



Observatorio de Política Exterior Argentina

–Análisis de Política Exterior Argentina –

Nº 13

Los Análisis de Política Exterior Argentina (APEA) representan un espacio del Observatorio de Política Exterior Argentina iniciado en 2013. Se trata de breves informes mensuales acerca de algún tema de la agenda de la Política Exterior Argentina, desde la perspectiva de los miembros de nuestro equipo de trabajo. A diferencia de los informes semanales del OPEA, cuyo objetivo es obtener noticias de los principales periódicos de tirada masiva del país y relatar los datos alcanzados procurando no volcar ningún tipo de valoración personal; los APEA tienen por fin realizar aproximaciones analíticas a la PEA, en algunos casos, a través de instrumentos teóricos.

Tanto el OPEA como el APEA surgen en el marco de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. El OPEA, como grupo de trabajo, forma parte de una red de observatorios de política exterior sudamericana integrada por el Grupo de Estudios de Defensa y Seguridad Internacional (GEDES) del Centro de Estudios Latino-americanos (CELA) de la Universidad Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), campus de Franca; así como por el Grupo de Estudios Comparados en Política Externa y Defesa (COPEDE) de la Universidad Federal de Sergipe (UFS) y el Programa de Estudios Internacionales (PEI) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS), Universidad de la República (UdelAR, Uruguay).

Los invitamos a leer más sobre las actividades del OPEA, así como a buscar informes anteriores en nuestro sitio web www.opeargentina.org

Coordinadora del OPEA: Dra. María del Pilar Bueno

Editora responsable: T.P. María Julia Francés

Redactores de los informes del OPEA: Agustín Albini, Lilian Berardi, Antonela Busconi, Jessica García, Gisel López y Priscila Pretzel.

Responsables de micros radiales del OPEA: Lic. Samanta Colman, María Florencia Tinnirello.

Colaboradores: Agustina Balvidares, Florencia Fantin, Antonella Giordano, Gustavo Insaurralde, Ariana Noir, Ezequiel Virgilio, Nabih Yussef y Lic. Virginia Rocchetti.



Observatorio de Política Exterior Argentina

Las negociaciones climáticas internacionales y la posición argentina como actor de peso medio

Dra. María del Pilar Bueno¹²

Breve caracterización de la arquitectura climática internacional

El clima se diferencia de la temperatura en tanto la segunda denota fenómenos que ocurren en la atmósfera en un determinado momento, lo cual incluye humedad, velocidad y dirección del viento y precipitaciones, entre otros fenómenos. Con lo cual, la temperatura o el tiempo, como comúnmente lo denominamos, muestran cambios en el corto plazo. El clima, es el promedio de esas temperaturas o del tiempo que ocurre en períodos más extensos. Este es el motivo por el cual se puede predecir con mayor nivel de certeza la variabilidad del clima a treinta años vista, y con menor exactitud la temperatura de una semana a la otra. La proyección de cambios climáticos a largo plazo es más plausible de definir (IPCC, 2007).

El último informe del Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) que reúne los trabajos científicos en la materia a lo largo de períodos de 4 a 5 años, realiza algunas afirmaciones que sostienen el andamiaje de la arquitectura climática internacional basada en la variabilidad climática y los efectos adversos de dichos cambios. El quinto informe, AR5, afirma que “el calentamiento en el sistema climático es inequívoco y, desde la década de 1950, muchos de los cambios observados no han tenido precedentes en los últimos decenios a milenios. La atmósfera y el océano se han calentado, los volúmenes de nieve y hielo han disminuido, el nivel del mar se ha elevado y las concentraciones de gases de efecto invernadero han aumentado”. El gas de efecto invernadero que contribuye en mayor medida en este proceso, es el dióxido de carbono, cuya concentración en la atmósfera ha aumentado desde 1750. La acción humana ha sido decisiva e incluso “la causa dominante” del calentamiento observado al menos en el siglo XX (IPCC, 2013).

Ahora bien, dadas estas transformaciones, la comunidad internacional, y especialmente científica, comenzó a pujar en las organizaciones internacionales y organismos especializados de Naciones Unidas para hacer escuchar su voz en términos de los posibles cambios irreversibles en el sistema climático y la necesidad de actuar sobre las causas desde el más alto nivel político.

¹ Doctora en Relaciones Internacionales. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Argentina. Docente de grado y postgrado en la Universidad Nacional de Rosario, Universidad Nacional de La Plata y Pontificia Universidad Católica Argentina. Coordinadora de la Cátedra Latinoamericana de Ecología para el Desarrollo (UNR), del Departamento de Medio Ambiente (IRI-UNLP) y del Observatorio de Política Exterior Argentina (UNR). Participa de las negociaciones climáticas internacionales.

² La opinión vertida sobre este trabajo es exclusiva responsabilidad de la autora y de ningún modo prejuzga la posición u opinión de las instituciones en las cuales se desempeña.



Observatorio de Política Exterior Argentina

La arquitectura climática global está sostenida sobre una base jurídica compuesta por documentos ampliamente conocidos e invocados como la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCCC) y el Protocolo de Kyoto (PK). Asimismo, este andamiaje está conformado por otros instrumentos que le han dado sustento en forma previa y posterior a la Convención. En tal sentido, uno de los primeros hitos a reconocer es la Primera Conferencia Mundial sobre el Clima, realizada en Ginebra en 1979 y convocada por la Organización Meteorológica Mundial (OMM). A la misma, y durante la década del ochenta, se añaden otros eventos de similar relevancia como la Conferencia de Villach de 1985; el Protocolo de Montreal de 1985; la Conferencia de Toronto de 1988; la Conferencia de Ottawa de 1989; la Conferencia de Tata de 1989; la Conferencia y consiguiente Declaración de La Haya de 1989; la Conferencia Ministerial de Noordwijk de 1989 y el Acuerdo de El Cairo de 1989.

La década del ochenta dejó un legado marcado por ciertos aspectos que fueron reafirmados e institucionalizados durante la década venidera, particularmente: la responsabilidad antrópica en el cambio del clima global y el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (CBDR por su sigla en inglés), elementos centrales sobre los que se asienta el régimen, al igual que la brecha entre países desarrollados y en vías de desarrollo (Bueno, 2013).

A partir de 1990, y en el marco de la búsqueda de modificar y profundizar el abordaje climático, se buscó la concreción de un acuerdo climático global desde la Conferencia de Bergen de 1990; Segunda Conferencia Mundial del Clima de 1990, conjuntamente con la publicación del primer informe del IPCC. A partir de dicho momento, tanto la OMM, como el IPCC y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) comenzaron tratativas para que se negociase un acuerdo mundial sobre clima, firmado en la Cumbre de la Tierra o Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992, en la ciudad de Río de Janeiro. No es casual que un instrumento de esta naturaleza integre el conjunto de acuerdos suscritos en la Cumbre de la Tierra³, puesto que se trató un evento sin igual, antes y después de su realización (Bueno, 2010).

