrito; pero por otro, evidencian que es Estados Unidos el que sigue volcando la balanza a favor de una u otra opción. En ausencia de la potencia hegemónica, Europa ofició como líder y pagó los precios necesarios cosechando como beneficios, las estructuras del régimen moldeadas -en gran parte- bajo sus designios. Sin embargo, esta construcción de poder "en ausencia de" encontró el límite de la voluntad política del mismo partido que había hecho del cambio climático su bandera de volver al juego internacional ostentando viejas victorias. En tal sentido, el único freno al liderazgo climático de los Estados Unidos no fue la UE ni el BASIC sino la propia política doméstica norteamericana. Incluso con estos límites, a partir de Copenhague, Estados Unidos imprimió cambios en las condiciones del régimen. Que el Paquete de París refleje la principal preocupación de la potencia de que China ingrese en condiciones de similitud con contribuciones climáticas que aportan paridad a los esfuerzos climáticos internacionales de China y Estados Unidos, manifiesta el poder de la potencia para delinear reglas de juego. No obstante, también refleja una realidad, el incremento en el poder de China.

Estados Unidos, a diferencia de Europa, no requiere reglas estrictas ni cumplimientos exégetas en el plano internacional para que estas permeen su andamiaje doméstico. Esa condición propia del modelo europeo ha visto la última luz en Dinamarca. Sin embargo, la UE, como parte del triángulo y fundador del régimen, tiene instrumentos de poder que utiliza y marcan los resultados de París. Las secciones del acuerdo en los documentos elaborados desde Ginebra reflejan con cierta claridad estos debates. La sección de cumplimiento ha perdido relevancia debido a lo previamente expuesto. Esto es, el desinterés de Estados Unidos y del propio BASIC de que el régimen adquiriera condiciones rígidas y punitivas. No obstante, las secciones de ciclos y de transparencia, principal interés de la UE para garantizar el no retroceso de los compromisos o contribuciones de EEUU y del BASIC; así como mover sus propios engranajes domésticos donde colinden 28 unidades, se han visto fortalecidas, incluso en relación con los seis elementos de Durban.

El reconocimiento del poder de Estados Unidos para mover la balanza a su favor no significa menoscabar el rol del BASIC ni de la UE. El problema manifiesto en este caso es que los intereses del BASIC, especialmente de China y de India, han sido más coincidentes con la mirada de EEUU que la de UE. La posición de ésta última buscaba



obligar al BASIC y a los EEUU a asumir compromisos de mitigación así como de financiamiento a otros países en desarrollo, que ninguno estuvo dispuesto a tomar para sí.

Ahora bien, nos preguntamos en qué sentido el régimen ha aportado estabilidad/contención al sistema internacional. Asimismo, nos interesa definir cómo han jugado la diversidad de intereses, la incertidumbre y la vinculación como fuerzas de integración o fragmentación del régimen, especialmente en relación con la emergencia del BASIC desde Copenhague.

Al respecto de la primera fuerza analizada, el año 2009 muestra el incremento en la diversidad de intereses en el régimen climático, tanto como producto de la aparición del BASIC como del rol de Obama en la Presidencia de los EEUU y su participación en la COP 15. Esta diversidad de intereses ha aportado en un primer momento fragmentación al régimen como se vio en la propia COP15, dado que obligó al triángulo a tener en cuenta que más allá de su poder conjunto, el sistema internacional más democratizado cuenta con otros actores, en este caso el ALBA, que estaban dispuestos a pagar el costo del no acuerdo. Sin embargo, tras pasado ese momento, el ALBA pasó a estar contenido por el LMDC, donde China e India ostentan un rol protagónico. Tras seis años de aquel episodio, el BASIC puede haber aportado integración al régimen en la medida en que los intereses contrapuestos de EEUU y la UE llevaban a un régimen de grandes jugadores donde los pequeños y medianos no tenían ninguna incidencia en las reglas de juego. Si bien no puede afirmarse que Brasil, China, India y Sudáfrica defiendan los intereses del mundo en desarrollo, sino los propios, existen ciertos aspectos comunes al interior del G77 más China que en París, sólo el BASIC pudo defender con eficacia, especialmente en materia de diferenciación, el corazón de la negociación climática.

