

# El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre la arquitectura climática internacional?

**MARÍA DEL PILAR BUENO RUBIAL\***

## RESUMEN

Este artículo propone un debate desde enfoques teóricos de las Relaciones Internacionales acerca de la arquitectura climática internacional. Para ello se vale de los aportes del constructivismo, especialmente en la mirada de Alexander Wendt, analizando el proceso de construcción del Acuerdo de París como nueva idea.

La arquitectura climática internacional pergeñada en Río de Janeiro y profundizada en Kioto estuvo signada por cuatro lógicas que reproducían las condiciones del Sistema Internacional: el estado-centrismo, la brecha climática Norte-Sur, la confianza en el rol de los mecanismos de mercado y el liderazgo de la Unión Europea en ausencia de Estados Unidos desde Kioto.

El fracaso de la Conferencia de Copenhague mostró el desgaste de las cuatro lógicas como producto de la crisis del liderazgo europeo, la búsqueda de protagonismo de Estados Unidos y la emergencia de las potencias medias hibridando la brecha Norte-Sur.

El Acuerdo de París evidencia una nueva idea de la arquitectura climática internacional que se manifiesta en la mayor participación de actores no tradicionales, la extensión de los compromisos de mitigación, la consolidación de un liderazgo triangular —Unión Europea-Estados Unidos-grupo BASIC— y la interpelación relativa a los mecanismos de mercado.

De este modo, se debate si el Acuerdo puede ser analizado como un primer paso hacia una cultura climática kantiana pos carbónica.

## PALABRAS CLAVE

Arquitectura climática internacional; Acuerdo de París; liderazgo; actores; compromisos.



## TITLE

The Paris Agreement: a new idea about the international climate architecture?

## ABSTRACT

This article proposes a debate from theoretical approaches of International Relations about the international climate architecture. It is based on the constructivist approach, especially from the perspective of Alexander Wendt, to analyse the process of construction of the Paris Agreement as a new idea.

The international climate architecture developed in Rio de Janeiro and deepened in Kyoto was characterized by four logics that reproduced the conditions of the International System: the state-centrism, climate North-South gap, the confidence in the role of market mechanisms and the leadership of the European Union in the absence of the United States from Kioto.

The failure of the Copenhagen Conference showed the wear of the four logics as a result of the crisis of European leadership, the pursuit of US leadership and the emergence of the middle powers hybridizing the North-South gap.

The Paris Agreement evidences a new idea of international climate architecture manifested in the increased participation of non-traditional actors, the extent of mitigation commitments, the consolidation of a triangular leadership —European Union-United States-BASIC group— and the relative interpellation on market mechanisms.

## KEYWORDS

Climate international architecture; Paris Agreement; leadership; actors; commitments.

**\* María del Pilar BUENO RUBIAL**, Doctora en Relaciones Internacionales. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de la Argentina. Profesora de grado y de posgrado de la Universidad Nacional de Rosario, Universidad Nacional de Entre Ríos y Universidad Nacional de La Plata. Negociadora de cambio climático por la República Argentina. Correo electrónico: pilar-bueno@hotmail.com

## Introducción

El cambio climático es uno de los principales desafíos de nuestra época. Esto ha sido reconocido tanto por el saber científico, manifiesto especialmente en los informes del Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC), como recientemente por la mayoría de los líderes que participaron de la apertura de la vigésimo primera Conferencia de las Partes (COP 21) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC) en París.

La UNFCCC, suscrita en la mítica Cumbre de Río de Janeiro de 1992, constituye el principal bastión de la arquitectura climática internacional. La Convención ha sido implementada por: el Protocolo de Kioto (KP), acordado en la COP 3 de 1997, la enmienda de Doha al KP de 2012 y el reciente Acuerdo de París, adoptado en la COP 21. Además, el andamiaje climático multilateral se compone de una gran cantidad de decisiones de la COP por las cuales se crean órganos subsidiarios y arreglos institucionales relativos a los denominados "elementos" que componen el Acuerdo de París y la Decisión 1/CP.21: mitigación, adaptación, financiamiento, desarrollo y transferencia de tecnología, construcción de capacidades y transparencia de la acción y del apoyo.

Cabe mencionar que las pérdidas y daños incluidas en el Acuerdo de París no formaban parte de los "building blocks" diseñados en Bali (COP 13)<sup>1</sup> ni de la Decisión 1/CP.17 acordada en Durban en la COP 17 que enumera los seis elementos precedentes y el mandato de negociación del nuevo acuerdo. No obstante, las pérdidas y daños fueron una de las principales preocupaciones de dos de los grupos de negociación, la Alianza de pequeños Estados insulares (AOSIS) y de los Países Menos Desarrollados (LDCs), que procuraron su inclusión<sup>2</sup>.

El objetivo de la Convención es estabilizar la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera, evitando que se produzca una interferencia antropogénica peligrosa en el sistema climático y promover que dicho nivel se alcance en un tiempo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente y que la producción de alimentos no se vea amenazada (art. 2, UNFCCC). En tal sentido, el propósito del Acuerdo de París es fortalecer la implementación de la Convención, reflejando la equidad y las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las respectivas capacidades a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.

Ahora bien, la interpretación del propósito y de las responsabilidades derivadas del mismo han variado y mudan ostensiblemente dependiendo del actor y del enfoque teórico desde el cual se analice.

Este artículo propone un debate entre distintas teorías y enfoques de las Relaciones Internacionales acerca del proceso de construcción del Acuerdo de París como nueva idea de la arquitectura climática, a partir de la interacción entre los ajustes en la estructura del

<sup>1</sup> La hoja de ruta de Bali estableció cinco "building blocks" o categorías, a saber: visión compartida, mitigación, adaptación, tecnología y financiamiento. En este respecto, se legitimó un cambio significativo, en la medida que se amplió la base de implementación, previamente centrada en la mitigación, a una multiplicidad de facetas.

<sup>2</sup> La tabla contenida en el Anexo I incluye una breve identificación de los grupos de negociación al interior de la UNFCCC, su conformación y el año en el que comenzaron a operar en conjunto.



sistema internacional y las ideas de los actores intervinientes en el proceso. De los enfoques teóricos ensayados, nos valemos de los aportes del constructivismo de las Relaciones Internacionales, especialmente en la mirada de Alexander Wendt.

De este modo, el desarrollo del artículo se divide en cuatro apartados.

En la primera parte se indaga distintos enfoques teóricos y se justifica la elección del constructivismo para abordar el objetivo.

En la segunda parte, se estudian las lógicas de la arquitectura climática internacional desde la firma de la Convención hasta la celebración de la COP 15 en la ciudad de Copenhague.

En la tercera sección se examina el fracaso de la Cumbre de Copenhague y el desgaste de las cuatro lógicas mencionadas, manifiesto en la crisis del liderazgo europeo, la búsqueda de protagonismo de Estados Unidos y la emergencia de las potencias medias del grupo BASIC.

En la cuarta parte se analiza lo que hemos denominado como una nueva idea del acuerdo y de la arquitectura climática internacional, evidenciado en la mayor participación de actores no tradicionales, la extensión de los compromisos de mitigación a través de las “contribuciones nacionalmente determinadas” (NDC), la consolidación de un liderazgo triangular —Unión Europea-Estados Unidos-grupo BASIC— y la interpelación relativa a los mecanismos de mercado.

## 1. Enfoques teóricos en pugna en el análisis de la arquitectura climática internacional

La teoría de los regímenes, tanto en su versión institucionalista liberal como realista, ha sido uno de los enfoques teóricos más utilizados para analizar la arquitectura climática global. Lo cual ha derivado en una serie de debates acerca de la efectividad<sup>34</sup> del régimen y su robustez

<sup>3</sup> Hasenclever, Meyer y Rittberger definen a la efectividad como la cualidad por la cual sus miembros se mueven por sus normas y reglas, es decir, si el régimen alcanza los objetivos propuestos. En cuanto a la robustez, aluden a la permanencia en el poder de las instituciones internacionales, frente a los cambios y desafíos que deben enfrentar, ver en HASENCLEVER, Andreas et al., “Las teorías de los Regímenes Internacionales” en *Foro Internacional*, México D.F., El Colegio de México, n° 158, octubre-diciembre de 1999, ps.499-526.