La CMNUCCC entró en vigor dos años más tarde en 1994 e incorporó como máxima autoridad a la Conferencia de las Partes o COP en la cual tienen representación igualitaria todas las Partes de la Convención (actualmente 196). Puesto que se trata de un documento marco que requería y aún requiere implementar sus compromisos y disposiciones mediante otros documentos, a partir de la COP1 realizada en la ciudad de Berlín en 1995, las Partes acordaron la negociación y la firma de un protocolo que se negociaría en tres COP sucesivas. Para poder desarrollar dicho proceso de negociación se instituyó el “Mandato de Berlín”. Dicho Protocolo fue alcanzado en la COP3 celebrada

³ La Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992 fue el espacio para la firma de tres Convenciones, dos Declaraciones y una agenda, todos ellos de vital importancia y que siguen siendo, hasta nuestros días, el principal instrumento que rige los respectivos regímenes en sus respectivas materias. Nos referimos a: Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, Convención sobre Biodiversidad, Convención para el Combate de la Desertificación, Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Declaración de Bosques y Agenda o Programa 21.



Observatorio de Política Exterior Argentina

en Kyoto en 1997, aunque su tardía entrada en vigor se produjo en 2004 al ingresar el instrumento de ratificación de Rusia.

El PK es un documento centrado mayormente en la mitigación del cambio climático por parte de un conjunto de países del Anexo I de la CMNUCC, cuyo compromiso es reducir, aproximadamente, un 5% de sus emisiones de ciertos gases de efecto invernadero (GEIs) no incorporados en el Protocolo de Montreal y enlistados en el Anexo A del mismo protocolo, a valores 1990, y por un período que se extiende de 2008 a 2012. Asimismo, el PK promovió una serie de mecanismos de mercado como instancias de flexibilización de las Partes para el cumplimiento de sus compromisos obligatorios de reducción: mercado de carbono, mecanismo de desarrollo limpio e implementación conjunta.

Decir hoy que el PK fracasó es quizás un poco pesimista, aunque no se puede dudar que el 5% de reducción de GEIs por parte de los países Anexo I comprometido era insuficiente para cumplir con el objetivo de la CMNUCC establecido en su artículo 2. Asimismo, es un hecho que el principal emisor global –bajo los parámetros del momento– decidió abandonar el PK; y que su tardía entrada en vigor enfrió aún más el espíritu de compromiso de las Partes que han sostenido la arquitectura climática global desde 1990 hasta 2009, especialmente los países europeos.

La lenta agonía del PK, en contraste con la imposibilidad de alcanzar en futuras COP un nuevo texto de acuerdo para el período posterior a 2012, desembocó en la enmienda de Doha al protocolo que establece un segundo período de compromisos de 2012 a 2020, año en el cual debería entrar en vigor el nuevo acuerdo. Hacia marzo de 2015 solo 20 Partes han ratificado la mencionada enmienda, Canadá se ha retirado del protocolo y otras Partes como Rusia, Australia, Nueva Zelanda y Japón no han contraído compromisos para el segundo período. Esta es sólo una muestra de cómo las actuales negociaciones climáticas se han concentrado en el denominado Workstream 1 (WS1), que no es otra cosa que el futuro acuerdo climático que reemplace al PK luego de 2020. El Workstream 2 (WS2), como se ha dado en llamar a la ambición pre-2020, sigue siendo una deuda pendiente que aunque está presente en las decisiones tras la Conferencia de Durban de 2011, ha sido la moneda de cambio más utilizada desde esta fecha. Incluso, la búsqueda por parte de algunos Estados de hacer retroactivo el acuerdo podría entrar en contradicción con el WS2.

En consecuencia, y reconociendo que la brecha entre países desarrollados y en desarrollo se encuentra viva aunque permeada por los cambios suscitados en el Sistema Internacional (Bueno, 2013), las negociaciones climáticas se han transformado en una puja por el cumplimiento de los compromisos previamente acordados por parte de los países Anexo I y II y la búsqueda de éstos de demostrar que las transformaciones sistémicas conllevan que dichos compromisos sean variables en función de las capacidades y a la luz de las condiciones nacionales⁴.

⁴ Esto se manifiesta en conceptos como *evolving CBDR*, *evolving economical trends* y otros de similar naturaleza que fueron incorporados al texto de negociación del nuevo acuerdo, hoy denominado Texto de Ginebra. Los mismos no hacen más que ratificar la posición de aquellos países desarrollados que sostienen



Observatorio de Política Exterior Argentina

La desazón y la falta de entusiasmo han sido el común denominador en el proceso negociador, desde la Conferencia de Bali de 2007 en adelante. Allí se establecieron los *building blocks* o pilares que rigen la estructura del texto negociador del nuevo acuerdo y que fueron posteriormente captados en el párrafo 5 de la Decisión 1/CP.17 acuñada en Durban. Estos son: mitigación, adaptación, financiamiento, desarrollo y transferencia tecnológica, construcción de capacidades y transparencia de acción y de apoyo. Por otra parte, la COP19 celebrada en Varsovia instituyó el Mecanismo de Varsovia sobre Pérdidas y Daños, lo cual ha abierto la puerta para el debate de qué ocurrirá con este nuevo componente. Hasta el momento, figura en el Texto de Ginebra –texto de negociación del futuro acuerdo- asociado a la adaptación, sin embargo, los pequeños países insulares -que han sido sus principales promotores- junto con otros grupos que forman parte del G77 + China sostienen que debería constituir una sección diferente del acuerdo, sin que esto signifique que adquiera status de pilar o de elemento.

Los informes del IPCC

Algunos componentes más de la arquitectura climática internacional radican en cuestiones como el rol del IPCC, los principales actores y jugadores dentro de la estructura climática internacional y las perspectivas del nuevo acuerdo. En cuanto al primer aspecto, es de reconocer que la presentación de los cinco informes del IPCC, en 1990, 1995, 2001, 2007 y 2013, ha marcado el ritmo de las conversaciones y evidencias científicas climáticas en las COP. Esto sucedió no sin resistencias y debates acerca de la validez de los datos y procesos del Panel y su “politización”, afirmación que desestima la vinculación entre la ciencia y la política. Confirman tal afirmación, en primer lugar, el hecho de que el primer informe de 1990 fue el puntapié para la firma del CMNUCCC por su preocupación hacia el cambio del clima global. Dicho documento partió de dos premisas: que existía un efecto invernadero natural que hacía que la tierra fuera más cálida de lo que sería en caso de que éste no existiera y que las emisiones producidas por las actividades humanas aumentaban las concentraciones atmosféricas de los gases que producen efecto de invernadero (IPCC, 1990 y 1992).

