



Artículos

Las negociaciones internacionales de Cambio Climático: Grupo Africano, LMDC y Unión Europea

María del Pilar Bueno¹

Abstract

Este aporte se enmarca en la labor colectiva de realizar un breve mapeo de los principales grupos negociadores en el seno de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático con miras a alcanzar un acuerdo universal, jurídicamente vinculante, bajo la Convención, tal como se había mandatado en Durban en la décimo séptima Conferencia de las Partes (COP 17) realizada en 2011. Este objetivo fue finalmente logrado en París, en la COP 21.

La negociación por grupos regionales y/o afines ha sido una constante en el proceso climático multilateral desde la firma de la Convención y continúa siendo un rasgo distintivo. En tal sentido, se evidencian algunas de las principales características, composición y posiciones de los siguientes grupos: grupo Africano, Like Minded Developing Countries (LMDC) y la Unión Europea con miras a adoptar el Acuerdo de París.

Introducción

Es menester reconocer que nos encontramos ante la difícil tarea de analizar grupos muy disímiles, en tanto dos de ellos son subgrupos del G77 más China, y por tanto, están compuestos por países en desarrollo. Sin embargo, la Unión Europea agrupa a los 28 Estados Miembros de la Unión, todos ellos considerados hoy países desarrollados aunque existan distintos tiempos en virtud de las condiciones de los países del Este. Además, debe tenerse en cuenta que la Unión es un miembro como tal en la CMNUCC, a pesar de que su voto no cuenta más allá de los votos de los 28 Estados.

¹ Es Negociadora de cambio climático en la CMNUCC por la Cancillería Argentina. Doctora en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario), Magíster en Sistemas Ambientales Humanos (UNR) y Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Docente de grado y posgrado de la Universidad Nacional de Rosario, Universidad Nacional de La Plata y Universidad Nacional de Entre Ríos. Investigadora de CONICET. Coordinadora del Observatorio de Política Exterior Argentina (UNR) miembro de la red de Observatorios OPEX.

A lo dicho cabe reconocer la particular situación del Reino Unido que recientemente ha votado dejar la Unión Europea, con la consiguiente salida de su Primer Ministro, David Cameron. Al mismo tiempo, la recientemente elegida Primera Ministra, Theresa May, representante del Partido Conservador ya ha realizado algunos ajustes, disolviendo el Departamento de Energía y Cambio Climático y creando un nuevo Departamento de negocios, energía y estrategia industrial. Al momento, Reino Unido se debate sobre cuál será su posición en esta negociación, así como qué ocurrirá con la contribución nacional que ha presentado la Unión en nombre de sus 28 Estados en 2015.

Por otra parte, y dada la dinámica de esta edición del Anuario respecto a las negociaciones climáticas multilaterales hacia el Acuerdo de París, no pretendemos aquí comparar los tres grupos sino sólo tomarlos como compartimentos estancos a los fines analíticos. No obstante, existen algunas menciones a éstos y otros grupos a lo largo de los apartados, dado que la dinámica de negociación se diagrama a partir de las posiciones de los países que componen el grupo, pero también de los "adversarios" y "posibles socios".

1. El Grupo Africano en las negociaciones climáticas multilaterales

El Grupo Africano es naturalmente heterogéneo en sus condiciones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales, lo cual determina que las posiciones en la CMNUCC sean igualmente heterogéneas. A su vez, es necesario manifestar que los cambios acaecidos en el Sistema Internacional y en la propia región africana en los últimos años han incrementado las brechas entre los países del Continente. Estas brechas se connotan en que Sudáfrica sea parte del grupo Africano, a la vez que es G77 más China y es BASIC, el grupo de potencias emergentes. Mientras tanto, otros países como República Democrática del Congo integra el grupo Africano, el G77 más China y el grupo de Países Menos Desarrollados (LDCs). A primera vista, podría decirse que resulta complejo ligar posiciones entre los países de LDCs y BASIC. No obstante, las solidaridades entre países en desarrollo en el seno del G77 llevaron a importantes logros en las últimas noches de París que hoy vemos en el Acuerdo. Especialmente en materia de adaptación, pérdidas y daños, financiamiento, tecnología y medidas unilaterales, entre otras.

La tabla 1 representa algunos de los principales datos publicados por el CAIT que permiten analizar a África en sus emisiones, producto y población, en comparación con el Mundo, con otros países en desarrollo y con los países desarrollados.

Tabla 1: Emisiones, producto y población africana en términos comparativos (2012)

Región	Emisiones totales 2012 sin LULUCF	Emisiones totales 2012 con LULUCF	GDP-PPP 2012	Población	GDP-PPP 2012 per cápita	Emisiones per cápita 2012 sin LULUCF	Emisiones per cápita 2012 con LULUCF
AFRICA	2679,39	3,730.65	4,844,904	1,060,727,323	4,567.53	2.53	3.52
MUNDO	43,286.10	46,049.41	93,551,350	6,978,430,729	13,405.79	6.20	6.60
CMNUCC NO ANEXO 1	26,530.97	30,134.98	47,303,574	5,683,929,934	8,322.34	4.67	5.30
CMNUCC ANEXO 1	16,755.13	15,914.43	46,247,776	1,294,500,795	35,726.34	12.94	12.29

Fuente: elaboración propia en base a datos CAIT. www.cait.wri.org

Según los datos del CAIT, África es responsable por el 6,19%/8,10% de las emisiones totales de 2012 ya sea que se contabilice o no al sector de tierras, cambio en el uso de la tierra y silvicultura (LULUCF, por sus siglas en inglés). No debe perderse de vista que aún no se ha logrado metodologías uniformes de reporte para todas las Partes en el sector de tierras. Este será uno de los aspectos a ajustar pronto en la medida que una gran cantidad de países quisieran involucrar al sector en los sistemas de mercado. Además, debe considerarse que dicho sector tiene un rol significativo en los países en desarrollo en virtud de su perfil productivo primario.

Además de las emisiones totales de África, las cuales no son tan significativa en comparación con otros países y grupos de países, el producto bruto africano (GDP, por sus siglas en inglés) representa el 5,18% mundial, mientras que el Continente reúne al 15% de la población. De igual modo, el GDP africano ha crecido en los últimos quince años del 2% de la década del ochenta y noventa al 5% de 2001 a 2014, según el African Economic Outlook de 2016.

La relación entre emisiones totales y población evidencia que a pesar del crecimiento relativamente sostenido de la región, las emisiones per cápita regionales se encuentran muy por debajo de la media mundial.

En cuanto a la cuestión de las brechas, cabe destacar que Sudáfrica es responsable por el 1% de las emisiones totales (sin/con LULUCF), así como integra el 13% del GDP de África, 0.7% del GDP mundial, con una población que representa el 0,75% mundial y 5% de África. Sus emisiones per cápita se encuentran bastante por encima de la media global (8.84/8.86 Mt CO₂-eq. sin/con LULUCF) y su valor es entre tres y cuatro veces mayor que la media africana.

El hecho de que Sudáfrica presente emisiones totales y per cápita significativas en relación con sus vecinos genera que su perspectiva de defensa sea mayor, como ha sucedido con sus colegas del BASIC. Tal como Gonzalo Pascual ha mostrado en su aporte a este Anuario en relación al BASIC, tanto como en Pascual (2015), en Bueno (2013) y Bueno, Pascual (2016), el grupo de potencias emergentes ha sostenido como principal estandarte desde Copenhague la necesidad de salvaguardar el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. En tal sentido, dichos países requerían que el nuevo acuerdo no signifique migrar de compromisos de mitigación exclusivamente centrados en los países del Anexo I de la CMNUCC a compromisos centrados en sus países como actuales principales emisores. Para ello, cada uno propuso distintas fórmulas que les permitieran generalizar los compromisos a todos los países de la CMNUCC, permitiendo cierta flexibilidad para LDCs y AOSIS. De hecho, esa esa la actual fórmula de contribuciones nacionales.