En consecuencia, el BASIC ha reducido la incertidumbre del régimen en la medida que aceptó el nuevo esquema de INDCs/NDCs, precedidos por compromisos voluntarios, y se ha mostrado permeable a operar como un nexo entre la mesa de jugadores mayores y el mundo en desarrollo. Esto no significa que las incertezas no persistan en todos los elementos. Las diferencias políticas, económicas, sociales y geográficas, entre otras, al interior del mundo en desarrollo determinan que muchas veces los intereses de China puedan estar más cercanos a los de EEUU que a los de Somalia, Vietnam, o Uruguay. Allí es donde se configura un nuevo concepto de responsabilidades que puede asentarse sobre las responsabilidades históricas plasmadas por Brasil al momento de la firma del PK y que hoy son receptadas por distintos subgrupos de negociación al interior del régimen. Los emergentes no pueden tener sólo beneficios asociados con su poder, el poder incluye responsabilidades y esa es una verdad que las Relaciones Internacionales han sabido contar con cierta vehemencia. La horizontalidad y relativa libertad del sistema de contribuciones -al menos hasta que exista un marco de transparencia y ciclos- pueden no evidenciar los costos de dicho liderazgo. En ese sentido, la UE será el guardián de que todo el triángulo adquiera algún nivel de responsabilidad dentro del Régimen con el fin de alcanzar la meta global de temperatura.

Respecto a la última fuerza, el grado de vinculación que el BASIC favoreció mediante su interacción tanto con EEUU y la UE como con el G77, promovió la creación de lazos entre actores con intereses y posiciones extremas. Un ejemplo en tal sentido es REDD plus o el Mecanismo de Varsovia sobre Perdidas y Daños. En el primer caso, es un tema de principal interés para Brasil, por lo que el grupo lo tomó como parte de sus consignas. De esta manera, pujó por obtener financiamiento tanto de Europa como de EEUU para



este proyecto, bajo la consigna de que constituye un parámetro de cooperación internacional en la reducción de emisiones y captación y fijación de carbono sin que medien compromisos al respecto en términos de las emisiones históricas. Más bien, lo identifican como un modo "costo-efectivo" de mejorar el balance carbónico global mediante la lógica de servicios ambientales.

En el caso de las Pérdidas y Daños, si bien no es interés directo de ninguno de los países del BASIC, el grupo lo motorizó y operó como nexo entre las posiciones de SIDS y LDCs y la negativa tanto de EEUU como de la UE. Si bien no prosperó el mecanismo de compensación perseguido por las islas y los LDCs, se incluyó el Mecanismo de Varsovia que puede significar una instancia más de financiamiento y cooperación para estos grupos con algunos agregados en el Acuerdo, lo cual era impensado tiempo antes. Para el BASIC fue una moneda de cambio al momento de cerrar el acuerdo, pero se perdió CBDR en el camino como costo alto de la inclusión de las pérdidas y daños.

El concepto de complejo regimental de Keohane y Victor, especialmente aplicado al régimen climático permite ver algún punto medio en un continuum entre un conjunto de instituciones bien integradas y marcos regulatorio precisos y una serie de instituciones fragmentadas. Los autores manifiestan que la distribución de intereses explica por qué no pudo ver la luz una única institución, especialmente entre EEUU y la UE en su puja en ese continuum. En este sentido, el BASIC puede operar como balanceador o al menos puede ayudar a inclinar la balanza de un modo u otro, no dejando el tablero de juego librado a estos dos actores, que ya hemos dicho que tienen a su vez distinto peso. Por otra parte, el alto nivel de incertezas del régimen se manifiesta en que las Partes no quieran asumir compromisos, dado que ha prevalecido la lógica del *free rider* hasta el momento. También en este caso, la presencia del BASIC puede ayudar a que las incertezas sean menores en tanto ha legitimado con su accionar el nuevo capítulo de las contribuciones. Esto no significa que los actores que componen el triángulo puedan confiarse en estas certezas relativas incluso luego de París.