<sup>4</sup> La cuestión de la efectividad de los regímenes ha sido recogida en una gran cantidad de obras, entre ellas: HAAS, Peter et al. (eds), *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*, MIT Press, Cambridge, 1993; YOUNG, Oran (ed.), *The Effectiveness of International Environmental Regimes: Causal Connections and Behavioral Mechanisms*, MIT Press, Cambridge, 1999; YOUNG, Oran, “Determining regime effectiveness: A comment on the Oslo-Potsdam solution” en *Global Environmental Politics*, vol. 3, n° 3, 2003, ps. 97–104; STOKKE, Olav, “The Interplay of International Regimes: Putting Effectiveness Theory to Work”, Report n° 14, Nansen Institute, Lysaker, Noruega, 2001; STOKKE, Olav, “Boolean Analysis, Mechanisms, and the Study of Regime Effectiveness” en UNDERDAL, Arild, YOUNG, Oran, *Regime consequences: Methodological challenges and research strategies*, Holanda, Kluwer, Dordrecht, 2004, ps. 87–120; MILES, Edward, et al. (eds.), *International Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*, MIT Press, Cambridge, 2002; UNDERDAL, Arild, “Determining the Causal Significance of Institutions: Accomplishments and Challenges in Institutions and Environmental Change”, en YOUNG, Oran et al., *Institutions and Environmental Change*, MIT Press, Cambridge, 2008, ps. 49–78; ANDRESEN, Steiner; WETTESTAD, Jorgen, “Case Studies of the Effectiveness of International Environmental Regimes in Regime Consequences”, The Fridtjof Nansens Institute, FNI Report 19/2001: [www.fni.no/pdf/FNI-R1901.pdf](http://www.fni.no/pdf/FNI-R1901.pdf) [Consultado el 15 de marzo de 2016]; RINGQUIST, Evan y KOSTADINOVA, Tatiana, “Assessing the effectiveness of international environmental agreements: The case of the 1985 Helsinki Protocol” en *American Journal of Political Science*, vol. 49, n° 1, Enero 2005, ps. 86–102.

en relación a otros regímenes<sup>5</sup>. Oran Young<sup>6</sup> avanzó sobre el concepto de efectividad aplicado a los regímenes ambientales, afirmando que se trata de un concepto abstracto y concluyendo, entre otras cuestiones, que los regímenes ambientales son dinámicos —en respuesta a las críticas relativas al énfasis de esta teoría en los factores estáticos— y que el diseño de los regímenes es determinante para su efectividad.

Sobre la base de éste y otros análisis, algunos actores del Sistema Internacional han sostenido que una de las causales de que el régimen climático pierda efectividad, entendida como el incumplimiento de su propósito, es la falta de flexibilidad. Para éstos actores, la estructura de poder del sistema ha cambiado y el régimen, especialmente la Convención, no refleja esta transformación a través de su estructura rígida de anexos, dividiendo al mundo entre países desarrollados y en desarrollo y por ende, con y sin responsabilidades vinculantes de reducción de emisiones. Esta ha sido la posición de grupos de negociación como el Umbrella, el Grupo de Integridad Ambiental y la Unión Europea, es decir, los principales grupos compuestos por países desarrollados.

Es innegable que ha habido cambios en la estructura del Sistema Internacional y que estas transformaciones han hecho más heterogénea la construcción de posiciones al interior del mundo en desarrollo. La hibridación de la brecha Norte-Sur climática ha dado lugar a debates álgidos acerca de cómo alcanzar un nuevo equilibrio de la acción climática, procurando que los grandes emisores que son países en desarrollo reduzcan sus emisiones, a la vez que se reconozca su derecho al desarrollo y la prioridad que tiene la erradicación de la pobreza y del hambre.

A esta transformación se adiciona otro aspecto que pone en jaque la efectividad del régimen climático, es decir, la necesidad de reconocer la emergencia de los actores subnacionales y no estatales, denominados actores no tradicionales, cuestionando la lógica estado-céntrica de las instituciones internacionales.

Para hacer frente al debate relativo a la participación de otros actores diferentes al Estado Nación, se han utilizado distintos conceptos, como por ejemplo el de gobernanza, que se distancia de nociones con las cuales ha estado original y naturalmente emparentada, como gobierno y gobernabilidad, en la medida que se vincula a la acción de gobernarse y por ende, a quien participa de dicha acción. La gobernanza implica nuevas formas de pensar la interacción gobierno-sociedad en tanto se reflexiona sobre la menor efectividad y alcance del Estado para satisfacer las crecientes demandas sociales<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> El concepto de régimen internacional encuentra dos definiciones tradicionales, a través de Stephen Krasner por un lado, y Robert Keohane y Joseph Nye por el otro. Krasner 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 afirman que se trata de "procedimientos, normas o instituciones para ciertas clases de actividades" que crean o aceptan los gobiernos para regular y controlar las relaciones transnacionales e interestatales, ver en KEOHANE, Robert, NYE, Joseph, *Poder e Interdependencia*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988; KRASNER, Stephen, *Conflicto estructural. El tercer mundo contra el liberalismo global*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1989. lo expuesto, Esto demuestra que el cambio en el sistema internacional tendras, ya sea por la fuerza, por falta de legitimida

<sup>6</sup> YOUNG, Oran, "Effectiveness of international environmental regimes: existing knowledge, cutting-edge themes, and research strategies", PNAS Early Edition, vol. 108, nº 50, 2011: <http://www.pnas.org/content/108/50/19853>. [Consultado el 20 de marzo de 2016]

<sup>7</sup> Ampliar en BUENO, María del Pilar, "La incorporación de la gobernanza a la agenda latinoamericana", en



La perspectiva de la gobernanza aplicada a las agendas ambientales ha sido interpretada por autores de otras escuelas teóricas de las Relaciones Internacionales como Kenneth Abbott<sup>8</sup> quien utiliza el concepto de gobernanza sustentable privada, mientras Robert Falkner<sup>9</sup> recurre a la noción de gobernanza ambiental privada. Por su parte, Harriet Bulkeley y Heike Schroeder<sup>10</sup> ponen atención en las ciudades, responsables del mayor porcentaje de las emisiones globales, así como especialmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático.

Ahora bien, el involucramiento de dichos actores no siempre constituye una garantía de ampliación de la base democrática, sino que en algunos casos se busca legitimar un nuevo *status quo* del sistema internacional. En tal sentido, esta visión de flexibilidad sigue encubriendo “agendas silenciadas”, en palabras de Susan Strange<sup>11</sup>, y reivindicaciones de actores desfavorecidos en el sistema internacional, especialmente pertenecientes al mundo en desarrollo.

En consecuencia, la noción de gobernanza ofrece la oportunidad de analizar el involucramiento de actores no tradicionales en comparación con la de régimen internacional donde si bien se reconoce la creciente participación de dichos actores, el foco sigue siendo la acción estatal y, en este caso, en ciertas instituciones internacionales que buscan promover la cooperación climática internacional. Sin embargo, la gobernanza puede encubrir aspectos que la lógica estado-céntrica no ha resuelto, como la justicia climática.

La cuestión de la justicia climática se vincula con el concepto de ambición climática, que envuelve tanto un resultado colectivo en relación con el propósito de la Convención, como un resultado individual que es interpretado de distintos modos. Para algunos, la ambición individual debe estar relacionada con las responsabilidades históricas, mientras que para otros, con las capacidades actuales de contribuir. Además, distintas organizaciones y centros han ensayado propuestas para medir las responsabilidades y la justicia climática, como por ejemplo, el concepto de fair share<sup>12</sup> elaborado por organizaciones no gubernamentales en base a datos del Stockholm Environment Institute.

A su vez, el concepto de arquitectura, en mayor medida empleado en el análisis del sistema financiero internacional, permitiría evidenciar las dinámicas transnacionales o lo que

---

*Comentario Internacional*, Quito, n° 13, 2013c, ps. 175-188.

<sup>8</sup> ABBOTT, Kenneth, “Engaging the public and the private in global sustainability governance” en *International Affairs*, vol. 88, n° 3, 2012, ps. 543-564.

<sup>9</sup> FALKNER, Robert, “Private Environmental Governance and International Relations: Exploring the Links Global Environmental Politics” en *Global Environmental Politics*, vol. 3, n° 2, mayo, 2003, ps. 72-87; FALKNER, Robert, “Global environmentalism and the greening of International Society”, en *International Affairs*, London, The Royal Institute of International Affairs, vol. 88, Nro. 3, 2012, ps. 503-522.

<sup>10</sup> BULKELEY, Harriet y SCHROEDER, Heike, “Governing Climate Change Post-2012: The Role of Global Cities” en *Tyndall Working Paper*, n° 123, Londres, Octubre, 2008.

<sup>11</sup> STRANGE, Susan, “Cave! Hic Dragons. A critique of regime analysis” en *International Organization*, The Massachusetts Institute of Technology, vol. 2, n° 36, primavera 1982.

<sup>12</sup> Para ampliar ver Plataforma elaborada por las organizaciones Friends of the Earth, Jubilee South Asia Pacific Movement on Debt and Development a partir del trabajo del Stockholm Environment Institute: <http://www.climatefairshares.org> [consultado en julio de 2016]

Kal Raustiala señala como redes transgubernamentales<sup>13</sup>, que desde su perspectiva suplementan y no suplen las herramientas del Derecho Internacional que devienen del institucionalismo liberal.