El segundo informe del IPCC fue la base para las negociaciones de Kyoto, estableciendo los GEIs más contaminantes (dióxido de carbono, metano y óxido nitroso), así como reafirmando la responsabilidad humana en el cambio del clima global desde la época pre-industrial y debida fundamentalmente al uso de combustibles fósiles, el uso de la tierra y la agricultura (IPCC, 2001).

El tercer informe sentó las bases para la división entre acciones de mitigación y adaptación, así como comenzó a esbozar el futuro post-Kyoto. Asimismo, adicionó a los tres GEIs previamente mencionados, al ozono. Afirmó además, que existían pruebas nuevas y más convincentes de que la mayor parte del calentamiento observado durante los 50 años previos se podía atribuir a las actividades humanas (IPCC, 2007).

que todas las Partes deben realizar esfuerzos de mitigación y no sólo aquellos que obligaba la Convención hacia principios de la década del noventa por sus responsabilidades diferenciadas.



Observatorio de Política Exterior Argentina

El cuarto informe fue esencial para el establecimiento de la Hoja de Ruta de Bali (COP13) de cara al vencimiento del primer período de compromisos del PK. El mismo instauró que el calentamiento del clima global era inequívoco, que las emisiones humanas de GEIs habían aumentado un 70% de 1970 a 2004, que el dióxido de carbono era el GEI más importante; y fundamentalmente, que el límite de incremento del clima global para cumplir con el objetivo de la CMNUCC estaba dado por 2°C. Esto fue reconocido políticamente en la contenciosa COP15 realizada en Copenhague y finalmente adoptado como meta global mediante una decisión en la COP16 en Cancún.

Finalmente, el quinto informe (AR5), no sólo fue el pilar para las negociaciones de Varsovia, sino que otorgó mayor certeza respecto a posibles escenarios climáticos con y sin compromisos mayores de reducción de GEIs (Business as usual). Algunos de los elementos más relevantes que afirma el informe son: para finales del siglo XXI es probable que la temperatura global en la superficie sea superior en 1,5 °C a la del período entre 1850 y 1900 en todos los escenarios considerados, excepto en el que comprende los niveles más bajos de GEIs y aerosoles; y es probable que sea superior en 2°C en los dos escenarios que comprenden los niveles más elevados; es muy probable que las olas de calor ocurran con mayor frecuencia y duren más; las actuales regiones húmedas recibirán mayores precipitaciones, y las regiones secas, menos (IPCC, 2013). Las aseveraciones del AR5 han marcado las COP19 en Varsovia, y la COP20 en Lima al punto de encontrar varias de las afirmaciones del IPCC en el actual borrador de acuerdo, o Texto de Ginebra, que se encuentra en proceso de negociación hasta París.

Principales jugadores y grupos de negociación

En cuanto a los principales jugadores del sistema climático global, así como en los comienzos del régimen climático, Estados Unidos y Europa fueron sus principales promotores; tras la defección involuntaria (Putnam, 1996) que significó el Protocolo de Kyoto para la gestión de Bill Clinton, Estados Unidos voluntariamente renunció a su liderazgo en esta materia –durante la administración republicana-. En consecuencia, a partir de la finalización de la década del noventa y hasta la llegada de Barack Obama a la Presidencia norteamericana, Europa se volvió la locomotora del régimen climático global, con un liderazgo relativamente incuestionado. Sin embargo, este rol fue disputado en la COP15 en Copenhague por las potencias emergentes del grupo BASIC –Brasil, India, China y Sudáfrica- quienes junto con Estados Unidos negociaron un acuerdo final que no tuvo unanimidad entre los Estados pero fue el de mayor consenso entre los asistentes. Este episodio sólo puede explicarse en el marco de las transformaciones en la estructura del Sistema internacional, que han movilizó actores previamente rezagados en el mundo en desarrollo. El creciente liderazgo chino e indio, cada vez más estudiado como fenómeno contemporáneo, tuvo repercusiones en el régimen climático, socavando la continuidad de las estrategias europeas. Hasta la celebración de la COP15 en Copenhague la construcción doméstica del liderazgo europeo, a pesar de ser compleja por los actores intervinientes, logró por un lado disolver las diferencias al interior del bloque y por otro, promover una política climática de liderazgo como Potencia Climática Moral. Sin embargo, a partir de 2009 ese liderazgo se vio cuestionado como producto de la interacción de los disensos domésticos más visibles por la crisis en la eurozona; así



Observatorio de Política Exterior Argentina

como por los cambios en el Sistema Internacional. Europa no se adaptó rápidamente a ninguno de ellos (Bueno, 2014).

En consecuencia, las transformaciones relevadas incluyen la participación del BASIC como grupo de poder conformado por China, India, Brasil y Sudáfrica poco antes de la Conferencia de Copenhague y que si bien opera al interior del G77 más China, reúne a algunos de los Estados en desarrollo con mayor pujanza política y económica global, así como congrega a algunos de los principales emisores de GEIs a valores actuales. Esto colisiona con su defensa del principio de responsabilidades históricas que los lleva a afirmar que la crisis climática actual tiene como principales responsables a los países desarrollados quienes han emitido desde la Revolución Industrial, siendo que éstos Estados –BASIC- lo han hecho en mayor medida en las últimas tres a cinco décadas.

Ahora bien, a pesar de que los cuatro países del BASIC tienen importantes puntos en común, es posible trazar una línea imaginaria que agrupa a dos países con lógicas más conservadoras de los dos más reformadores. Nos referimos a China e India por un lado, y a Brasil y Sudáfrica, por otro. Es por eso que China e India lideran otro grupo de negociaciones informales, el *Like Minded Developing Countries* (LMDC). Se trata de un grupo con antecedentes en las negociaciones de la OMC desde 2005 con liderazgo chino, aunque el LMDC climático tiene algunas diferencias en los países que lo componen, comenzando por Argentina que sólo lo integra en el caso climático. Se trata del grupo más conservador en sus posiciones climáticas, en el sentido de que no consienten que los países en desarrollo y especialmente quienes lo componen, asuman compromisos obligatorios de reducción de emisiones en el marco de la CMNUCC sin que los países desarrollados hayan cumplimentado los propios. Esto no significa que Brasil o Sudáfrica no sostengan los principios de CBDR y las responsabilidades históricas, sino que están dispuestos a considerar una transición con compromisos obligatorios para todas las Partes, asignándole a la ambición pre-2020 un rol significativo. Ni China ni India están dispuestas a asumir las cargas de un nuevo acuerdo global bajo estas condiciones. Los ejemplos son sobrados, en particular, el repudio a la posibilidad de un *proceso ex ante* de las contribuciones nacionalmente determinadas y la reticencia a cualquier propuesta que implique mitigación obligatoria –incluso la proposición de Brasil de los círculos concéntricos-.