Respecto a las contribuciones nacionales (INDC) bajo el nuevo sistema "bottom-up" de actuar en el plano climático multilateral, cabe destacar que 53 de los 54 países que componen el Grupo Africano han presentado sus contribuciones, con la excepción de Libia. A su vez, todas ellas incluyen un componente de adaptación, aspecto central para África.

La primera de las contribuciones presentadas fue la de Gabón, cuyas incertezas en términos de emisiones del sector de tierras, que por otro lado representan el 92% de las emisiones proyectadas, dificultan su evaluación. Posteriormente realizó su comunicación Marruecos, que será sede de la COP 22 a realizarse en el mes de noviembre. La INDC de Marruecos propone una reducción del 13% de sus emisiones basado en un escenario "business as usual" (BAU) a 2030 de modo incondicional y 32% de modo condicionado. Etiopía propuso una reducción del 64% de sus emisiones de acuerdo a un escenario BAU a 2030. Ghana estableció un 12% para 2025 y un 15% para 2030 de modo incondicional.

Por su parte, Sudáfrica presentó una reducción basada en el sistema "peak, plateau and decline" (PPD) que oscila entre 398 y 614 Mt CO₂-eq. La contribución de Sudáfrica ha sido criticada por diversos actores a nivel internacional. En particular, las organizaciones de la sociedad civil y centros académicos han catalogado a la INDC como insuficiente. Tal es el caso de Climate Action Tracker², instrumentado por Ecofys, Climate Analytics, PIK y el New Climate Institute.

1.1. El desafío de lograr una posición común

La búsqueda de que África tenga una posición común en temas ambientales constituye un anhelo de larga data. La primera vez que esto se alcanzó fue en 1989 y se focalizó en aspectos de pobreza y ambiente, debate fundamental, tal como el de desarrollo y ambiente, desarrollo y sustentabilidad, hoy plenamente incorporado mediante el propio concepto de desarrollo sustentable, pero que requirió décadas de debate entre los países desarrollados y en desarrollo desde la Conferencia sobre Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo en 1972. Posteriormente, en 2006, en Kenia, África logró por primera vez un documento que procuraba ser una posición común en cambio climático.

La creación de la Conferencia Africana en Ambiente (AMCEN) aporta en este camino, como estructura permanente creada para que los Ministros de la región puedan debatir aspectos de relevancia en términos ambientales. La Conferencia se organiza cada dos años donde se presenta la posición oficial que luego es negociada y defendida en los foros internacionales por el grupo de negociadores africanos (AGN). Dichos negociadores tienen como mandato alcanzar la denominada posición común, así como representar a sus países y participar en el G77 más China.

La conformación de AGN ha permitido la generación de negociadores africanos especializados que pueden sostener las posiciones con menor ayuda de negociadores foráneos. A pesar de esto, el financiamiento de AGN proviene de fuentes foráneas y en gran medida de fuentes europeas.

A su vez, en junio de 2008, la AMCEN concentró su trabajo en el cambio climático en su décimo segunda conferencia celebrada en Sudáfrica, lo cual llevó a un documento titulado "Trabajo del AMCEN sobre cambio climático en África". Esta labor tuvo dos fases, la primera estuvo dada por la organización de reuniones regionales entre 2008 y 2009 que desembocaran en una posición común. Asimismo, envolvió la organización de reuniones especiales de los negociadores africanos, la provisión de documentos técnicos, resúmenes y otros documentos con base científica. La segunda fase concluyó con un documento titulado "Marco de Programas africano contra el Cambio Climático" que se adoptó en conjunto con una etapa de implementación de políticas nacionales y regionales de cambio climático. Por consiguiente, el proceso referido desembocó en una posición común titulada "Plataforma Climática Africana", adoptada por la Unión Africana en Libia en julio de 2009 y que logró visibilidad en la COP 15 celebrada en Copenhague, donde se esperaba alcanzar un nuevo acuerdo climático post 2012 (ClimDev-Africa, 2015; Hoste, 2010).

Cabe destacar que este período estuvo, también, acompañado por la creación de nuevas estructuras como el Panel de Expertos africanos en Cambio Climático y el Comité de Jefes de Estado y Gobierno africanos en Cambio Climático (CAHOSCC).

En tiempos recientes y especialmente en las negociaciones de 2015 en el Grupo Ad Hoc de la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada (ADP) en la CMNUCC, el grupo africano tuvo un rol distintivo en los debates sobre medios de implementación y adaptación. En términos

² Ampliar en <http://climateactiontracker.org/indcs.html> , visitado en julio de 2016.

de mitigación, fue Sudáfrica la que se volvió más activa juntamente con sus socios del BASIC, en virtud de las afirmaciones ya asumidas. Esto es, que se trata del país que tenía más para perder en comparación con sus vecinos, en caso de que la negociación de mitigación redundara en una absoluta dilución de principio de responsabilidades diferenciadas.

1.2. Aspectos más distintivos de la posición común africana en París

La posición común africana hacia París estuvo dada por un conjunto de elementos que, en gran medida, compartió con el G77 más China, como la importancia de alcanzar un acuerdo vinculante, universal, que incluya todos los elementos establecidos en el Mandato de Durban y que contenga e implemente las responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Además, África concentró sus estrategias en la prioridad del financiamiento, tanto en mitigación como en adaptación, en la medida que se avance en la provisión de los 100 mil millones previos a 2020 adoptados en Cancún (COP 16), así como se logre una hoja de ruta de financiamiento para el post-2020. La adaptación es de suma prioridad para África, en tal sentido, promovió el sistema de TEP-A en el período pre-2020 que emula el proceso de la mitigación donde se comparten experiencias con alto potencial de reducción de emisiones, donde participan diversos *stakeholders*. A su vez, y en el post-2020, el grupo africano participó activamente de la posición común del G77 más China que se transformó casi completamente en el hoy artículo 7 del Acuerdo de París. Esto involucra una meta global de adaptación, una relación explícita con la mitigación, el reconocimiento de los esfuerzos en adaptación de los países en desarrollo, la flexibilidad del vehículo para comunicar las acciones de adaptación y los medios de implementación para aceptar el proceso.

El G77 también logró una posición común en financiamiento, haciendo especial hincapié en la transparencia del apoyo provisto por los países desarrollados. De este modo, en el artículo 9 del Acuerdo se logró la presentación de informes bienales por los países desarrollados donde establezcan el financiamiento público otorgado y una previsión sobre el desembolso futuro.

Sin embargo, África no consiguió la prioridad que ya había alcanzado en el Fondo Verde del Clima (GCF) para obtener el financiamiento climático. Tampoco obtuvo flexibilidad en la comunicación de las contribuciones, como sí lo hicieron los Países Menos Adelantados (LDCs) y los Pequeños Estados Insulares (SIDS). Ambos aspectos muy caros a la Presidencia sudanesa del grupo africano durante la COP 21 e incluso a la Presidencia sudafricana del G77 más China, encabezada por la Emb. Nozipho Mxakato-Diseko. La presidenta ejerció un liderazgo notable, especialmente durante la segunda parte del año en las negociaciones del ADP, lo cual le valió al grupo rechazar borradores de acuerdo presentados por los Co-Presidentes del ADP, así como, especialmente, lograr que el grupo llegue unido hasta el fin de la COP 21 en temas sensibles para el mundo en desarrollo. El debate acerca del concepto de vulnerabilidad es un ejemplo en tal sentido.