Por otra parte, la teoría de los regímenes, desde el institucionalismo liberal, postula que el fin primario de los regímenes internacionales es morigerar la anarquía internacional. El régimen climático, sus propósitos y principios, en particular el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (CBDR), constituyó un modo de interpretar el camino para cumplir el propósito donde los países desarrollados debían tener el liderazgo tanto en materia de reducción de emisiones como de provisión de medios de implementación para que los países en desarrollo pudieran generar sus propias acciones climáticas. Esta lectura fue enriquecida por el principio de responsabilidades históricas, originalmente enunciado por Brasil en el contexto de negociación del Protocolo de Kioto y luego enarbolado por China e India. A su vez, esta mirada fue compatible, hasta 2009, con el liderazgo europeo del régimen, en la medida que los países europeos estuvieron dispuestos a pagar los costos de reducir emisiones y financiar acciones climáticas en países en desarrollo. Todo esto a cambio de liderar la transición hacia una economía y una sociedad de bajas emisiones, mientras hubiera modos costo-efectivos de llevar adelante este liderazgo, tales como los mecanismos de mercado. En particular se hace referencia al EU-ETS (*Emissions Trading System*) de la Unión Europea.

La dificultad para la entrada en vigor del Protocolo de Kioto que requirió intercambios por parte de la Unión Europea hacia Rusia<sup>14</sup> y la ausencia temprana de Estados Unidos mostraron las dificultades del documento como modo de implementar la Convención y de otorgar continuidad a la lectura del principio de CBDR amparada en la diferenciación estricta entre países desarrollados y en desarrollo.

Por otra parte, los cambios en la estructura de poder mundial dieron crédito a las críticas de Estados Unidos respecto a la marginación primigenia de otros actores relevantes, como China e India, de los compromisos cuantitativos de reducción de emisiones bajo el KP.

A partir del arribo de George W. Bush a la Presidencia de Estados Unidos, quedó de manifiesto que el hecho de que toda la carga estuviera depositada en los países desarrollados ya no era admisible. En este contexto, los mecanismos de mercado no constituyeron un incentivo lo suficientemente eficaz como para tentar la participación de Estados Unidos en el KP.

A su vez, dicho país ha sido muy crítico con la Convención argumentando que es un régimen ineficiente y poco robusto<sup>15</sup>, en comparación con otros regímenes como el Protocolo de Montreal<sup>16</sup>. Se ha dicho que este último ha cumplido con su propósito en la medida que si

---

<sup>13</sup> RAUSTIALA, Kal, "The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law" en *Virginia Journal of International Law*, vol. 43, 2002.

<sup>14</sup> La UE debió intercambiar con Rusia el reconocimiento como economía de mercado para destrabar su ingreso a la OMC por la ratificación del KP por este país. De este modo se alcanzaría el 55% de emisiones requeridas para su entrada en vigor.

<sup>15</sup> HASENCLEVER, Andreas *et al.*, "Las teorías de los Regímenes Internacionales", *op.cit.*

<sup>16</sup> El Protocolo de Montreal modifica la Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono cuyo propósito es proteger la capa de ozono reduciendo la producción y el consumo que ocasionan el agotamiento de la capa



bien se reconoce una diferenciación entre países desarrollados y en desarrollo (denominados países A5 y No-A5, respectivamente, por el artículo 5 del Protocolo) ha contemplado acciones concretas para todas las Partes con un cronograma estricto y no sólo para un conjunto de estados.

De igual modo, si se analizan los resultados del régimen climático desde una perspectiva estrictamente liberal ligada al cumplimiento del propósito de la Convención, el pico de emisiones ha sido alcanzado por diversos países desarrollados. Además, la cooperación climática ha ido en aumento y es multidimensional dado que no solo atiende a la mitigación sino a las acciones de adaptación, financiamiento, tecnología y construcción de capacidades. Asimismo, los arreglos institucionales climáticos se han incrementado y se han generado oportunidades para la creación de marcos normativos e institucionales en los estados parte. Sin embargo, la ciencia ha demostrado que estos esfuerzos son insuficientes y que las emisiones continúan aumentando.

Desde una óptica realista, el régimen climático puede interpretarse como una manifestación del liderazgo europeo en ausencia de Estados Unidos. Si bien Estados Unidos tuvo un rol relevante en algunos momentos específicos, el régimen ha sido moldeado por la Unión Europea, especialmente tras la defección involuntaria que significó el Protocolo de Kioto para los Estados Unidos, bajo la perspectiva de Robert Putnam<sup>17</sup>.

Por su parte, la teoría de la estabilidad hegemónica<sup>18</sup> justifica la existencia del régimen como una manifestación del hegemon, quien le da al régimen características de robustez y eficacia en la medida que éste satisface sus propios intereses. Esto ha sucedido con la Unión Europea que ha moldeado al régimen climático de acuerdo a sus necesidades, tanto en la relación/rivalidad con Estados Unidos, como entre los propios Estados europeos. De hecho, desde el momento en que Estados Unidos estuvo interesado en disputar ese liderazgo, con la Presidencia de Barack Obama, las reglas del régimen y la interpretación sobre sus principios y propósito se sometieron a un proceso de turbulencia y mutación.

Este debate se ha cristalizado en las miradas “*top-down*” —de arriba a abajo— y “*bottom-up*” —de abajo a arriba— del régimen climático que son fácilmente identificables con momentos específicos y liderazgos. De 1992 a 2009 el liderazgo europeo plasmó su mirada “de arriba a abajo” con compromisos de mitigación establecidos desde el régimen para los estados como se evidenció en el KP para los países desarrollados. El compromiso internacionalmente asumido le permitió a la Unión Europea distribuir el peso de su liderazgo interna-

---

de ozono.

<sup>17</sup> Se alude a la defección involuntaria en relación al retiro de la firma del Protocolo de Kioto por parte de la administración Bush, el cual había sido negociado por su predecesor Bill Clinton. Robert Putnam, en su análisis de las mesas nacional e internacional en distintas negociaciones, explica la diferencia entre la defección voluntaria y la involuntaria del negociador principal, especialmente ante un proceso de ratificación. En el caso de la defección voluntaria, el negociador principal retrocede como producto de la ausencia de disposiciones que obliguen al estado que representa a finalizar el proceso de ratificación. Mientras que la defección involuntaria alude a la imposibilidad o incapacidad del negociador de cumplir con su promesa realizada en la mesa internacional, como producto del fracaso de la ratificación en la mesa nacional, ver en PUTNAM, Robert, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games” en *International Organization*, n° 42, 1988, ps. 427–460.

<sup>18</sup> Ver en GILPIN, Robert, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, 1987 y KEOHANE, Robert, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, 1984.

cional autoinvocado hacia sus estados parte a través de un sistema solidario de reducción de emisiones, con un rol relevante del mercado y movido por algunos actores que tuvieron un rol prioritario como Alemania y Gran Bretaña. Mientras que otros estados oficiaron como ralentizadores de los compromisos climáticos comunitarios, especialmente de Europa del Este, como Polonia, República Checa y en menor medida, Hungría y Rumanía<sup>19</sup>.

Ahora bien, al momento en que Estados Unidos estuvo dispuesto a irrumpir en la interpretación europea del régimen se cuestionó este modo como el más eficiente, adhiriendo a una lectura del régimen donde cada Estado establece lo que puede y quiere hacer a partir de las contribuciones nacionalmente determinadas (NDCs) como vehículo de la acción climática. Esta nueva interpretación de la acción climática a través de las NDCs se cristalizó en el Acuerdo de París. Para que esto sea posible, la alianza entre Estados Unidos y el grupo BASIC se sostuvo desde Copenhague hasta París con distintos momentos y matices<sup>20</sup>.

Desde otra mirada, el constructivismo cuestiona el materialismo evidenciado en las miradas realistas y liberales y se concentra en elementos ideacionales, procurando demostrar que la importancia de los aspectos materiales y su capacidad para construir poder radica en las ideas que los sustentan. En consecuencia, más allá de su condición material, las instituciones en el pensamiento de Alexander Wendt<sup>21</sup> constituyen un set relativamente estable o una estructura de identidades e intereses. Se trata de entidades cognitivas cuya existencia se encuentra indefectiblemente ligada a las ideas construidas por los actores.

Asimismo, el constructivismo puede aportar otros instrumentos de análisis en relación al debate sobre la efectividad y la robustez de las normas climáticas internacionales, así como a la participación de actores no tradicionales. Mientras que el neoinstitucionalismo responde a la interpelación sobre la falta de efectividad de las instituciones basándose en la fragmentación de los Acuerdos Ambientales y en la policefalia del poder climático<sup>22</sup> global, el constructivismo permite ver que la omisión y el incumplimiento de las normas ambientales se encuentran internalizados como intereses e ideas de la sociedad internacional y por ende, institucionalizados.

Alexander Wendt reconoce distintas razones por las cuales se incumplen las normas, ya sea por la fuerza, por falta de interés o de legitimidad lo cual se vincula con la internalización de las normas y a su teoría de las tres culturas de la anarquía internacional. El autor señala la dificultad de que una cultura internalizada y por ende, legítima, se pierda. Esto demuestra que el cambio en el sistema internacional tendría un carácter sucesivo<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Ver en BUENO, María del Pilar, "La construcción de políticas climáticas europeas y su Internacionalización: desafíos pasados, actuales y futuros hacia 2020" en *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 51, 2014.

<sup>20</sup> Los matices tienen que ver con la relación de Estados Unidos con cada uno de los países del BASIC que es sustancialmente distinta, así como de los BASIC entre sí, especialmente entre China e India.