Además de estos actores, operan en las negociaciones climáticas otros grupos como la Asociación de Estados Independientes de América Latina y el Caribe (AILAC) conformada por Colombia, Chile, Panamá, Costa Rica y Guatemala. Se trata de un grupo que a pesar de promover su independencia y la búsqueda de terceras vías climáticas, en algunos casos, sostiene posturas que poco se distancian de otros grupos como la Unión Europea o del Umbrella Group. A diferencia de estos, asignan una mayor importancia al cumplimiento de ciertos compromisos pre-2020 en términos de financiamiento, especialmente, por parte de los países desarrollados. Sin embargo, sus intereses parecen más lejanos del LMDC que del Umbrella Group, si pudiéramos colocarlos en dos extremos de una misma línea. Algunos ejemplos son su adscripción a conceptos como *“Parties in the position to do so”* y *“evolving CBDR”*, propuestos por los países desarrollados que intentan plasmar los cambios en el Sistema Internacional y la



Observatorio de Política Exterior Argentina

necesidad de que todas las Partes asuman compromisos obligatorios de reducción de emisiones.

El Umbrella Group está conformado por Estados Unidos, Rusia, Canadá, Nueva Zelanda, Australia, Japón, Kazajistán, Noruega y Ucrania. Este grupo está nutrido por algunas de las Partes que han rehusado sus compromisos bajo el PK y por ende, sus posturas se enmarcan en la necesidad de que todas las Partes asuman compromisos plausibles. Para que esto sea posible, cada Estado debe plantear sus propias posibilidades. Esta lógica ha sido determinante en la construcción del concepto de contribución nacional y la perspectiva *bottom-up* del nuevo acuerdo, en contraposición a la supuesta mirada *top-down* que predominó en Kyoto⁵.

Completando el esquema latinoamericano, se encuentra el caso mexicano que integra el Grupo de Integridad Ambiental, conformado además por Suiza, Liechtenstein, República de Corea y Mónaco. La participación de México se produce puntualmente tras su salida del G77 y su asociación a la OCDE. Sus posiciones también se distancian en mayor medida de las sostenidas por LMDC en el sentido de plantear que todas las Partes deben asumir compromisos y para ello avalan el concepto de contribuciones instaurado desde Varsovia. Prueba de su apoyo constituye el hecho de que México ha sido la tercera Parte de la CMNUCC y el primer país en desarrollo en entregar sus contribuciones nacionalmente determinadas previstas (INDCs)⁶.

Además de los grupos explicitados, se encuentran los Países Menos Adelantados que negocian en gran medida con los pequeños países insulares representados en AOSIS, el Grupo Africano, la OPEP, el ALBA y otros grupos como el Grulac y Caricom con menor presencia *per se* en el proceso. La lógica de grupos regionales, tradicional en la labor de Naciones Unidas, sigue persistiendo en actos relevantes como la elección de candidaturas a órganos, foros, comités y juntas, puesto que se constituyen en “*constituencias*”.

Algunos indicadores básicos para el análisis

Ahora bien, esta breve caracterización de la arquitectura climática internacional no carece de inconsistencias en la medida que desconozcamos algunos valores que condicionan las negociaciones y explican el juego de fuerzas entre las Partes. La siguiente tabla proporciona un conjunto de datos que permiten hacer breves menciones fundadas en la comparación entre las Partes.

⁵ Los países que constituyen el Umbrella, y especialmente Estados Unidos, sostienen que el PK fue infructuoso porque supuestamente se basó en una meta impuesta desde el régimen sin constatar si las Partes podían alcanzar dichos objetivos. Esto ha sido ampliamente debatido, puesto que algunos de los principales negociadores y artífices de Kyoto mantienen que el porcentaje convenido fue producto de diversos procesos de consultas entre las Partes y de las Partes con sus estructuras burocráticas y capitales. Más allá del debate, el argumento previamente esbozado los ha llevado a plantear el concepto de contribución nacional, como la forma en la que las Partes asumen el compromiso que considera viable, alcanzando un proceso de abajo hacia arriba o *bottom-up*.

⁶ El portal de INDCs de la Secretaría de la CMNUCC se encuentra en <http://www4.unfccc.int/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx>



Observatorio de Política Exterior Argentina

Tabla 1: Principales emisores de GEIs en emisiones totales 2011, per cápita 2011 y acumuladas 1990-2011

País	Emisiones totales de GEIs sin LULUCF 2011	Emisiones totales de GEIs con LULUCF 2011	GDP-PPP - 2011	Emisiones totales sin LULUCF per cápita 2011	Emisiones totales de GEIs con LULUCF per cápita 2011	Emisiones totales de GEIs acumuladas 1990-2011 sin LULUCF	Emisiones totales de GEIs acumuladas 1990-2011 con LULUCF
	MtCO ₂ e	MtCO ₂ e	Million Intl\$ (2011)	tCO ₂ e Per Capita	tCO ₂ e Per Capita	MtCO ₂ e	MtCO ₂ e
Mundo	43,816.73	45,913.50	90,225,390	6.29	6.59	782302.68	840511.43
China	10,552.61	10,260.32	13,495,910	7.85	7.63	130059.81	122928.68
Estados Unidos	6,550.10	6,135.03	15,533,800	21.02	19.69	144397.14	136751.47
Unión Europea (28)	4,540.94	4,263.15	16,811,791	9.03	8.47	110075.78	103969.32
India	2,486.17	2,358.04	5,962,978	2.04	1.93	36216.73	34096.03
Rusia	2,374.31	2,216.59	3,216,935	16.61	15.50	51371.02	52352.67
Japón	1,307.41	1,170.28	4,379,753	10.23	9.16	28296.85	26160.91
Brasil	1,131.10	1,419.10	2,816,318	5.74	7.21	19915.67	40489.09
Alemania	882.93	805.97	3,352,099	10.79	9.85	22261.41	20816.67
Indonesia	834.58	2,052.91	2,058,130	3.42	8.42	13952.45	34235.71
Canadá	716.21	847.08	1,386,907	20.85	24.67	14950.63	17208.30

Fuente: Elaboración propia con datos CAIT, WRI.

Los datos provistos por el World Resources Institute⁷, a valores 2011, establecen que China es el mayor emisor global de GEIs con un valor del 24/22.35% de las emisiones de GEIs (sin o con inclusión del sector de uso de la tierra, LULUCF por su sigla en inglés), seguida por Estados Unidos 15/13.4%, la Unión Europea 10.36/9.3%, India 5.7/5.15%, Rusia 5.4/4.8%, Japón 3/2.5%, Brasil 2.6/3.1%, Alemania 2/1.76%, Indonesia 1.9/4.47% y Canadá 1.63/1.85%. Estos países constituyen una especie de directorio de los 10 países más emisores, a valores totales.