A su vez, África promovió junto con otros grupos de países en desarrollo como LDCs y SIDS, la inclusión de las pérdidas y daños al Acuerdo de París. Por otra parte, y dadas las diferencias internas respecto a temas como mercados, REDD (Programa de reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de bosques) y cuestiones del sector de tierras, entre otros, estos fueron aspectos en los que África no operó como punta de lanza e incluso los países africanos mostraron divergencias.

Algo que no debe descuidarse en el contexto de los saldos pendientes de la negociación, tiene que ver con las promesas realizadas por el anfitrión en las negociaciones que se cumplirían para la etapa de la implementación y preparación de la entrada en vigor. Dado que África no logró prioridad de financiamiento en el Acuerdo, ni tampoco flexibilidad en cuanto a la presentación de las contribuciones, como si lo hicieron los LDCs y AOSIS, se le ha ofrecido

otorgarle la preferencia en la COP 22 a realizarse en su propio Continente en términos de financiamiento especialmente para la adaptación. El Presidente Hollande prometió el desembolso de 2 mil millones de dólares para 2020 en concepto de energías renovables. A su vez, la Unión Europea reafirmó en París y en las reuniones que se han realizado durante 2016, el apoyo a la Iniciativa Africana en Adaptación. De este modo, logran bloquear las demandas de África junto con el G77 para que la adaptación sea prioritaria en el proceso de implementación del Acuerdo, junto con la mitigación. Tanto la Unión Europea como el grupo Umbrella han dicho con claridad en la primera sesión del Grupo Ad Hoc del Acuerdo de París (APA 1) realizada en el mes de mayo, que la adaptación recién se discutiría en 2017-2018.

Cabe destacar que la relación con otros grupos de países en desarrollo ha sido central, como el LMDC, LDCs, AOSIS y particularmente con China. La declaración conjunta China-Africa de diciembre de 2015 estableció la vigencia del principio de responsabilidades, el compromiso mutuo de adoptar un documento con fuerza legal bajo la Convención, repitiendo el Mandato de Durban, con medios de implementación para los países en desarrollo. Se este modo, África se comprometió a no presionar por una nueva diferenciación donde China (también Sudáfrica) se viera expuesta a tener compromisos de reducción obligatorios, a la vez que África lograra los medios de implementación que requiere para mitigación y especialmente para adaptación. Asimismo, en la declaración se reconoce la alta prioridad de la adaptación y de la entrada en vigor de la enmienda de Doha al Protocolo de Kioto, de interés para ambas Partes. Finalmente, se reconoció el apoyo chino a través del Fondo de Cooperación Sur-Sur de China.

1.3. El doble rol de Sudáfrica

El caso de Sudáfrica en las negociaciones multilaterales climáticas es problemático en la medida que debe lealtades a tres grupos, lo cual le ha valido algunos problemas a la hora de vincularse. Por un lado, Sudáfrica es un integrante significativo del Grupo Africano y por ende, también del G77 más China. Sin embargo, a partir de 2008-2009 el país alcanzó un cierto reconocimiento como potencia media emergente que le valió participar en instancias que la posicionan regional e internacionalmente por sobre sus vecinos africanos. Integra BRICS, a pesar de las distancias en términos económicos con sus socios (GDP, población, comercio y reservas internacionales, entre otros aspectos), a la vez que es G5 y G20.

El 91% de las emisiones sudafricanas se concentran en el sector energético, con un alto potencial de reconversión. Situación que la diferencia de otros países africanos con un perfil emisor concentrado en el sector de tierras y en la agricultura. No obstante, a diferencia de sus socios del BASIC, no integra el top ten de emisores totales y ha sido más flexible en sus posiciones de mitigación y de transparencia en el contexto del Acuerdo de París. Sus emisiones totales son en gran medida menores que las de sus socios, pero sus emisiones per cápita son más altas, especialmente en comparación con India, cuyo valor es incluso más bajo que la media africana.

Han sido más las divergencias que las convergencias entre los países del BASIC en París y actualmente en el proceso de implementación. Justamente, dichas divergencias radican en los dos aspectos centrales de la negociación actual: mitigación y transparencia. Mientras Sudáfrica apoyó la importancia de presentar información *ex ante* y *ex post* sobre las contribuciones, para China e India se trató de líneas rojas. Además, junto con Brasil, estuvo dispuesta -en París- a liderar una propuesta de mitigación con compromisos de reducción para todos los países en desarrollo aunque respetando las responsabilidades diferenciadas. Sin embargo, fue la acción del grupo *Like Minded Developing Countries* encabezado por China e India y especialmente el peso de China en las negociaciones con Estados Unidos y Europa que lograron dos aspectos vitales para sus posiciones nacionales que no eran posiciones BASIC. En primer lugar, que las contribuciones incluyeran todos los elementos como queda reflejado en el artículo 3 del Acuerdo (especial preocupación de India) y en segundo lugar, que la mitigación

continuara mostrando de modo muy ostensible la diferenciación, tal como se evidencia en el artículo 4.4., principal logro de la diplomacia china.

Otro aspecto de divergencia políticamente significativo es la posible pronta entrada en vigor del Acuerdo, derivado de las intenciones de China y Estados Unidos de que el Acuerdo entre en vigor antes de las elecciones norteamericanas de este año. En este aspecto, ni India ni Sudáfrica se han mostrado tan entusiasmadas con apresurar los procesos. Ahora bien, a pesar de que Sudáfrica adopte un perfil negociador más progresista que sus socios del BASIC, especialmente que China e India, su INDC fue más conservadora.

A su vez, en su pertenencia al Grupo Africano, Sudáfrica opera como líder del grupo aunque no está dispuesta a ceder privilegios a sus vecinos más vulnerables, especialmente en materia de financiamiento.

Cabe resaltar, que una de las fuentes del liderazgo regional como potencia emergente de Sudáfrica ha sido su avance en el trabajo doméstico. Su Plan Nacional de Desarrollo, la Política Nacional de respuesta ante el Cambio Climático de 2011, junto con su Estrategia Nacional para alcanzar el Desarrollo Sustentable son prueba de ello y constituyen el marco de su contribución.

1.4. Elementos distintivos para cerrar el apartado

La unidad del Grupo de los 77 más China en y hacia París operó tanto como refuerzo como resulta –entre otros aspectos- de la propia unidad africana. Es decir, es causa y consecuencia al mismo tiempo. A su vez, la conformación del Grupo Africano de Negociadores ha permitido a África mejorar y fortalecer sus posiciones dándole continuidad y mayor contenido científico para llegar hasta París. Al mismo tiempo, facilita la negociación en bloque tanto con otros subgrupos del G77 como con grupos de países desarrollados. En la medida que África supo con mayor claridad qué puntos defender en el Acuerdo, fue más fácil garantizar que algunos de ellos se vean reflejados en el documento final, especialmente en las últimas instancias del *quid pro quo*.

Esto no quita que el grupo no se enfrente a múltiples desafíos en la etapa de implementación del Acuerdo, tanto internos como externos. Las brechas entre sus miembros, las divergencias existentes entre los países en desarrollo, la fidelidad –o no- china en este tramo, la necesidad de lograr una COP exitosa en Marruecos y las exigencias de que Francia cumpla sus promesas de París, son solo algunas de las cuestiones a tener en cuenta.