París dejó atrás los temores de Copenhague y el ALBA fue neutralizado, especialmente Nicaragua que a última hora intentó frenar el Acuerdo y Venezuela que mostró un costado extrañamente cooperativo sobre el final de la Conferencia con la Embajadora Salerno oficiando como moderadora del debate sobre preámbulo y presentando públicamente la INDCs de su país.

Debe reconocerse el amplio apoyo dado por las Partes al documento, tal como se ha visto en la Ceremonia de firma realizada por el Secretario General de las Naciones Unidas el 22 de abril en New York, en la cual 175 de las 197 Partes de la CMNUCC firmaron el documento. No obstante, y al igual que sucediera con el PK, el estado de ratificación presenta ciertas desconfianzas. Si bien Estados Unidos y China han acordado una pronta ratificación, especialmente en virtud del escenario electoral norteamericano, el cual cuenta con un alto potencial de dañar la legitimidad del Acuerdo en caso de que resulte ganador el candidato Donald Trump, hasta el momento, la entrada en vigor se encuentra lejana -en términos de los números necesarios-.

A su vez, si bien el Acuerdo ha sido bien recibido por muchos actores de la Comunidad Internacional que ven en el Paquete de París una esperanza, otros mostraron su reticencia y disconformidad con el resultado. En el segundo caso, se mencionan algunas organizaciones no gubernamentales que reclamaron la falta de ambición del Acuerdo y



la flexibilidad del esquema de contribuciones en un contexto en el que se esperaba –y se necesitaba– un mayor compromiso¹⁵.

No cabe dudas de que la COP21 fue un modelo de juego de fuerzas donde todos los actores midieron sus pesos relativos en relación a los intereses de actores grandes, medianos y pequeños que moldearon y condicionaron el resultado en la medida que la difusión del poder no sólo alcanza a las potencias medias o emergentes sino a un Sistema Internacional en movimiento.

Referencias

Aristegui, Juan Pablo (2012). «Evolución del principio "Responsabilidades comunes pero diferenciadas" en el régimen internacional del cambio climático». *Anuario de Derecho Público UDP*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales, pp. 585-611

Barriera López, A. (2010). «El papel de la UE en las negociaciones de cambio climático». *Cuadernos Europeos de Deusto*, Nº 42, pp. 41-57.

Brun, Élodie (2015). «Un mundo sin definición. Por qué el sistema no es multipolar», *Foreign Affairs Latinoamérica*, último acceso octubre de 2015, disponible en <http://revistafal.com/un-mundo-sin-definicion/>

Bueno, María del Pilar (2013). «Las potencias medias en la arquitectura climática global: la hibridación de la brecha Norte-Sur, en Austral». *Revista Brasileira de Estrategia y Relaciones Internacionales*, Programa Doctoral de Estudios Estratégicos Internacionales de la Universidad Federal de Río grande do Sul (PPGEEI/UFRGS), vol. 2, Nº 4, julio-diciembre, pp. 207-230.

Bueno, María del Pilar (2014). «La construcción de políticas climáticas europeas y su Internacionalización: desafíos pasados, actuales y futuros hacia 2020», *Cuadernos Europeos de Deusto*, Nº 51, pp. 123-157.

Fernández Egea, R. y Sindico, F. (2007). «El papel de la UE en la lucha contra el cambio climático: ¿líder en la política climática global?». *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Nº 14.

García Lupiola, A. (2009). «La política medioambiental de la Unión Europea ante el cambio climático. Medio Ambiente & Derecho». *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, Nº 18.

García Lupiola, A. (2011). «Novedades en la política europea de medio ambiente: el desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático en la estrategia Europa 2020». *Unión Europea Aranzadi*, Nº 6, pp. 45-54.