Sin embargo, estos valores no son del todo asertivos sin incluir, al menos dos indicadores adicionales, emisiones per cápita y emisiones históricas. El primero de estos indicadores se encuentra incluido en la tabla. Las emisiones totales per cápita de todas

⁷ La metodología del WRI está volcada en la base CAIT que consta en <http://cait2.wri.org/>



Observatorio de Política Exterior Argentina

las Partes de la CMNUCC muestran un mapa completamente diferente encabezado por cuatro países de la región de Medio Oriente, dos de ellos miembros de OPEP: Kuwait, Brunei, Qatar y Omán, seguidos por dos pequeños Estados insulares miembros de AOSIS: Trinidad y Tobago y Belice, y luego un conjunto de países con condiciones socio-económicas y políticas muy variadas: Guinea Ecuatorial, Australia, Emiratos Árabes y Luxemburgo. Estos Estados presentan emisiones per cápita que van desde 62 a 22 tCO₂e, siendo que los 10 países con mayores emisiones totales representados en la tabla que antecede se ordenarían: Canadá, Estados Unidos, Rusia, Alemania, Japón, UE, China, Brasil, Indonesia e India. Los últimos tres casos presentan, a su vez, una diferencia vital en los valores que excluyen o incluyen LULUCF en términos de la media global, como producto de la importancia de este sector en sus respectivas matrices productivas.

En lo relativo a las emisiones históricas, mucho se ha debatido respecto a este concepto como lectura del principio de CBDR pero han sido no tan cuantiosas las metodologías para su cálculo. En la misma metodología del WRI se incluyen las emisiones acumulativas desde 1990, que no equivale a las emisiones históricas puesto que las últimas se analizan desde la Revolución Industrial demostrando la mayor responsabilidad de los países desarrollados por el cambio climático global –tesis Brasil del Protocolo de Kyoto-.

Analizando el efecto acumulativo del período 1990-2011, Estados Unidos, China, la Unión Europea y Rusia han sido responsables por la mitad de las emisiones globales.

Existen otras metodologías que permiten, mediante indicadores diversos, analizar las emisiones históricas acumuladas desde la Revolución Industrial. El proyecto “Climate fairshares” propone una metodología que incluye CBDR y las respectivas capacidades a través de lo que comprenden como un cálculo de la equidad de los esfuerzos y una nueva forma de dividir el “presupuesto climático”. Para ello proponen una mitigación global sumamente ambiciosa y *top-down* representada por un pico inmediato en las emisiones con picos anuales del 6.1% basado en tres indicadores: responsabilidad, capacidad y desarrollo sustentable. Es de destacar que esta metodología involucra también una calculadora de medios de implementación⁸. No se trata de un estudio desvinculado de la realidad si se tiene en cuenta que la reciente presentación de la INDC de Suiza se funda en estos indicadores.

Asimismo, un estudio presentado por el “Global Carbon Project”⁹ y publicado en “Nature Climate Change” en vísperas a la celebración de la Cumbre de Cambio Climático organizada por el Secretario General de Naciones Unidas en septiembre de 2014, utiliza distintas metodologías para dividir el presupuesto carbónico restante. Entre ellas, el argumento de la responsabilidad histórica de los países desarrollados. El gráfico 1 denota tal perspectiva:

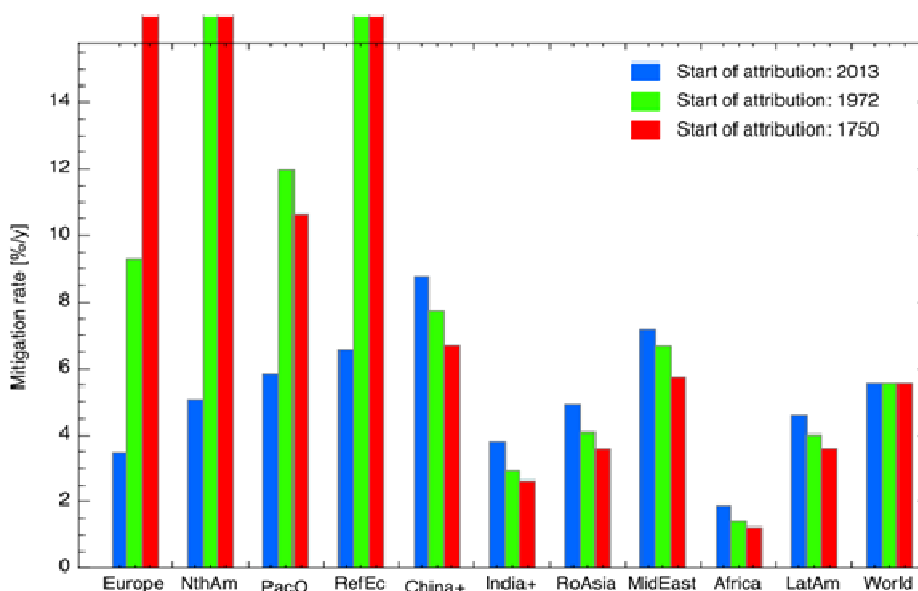
Gráfico 1: Emisiones históricas acumuladas 1750, 1972, 2013

⁸ Disponible en <http://www.climatefairshares.org/>

⁹ Disponible en <http://www.globalcarbonproject.org/carbonbudget/>



Observatorio de Política Exterior Argentina



Fuente: Global Carbon Project

Los autores consideran incorporar una mirada de la mitigación en función de las emisiones realizadas desde 2013 (barras azules), 1972 (barras verdes) y 1750 (barras rojas). Este cálculo volvería el esfuerzo de los países desarrollados mucho más complejo puesto que requeriría reducciones del 9% para Europa y del 14% para Estados Unidos, siendo que otras metodologías de estudios anteriores suponen reducciones medias del 3 al 6% anual –consideradas ambiciosas-. En este caso, el esfuerzo chino se vería reducido al 7% en términos de mitigación del cambio climático.

Por otra parte, el análisis de Hohne et. al (2010) recopila los avances realizados por otros estudios como UKMO, IAE, Ecofys, BCC-SCM y Cumulative Emissions, entre otros. Para ello, parten del concepto de contribución al incremento de la temperatura global, en el sentido de las relaciones de causa-efecto entre las emisiones de los países o sectores y el cambio climático, lo cual no conlleva la idea de responsabilidades históricas como “juicios morales” sobre dichos efectos.

La mayoría de estos estudios demuestran que medir las emisiones del pasado es muy incierto, incluso algunos afirman que la intensidad de las emisiones recientes es tan alta comparativamente que no tendría relación con la intensidad de las emisiones pasadas. En todo caso, se trata de modelos que efectivamente luchan con la incerteza y lo que resulta más interesante, desde nuestra perspectiva, es el intento por parte de ciertas modelizaciones recientes de incorporar otros indicadores en debate que exceden la cuantificación de emisiones a secas. Por ejemplo, si bien el andamiaje de los regímenes ambientales internacionales se conformó a partir de la idea de derecho al desarrollo y al concepto de sustentabilidad, ha sido más política que científicamente impracticable llevar esto a números concretos e indicadores que permitan identificar qué



Observatorio de Política Exterior Argentina

podría significar alcanzar el objetivo de la CMNUCC. El artículo 2 de la Convención plantea que alcanzar la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible. En consecuencia, no debemos perder de vista que la acción climática está sujeta y condicionada por el desarrollo, aunque en este caso se haya hecho hincapié en una de las tres dimensiones de la sustentabilidad.