2. El Grupo Like Minded Developing Countries (LMDC)

El grupo LMDC es un subgrupo del G77 más China compuesto por países en desarrollo: Argelia, Arabia Saudita, Bangladesh, Bolivia, China, Cuba, Ecuador, Egipto, El Salvador, India, Jordania, Irak, Kuwait, Indonesia, Irán, Malasia, Mali, Nicaragua, Pakistán, Sri Lanka, Sudán, Siria, Venezuela y Vietnam, entre otros. Cabe destacar que Argentina formó parte del grupo hasta las negociaciones de París, inclusive. Recientemente ha dado a conocer su salida del grupo.

El LMDC tiene antecedentes en las negociaciones en la OMC donde la diplomacia china auspició como líder de países en desarrollo que también integran el LMDC en la CMNUCC. Sin embargo, se trata de grupos diferentes. En el marco de la Convención, el LMDC comenzó su papel principalmente en las negociaciones de Durban y Doha donde se configuró el mandato para el proceso hacia París y se adoptó la enmienda al Protocolo de Kioto, respectivamente.

El grupo ha sido calificado como *statuquista* en la medida que se transformó en el principal garante de que el nuevo acuerdo no borrara el principio de responsabilidades, sino que lo implementara de acuerdo a la diferenciación establecida en los anexos de la Convención. La protección de los principios y disposiciones de la Convención se volvió la columna vertebral del grupo en las negociaciones, tanto respecto al liderazgo de los países desarrollados en la acción climática, como en la provisión de medios de implementación hacia los países en desarrollo.

Cabe mencionar que los liderazgos al interior del grupo fueron un aspecto notable, especialmente en lo que respecta a China e India y en un segundo nivel a Arabia Saudita. De la mano del South Centre que operó como un *think tank* del grupo de la mano de Martin Khor y con el liderazgo de Meena Ravan del Third World Network, el LMDC se volvió un grupo compacto hasta París, a pesar de las importantes diferencias entre sus miembros. Uno de esos reverses estuvo dado por el doble y hasta triple juego chino e indio que negociaron con otros actores centrales como Estados Unidos y la Unión Europea de modo bilateral, a la vez que lo hicieron como BASIC y LMDC. En tal sentido, y teniendo en cuenta el certificado de nacimiento tanto del BASIC como del LMDC en estas negociaciones, el primero nació como plataforma hacia Copenhague y el segundo surgió sobre las heridas de la COP. Dado que en la COP 15 Estados Unidos y el BASIC habían llegado a un acuerdo que luego no fue apoyado por los actores del grupo ALBA, el LMDC fue un modo de negociar posiciones entre países en desarrollo con pesos en las negociaciones muy desiguales pero un interés común, sostener la diferenciación. Ahora bien esa diferenciación tenía distintas consecuencias para dichos Estados. Mientras países con responsabilidades históricas y emisiones actuales comparativamente bajas estaban interesados en defender la importancia de los medios de implementación y la diferenciación como concepto, países como China e India debían defender que el nuevo acuerdo no significara que los compromisos de reducción migraran de los países desarrollados hacia ellos por sus altas emisiones totales actuales.

Con lo cual, el LMDC significó una plataforma de defensa mutua para países en desarrollo en el contexto de una negociación dura con intereses muy disímiles y un G77 con posibilidades relativas. Si bien, finalmente el G77 más China logró posiciones comunes en temas centrales como adaptación, financiamiento, tecnología, medidas de respuesta y pérdidas y daños, las diferencias entre los subgrupos de negociación amenazaron constantemente las posiciones grupales. La cuestión del concepto de vulnerabilidad fue un ejemplo de cómo el liderazgo de Sudáfrica para sostener el delgado equilibrio de las posiciones comunes fue central. Mientras los países desarrollados tentaban a subgrupos del G77, especialmente a AOSIS y a LDCs con el concepto de vulnerabilidad de modo de brindarles mayor flexibilidad en la presentación de contribuciones y prioridad de acceso a financiamiento, otros subgrupos reclamaban para sí que dichos privilegios debían corresponder a todos los países en desarrollo bajo la Convención y que debía respetarse la noción de vulnerabilidad comprendida en dicho documento, no creando nuevas categorías. Finalmente la flexibilidad quedó reducida a AOSIS y LDCs como producto de su menor "capacidad", sin embargo los medios de implementación no presentan privilegios específicos más allá de los ya alcanzados en el Fondo Verde del Clima (GCF) en el que África está contemplada junto con dichos grupos en la prioridad sobre la mitad del financiamiento recibido.

Otro aspecto a tener en cuenta en el contexto de las dobles y triples lealtades tiene que ver con las negociaciones bilaterales de China e India con Estados Unidos, especialmente de la primera. Si bien el LMDC defendió el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas como paraguas articulador de sus intereses de modo estricto, los actores de mayor peso del grupo como China e India, mediante sus negociaciones bilaterales con Estados Unidos y con la Unión Europea, aceptaron cambios que luego fueron refrendados por el grupo. Esto se identifica en las declaraciones bilaterales de encuentros entre Estados Unidos y China, Estados Unidos e India, China y Francia, entre otros. De cualquier modo, cabe destacar que son las declaraciones bilaterales entre China y Estados Unidos las que han modificado el régimen de

modo más ostensible. Un ejemplo en tal sentido es la incorporación de la frase “a la luz de las diferentes circunstancias nacionales” al principio de CBDR-RC en la declaración de noviembre de 2014³ y Decisión 1/CP.20 de Lima y posteriormente por el Acuerdo en París.

2.1. Principales aspectos de la posición común del LMDC por elemento

Algunos de los puntos neurálgicos de la postura del LMDC en las negociaciones climáticas recientes son: que el nuevo acuerdo debía adecuarse a lo dispuesto por el mandato de Durban manifiesto en la Decisión 1/CP.17 por la cual se establece que no importando el formato legal del documento (protocolo, acuerdo u otro instrumento legal aplicable a todas las Partes) debía hallarse bajo la Convención, promoviendo su plena implementación y por ende, basándose en su estructura, provisiones y principios. Esto significa que el nuevo acuerdo no debía promover una re-interpretación o re-escritura de la Convención. La importancia de que el acuerdo se halle bajo la Convención y respetando su estructura radicaba en el respeto a la estructura de anexos y con compromisos diferenciados de acuerdo al principio de responsabilidades históricas como interpretación de CBDR.

También teniendo en cuenta el mandato de Durban y de acuerdo al párrafo 5 de la Decisión 1/CP.17, el acuerdo debía contener todos los elementos: mitigación, adaptación, financiamiento, desarrollo y transferencia tecnológica, construcción de capacidades y transparencia de acción y de apoyo. Este aspecto es central, en contraposición a la postura sostenida por otros grupos integrados por los países desarrollados, como la UE y el Grupo Umbrella⁴ que pujaron para que el acuerdo se limitara a la mitigación.