<sup>21</sup> WENDT, Alexander, "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics" en *International Organization*, Cambridge, Cambridge University Press, vol. 46, nº 2, 1992, ps. 391-425.

<sup>22</sup> BUENO, María del Pilar, "El cambio climático y el advenimiento de una cultura kantiana: estructura y dinámica del Sistema Internacional" en *Revista Estudios Internacionales de la Complutense*, vol. 17, 2013a, ps. 11-29.

<sup>23</sup> Wendt explica la existencia de tres tipos de culturas en el contexto de la anarquía internacional —hobbesiana, lockeana y kantiana—, ligadas a la percepción de los actores de sí mismos y del resto. Esto motiva que las normas se cumplan o incumplan por coerción, por interés o por considerarlas legítimas, dependiendo de la cultura a la cual se haga referencia. De este modo, no necesariamente el sistema internacional se moverá de una





Se parte del presupuesto de que el cambio climático requiere un cambio social que incluye modificaciones en los hábitos de consumo y producción, así como en los modos de vida desde una mirada de supervivencia. Esto no estaría dado por el fortalecimiento de los regímenes existentes ni por la creación de instituciones nuevas —en un sentido material—, sino por la internalización de una cultura climática kantiana.

En consecuencia, la anarquía climática internacional constituye una construcción de la sociedad internacional evidenciada en el plano climático en la ausencia de un poder supremo que administre las emisiones y establezca prioridades y modos de adaptarse a los efectos adversos del cambio climático. Esta construcción deviene del interés de algunos actores de legitimar/institucionalizar cambios del sistema internacional en la arquitectura climática que favorecen la reducción de sus compromisos internacionales.

De este modo, distintos actores puján por institucionalizar diferentes ideas acerca de la arquitectura climática. Motivo por el cual, la negociación del nuevo acuerdo tuvo varios intentos fallidos hasta París, donde una nueva idea se consensuó, aunque aún no se puede afirmar si la misma se ha institucionalizado.

Tanto la estructura de poder del Sistema Internacional como los actores y sus dinámicas han cambiado. Sin embargo, las transformaciones de la arquitectura climática de 1992 a 2009 no acompañaron tales mutaciones. De este modo, en 2009 se abrió un juego de fuerzas entre actores con distintos pesos por condicionar las reglas. El logro del Acuerdo de París radica en interpretar estos cambios y ofrecer una transformación de la arquitectura aceptable para todas las Partes. No obstante, su legitimidad depende también de su efectiva capacidad para evitar interferencias antropogénicas peligrosas e irreversibles en el sistema climático en el tiempo que requiere la naturaleza —incluyendo a la humanidad— para adaptarse y migrar hacia una sociedad de bajas emisiones.

## 2. Lógicas de la arquitectura climática internacional (1992-2009)

La Convención y el Protocolo de Kioto reprodujeron la condición estado-céntrica de las otras Convenciones de Río y gran parte de los documentos de Naciones Unidas de esta época. En tal sentido, son las Partes —los estados— quienes tienen compromisos diferenciados y participan de las decisiones en la UNFCCC, mediante su representación en las COP, en los órganos subsidiarios y en otros arreglos institucionales que forman parte de la Convención.

Desde la primera COP, realizada en Berlín en 1995, el debate osciló en torno a cómo implementar la Convención, principal interrogante de las dos décadas de desarrollo de la arquitectura climática internacional. En concreto, el contenido del proceso de implementación llevado a cabo por los estados parte se condensa en cuatro preguntas básicas relativas a la acción climática: quién, cómo, cuándo y por qué.

Los países en desarrollo reunidos en el Grupo de los 77, aunque con divergencias entre

---

cultura hobbesiana a una lockeana y/o a una kantiana. Más bien hace hincapié en la naturaleza conservadora de la cultura. Sin embargo, afirma que si bien no hay garantía de que el sistema se mueva hacia adelante, el autor considera que no lo hará hacia atrás. Ver en WENDT, Alexander, *Social theory of international politics*, Cambridge University Press, 1999, Cambridge, p. 250.

sí en virtud de su heterogeneidad, han apoyado una lectura del principio de CBDR plasmado en la estructura de anexos de la Convención habilitando compromisos diferenciados en una visión binaria del mundo. En tal sentido, durante este período, se comprendió el “*quién*” a partir del artículo 3.1 de la Convención que plasma el liderazgo que deben tener los países desarrollados en la acción climática, tanto en la mitigación como en la provisión de medios de implementación para que los países en desarrollo puedan desarrollar sus propias acciones climáticas. Esta lectura del CBDR comenzó a ser cuestionada por Estados Unidos especialmente desde el Protocolo de Kioto.

Las lecturas del principio de CBDR no sólo conllevan el *quién* debe actuar sino el *por qué debe hacerlo*. La lectura más radical del principio de responsabilidades ha sido el principio de responsabilidades históricas, sostenido por el grupo BASIC. Mientras que Estados Unidos, otros países del grupo Umbrella y la Unión Europea han mantenido que se trata de un principio que ha perdido validez, debiendo mutar de la interpretación de las responsabilidades a las capacidades<sup>24</sup>.

A pesar del cuestionamiento por parte de Estados Unidos al *quién* concentrado en los países de los Anexos I y II de la Convención, el liderazgo europeo en esta fase facilitó la continuidad de esta lectura binaria. Dicho liderazgo se construyó desde el plano comunitario hacia el multilateral en el contexto de expansión de la Unión y de su condición particularmente heterogénea. Si bien la Unión Europea podía compartir con Estados Unidos el interés de que China participe reduciendo emisiones, a diferencia de éste, las reglas promovidas mediante los compromisos obligatorios de la Convención le permitieron organizar los esfuerzos entre sus propios estados miembros sobre la base de una lectura propia del principio de CBDR<sup>25</sup>. De hecho, en el proceso de internalización comunitario del compromiso de reducción asumido en el KP —8% solidario a valores de 1990—, gran parte del peso de la acción climática se localizó en ciertos estados que siguen siendo los mayores emisores de la Unión. Con lo cual, colocar la carga fuera de la Unión como una obligación multilateral extra comunitaria, le permitió a la Unión sostener su liderazgo y comprometer a los estados que fueron ingresando en el proceso de integración a asumir compromisos futuros en un reparto solidario.

Por otra parte, el mercado europeo de emisiones ha sido un pilar para el cumplimiento de los compromisos de reducción de emisiones, como parte del *cómo*. Dicho rol fue neurálgico para alcanzar el porcentaje comprometido multilateralmente en el primer período de compromisos del KP, pero también para que cada país lograra cubrir su cupo en el reparto solidario de esfuerzos. Si bien el ETS es el mercado más extendido y exitoso en su tipo, no es el único. En este punto, el sistema de flexibilización de compromisos fue uno de los baluartes de Kioto. Para que los países desarrollados accedieran a cargar con la acción climática en materia de reducción de emisiones, se incluyó en el Protocolo tres mecanismos que le permitieran reducir emisiones por medios costo-efectivos, de acuerdo a lo afirmado por sus defensores.

<sup>24</sup> Vale mencionar que el principio de CBDR en la Convención, incluye en algunas ocasiones la referencia a las respectivas capacidades. Sin embargo, en el primer proceso de implementación de la Convención, que constituyó el KP, se sostuvo una mirada binaria de la arquitectura climática más de acuerdo con CBDR a secas que con las capacidades.

<sup>25</sup> BUENO, María del Pilar, “La construcción de políticas climáticas europeas...”, *op. cit.*



De hecho, se podría inquirir dónde ha estado la motivación. Es decir, si el mercado es un medio para lograr el liderazgo climático europeo y dichos mecanismos facilitan el logro de los objetivos de modo menos costoso o si es el mercado de derechos de emisión el verdadero propósito y la reducción de emisiones el bien transable.

En referencia al “cuándo” y habida cuenta de que el período de compromisos del KP se extendía entre 2008 y 2012, desde la entrada en vigor del documento se procuró comenzar las negociaciones para un nuevo documento que lograra mayor legitimidad, alcance universal y que receptara los cambios que la ciencia hacía públicos, especialmente a través de los informes del IPCC, respecto a los efectos adversos del cambio climático y las necesidades de mitigación y adaptación.

La Conferencia de Bali, celebrada en 2007, constituyó un salto cualitativo en la búsqueda y planificación de un nuevo acuerdo universal y jurídicamente vinculante que debía haber sido alcanzado en la COP 15. Uno de los aspectos más significativos es la ya mencionada ampliación de la base de acción de la arquitectura climática más allá de la mitigación. En conferencias previas, como la COP 12 celebrada en Nairobi, había quedado de manifiesto la necesidad de abrir el espectro del debate hacia temas incluidos en la Convención y que atendían al particular interés de los países en desarrollo<sup>26</sup>, específicamente los aspectos financieros. La labor, entonces, se organizó en grupos de trabajo *ad hoc*, donde uno de ellos abordaría la hoja de ruta de Bali y otro avanzaría sobre los compromisos de mitigación de los países Anexo I cuando finalizara el periodo de compromisos del KP en 2012.