Ahora bien, las perspectivas acerca de la distribución de un posible presupuesto de emisiones, así como el peso de los indicadores representan elementos significativos en el marco de la negociación del nuevo acuerdo climático en la CMNUCC. Analizamos en consecuencia, el perfil emisor y posiciones de un país de ingresos medios como es la Argentina, con un peso variable en el tiempo y relativo en las negociaciones en función de un conjunto de elementos entre los que se encuentran su propia asignación de relevancia al proceso, los negociadores involucrados, el contexto nacional e internacional, entre otros.

La Argentina, sus números y posiciones

La República Argentina ratificó la CMNUCC el día 11 de marzo de 1994, a través de la ley 24.295, así como firmó y ratificó el PK, a través de la ley 25.438 del 20 de junio de 2001. Como resultado de los compromisos asumidos en la CMNUCC, el país debe presentar comunicaciones nacionales que involucran inventarios de emisiones, acciones o medidas adoptadas para implementar la CMNUCC y cualquier otra información que considere relevante para alcanzar el objetivo de la Convención. En consecuencia, la Argentina ha presentado dos comunicaciones nacionales, en 1997 –revisada en 1999- y en 2007.

En el año 2010, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación comenzó el proceso de realización de la Tercera Comunicación, cuyos resultados se espera sean presentados a mediados de 2015. Del mismo modo, la Argentina ha elaborado inventarios de emisiones GEIs en los años 1990, 1994, 1997 y 2000. La Tercera Comunicación otorgará la información correspondiente al Inventario 2012.

La Argentina se ubica en el tercer lugar como emisora de América Latina, en términos de emisiones totales de GEIs, antecedida por Brasil y México. No obstante, al hacer referencia a las emisiones per cápita, dicha posición se ve fuertemente modificada en el escenario regional, donde algunos de los pequeños Estados insulares ocupan las primeras posiciones.

En el plano global, la participación de la Argentina en las emisiones globales es comparativamente baja, aunque no podemos obviar los marcos de políticas que tienden a reforzar las condiciones pre-existentes de la matriz energética basada en combustibles fósiles, en el marco global de la búsqueda de reducir la incidencia de éstos y reemplazarlos por energías provenientes de fuentes renovables. Para esto es esencial



Observatorio de Política Exterior Argentina

poder contar con los datos para el análisis de la composición de la matriz energética nacional y el inventario nacional de emisiones. Este es uno de los diversos motivos por los cuales la Tercera Comunicación es tan relevante. Las idas y vueltas en el proceso de alcanzar dicho documento, a lo largo de los últimos años, han desembocado en que aún se disponga de información parcial.

Los datos proporcionados por la Segunda Comunicación, específicamente del inventario nacional de emisiones de 2000, establecen que la distribución por sectores se desarrollaba de la siguiente manera: energía 46.8%, agricultura y ganadería 44.3%, residuos 5% y procesos industriales 3.9%. Tomando los dos valores de mayor significación relativa, es decir energía, agricultura y ganadería, es posible afirmar que en el primer caso, su distribución se atribuye: 30% a transporte, 27% a generación de electricidad, 13% a uso residencial y 12% al sector de manufacturas. En cuanto a la agricultura y ganadería, se divide: 69% emisiones ganaderas y 31% agrícolas, principiando las subcategorías de fermentación entérica en 46% y uso de suelos agrícolas en 52%.

El Inventario Nacional de la Tercera Comunicación incluye los mismos sectores. Los datos más consolidados, hasta el momento, se localizan en los últimos tres sectores y se analizan para el período 1990 a 2012 con proyecciones para 2013 a 2030, donde la metodología es la sugerida por el IPCC en sus versiones 1996 y 2006. Los datos todavía no están listos pero se piensa que tienden a reforzar los números de la Segunda Comunicación con un leve incremento en torno a la profundización de la carbonización de la matriz energética.

El WRI provee sus propios datos al año 2011 que quizás otorguen algunas herramientas más para pensar el rol de la Argentina en este proceso.

Tabla 2: La Argentina y sus emisiones totales, sectoriales y acumuladas en comparación con los valores globales

País	Emisiones totales de GEIs sin LULUCF 2011	Emisiones totales de GEIs con LULUCF 2011	Energía - 2011	Procesos Industrial es- 2011	Agricultura - 2011	Uso de la Tierra y Silvicultura - 2011	Residuos - 2011	Emisiones totales de GEIs acumuladas sin LULUCF 1990-2011	Emisiones totales de GEIs acumuladas con LULUCF 1990-2011
	MtCO ₂ e	MtCO ₂ e	MtCO ₂ e	MtCO ₂ e	MtCO ₂ e	MtCO ₂	MtCO ₂ e	MtCO ₂ e	MtCO ₂ e
Argentina	372.46	434.69	200.56	9.44	146.79	62.23	15.67	6719.28	8185.29
Mundo	43,816.73	45,913.50	33,536.41	2,743.72	6,053.29	2,096.77	1,483.33	782302.68	840511.4
	tCO ₂ e Per Capita	tCO ₂ e Per Capita	tCO ₂ e Per Capita	tCO ₂ e Per Capita	tCO ₂ e Per Capita	tCO ₂ Per Capita	tCO ₂ e Per Capita		
Argentina	9.14	10.67	4.92	0.23	3.60	1.53	0.38		



Observatorio de Política Exterior Argentina

Mundo	6.29	6.59	4.81	0.39	0.87	0.30	0.21		
--------------	------	------	------	------	------	------	------	--	--

Fuente: Elaboración propia con datos CAIT, WRI.

Esta tabla propone una mirada de la Argentina y del mundo limitada a emisiones totales de GEIs, emisiones per cápita y por sector. En tal caso, asume que el país es responsable por el 0.85/0.95% de las emisiones totales de GEIs (sin/con LULUCF), así como que sus emisiones per cápita se encuentran fuertemente por encima de la media global para el año 2011. En cuanto al aporte relativo por sector, encabeza el uso de la tierra con una participación de casi el 3%, seguido por la agricultura con 2.42%, residuos 1.06%, energía 0.6% y procesos industriales 0.34%.

Dados estos valores, y que la Argentina no ha sido uno de los principales emisores de GEIs desde que se conformó el régimen climático, su autopercepción e interpretación de su rol en las negociaciones climáticas internacionales ha estado fuertemente permeado por las lógicas de la política nacional y exterior desde una óptica más general. Se desprende de la tabla 2 que la participación argentina en las emisiones acumuladas 1990-2011 reproduce los valores de su participación de 2011 que se encuentran por debajo del 1%.