Asimismo, el grupo defendió la relevancia de la ambición pre-2020, y que este período debía contener todos los elementos del mandato de Durban y no sólo los procesos técnicos de oportunidades (TEP) en términos de las reuniones de expertos que tienen por fin la detección de acciones con alto potencial mitigador (TEM) y los eventos de alto nivel. Estos dos aspectos son aquellos en los que la UE y el Grupo Umbrella quisieron circunscribir la acción pre-2020. En este punto, el G77 logró una postura común a medianos de 2015 en la sesión del ADP 2.9, a pesar de las fuertes diferencias internas. Para ello, se aplicó el principio de *no harm* sugerido por la Presidencia de Sudáfrica del G77 que permitió que pervivan al interior de la propuesta del grupo presentaciones de otros subgrupos. Algunos ejemplos en este sentido fueron: la propuesta de AOSIS centrada en el programa de Champions y eventos de alto nivel con involucramiento de diversos stakeholders, la propuesta del LMDC relativa a un programa de implementación acelerada (AIP5) con énfasis en la provisión de medios de implementación por parte de los países desarrollados y la propuesta del Grupo Africano para extender los TEP a las acciones de adaptación (TEP-A).

En términos de mitigación, ningún miembro del LMDC se manifestó dispuesto a asumir compromisos de reducción de emisiones obligatorios. Este ha sido el aspecto en el que han convergido todos los países que lo conforman, en la búsqueda de continuar presionando a las Partes del Anexo I a cumplir con sus compromisos y lograr que el Acuerdo de París no conlleve

³ Declaración disponible en <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change>

⁴ Ver Iezzi en esta edición del Anuario 2016.

⁵ El Programa de Implementación Acelerada del LMDC, originalmente propuesta de China, fue objeto de un *Conference Room Paper* presentado por el grupo a la Secretaría de la Convención en la sesión del ADP realizada en octubre de 2014. El Programa incluye la inmediata ratificación de la enmienda de Doha al PK, el incremento de los compromisos de mitigación de los países del Anexo I, una hoja de ruta relativa al cumplimiento del compromiso de provisión de los 100 mil millones de dólares, así como una plataforma tecnológica, entre otras cuestiones ligadas a medios de implementación, la capitalización del Fondo Verde del Clima (GCF) y el reconocimiento del impacto social y económico de las medidas y respuesta, entre otros aspectos.

compromisos para el mundo en desarrollo que romperían con su interpretación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. En tal sentido, la propuesta de Estados Unidos de avanzar con un diseño *bottom-up* que no implique compromisos para ninguna Parte sino que sean las contribuciones el modo en el que cada país de modo voluntario asuma lo que "puede hacer", tuvo en el LMDC el apoyo definitivo.

Respecto a la meta global de largo plazo en términos de mitigación, finalmente se aceptó el pico de emisiones que proponía el LMDC a diferencia de otras propuestas cualitativas y cuantitativas. De hecho, si bien se trata del lenguaje acordado en Cancún en 2010, diversos países desarrollados y en desarrollo propusieron otras metas como la neutralidad carbónica, las emisiones cero y los porcentajes de reducción colectivos al estilo de Kioto, entre otros.

En cuanto a la meta global de la temperatura que se había fijado en Copenhague (COP15) y luego en Cancún (COP16) en los 2°C, el LMDC no llevó a París una postura única. Mientras que el ALBA abogó por una limitación a 1.5°C, otros actores como Arabia Saudita defendían los 2°C. Finalmente, el acuerdo, en su artículo 2 involucra el compromiso global de sostener las emisiones por debajo de los 2°C procurando que la temperatura no se vea incrementada más allá de 1.5 °C a niveles pre-industriales.

La posición de adaptación en París fue conjunta con el G77 más allá de las particularidades presentadas por el grupo bajo el liderazgo saudí primero y argentino luego. La postura se basó en el apoyo a la conformación de una visión de largo plazo que no fuera únicamente aspiracional, sino más bien amparada en la vinculación entre mitigación, adaptación y medios de implementación. Asimismo, se sostuvo que la adaptación no debía considerarse una responsabilidad global sino un desafío global, de acuerdo a lo acordado en el Marco de Adaptación de Cancún (CAF), puesto que una responsabilidad global podría diluir el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y desconocer la naturaleza nacional y local de las políticas de adaptación. Asimismo, se sostuvo que el Acuerdo de París debía fortalecer la vinculación entre planificación, ejecución y comunicación de la adaptación sin que esto implique una mayor carga de reporte para los países en desarrollo. Para ello podía mejorarse y apuntalarse el sistema de los Planes Nacionales de Adaptación (NAPs), aunque comprendiendo que no se trata del único sistema de políticas en materia de adaptación.

En cuanto a los aspectos institucionales de la adaptación, se apoyó que todas las instituciones existentes bajo la Convención pasaran a servir al Acuerdo incluyendo al Comité de Adaptación, al Fondo de Adaptación y al Comité de Expertos de los Países Menos desarrollados (LEG). El único punto no recogido por el Acuerdo en este aspecto es el referido al Fondo de Adaptación, cuya provisión aún se encuentra atada a los mecanismos de mercado.

Cabe destacar que en gran parte la sección de adaptación del Acuerdo, cita en su artículo 7, recoge las preocupaciones y posiciones del G77 más China.

En cuanto al financiamiento climático, fue clave alcanzar una posición común del G77 más China en la sesión de ADP 2.9. con el apoyo del LMDC a través de una negociadora como Bernarditas Muller oficiando como coordinadora. En cuanto a las características y principios del financiamiento climático se estableció que debe ser nuevo, adecuado, adicional y predecible, así como emanar de los países desarrollados, en particular de las Partes Anexo II, para implementar la Convención y promover el desarrollo sustentable en los países en desarrollo. Asimismo, el G77 sostuvo la importancia de la distribución equitativa de los recursos entre mitigación y adaptación (50/50), como se expresa actualmente en el estatuto del Fondo Verde del Clima (GCF). En términos institucionales, se apoyó que el mecanismo financiero de la Convención operase como mecanismo del acuerdo, teniendo al GCF junto con el Fondo para el Medio Ambiente Global (GEF) y otros fondos específicos. También, se propuso un piso de financia-

miento de 100 mil millones de USD anuales tras 2020 con una hoja de ruta para su cumplimiento. En cuanto a las fuentes, el G77 sostuvo que las fuentes públicas debían ser las principales y que las privadas debían ser adicionales.

El artículo 9 del acuerdo de París, sobre el financiamiento climático, es claro en cuanto a que son los países desarrollados quienes deben proveer los recursos para asistir a los países en desarrollo, reconociendo los esfuerzos voluntarios de aquellas Partes que estén dispuestas a hacerlo. Asimismo, involucra la provisión de información bienal sobre el aporte de los países desarrollados, incluyendo los recursos públicos proyectados, como modo de promover transparencia. Sin embargo, no involucra un número preciso en términos de financiamiento ni una hoja de ruta. Sin embargo, la base de 100 mil millones conforma el Paquete de París a través de la Decisión 1/CP.21. El acuerdo menciona que el financiamiento debe ser balanceado entre mitigación y adaptación aunque resulta demasiado débil en su formulación.

La posición tanto del LMDC como del G77 en tecnología fue débil, lo que derivó en una sección pobre manifiesta en el artículo 10 donde sólo se plantea una visión de largo plazo aspiracional, así como que el Mecanismo Tecnológico de la Convención servirá al nuevo acuerdo y que el apoyo en términos de tecnología debe ser provisto a los países en desarrollo sin especificar por quien.

Cabe mencionar otro aspecto nodal que finalmente resultó recogido en el Acuerdo alude a la naturaleza comprensiva de las contribuciones más allá de la mitigación. El artículo 3 del Acuerdo es claro a este respecto y es el principal triunfo de la diplomacia india con el apoyo del LMDC y por supuesto de China.

Asimismo, el grupo defendió otros aspectos importantes para algunos de sus miembros como la negativa a la perspectiva sectorial del documento y la relevancia de proteger la producción de alimentos, especialmente a instancias de la Argentina.