En consecuencia, se afirma que la arquitectura climática internacional diseñada en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro e implementada, por primer vez, en la COP 3 de Kioto estuvo signada por cuatro lógicas que reproducían las condiciones del Sistema Internacional: el estado-centrismo, la brecha climática Norte-Sur, la confianza en el rol de los mecanismos de mercado y el liderazgo de la Unión Europea en ausencia de Estados Unidos desde Kioto. No obstante, la Conferencia de Copenhague puso de manifiesto las limitaciones de las lógicas expuestas.

### 3. Principales cambios en las cuatro lógicas a partir de Copenhague

La dimensión del fracaso de la COP 15 fue proporcional a las expectativas depositadas sobre el evento. Teniendo a un país europeo como sede y con el intenso trabajo de los dos grupos *ad hoc* creados en Bali, se esperaba un acuerdo universal, jurídicamente vinculante y que promoviera una reducción de emisiones del 25 al 40% de acuerdo a los informes del IPCC (AR4<sup>27</sup>). Para ello, la Unión Europea había acordado en 2008 un paquete climático energético que establecía una reducción del 20% de sus emisiones hacia 2020 a valores 1990, así como posteriormente anunció el desembolso de 7.200 millones de euros para 2012 en concepto

<sup>26</sup> Incluso la COP 14 realizada en Poznan tuvo a la adaptación como uno de los temas de mayor relevancia, en cuyo contexto se aprobó la capitalización del Fondo de Adaptación, mediante un 2% de lo invertido en el Mecanismo de Desarrollo Limpio, uno de los mecanismos de flexibilización del KP.

<sup>27</sup> El cuarto informe del IPCC presentado en el año 2007 afirmó que el calentamiento del sistema climático era inequívoco. Asimismo, que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero por efecto de actividades humanas habían aumentado un 70% desde la era preindustrial entre 1970 y 2004 y que eran el principal motivo del cambio climático. Para ampliar ver informe de síntesis en [https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr\\_sp.pdf](https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf)

de financiamiento climático, sentando así las bases de su aporte y procurando sostener un liderazgo más allá de la crisis internacional e intrazona.

La llegada de Barack Obama a la Presidencia de Estados Unidos generó interrupciones significativas en diversas agendas y supuso un giro en materia de cambio climático en comparación con su predecesor. A pesar de que el cambio climático constituyó una de los contenidos más importantes de la campaña presidencial, los condicionantes de la política doméstica, incluyendo la dificultad de alcanzar consensos internos entre actores altamente reticentes a considerar compromisos internacionales en la materia, redujeron el liderazgo climático del Presidente. En tal sentido, si bien Obama procuró mostrarse cooperativo con la UE, el liderazgo entre ambos actores se volvió un juego de suma cero.

Uno de los temas más discutidos en las sesiones previas a la COP 15, en la búsqueda de alcanzar un texto del consenso, fue el límite de la temperatura, cuya fijación en 2°C obtuvo el apoyo de la Unión Europea. No obstante, otros grupos como AOSIS movilizaron fuertemente a la opinión pública en búsqueda de apoyos en torno a alcanzar el reconocimiento de 1.5°C como incremento máximo.

La meta de temperatura debía tener un correlato en la distribución de reducción de emisiones, al menos de acuerdo al esquema *top-down* que se venía desarrollando y en contraposición a la postura del grupo Umbrella, cada vez más reticente a aceptar este tipo de compromisos. Otros países, incluso en desarrollo, apostaron por su liderazgo como modo de subir el umbral general de ambición. En tal sentido, México anunció su compromiso de reducir un 50% sus emisiones para el año 2050.

Como resultado de la presión ejercida sobre las potencias emergentes, los países del recientemente formado grupo BASIC anunciaron de común acuerdo, acciones climáticas de tipo voluntarias. En el caso de China, comunicó su intención de reducir la intensidad de emisiones por unidad de producto bruto y alcanzar una composición del 15% de energías renovables y nuclear de su matriz energética para 2020. En virtud de esta comunicación y conforme a su mirada de las responsabilidades históricas, China reclamó a sus contrapartes —países desarrollados, especialmente a Estados Unidos—, un compromiso de reducción de emisiones, así también como números precisos en materia de financiamiento climático. Es así que, Estados Unidos hizo pública su intención de alcanzar una reducción voluntaria de 17% de sus emisiones para el año 2020 a valores 2005, lo cual fue criticado por la opinión pública internacional aduciendo que dicho valor equivalía a una merma de 1% a valores del año 1990.

El resto de los países de los grupos BASIC y Umbrella hicieron lo propio. En el caso de BASIC, lo denominaron compromisos voluntarios, en tanto países en desarrollo<sup>28</sup>, mientras que los países del grupo Umbrella, como países del Anexo I, adhirieron al Acuerdo

<sup>28</sup> China anunció su intención de reducir la intensidad de carbono del 40 a 45% e India del 20 a 25%. Originalmente en Copenhague establecieron que esto dependía de la percepción de medios de implementación de acuerdo a la UNFCCC. Asimismo, China anunció una participación de energías renovables y nuclear en la matriz energética del 15% para 2020, un incremento en la cobertura vegetal de 40 millones de hectáreas y 1.3 mil millones de metros cúbicos par 2020 a niveles 2005. Brasil comunicó su compromiso voluntario de reducir de 36.1 a 38.9% sus emisiones de acuerdo a un escenario BAU —*business as usual*— para 2020. Finalmente, Sudáfrica anunció un 34% de reducción en relación a un escenario BAU en 2020 y 42% en 2025.



de Copenhague anunciando acciones de reducción de emisiones que en todos los casos incluyeron condiciones ligadas con un acuerdo global que involucre a las principales economías y emisores<sup>29</sup>.

El Acuerdo de Copenhague, alcanzado entre el grupo BASIC y Estados Unidos el último día de la Conferencia fue criticado, entre otros motivos, por su ambigüedad así como por la ausencia de principios de transparencia claros que permitiesen monitorear resultados en el plano internacional —objetado por China—. De la misma manera, el Acuerdo fue cuestionado por carecer de objetivos de mitigación vinculantes<sup>30</sup>. Tampoco incluía claridad relativa al financiamiento climático, uno de los aspectos nodales de la discusión, sólo la mención a los 100 mil millones de dólares anuales que debían integrarse hasta 2020. En cuanto al límite de temperatura, incluyó la referencia a 2°C aunque sin explicitar metas colectivas de reducción de emisiones para el año 2020 ni 2050, cuestiones que estaban en debate en contraste con las sugerencias emanadas de los informes del IPCC.

Cabe mencionar que entre los principales detractores del Acuerdo se encuentran algunos países en desarrollo, como los integrantes del grupo ALBA, quienes manifestaron su negativa a apoyar un documento que no había sido fruto del consenso de las Partes, sino de un proceso llevado a cabo entre un limitado número de Partes.

El fracaso de la Cumbre de Copenhague mostró el desgaste de las cuatro lógicas que habían caracterizado a la arquitectura climática desde su surgimiento. En este contexto, se corroboró la crisis del liderazgo europeo, la nueva búsqueda de protagonismo de Estados Unidos con la figura de Obama y la emergencia de las potencias medias del grupo BASIC hibridando la brecha Norte-Sur<sup>31</sup>, que complejizaron los compromisos diferenciados como pilares de la arquitectura climática internacional e interpelaron el éxito de los mecanismos de mercado más allá del ETS europeo.

Frente a las presiones ejercidas por los países desarrollados sobre las potencias medias del BASIC para que asumieran compromisos, el Acuerdo de Copenhague reveló el surgimiento de un nuevo modo de ver la arquitectura climática, excediendo la mirada europea y requiriendo un sistema de contrapesos a través de los elementos, lo que luego se evidenció

---

<sup>29</sup> Australia anunció una reducción del 25% de sus emisiones para 2020, a valores del año 2000, condicionado a un esfuerzo global por alcanzar una concentración de gases de 450 ppm en la atmósfera, una reducción del 5% para 2020 y a niveles de 2000 de modo incondicional y hasta 15% en caso de lograr un Acuerdo que incluyera a los países en desarrollo. Canadá anunció una reducción del 17% a niveles 2005 para 2020. Japón un 25% a niveles 1990 para 2020 sobre la base de un acuerdo justo y equitativo donde participen las principales economías. Nueva Zelandia comunicó un 10 a un 20% para 2020 a niveles de 1990 bajo ciertos supuestos: un límite de la temperatura en 2°C; esfuerzos de los países desarrollados acorde con iniciativa de Nueva Zelandia; una acción proporcional por parte de las principales economías en desarrollo; reglas específicas para el sector de tierras y la utilización de sistemas de mercado. Rusia anunció reducciones del 15 al 25% a niveles 1990 para 2020 bajo el supuesto de una asignación apropiada para los bosques rusos y compromisos vinculantes para todos los principales emisores. Ampliar en sitio web de la UNFCCC en [www.unfccc.int](http://www.unfccc.int)

<sup>30</sup> Ver en ESTRADA OYUELA, Raúl, "Acuerdo de Copenhague: las negociaciones sobre el cambio climático después de la XV Conferencia" en *Revista del CEI*, nº 17, Abril de 2010, ps. 109-121: [http://www.cei.gob.ar/userfiles/Acuerdo\\_de\\_Copenhague\\_rev\\_17.pdf](http://www.cei.gob.ar/userfiles/Acuerdo_de_Copenhague_rev_17.pdf) [Consultado el 1 de marzo de 2016]

<sup>31</sup> Ampliar en BUENO, María del Pilar, "Las potencias medias en la arquitectura climática global: la hibridación de la brecha Norte-Sur" en *Austral. Revista Brasileira de Estratégia y Relaciones Internacionales*, vol. 2, nº 4, julio-diciembre 2013b, ps. 207-230.

en el Acuerdo de París<sup>32</sup>.