En cuanto a los valores per cápita por sector, la Argentina se encuentra por encima de la media mundial en todos los casos, exceptuando el sector de procesos industriales. No obstante, los sectores en los que el valor argentino es comparativamente más significativo que la media son el uso de la tierra y la agricultura.

Teniendo en cuenta estos números, existen distintas miradas acerca de la diplomacia climática argentina durante la vigencia del régimen climático internacional. Por un lado, aquellos como la Plataforma Climática Latinoamericana (2009), así como Barros y Conte Grand (2002) que consideran ha habido dos etapas en la posición climática argentina, una que califican como más activa y vigente de 1992 a 1999, y otra desde el año 2000 hasta la actualidad. La mayor actividad de la primera en relación a la segunda, plantean estos autores, se relaciona con el compromiso voluntario de reducción de emisiones de GEIs asumido por la Argentina durante el gobierno de Carlos Ménem y ligado al PBI.

Es importante tener en cuenta que esta propuesta de la Argentina rompió con un consenso relativo de los países en desarrollo nucleados en el Grupo de los 77+China respecto a la necesidad de que los países desarrollados cumplieran con los compromisos asumidos en el artículo 4 de la CMNUCC, así como con el liderazgo climático que le encomia el artículo 3.1 del mismo documento. De igual modo, es necesario reconocer que el G77+China es un espacio fuertemente heterogéneo que no funciona como una entidad monolítica, exceptuando ciertos momentos y temáticas muy específicas (Paterson, 1996).



Observatorio de Política Exterior Argentina

La propuesta hecha manifiesta por María Julia Alsogaray¹⁰ en la inauguración de la COP4 celebrada en Buenos Aires y ratificada en sesiones posteriores, tuvo múltiples reveses y fue duramente rechazada desde la conferencia inaugural por delegaciones como China, quienes a su vez, acusaron a Alsogaray de poner en peligro la imparcialidad que debe caracterizar a una Presidencia de COP (La Nación, 3/11/1998)¹¹.

Un aspecto relevante señalado por Franchini (2011:150) relativo a la proposición argentina es que la decisión fue tomada en las más altas esferas políticas federales sin considerar las posiciones y visiones de otros actores políticos y sociales. Con lo cual, las críticas y reticencias internacionales se vieron apuntaladas por una escasa legitimidad doméstica.

Asimismo, debería contemplarse el marco en el cual se desarrolló el compromiso voluntario, esto es la construcción de políticas de corte neoliberal consistentes con un modelo hemisférico trazado por las recetas del denominado Consenso de Washington. La política exterior argentina (PEA) estuvo fuertemente influenciada por dichos patrones y la búsqueda de alineamiento con los Estados Unidos (Bueno, 2010). Del mismo modo, cabe resaltar que la propuesta tenía eventuales beneficios económicos para la Argentina como resultado del usufructo de los mecanismos de mercado del PK (Barros, Conte Grand, 1999; Bouille, Girardin, 2002; Franchini, 2011).

Ahora bien, la caracterización de la PEA desarrollada a lo largo de la década del noventa en términos de su ideología neoliberal y de alineamiento con el principal hegemon no descalifica la labor de la diplomacia climática, ni desconoce que existieron pujas interburocráticas entre sus decisores más relevantes que muchas veces afectaron el juego de fuerzas. De hecho, ya desde la Cumbre de la Tierra celebrada en 1992, se percibieron fuertes roces entre Alsogaray y funcionarios de la Cancillería Argentina, específicamente con el embajador Raúl Estrada Oyuela (Bueno, 2010). Estas diferencias se consolidan en el PK puesto que si bien la Argentina propuso que los países en desarrollo asumieran compromisos voluntarios de reducción, por otro lado, fue un actor prioritario para garantizar la diferenciación entre los países desarrollados y en desarrollo que se manifiesta en forma patente en dicho Protocolo.

La propuesta voluntaria nos remite a un segundo enfoque o recorrido que podríamos llamar institucional. Si desde la primera perspectiva los cambios y ajustes en la política climática se centraron especialmente en la figura de Estrada Oyuela, la segunda propone analizar las implicancias de un conjunto de otros actores en la conformación de la diplomacia climática argentina. En este último caso, el diplomático constituye una pieza más en un engranaje más amplio con especial énfasis en las condiciones estructurales domésticas e internacionales y su interrelación (Manning, 1977, Rosenau, 1997).

¹⁰ María Julia Alsogaray se desempeñó como Secretaría de Recursos Naturales y, como tal, presidió la COP4 de la CMNUCC realizada en Buenos Aires.

¹¹ En la COP5 realizada en Bonn, Argentina formalizó su compromiso de reducir entre el 2 y el 10% de sus emisiones de GEIs durante el primer período de compromisos, es decir, de 2008-2012 (Clarín, 4/11/1999).



Observatorio de Política Exterior Argentina

El primer eje, entonces, se centraría en la denominada “diplomacia del embajador” (Bueno, 2012:133-155), su participación y protagonismo en las negociaciones climáticas internacionales desde la conformación del régimen hasta el año 2007. Dicho año coincide con la fecha en la cual el diplomático fue desplazado de su rol como representante especial de las negociaciones ambientales internacionales como producto de sus roces con el entonces Canciller, Rafael Bielsa, y otros funcionarios del gobierno de Néstor Kirchner. Los altercados estuvieron directamente vinculados con el conflicto con Uruguay por las fábricas pasteras a instalarse en el Río homónimo. Como resultado, a partir del año 2007 y aproximadamente hasta 2012, la Secretaría de Ambiente se volvió el punto focal más activo de las negociaciones climáticas, desplazando a la Cancillería, y específicamente a la Dirección General de Asuntos Ambientales, que recién comenzaría a recuperar su rol luego de la Conferencia de Doha (COP18 de 2012).

Desde la segunda mirada, cabe destacar la constante búsqueda de prestigio de la cual fue objeto la política exterior argentina durante las administraciones menemistas, donde el cambio climático como temática relevante en las agendas europea y norteamericana, era pasible de constituirse en una herramienta útil hacia tal fin. Esto contrastaba con la baja relevancia de la agenda ambiental —en general- y climática —en particular- a nivel doméstico. Con lo cual, la decisión de sostener institucionalmente el protagonismo de Estrada Oyuela, incluso con la presencia de fuertes disensos entre funcionarios, respondió a esa perspectiva más general acerca de los beneficios que podría otorgar el liderazgo argentino y la predominancia de las variables internacionales sobre las domésticas. Esto es, el fuerte condicionamiento/determinación foráneo de la agenda política nacional.