2.2. Elementos distintivos para cerrar el apartado

El LMDC fue una pieza clave para lograr la diferenciación implementada en cada sección del Acuerdo. Si bien China e India fueron actores prominentes y el BASIC fue una plataforma importante de posiciones de las principales potencias emergentes, el LMDC defendió posiciones más radicales que el BASIC no sostuvo en las recintos negociadores, quizás por las diferencias con Brasil y Sudáfrica, especialmente en términos de estrategias negociadoras, pero también de posiciones en temas claves como mitigación y sistemas de mercado.

Las diferencias internas del grupo fueron muchas y especialmente en París. La pervivencia de grupos como ALBA y el Grupo Árabe al interior del LMDC fue compleja y mostró serías fisuras. Sin embargo, no puede negarse que el ALBA ya estaba seriamente debilitado en la COP 21 como resulta de la falta de apoyo del resto de los países del grupo a la negativa de Nicaragua a apoyar el Acuerdo.

En la etapa de implementación, el LMDC sigue mostrando posiciones comunes en temas claves como mitigación y transparencia, lo cual será clave para el éxito de sus intereses en la COP 22 en Marruecos.

3. La Unión Europea y sus posiciones negociadoras en la CMNUCC

La Unión Europea fue un actor prioritario del régimen climático hasta Copenhague, en ausencia de Estados Unidos y como resultado de haber moldeado la Convención de acuerdo a sus necesidades, a la vez que dio forma a su propio sistema doméstico con relación a su rol y compromiso en la CMNUCC. En tal sentido, procuró sostener un liderazgo climático que no

cediera tras las múltiples ampliaciones de su espacio comunitario. Sin embargo, el duro revés de Copenhague mostró que el sistema sostenido en ausencia de los Estados Unidos había llegado a su fin y daba comienzo un nuevo período donde compartiría las decisiones con más actores y especialmente con Estados Unidos y con China. Ciertamente Obama había presentado al cambio climático como un tema central de su campaña política y era esperable que su diplomacia en la CMNUCC fuera más activa que la de su predecesor. A su vez China, conformó grupos negociadores como BASIC y LMDC como modo de sostener sus posiciones más rígidas, mientras se permitió flexibilidades al negociar de modo bilateral.

Ahora bien, hasta la COP 15 la condición de Potencia Climática Moral (Bueno, 2014) que hemos empleado para calificar a la diplomacia climática europea se basó en una serie de premisas con condiciones intermísticas (Maning, 1977): creación de normas ambientales y climáticas comunitarias de ser posible más ambiciosas que las comprometidas en el plano multilateral; la estrategia de adelantarse a los compromisos internacionales; el principio de subsidiariedad aplicado a la acción climática; multiplicidad de actores intervinientes y búsqueda de insertar la acción privada como clave en el plano de financiamiento y mitigación; el tratamiento conjunto de la cuestión climático-energética; los compromisos solidarios de reducción de emisiones al interior de la Unión en una interpretación propia del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y el éxito del mercado europeo de emisiones.

La estrategia europea de adelantarse fue promovida a través de la creación de normas ambientales y climáticas comunitarias desde la introducción del ambiente como objetivo de la UE tanto en el Tratado de Maastricht como en el Tratado de Ámsterdam, cuyo refrendo se realizó a través de la relevancia del desarrollo sustentable en el Tratado de la Unión Europea (TUE) y en el Tratado de la Comunidad Europea (TCE). Asimismo, el Tratado de Lisboa introdujo la ampliación del cuarto objetivo de la política ambiental al mencionar la lucha contra el cambio climático. Además de los tratados fundacionales de la UE, existen otros instrumentos que otorgan la base de sustentación de la política climática comunitaria. Sin ánimo de realizar una lista exhaustiva, algunos de ellos son los Programas de Acción sobre Medio Ambiente y el Programa Europeo sobre Cambio Climático (PECC) delineado por primera vez en el año 2000 junto con la presentación de un Libro Verde de la Comisión Europea ligado al comercio de derechos de emisión de GEIs.

Dado que la política climática constituye una competencia compartida entre la Unión y los países miembros, las múltiples ampliaciones pero también los cambios de gobierno en los Estados europeos, motivaron conflictos de tira y afloje que derivaron en liderazgos y contrapesos de la posición comunitaria. Calificamos a algunos de estos Estados como "nuevos ralentizadores" de las metas climáticas europeas, como es el caso de Polonia, República Checa, Bulgaria y Rumania. Mientras que países como España, Portugal y Grecia serían "ralentizadores temporarios" como producto de la disminución en la acción climática y la desinversión climática derivada de la crisis económica de la eurozona (Bueno, 2014). Un ejemplo que abona la temporalidad de éstos últimos ralentizadores es el caso de España que fue durante un plazo considerable un inversor muy activo en materia de energías renovables, especialmente eólica y solar. Sin embargo, tras los primeros embates de la crisis, la desinversión y el vuelco a las energías convencionales se expresó de modo abrupto.

Las normas comunitarias han sido el mecanismo para distribuir responsabilidades de la Unión hacia los Estados, de un modo "top-down". El tal sentido, el diseño de Kioto marcado por compromisos de reducción para las Partes del Anexo I, le permitió a la Unión distribuir cargas con miras a sostener un liderazgo basado en darse para sí un compromiso más ambicioso que el que resultó de Protocolo. Como resultado, la Unión generó un sistema solidario interno de emisiones y reducciones, o lo que es lo mismo, una propia interpretación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas aplicado al interior de los 28 Estados (Pérez

de las Heras, 2013; Bueno, 2014). En tal sentido, mientras países como Gran Bretaña y Alemania llevaron sobre sus hombros el peso de la política climática externa en términos de reducción de emisiones, en particular lo referido a la meta de reducir un 8% las emisiones de gases de efecto invernadero (GEIs) en el primer período de compromisos del PK (2008-2012), otros países de la Unión pudieron incrementar sus emisiones. A pesar de que Alemania y Gran Bretaña son quienes operan como locomotoras de este proceso, siguen siendo principales emisores de GEIs a valores actuales CAIT donde Alemania ocupa el séptimo o noveno lugar en emisiones totales a valores 2012, dependiendo de si se excluye o incluye el sector de LULUCF (sector de uso de la tierra). Gran Bretaña en ambos casos ocupa el lugar número catorce.

Entre los "nuevos ralentizadores" cabe aludir al caso de Polonia, cuya evasión al compromiso climático se ha evidenciado en su decisión de vetar y/o amenazar con vetar algunas de las iniciativas climáticas comunitarias que prevén reducciones de emisiones más ambiciosas hacia 2030 y 2050.

En el año 2005, la UE estableció el objetivo 20/20/20 encaminado a reducir un 20% de sus emisiones a valores de 1990 hacia 2020, alcanzar un 20% de renovables en su matriz energética e incrementar un 20% su eficiencia energética. Desde allí el compromiso se ha venido renovando e intensificando basado en una lógica solidaria de reparto de los compromisos.

En vistas a implementar las políticas de seguimiento del objetivo 20/20/20 e incrementar la ambición hacia 2030 y en adelante, un elemento clave de la política climática europea desde 2008 es la vinculación entre clima y energía. Esta relación se ha evidenciado en los objetivos climático-energéticos a 2030 y a 2050 que se ha trazado la UE: alcanzar una economía de bajo carbono que asegure el suministro energético afrontable y competitivo para todos y reducir la importación de energía disminuyendo así la dependencia externa creando empleo.