Si algo quedó manifiesto en Copenhague fue que Estados Unidos no se comprometería con un documento que no involucrase a China y, en menor medida, a India. Con lo cual, la mirada “*bottom-up*” permitió tanto a los países del BASIC como del Umbrella distribuir las cargas de mitigación entre una mayor cantidad de actores.

Cabe mencionar como condicionantes del contexto internacional: el estallido de la crisis económico-financiera internacional, con epicentro en Estados Unidos y en Europa, el deterioro del Estado de Bienestar europeo y la consolidación de un modelo de participación privada que propugna una reducción de sus capacidades —especialmente presupuestarias—<sup>33</sup>, sin que esto conlleve la ausencia del Estado.

A partir de la COP 15 esta nueva idea involucró también la búsqueda de una mayor apertura en relación con los actores no estatales y subnacionales aplicada a todos los elementos de la arquitectura.

Uno de los primeros pasos ligados a la intervención de actores no tradicionales en la UNFCCC fue la participación y organización de eventos paralelos a las reuniones oficiales<sup>34</sup>, así como el acceso a los recintos de debate aunque sin voz ni voto<sup>35</sup>. No obstante, uno de los aspectos de mayor impacto fue la búsqueda de participar en la estructura institucional de la Convención. La mayoría de estos cambios se reflejaron a partir de la COP 16, realizada en Cancún. En materia de adaptación, se instituyó el Comité de Adaptación —como parte del Marco de Adaptación de Cancún—,<sup>36</sup> donde las organizaciones no gubernamentales y otros grupos de Río acreditados pueden participar como observadores en los debates y dado que en algunos casos el Comité sesiona en subgrupos, dichas organizaciones tienen la oportunidad de dialogar en iguales condiciones que y con los estados.

En cuanto al Mecanismo Tecnológico de la Convención, compuesto por la Red y Centro de Tecnología Climática (CTCN) y el Comité Ejecutivo de Tecnología (TEC), diversos *stakeholders* integran los procesos. En el caso del CTCN, participan por medio de la Red y Centro regional y de los expertos sectoriales, tanto como de la academia, sector privado e insti-

<sup>32</sup> Ni China ni India, estaban dispuestas a asumir este tipo de compromiso. Incluso el Primer Ministro indio mencionó en su intervención en la COP 15 que era preferible no tener un acuerdo que contar con uno débil (en relación a las provisiones de la Convención). Mientras que Brasil y Sudáfrica tuvieron posiciones más conciliadoras, lo cual se refleja en la propuesta de círculos concéntricos que Brasil presentó en la COP 20 en Lima.

<sup>33</sup> VELO, Darío, “Social Market Economy and the Future of European Unification” en GIL-ROBLES, José María; DE QUADRO, Fausto y VELO, Darío, *The European Union and Social Market Economy*, Cacucci Editore, Bari, 2014.

<sup>34</sup> Ver el análisis de Heather Lovell relativo a la participación de actores no estatales en los eventos paralelos a las COP, en LOVELL, Heather, “More effective, efficient and faster? The role of non-state actors at UN climate negotiations”, *Tyndall Briefing Note*, n° 24, December, 2007.

<sup>35</sup> A pesar del reconocimiento del derecho a la participación de los actores no estatales y subnacionales en los recintos de debate, en el contexto de las negociaciones, diversos estados se han opuesto a que esto ocurra. Por ejemplo, durante las sesiones del Grupo Ad Hoc de la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada (ADP) en 2015, Japón manifestó sus resquemores al respecto.

<sup>36</sup> El Comité de Adaptación es principal arreglo institucional en esta materia y sus funciones son de implementación para reforzar la acción en adaptación mediante la provisión de apoyo técnico, el intercambio de experiencias e información, la promoción de la sinergia y fortalecimiento entre los distintos niveles e instituciones, la provisión de información y recomendaciones y consideración de la información provista por las Partes. Para ampliar ver en [http://unfccc.int/adaptation/groups\\_committees/adaptation\\_committee/items/6053.php](http://unfccc.int/adaptation/groups_committees/adaptation_committee/items/6053.php)



tuciones de investigación. Asimismo, la Red articula su labor con un Consorcio de Socios. En cuanto al TEC, tal como sucede en el Comité de Adaptación, las organizaciones acreditadas pueden participar en distintas instancias de debate.

En lo referido al Mecanismo Financiero de la Convención, el Fondo Verde para el Clima (GCF), creado mediante decisión de las Partes en Cancún permite a diversos actores operar tanto como donantes como receptores de financiamiento. Si bien solo los Estados forman parte de la Junta de Directores, las entidades acreditadas y quienes reciben los fondos son tanto públicas como privadas. De igual modo, es el Estado quien establece las Autoridades Nacionales Designadas y son estas entidades quienes habilitan, o no, la presentación de los proyectos o programas. Con lo cual, el acceso de entidades públicas y privadas está mediada por la autoridad de aplicación.

En consecuencia, en esta etapa, se consustanciaron dos ideas en torno a la arquitectura climática internacional. Por un lado, la visión de BASIC acompañado por EEUU, de universalizar los compromisos climáticos entre una mayor cantidad de Estados, nutrido esto por una baja ambición climática. Por otro lado, la Unión Europea persiguió un incremento de la ambición focalizado en los actores no tradicionales como reflejo de sus circunstancias domésticas. No obstante, cabe destacar que la noción de ambición difiere, dado que para BASIC la mayor ambición abarcó a una mayor cantidad de elementos, mientras que para la Unión Europea se concentró en la mitigación y en la transparencia de la acción.

Cabe destacar, que en el marco de la crisis económica y de las reticencias de ciertos Estados a incrementar su acción climática, los actores no tradicionales parecieron dispuestos a balancear la baja ambición manifiesta en las negociaciones. Esta postura no sería gratuita, sino que el liderazgo, especialmente por parte de actores privados y ciudades, permitiría pensar en una dilución de los compromisos estatales previos, a la vez que generaría nuevas oportunidades de negocios en el contexto de la transición hacia economías bajas en emisiones.

En cuanto a los mercados de carbono, la visión durante este período fue difusa en tanto distintos actores postulaban las bondades de distintos tipos de sistemas, ya sea globales, regionales o sectoriales. El éxito del mercado europeo y la proliferación de mercados en distintos puntos del planeta son testigos de su posible irreversibilidad como pilar de la arquitectura climática multilateral.

En el modelo del KP se apostó por mecanismos de mercado como modo de reducir emisiones, sólo para las Partes con compromisos vinculantes de mitigación. En un modelo donde las obligaciones se atomizan, el diseño del mercado debe proveer incentivos para más Partes. En tal sentido, se ha argumentado que los mecanismos de mercado de Kioto generaron "incentivos perversos"<sup>37</sup> para reducir emisiones, incluso bajando el umbral de la

---

<sup>37</sup> Para ampliar sobre los incentivos económicos y los mercados, ver FRICKE, Thomas, "Los incentivos correctos para un futuro bajo en carbono", *Project Syndicate*, 14 de enero de 2016: <https://www.project-syndicate.org/commentary/incentives-for-a-low-carbon-future-by-thomas-fricke-2016-01/spanish> [Consultado el 28 de marzo de 2016], y sobre incentivos perversos en AGUILAR, Soledad, BOUZAS, Roberto, MOLINARI, Andrea, *Cambio climático y comercio internacional: algunas implicaciones para América Latina*, Anales Asociación de Economía Política, XLV Reunión Anual, Buenos Aires, Noviembre de 2010: <http://www.aep.org.ar/anales/works/works2010/aguilar.pdf> [Consultado el 28 de marzo de 2016]; CARLINO, Hernán, "Apuntes de Doha -

ambición climática.

La COP 15 había sido el marco construido para la adopción de un nuevo acuerdo climático de implementación de la Convención, de acuerdo a la Hoja de Ruta de Bali. Sin embargo, se precipitó un resultado que demostró el desgaste de las cuatro lógicas, mediante la crisis del liderazgo europeo, la búsqueda de protagonismo de Estados Unidos bajo el liderazgo de Obama y la emergencia de las potencias medias reunidas en el grupo BASIC. Estos hechos pusieron en crisis la brecha climática Norte-Sur caracterizada por los compromisos diferenciados de los países del Anexo I y debatiendo la eficacia de los mecanismos de mercado en su objetivo de reducir emisiones de modo costo-efectivo.