¹⁵ Tal es el caso de la organización Amigos de la Tierra, que afirmó que el Acuerdo carece de medidas precisas para luchar contra el calentamiento global y que la flexibilidad del artículo 4 es una carta blanca para continuar emitiendo. Ver en <http://www.tierra.org/los-paises-parecen-rendirse-en-la-lucha-contra-el-cambio-climatico/> y en <http://www.tierra.org/el-acuerdo-de-paris-una-farsa-en-la-lucha-contra-el-cambio-climatico/>. En este mismo tenor se encuentran algunas declaraciones de miembros de Greenpeace, quienes adujeron que si bien se valora positivamente el compromiso de casi 200 países para limitar a 1,5°C el aumento de la temperatura a nivel global, se alerta sobre el hecho de que el texto no fije los medios para lograrlo. Ver en <http://www.greenpeace.org/argentina/es/noticias/ACUERDO-COP21-Punto-de-partida-para-el-abandono-de-los-combustibles-fosiles-pero-con-compromisos-insuficientes-para-lograrlo/>



- Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S. (1988). *Poder e Interdependencia*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, R. O. y Victor, D. G. (2011). «The Regime Complex for Climate Change». *Perspectives on Politics*, Vol. 9, Nº 1, pp. 7-23.
- Krasner, S. (1989). *Conflicto estructural. El tercer mundo contra el liberalismo global*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Lopez Lopez, A. (2002). «La política medioambiental de la UE en materia de cambio climático». *Observatorio Medioambiental*, Vol. 5, pp. 163-191.
- Ovodenko, A. y Keohane, R. O. (2012). «Institutional diffusion in international environmental affairs». *International Affairs*, Vol. 88, Nº 3, pp. 523-541.
- Sodupe, Kepa (2003). *La Teoría de las relaciones internacionales a comienzos del siglo XX*. Bilbao: Universidad del País Vasco, Servicio Editorial.
- Pascual, Gonzalo (2015). *El rol del grupo BASIC en la arquitectura climática internacional*, tesina de grado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.
- Paterson, M. (2009). «Post-Hegemonic Climate Politics?» *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 11, pp. 140-158.
- Pérez de las Heras, B. (2013). «Beyond Kyoto: The EU's Contribution to a More Sustainable World Economy». *European Law Journal*, Vol. 19, Nº 4, pp. 577-593.
- Velo, Dario (2014). «Social Market Economy and the Future of European Unification». En Gil-Robles, José María; De Quadro, Fausto y Velo, Dario, *The European Union and Social Market Economy*, Cacucci Editore, Bari, pp. 3-33.



Anexo 1: Índice de Acrónimos

ADP: Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para la Acción Reforzada.

AIP: Proceso de Implementación Acelerada.

ALBA: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América.

AWG-DPA: Ver ADP.

AWG-KP: Grupo de Trabajo Especial sobre el Protocolo de Kioto.

AWG-LCA: Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo.

BASIC: Grupo formado por Brasil, Sudáfrica, India y China.

CBDR: Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

CH4: Metano.

CMB: Convención Marco sobre Biodiversidad.

CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

CO2: Dióxido de carbono.

COP: Conferencia de las Partes de la CMNUCC.

ETS: Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea.

EEUU: Estados Unidos.

G77+China: Grupo de los 77 y China.

GCF: Fondo Verde para el Clima.

GEI: Gas de efecto invernadero.

HFC: Hidrofluorocarbonos.

I PCPK: Primer período de compromisos del PK.

II PCPK: Segundo período de compromisos del PK.

INDC: Contribuciones nacionalmente determinadas previstas o que las Partes prevén realizar.

LDC: Países Menos Desarrollados.

LMDC: Like Minded Developing Countries.

MDL: Mecanismos de Desarrollo Limpio.

MEF: Foro sobre Energía y Clima de las Mayores Economías del Mundo.

MRV: Monitoreo, Revisión y Verificación.

N2O: Óxido Nitroso.

NDC: Contribuciones nacionalmente determinadas.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

OCDE-CPI: Índice de precios al consumidor de la OCDE.



OMC: Organización Mundial del Comercio.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

PD: Países desarrollados.

PED: Países en desarrollo.

PFC: Perfluorocarbonos.

PK: Protocolo de Kioto.

REDD plus: Mecanismo de Reducción de las Emisiones por Deforestación y Degradación de los bosques.

SF6: Hexafluorocabono de azufre.

SIDS: Small Island Developing Countries (Pequeños Estados Insulares en Desarrollo).

TEP: Proceso de examen técnico de acciones con alto potencial de mitigación.

UE: Unión Europea.