La clave de comprender y asimilar las políticas climática y energética le han permitido analizar los desafíos comunitarios y de los miembros desde una impronta estratégica que involucra la totalidad de las matrices, la dependencia de hidrocarburos de actores externos, la geopolítica del gas y del petróleo en los conflictos de Medio Oriente y entre Ucrania y Rusia, tanto como derivar recursos a la infraestructura energética, promoviendo vínculos con otras regiones que le permitan escapar a conflictos como los mencionados, por ejemplo con África.

Tal como afirma Pérez de las Heras (2013), la aplicación del principio de subsidiaridad a la política climática ha permitido una política común a la vez que los Estados sostienen cierta autonomía en el delineamiento de sus políticas climáticas nacionales, la política energética no evidencia tal cosa. La UE no ha logrado una política energética común, lo que constituye uno de los principales desafíos comunitarios.

Otro de los aspectos nodales de la política climática europea y de su liderazgo en la Convención es el mercado europeo de emisiones EU-ETS. Dicho mercado, el primero de su tipo y vinculado desde sus orígenes con los sistemas de mercado del Protocolo de Kioto, se fundamenta en un sistema de "cap and trade" y en el creciente rol que la UE asigna a los actores privados en la construcción de la política climático-energética. El "cap" consiste en que las empresas puedan comprar un conjunto de derechos de emisión así como créditos internacionales como producto del desarrollo de proyectos de reducción de emisiones en otros países. Este sistema se considera exitoso en la medida que tuvo como correlato al régimen climático internacional y a la generación de los mecanismos de flexibilización de Kioto, en particular el mecanismo de desarrollo limpio (MDL) y los mercados de carbono, que permiten a los países del Anexo I -como los países de la UE- acreditar reducciones en el primer y segundo período del Protocolo que no necesariamente fueron realizadas in situ.

Ahora bien, la aplicación por más de una década del ETS ha permitido avizorar algunos desafíos del sistema. En tal sentido, la Unión analiza distintos modos de corregir las distorsiones, tales como la complementación con un sistema de precio al carbono de modo de evitar el abaratamiento de los bonos y por ende el desincentivo a la inversión; la inclusión de todos los sectores de la economía europea y nuevamente la cuestión de las normas. En este último caso, se vincula a la interacción entre el mercado europeo, los mercados internacionales de bonos y otros mercados nacionales y regionales.

Si bien los sistemas de mercado siguen considerándose el modo más costo efectivo de reducir emisiones, especialmente para los países desarrollados, los nuevos mecanismo bajo el Acuerdo de París aún no han sido delineados. El artículo 6 del Acuerdo deja abiertas diversas posibilidades que aún están en proceso de negociación. Ahora bien, la UE apunta a contar con los mecanismos de mercado enlazados con su propio ETS como modo de acreditar reducciones en el contexto de la contribución presentada en 2015.

El Acuerdo de París institucionalizó una nueva visión de la acción climática multilateral más ligada a la mirada norteamericana, que desestima los compromisos obligatorios y únicamente centrados en los países del Anexo I de la Convención para socializar las acciones en todos los actores. Es así que las "contribuciones nacionalmente determinadas" (NDCs) se volvieron el vehículo de la acción climática y son el modo en el que todas las Partes deben presentar su aporte.

En su INDC presentada en marzo de 2015, la UE comunicó su compromiso de reducir como mínimo un 40% de sus emisiones para el año 2030, comparado con los niveles de 1990. Dicha contribución cubre todos los sectores de la economía y los siete gases no incluidos en el Protocolo de Montreal. Asimismo, la INDC explicita que la Unión y sus Estados miembros ya han reducido un 19% sus emisiones mientras que su producto bruto se ha incrementado un 44% en el mismo período, viendo reducidas ostensiblemente las emisiones per cápita de 12 toneladas de CO₂eq en 1990 a 9 toneladas en 2012 y con proyección de disminuir a 6 toneladas en 2030.

A pesar de que a simple vista parece un esfuerzo ambicioso, diversas organizaciones han criticado la INDC europea calificándola de "medianamente" ambiciosa o en el umbral de la ambición en la medida que se ajusta con el objetivo de reducir 40% de las emisiones a 2030 basado en una descarbonización del 80% a 2050, lo cual la coloca en el punto más bajo de lo recomendado por el IPCC como meta de largo plazo para mediados de siglo. Asimismo, el indicador de "fair share" desarrollado por un conjunto de organizaciones de la sociedad entre las que se encuentran OXFAM, WWF, TWN y CAN, analiza que la INDC europea no es justa en la medida que implica una quinta parte de su "fair share" basado en los criterios de capacidad y responsabilidad histórica.

3.1.Principales posiciones negociadoras de la Unión Europea en París

El nuevo acuerdo climático se suscribe nada más y nada menos que en París. En tal sentido, una vez más la diplomacia europea se jugaba su prestigio tal como había sucedido en Copenhague en 2009 aunque con resultados radicalmente opuestos. En este sentido, y a diferencia de Dinamarca, Francia manejó la reunión antes y durante con una pericia fascinante, en la medida que lograron un resultado que conforma a todos sin conformar a nadie -excepto a Estados Unidos que dejó una huella mayor en el ideario del Acuerdo- y forzaron a las delegaciones a cerrar un acuerdo a partir del compromiso del más alto nivel procurado en las primeras horas de la COP por los Presidentes y Primeros Ministros que abrieron la reunión. Además, pudieron articular las reuniones bilaterales y de grupos de negociación con las sesiones tradicionales en distintos formatos sin que los borradores intermedios parecieran "textos voladores".

Principal temor que se había instalado en las salas de negociación con las palabras de Laurence Tubiana –embajadora francesa ante las negociaciones climáticas-, diciendo que en caso de que el Grupo de Trabajo Ad Hoc de la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada (ADP) no lograra un texto, Francia lo iba a poner sobre la mesa. Traspasado ese trance de la diplomacia francesa, todo el proceso se trató de cómo construir confianza en un espacio donde lo único que reinaba era la suspicacia y la susceptibilidad.

Al analizar el entorno de la COP y de la negociación, debe tenerse en cuenta los reveses sufridos por la diplomacia de la UE desde 2009, juntamente con el activo rol de Estados Unidos y de China que podían promover instancias propias de acuerdo por fuera del canal europeo y francés de negociación, sumado a los propios conflictos intraeuropeos y la crisis económica y política no resuelta. Todos estos aspectos pesaron en diciembre de 2015, juntamente con un aspecto nodal: nadie podía darse el lujo de dejar París sin un acuerdo y esta fue la principal herramienta francesa de negociación. La sociedad civil y las diversas organizaciones habían sido lo suficiente arengadas como para presionar por un acuerdo, incluso sabiendo que se trataría de uno de baja ambición.

Algunas de las principales posiciones europeas se sabían perdidas desde un inicio, como la búsqueda de lograr alguna dinámica de tipo “top-down” en la sección de mitigación. Esto es, alguna meta cuantificada a mediano y/o largo plazo que promoviera una lógica similar a la de Kioto.

A su vez, la meta de temperatura, tenía en Europa el consenso de los 2°C, a pesar de la búsqueda de AOSIS y ALBA de lograr el reconocimiento de la necesidad de limitar el aumento de la temperatura a 1,5° en relación con el período pre-industrial. En este caso, el artículo 2 del Acuerdo fija la regla en 2°C aunque promueve los esfuerzos hacia 1,5°C.