#### **4. La construcción de una nueva idea de la arquitectura climática internacional**

En este contexto, durante las negociaciones de Durban a París, se consolidaron las ideas previamente mencionadas de modo que pudieran convivir en un nuevo instrumento. La mayor participación —especialmente financiera— de actores no tradicionales, la extensión de los compromisos de reducción de emisiones a todos los Estados a través de las NDC, el paso a un liderazgo triangular —Unión Europea-Estados Unidos-BASIC— y la modificación de la visión de los mecanismos de mercado de universales a regionales con conexiones regladas o no internacionalmente.

Es así que, la Unión Europea y especialmente Francia, pudieron comprobar que el rol de París era crear un momento político para que los actores no pudieran negarse a adoptar un acuerdo. Para ello, el rol de la ciencia fue esencial, especialmente en el Informe AR5 del IPCC que aseguró —en 2013— que los escenarios proyectados a mediados y fines de siglo sin acciones elocuentes llevarían a la humanidad a un aumento de la temperatura que los sistemas naturales no podrían absorber. Además de la ciencia, la sociedad internacional, especialmente las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación, hicieron su parte. El clima común en París, el imperativo categórico global y no solo francés fue que era necesario un acuerdo y que en ese proceso todos debían perder/ganar un poco.

De este modo, el Acuerdo institucionaliza el modo de abajo a arriba donde cada Parte establece cómo es su aporte de acuerdo a una autocalificación de justicia y ambición, mirada promovida por Estados Unidos en función de su crítica al KP y acompañada por China e India, en su búsqueda de no asumir compromisos internacionales vinculantes. Es por eso que todos los actores que integran el liderazgo triangular apoyaron que la apertura fuera uniforme a través de las contribuciones, otorgando flexibilidad a los países menos adelantados y a los pequeños Estados insulares. De este modo, la base de aporte en el esfuerzo global —especialmente de mitigación— no cambiaría el foco de los países Anexo I al BASIC sino a todas las Partes.

En virtud de la laxitud de los compromisos, se consideró realizar un diálogo para re-

---

Mercados de carbono: debates para dilucidar el papel de los mercados como instrumentos de la transformación hacia sociedades bajas en emisiones”, Serie Especial Plataforma Finanzas Carbono, Diciembre 2012; GUTMAN, Verónica *et al.*, “Análisis del flujo de proyectos del Mecanismo para un Desarrollo Limpio en América Latina y el Caribe”, Instituto Torcuato Di Tella, *Documento de Trabajo* n° 1.11.2012, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2012.





visar el estado general de la ambición o “*global stocktake*” al que se adscribieron todos los elementos<sup>38</sup>.

Si bien el grupo LMDC, y particularmente India, logró la inclusión del artículo 3 que supone la ampliación de la naturaleza de las NDCs a todos los elementos del acuerdo, evitando la concentración única en la mitigación, las contribuciones presentadas en 2015 han mostrado que todas las Partes incluyen componentes de mitigación y muchos de adaptación. Sin embargo, las Partes del Anexo II de la Convención evitan incluir componentes de apoyo al no ser obligatorios. Para subsanar esto, el Acuerdo contiene la obligación de los países desarrollados de comunicar bienalmente información indicativa sobre los recursos financieros provistos y a proveer a los países en desarrollo —artículo 9.5 del Acuerdo—. A diferencia de la sección de financiamiento, en los artículos 10 sobre tecnología y 11 sobre construcción de capacidades, no quedan tan claros los compromisos de los países desarrollados.

Frente a todos los debates de los últimos veinte años sobre mercados, y en ausencia de una visión única, el Acuerdo de París estableció un marco muy general en su artículo 6 que requiere aún de un gran trabajo de negociación entre las Partes. Es así que, no sólo no se establecen reglas internacionales para los nuevos mecanismos, sino que tampoco queda clara la relación con los mecanismos existentes bajo el KP, ni con los mercados regionales que son cada vez más en número y en operaciones.

El Acuerdo tampoco aporta claridad respecto a los incentivos para incrementar la ambición ni el modo de corregir las fallas de los mecanismos de Kioto, a pesar de que la Decisión 1/CP.21 menciona la adicionalidad<sup>39</sup> que ha sido uno de las fallas más identificadas. Otro déficit es que no involucra un tope en las emisiones que pueden ser descontadas por este tipo de mecanismos y aquellas que deben ser genuinas, especialmente por las Partes que son países desarrollados quienes, de acuerdo al artículo 3, deben realizar acciones de reducción absoluta que cubran la totalidad de los sectores económicos.

En lo relativo a la participación de actores no tradicionales, al incluir los arreglos institucionales de la Convención como arreglos del Acuerdo, lo dicho en la etapa precedente tiene plena vigencia. Asimismo, a partir de 2014 comenzaron a celebrarse reuniones de expertos técnicos (TEM) cuya función es identificar acciones con alto potencial de mitigación en el contexto de la acción pre-2020. Dichas reuniones cuentan con la participación de actores estatales y no estatales, en iguales condiciones. Cabe destacar que mediante la Decisión 1/CP.21 se han extendido tales foros al ámbito de la adaptación (TEP-A).

También respecto a los actores no tradicionales, se evidencia un avance en cuanto al financiamiento, dado que si bien el Acuerdo reconoce el compromiso de los países desarrollados

---

<sup>38</sup> La instancia de “*global stocktake*” fue concebida como modo de cerrar el círculo que constituyen los ciclos de presentación de las contribuciones cada cinco años y la negativa de China a aceptar una revisión “*ex-ante*” de las contribuciones. En consecuencia, el “*global stocktake*” permite una especie de análisis “*ex-post*” aunque facilitativo y que incluye todos los elementos del Acuerdo, lo que permite que se evalúe no solo la agregación de esfuerzos en mitigación sino también los medios de implementación provistos.

<sup>39</sup> En el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) instituido en Kioto, se entiende por adicional a una actividad cuya reducción de emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero por las fuentes es superior a la que se produciría de no realizarse la actividad de proyecto del MDL registrada (Decisión 3/CMP.1).

de proveer, menciona explícitamente el rol de las fuentes privadas. Además, el propósito del Acuerdo, en el artículo 2, incluye los flujos financieros como concepto más amplio que la provisión de financiamiento por parte de los países del Anexo II.

Asimismo, en París se institucionalizó lo acordado en la COP 15 respecto al límite de temperatura y se dio un paso más al asumir la necesidad de proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C. No obstante, la distribución de compromisos sigue siendo incierta. En esta nueva idea construida por los actores, cada Parte afirma qué puede hacer, es por eso que la transparencia se vuelve una llave de la arquitectura, así como su articulación con los informes de efecto agregado de la Secretaría y los diálogos globales cada cinco años.

### Conclusiones

Desde una perspectiva constructivista, el proceso de internalización cognitiva que permite generar una nueva idea acerca del cambio climático ha alcanzado en París un primer resultado. Es deseable que esta idea desemboque en una nueva cultura climática que conduzca a la Humanidad a un cambio profundo mediante la sustitución de los combustibles fósiles y las prácticas de producción y consumo no sustentables.

Por ahora, el Acuerdo de París no parece ser tan ambicioso, sino que da cuenta de los cambios en la estructura de poder del sistema internacional, buscando atomizar los compromisos, especialmente en el sentido de la mitigación, y en menor medida, respecto al financiamiento. Sin embargo, puede ser analizado —o no— como un primer paso hacia una cultura climática kantiana post-carbónica.

Uno de los indicadores y a la vez generadores del cambio estructural climático es la construcción de poder propiciada por los actores no tradicionales con la connivencia de algunos Estados. Este proceso podría erosionar la cultura lockeana climática, caracterizada por el interés. Sin embargo, esta cultura no deviene de una internalización homogénea de valores y normas, sino que coexisten los intereses de los actores y la búsqueda de legitimidad.

Alexander Wendt refiere a la cultura kantiana no como una expresión del idealismo político, sino como una forma de trascender la cultura anárquica del realismo y demostrar que la cooperación es posible en base a la construcción de valores comunes aunque éstos comiencen por el propio interés. Por este motivo, la arquitectura climática avanza hacia una cultura kantiana aunque se encuentre aún en un estadio intermedio de mixtura en términos de niveles de internalización.

Ejemplifican ese estadio intermedio la diversificación del objeto de la arquitectura que no sólo se concentra hoy en la reducción de emisiones, sino en las estrategias de adaptación, en los medios de implementación para llevar adelante estas acciones y en los mecanismos de transparencia para mostrar mejor lo realizado y lo requerido. En tal sentido, el Acuerdo debió conformar a una mayor cantidad de Partes con intereses divergentes. Si bien, el liderazgo de la Convención ha avanzado de la hegemonía europea en ausencia de Estados Unidos a una dinámica triangular, el resultado muestra una especie de rompecabezas en la búsqueda de alcanzar el *quid pro quo* de la negociación. Lo cual demuestra que el acuerdo no sirve a



los intereses del triángulo exclusivamente, tal como evidenciaría la teoría de la estabilidad hegemónica.