En términos de adaptación, como ya hemos dicho en otras secciones de este documento, se trató de una apartado de especial interés de los países en desarrollo. Con lo cual, el texto del actual artículo 7 es muy similar a la propuesta del G77 más China. No obstante, la UE junto con el grupo Umbrella procuraron reducir las instancias ligadas con los medios de implementación procurando que se concentren en los artículos concretos sobre financiamiento, tecnología y construcción de capacidades. También limitaron las menciones a la transparencia en los informes de los países desarrollados respecto al financiamiento otorgado y a otorgar en un futuro. Sin embargo, los artículos 9.5 y 9.7 del Acuerdo, correspondientes a la sección de financiamiento introducen aspectos de este tipo mediante informes bienales de los países desarrollados.

A cambio de ceder los aspectos ligados con la mitigación y la lógica “top-down” del Acuerdo, la UE negoció un marco de transparencia de la acción y del apoyo reforzado que permitiera hacer paulatinamente uniformes los reportes y comunicaciones de todas las Partes. Esto permitiría monitorear la acción de todas las Partes a través de sus NDCs, a la vez que se estudie el apoyo provisto de modo de que no caiga todo el peso sobre la UE en comparación con otros países desarrollados. El círculo se cierra con la sección de “global stocktake” y los ciclos de las contribuciones como modo de asegurar que cada cinco años las Partes analizarán conjuntamente el efecto agregado de su contribución y podrán evaluar si es suficiente.

Existen otros aspectos que la UE promovió en contraposición con miradas más laxas de los Estados Unidos, como por ejemplo lo atinente al mecanismo de implementación y cumplimiento, donde la UE ha estado más dispuesta a medir los resultados de mitigación de las Partes, también como vestigio de una lógica “top-down”.

Cabe destacar que en términos de mercados, el debate en París no estaba maduro para lograr una sección que favoreciera las posiciones de las Partes que en este punto eran opuestas.

En tal sentido, el artículo deja abierta la relación con los mecanismos del Protocolo de Kioto, a la vez que permitiría pensar en un posible nuevo MDL plus, en el comercio de certificados de reducción e incluso en mecanismos de no mercado. En tal sentido, el ETS queda resguardado.

3.2. Elementos distintivos para cerrar el apartado

La UE es un actor central en las negociaciones climáticas y ha sido así desde 1992 que se negoció y adoptó la Convención. Sin embargo, su rol se ha visto reducido desde 2009 con motivo del liderazgo ejercido por Estados Unidos con los Estados del grupo BASIC. Esta asociación promovió un nuevo modo de ver el Acuerdo de París donde las Partes establezcan cómo pueden contribuir voluntariamente. Si bien a simplemente esto disuelve el principio de responsabilidades, los países del BASIC encontraron el modo de implementar la diferenciación en el Acuerdo, en conjunto con otros actores del G77 en aspectos claves como adaptación y medios de implementación. A su vez, la sección más controvertida, la de mitigación muestra en su artículo 4.4 la diferenciación entre países desarrollados y en desarrollo claramente expuesta.

En tal sentido, la UE debió reacomodarse de 2009 a 2015 con un nuevo modo de liderazgo compuesto por más actores en las mesas chicas de negociación y procurando que los cambios no dinamitaran lo conseguido desde 1992 en términos de sus propios logros domésticos climático-energéticos.

La nueva mirada del Acuerdo está en construcción en la medida que la implementación recién comienza. Este es el gran mensaje de este documento en todas sus secciones. Sin embargo, y como hasta ahora, la UE tiene desafíos importantes por delante. Tres de ellos son: la posible pronta entrada en vigor, el brexit y la posición británica y los desafíos de la implementación por tiempos, entre otros.

Respecto a la pronta entrada en vigor, China y Estados Unidos negociaron avanzar hacia una pronta ratificación del Acuerdo de modo que Obama pueda dejar su Presidencia con la relativa tranquilidad de que el Acuerdo ya ha entrado en vigor, sobretodo en caso de que resulte ganador Donald Trump. Sin embargo, la UE tiene el desafío de lograr que 28 Parlamentos ratifiquen el Acuerdo y esto no parece coincidir temporalmente con los períodos de las elecciones norteamericanas. Una posible pronta entrada en vigor tendría el principal desafío de dar comienzo a la COP 1 del Acuerdo de París con un proceso de toma de decisiones cerrado a China, Estados Unidos y unos pocos países más. Esto quitaría legitimidad al proceso y no sería permitido por la UE.

El segundo aspecto mencionado es el reciente suceso de salida del Reino Unido de la UE luego de la votación propiciada, juntamente con el cambio de partido en el gobierno tras la renuncia de David Cameron. Este episodio desafía la gobernabilidad de la UE en todos los aspectos y por supuesto también en el plano climático.

La implementación por tiempos presenta las mismas dificultades de negociación que tuvo la propia negociación de una década del Acuerdo. El grupo Umbrella solo quisiera implementar la mitigación, mientras la UE requiere que se implemente el círculo dado por la mitigación, la transparencia y el "global stocktake". A su vez, los países en desarrollo quieren implementar la adaptación y los medios de implementación. Por este motivo, la agenda de APA 1 está compuesta por mitigación, adaptación, "global stocktake", transparencia y mecanismo de implementación y cumplimiento, dejando a los medios de implementación fuera de la ecuación. El modo de convencer a los países en desarrollo fue mediante promesas de financiamiento bilaterales, las cuales podrían romper las posiciones del G77 en París.

En consecuencia, al igual que en las negociaciones del Acuerdo, todo está por verse. El Acuerdo constituye un primer peldaño que en algunos casos es sustantivamente menos ambicioso en contenido de lo esperado y que deberá ser completado en este nuevo período que se abre de negociación multilateral.

Bibliografía

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 (Rio Grande do Sul) Vol. 2, N°4, julio-diciembre.

BUENO, María del Pilar 2014 "La construcción de políticas climáticas europeas y su Internacionalización: desafíos pasados, actuales y futuros hacia 2020", en Cuadernos Europeos de Deusto (Bilbao) N°51.

BUENO, María del Pilar (2016), "Política Climática Exterior Argentina en el contexto del cambio ambiental global (1990-2015)", en Günther, M.G. y Gutiérrez, R. A. (eds.) La política del ambiente en América Latina: una aproximación desde el cambio ambiental global, UAM-CLACSO, México, en prensa.

BUENO, María del Pilar; PASCUAL, Gonzalo (2016), "La arquitectura climática internacional en ciernes: el rol del BASIC en las negociaciones hacia París", en Janus Net, e-journal of International Relations, Universidade Autónoma de Lisboa, 2016, vol. 7, nro.2, en prensa.

CLIMDEV-AFRICA, "Africa's Journey in the Global Climate Negotiations. Africa at COP21", disponible en <http://www.climdev-africa.org>. Revisado en agosto de 2016.

HOSTE, Jean-Christophe (2010), "Where was united Africa in the climate change negotiations?", Africa Policy Brief, vol. 2, nr. 4.

MAKINA, Anesu (2013), "Managing Climate Change: The Africa Group in multilateral environmental negotiations", Pretoria: University of Pretoria, disponible en http://journal-iostudies.org/sites/journal-iostudies.org/files/JIOSfinal_4_2.pdf. Revisado en agosto de 2016.

MANNING, Bayless (1977), "The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals", en Revista Foreign Affairs, New York, pp. 306-324.

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.

PEREZ DE LAS HERAS, Beatriz (2013), "Climate change and energy in the EU: global challenges, collective responsibilities", Instituto Real Elcano, European Global Strategy Project.