Ahora bien, para que el cambio social en el sentido post-carbónico se produzca, ya sea o no mediante el Acuerdo de París, la sociedad internacional debe internalizar e institucionalizar una nueva identidad y por ahora, el sistema capitalista genera modos de consumo que obstaculizan su avance. El consumo desmedido, sea o no de productos más consistentes con prácticas “verdes” no garantiza la supervivencia del planeta. Por otro lado, detener el desarrollo, sin buscar alternativas, colisionaría con la justicia climática. Por ende, la generación de modos de vida acordes con los tiempos y ritmos de reproducción de la naturaleza constituyen la deuda pendiente que el Acuerdo de París no parece saldar.

Por lo pronto, éste avanza hacia un sistema donde es esperable que cada Parte libremente, y como resultado de su conciencia climática, haga su máximo esfuerzo. Este es el mayor avance y desafío del cambio en la arquitectura climática internacional y de esta nueva idea. Para que se alcance el propósito del Acuerdo, la sociedad internacional tendrá un rol prioritario como dinamizadora del cambio y promotora de una cultura kantiana. ●

## Bibliografía

- ABBOTT, Kenneth, “Engaging the public and the private in global sustainability governance” en *International Affairs*, vol. 88, n° 3, 2012, ps. 543–564.
- AGUILAR, Soledad; BOUZAS, Roberto y MOLINARI, Andrea, *Cambio climático y comercio internacional: algunas implicaciones para América Latina*, Anales Asociación de Economía Política, XLV Reunión Anual, Buenos Aires, Noviembre de 2010: <http://www.aaep.org.ar/anales/works/works2010/aguil.pdf> [Consultado el 28 de marzo de 2016].
- ANDRESEN, Steiner; WETTESTAD, Jorgen, “Case Studies of the Effectiveness of International Environmental Regimes in Regime Consequences”, The Fridtjof Nansens Institute, FNI Report 19/2001: [www.fni.no/pdf/FNI-R1901.pdf](http://www.fni.no/pdf/FNI-R1901.pdf) [Consultado el 15 de marzo de 2016].
- BUENO, María del Pilar, “El cambio climático y el advenimiento de una cultura kantiana: estructura y dinámica del Sistema Internacional” en *Revista Estudios Internacionales de la Complutense*, vol. 17, 2013a, ps. 11-29.
- BUENO, María del Pilar, “Las potencias medias en la arquitectura climática global: la hibridación de la brecha Norte-Sur” en *Austral. Revista Brasileira de Estrategia y Relaciones Internacionales*, vol. 2, n° 4, julio-diciembre 2013b, ps. 207-230.
- BUENO, María del Pilar, “La incorporación de la gobernanza a la agenda latinoamericana” en *Comentario Internacional*, Quito, n° 13, 2013c, ps. 175-188.
- BUENO, María del Pilar, “La construcción de políticas climáticas europeas y su Internacionalización: desafíos pasados, actuales y futuros hacia 2020” en *Cuadernos Europeos de Deusto*, n° 51, 2014, ps. 123-156.
- BULKELEY, Harriet, SCHROEDER, Heike, “Governing Climate Change Post-2012: The Role of Global Cities” en *Tyndall Working Paper*, n° 123, Londres, Octubre, 2008.
- CARLINO, Hernán, “Apuntes de Doha – Mercados de carbono: debates para dilucidar el papel de los mercados como instrumentos de la transformación hacia sociedades bajas en emisiones”, Serie Especial Plataforma Finanzas Carbono, Diciembre 2012.
- ESTRADA OYUELA, Raúl, “Acuerdo de Copenhague: las negociaciones sobre el cambio climático después de la XV Conferencia” en *Revista del CEI*, Número 17, Abril de 2010, ps. 109-121: <http://www.>

- cei.gob.ar/userfiles/Acuerdo\_de\_Copenhaue\_rev\_17.pdf [Consultado el 1 de marzo de 2016]
- FALKNER, Robert, "Private Environmental Governance and International Relations: Exploring the Links Global Environmental Politics" en *Global Environmental Politics*, vol. 3, n° 2, 2003, Mayo, ps. 72-87.
- FALKNER, Robert, "Global environmentalism and the greening of International Society", en *International Affairs*, London, The Royal Institute of International Affairs, vol. 88, Nro. 3, 2012, ps. 503-522.
- FRICKE, Thomas, "Los incentivos correctos para un futuro bajo en carbono", Project Syndicate, 14 de enero de 2016: <https://www.project-syndicate.org/commentary/incentives-for-a-low-carbon-future-by-thomas-fricke-2016-01/spanish> [Consultado el 28 de marzo de 2016]
- GILPIN, Robert, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, 1987.
- GUTMAN, Verónica, CARATORI, Luciano, RABINOVICH, Gerardo, CARLINO, Hernán, PERCZYK, Daniel, "Análisis del flujo de proyectos del Mecanismo para un Desarrollo Limpio en América Latina y el Caribe", Instituto Torcuato Di Tella, Documento de Trabajo n° 1.11.2012, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2012.
- HASENCLEVER, Andreas, MAYER, Peter, RITTBERGER, Volker, "Las teorías de los Regímenes Internacionales" en *Foro Internacional*, México D.F., El Colegio de México, n° 158, octubre-diciembre de 1999, ps.499-526.
- HAAS, Peter, KEOHANE, Robert, LEVY Marc (eds), *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*, MIT Press, Cambridge, 1993.
- HOVI, Jon, SPRINZ, Detlef, UNDERDAL, Arild, "The Oslo-Potsdam solution to measuring regime effectiveness: Critique, response, and the road ahead" en *Global Environmental Politics*, vol. 3, n° 3, 2003, ps. 74-96.
- KEOHANE, Robert, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, 1984.
- KEOHANE, Robert, NYE, Joseph, *Poder e Interdependencia*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.
- KRASNER, Stephen, *Conflicto estructural. El tercer mundo contra el liberalismo global*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1989. lo expuesto, Esto demuestra que el cambio en el sistema internacional tendras, ya sea por la fuerza, por falta de legitimida
- LOVELL, Heather, "More effective, efficient and faster? The role of non-state actors at UN climate negotiations", Tyndall Briefing Note no. 24, Diciembre, 2007.
- MILES, Edward, et al. (eds.), *International Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*, MIT Press, Cambridge, 2002.
- PUTNAM, Robert, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", en *International Organization*, n° 42, 1988, ps. 427-460.
- RAUSTIALA, Kal, "The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law" en *Virginia Journal of International Law*, vol. 43, 2002.
- RINGQUIST, Evan, KOSTADINOVA, Tatiana, "Assessing the effectiveness of international environmental agreements: The case of the 1985 Helsinki Protocol" en *American Journal of Political Science*, vol. 49, n° 1, Enero 2005, ps. 86-102.
- STOKKE, Olav, "The Interplay of International Regimes: Putting Effectiveness Theory to Work" en *Informe n° 14*, Nansen Institute, Lysaker, Noruega, 2001.
- STOKKE, Olav, "Boolean Analysis, Mechanisms, and the Study of Regime Effectiveness" en UNDERDAL, Arild y YOUNG, Oran, *Regime consequences: Methodological challenges and research strategies*, Holanda, Kluwer, Dordrecht, 2004, ps. 87-120.
- STRANGE, Susan, "Cave! Hic Dragons. A critique of regime analysis" en *International Organization*, The Massachusetts Institute of Technology, vol. 2, n° 36, primavera, 1982.
- UNDERDAL, Arild, "Determining the Causal Significance of Institutions: Accomplishments and Challenges in Institutions and Environmental Change" en YOUNG, Oran; KING, Leslie y SCHROEDER, Heike, *Institutions and Environmental Change*, MIT Press, Cambridge, 2008, ps. 49-78.
- VELO, Darío, "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, 2014.
- WENDT, Alexander, "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics" en *International Organization*, Cambridge, Cambridge University Press, vol. 46, nº 2, 1992, ps. 391-425.
- YOUNG, Oran (ed.), *The Effectiveness of International Environmental Regimes: Causal Connections and Behavioral Mechanisms*, MIT Press, Cambridge, 1999.
- YOUNG, Oran, "Determining regime effectiveness: A comment on the Oslo-Potsdam solution" en *Global Environmental Politics*, vol. 3, nº 3, 2003, ps. 97-104.
- YOUNG, Oran, "Effectiveness of international environmental regimes: existing knowledge, cutting-edge themes, and research strategies", *PNAS Early Edition*, vol. 108, nº 50, 2011: <http://www.pnas.org/content/108/50/19853>. [Consultado el 20 de marzo de 2016].

# RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica  
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)  
Universidad Autónoma de Madrid, España  
[www.relacionesinternacionales.info](http://www.relacionesinternacionales.info)  
ISSN 1699 - 3950

 [facebook.com/RelacionesInternacionales](https://facebook.com/RelacionesInternacionales)

 [twitter.com/RRInternacional](https://twitter.com/RRInternacional)