Esta postura de liderazgo relativo que sostuvo la Argentina en los foros climáticos globales de la mano del embajador Estrada Oyuela, comenzó a ceder a partir del cambio de gobierno que se produjo hacia fines del siglo XX con la consiguiente administración de la Alianza de la UCR y el Frepaso encabezada por Fernando de la Rúa. A partir de allí, la posición argentina comenzó a difumarse entre los países en desarrollo, dejando de distinguirse por un rol de liderazgo y por ende, perdiendo protagonismo. Asumimos con Franchini (2011), que la distancia entre la política externa y doméstica climática se abrevió en el nuevo siglo puesto que el perfil en los foros multilaterales fue más modesto en términos comparativos con los noventa (Bueno, 2012:144).

La crisis multifacética que azotó a la Argentina a partir del año 2001, profundizó la irrelevancia del cambio climático en la agenda nacional. Si el tema había tenido cierto rol en los noventa como producto de la predominancia de las variables internacionales sobre las nacionales, la decisión de Néstor Kirchner de invertir completamente dicha lógica, resultó en el abordaje de la temática reducido al cumplimiento de los compromisos internacionales relativamente ineludibles. En consecuencia, a pesar de la persistencia de Estrada Oyuela en las negociaciones climáticas, el acompañamiento institucional se redujo paulatinamente hasta su partida en 2007.

El cambio de eje de la Cancillería a la Secretaría de Ambiente tuvo algunas consecuencias importantes en lo relativo a las posturas argentinas en subtemas de la agenda climática. Algunos de los aspectos en los cuales se pueden ver transformaciones



Observatorio de Política Exterior Argentina

en la posición argentina sostenida aproximadamente hasta 2007 son los mecanismos de flexibilización de Kyoto, específicamente el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y los Mercado de Carbono (Franchini, 2011:156; Bueno, 2012:145). En tal sentido, se percibe una mayor crítica a los mecanismos, tanto en términos de aplicación como de su relativo aporte a la reducción de emisiones y, por ende, su efectividad para limitar los efectos de la crisis climática global. Esta posición ha coincidido con la mirada crítica de los gobiernos kirchneristas hacia las soluciones de mercado y la mayor búsqueda de recuperar el rol del Estado como actor privilegiado y generador de política pública.

Además de la crítica hacia los mecanismos de flexibilización del PK, existen otros elementos que han sido condicionantes en la construcción de la posición negociadora argentina de caras al nuevo acuerdo climático que espera suscribirse en París, en el mes de diciembre de 2015. En tal sentido, la participación en el grupo de negociación Like Minded Developing Countries (LMDC) desde el año 2013 ha significado una profundización de algunas de las líneas de la posición argentina desde Bali.

Desde la Conferencia de Bali (COP13, 2007), la Argentina ha basado su posición en reforzar el régimen multilateral de cambio climático, la importancia y vigencia del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (CBDR) y la diferenciación entre las Partes desarrolladas y en desarrollo de la CMNUCC, ha pujado por mayores compromisos de reducción por parte de los países desarrollados y ha sostenido que las posibles acciones climáticas de los países en desarrollo estarían sujetos a los medios de implementación provistos por las Partes desarrolladas, ha favorecido el avance del programa REDD (reducción de emisiones por deforestación), ha buscado la operacionalización y movilización de fondos de adaptación, y el incremento de la cooperación multilateral en materia de emisiones agrícolas, entre otras (Franchini, 2011, Bueno, 2012).

Si bien la Argentina ha defendido de continuo la vigencia de la CMNUCC y sus principios desde la conformación del régimen, a partir de 2007 y acorde con una mirada de la PEA más crítica hacia los países desarrollados y su aporte/no aporte a la solución del dilema climático, ha profundizado esta mirada apuntalada por su participación en LMDC. Si bien la Argentina ha jugado un rol de moderador en el grupo, tal como la propia diplomacia lo califica, el grupo constituye el enfoque más conservador del régimen y del nuevo acuerdo. Esto significa que los países del LMDC no están dispuestos a avanzar en acciones climáticas obligatorias o incorporadas al régimen internacional, sin que las Partes desarrolladas cumplan con lo acordado en la CMNUCC, en el PK en sus dos períodos de compromisos y en las decisiones COP correspondientes. Al menos en este momento de la negociación, la flexibilización de tal postura no tiene lugar. Esta lógica se encuentra liderada por China e India que son, sin duda, los países que más tienen para perder en caso de un acuerdo "caro" a sus intereses. De allí que las posturas de Estados Unidos y de China, antagonistas históricos en términos climáticos, se hayan acercado hacia un acuerdo de baja ambición y corta duración basado en las contribuciones que las Partes puedan y quieran realizar de acuerdo a sus prioridades y políticas nacionales.

Ahora bien, ¿en qué se diferencian los compromisos voluntarios asumidos por los países del BASIC en Copenhague de aquel propuesto por la Argentina en 1998? Quizás



Observatorio de Política Exterior Argentina

no en mucho, en términos materiales, pero son significativamente distintos en términos del momento político en el cual fueron presentados. En 2009, momento en el que se desarrolló la COP15 en Copenhague, el BASIC llegó a la conclusión de que aliarse con la administración Obama para limitar la ambición climática europea que sería costosa a sus intereses, era cualitativamente más conveniente. Para ello, asumir compromisos voluntarios era el mal menor, en comparación con llegar a un acuerdo climático con compromisos obligatorios para los principales emisores.

Para poder avanzar en la comparación entre esta decisión y la argentina una década más atrás en el tiempo, no debe perderse de vista los siguientes aspectos: los actores a los que se hace referencia en términos de peso político, económico y en emisiones de GEIs, el contexto internacional de la decisión, la cooperación entre ellos –es decir, que no fue una decisión en solitario-, y el avance y dinámica del proceso negociador climático. Estos elementos, entre otros, condicionan que una propuesta similar tenga una acogida muy diferente.

Conclusiones

Hemos abordado aquí, un tema que no sólo no ha sido prioritario en la PEA a lo largo de la última década, sino que ha sido escasamente relevante desde su inclusión en la agenda internacional, al menos desde el punto de vista de las prioridades de la política nacional. El incremento pendulante de su impronta doméstica ha estado dado, más bien, por influencias internacionales.

Ahora bien, es posible analizar la posición externa argentina en materia climática desde distintas perspectivas. Hay quienes consideran que la decisión argentina de adoptar una meta cuantificada voluntaria de reducción de emisiones constituye un hito y marca, en consecuencia, una etapa más activa en la posición climática internacional. Hemos dicho que si bien reconocemos que la década del noventa constituye el momento en el cual el tema tiene mayor impronta doméstica, este logro proviene de la búsqueda de prestigio que caracterizó a la PEA menemista, así como la búsqueda de acercarse a un tema que preocupaba a la administración norteamericana, con la cual la Argentina buscaba alinearse.

Tras pasado este período, la Argentina ha visto reducida la importancia del cambio climático en su agenda de PE. Además, las administraciones kirchneristas han traído consigo una importante crítica hacia algunas de las decisiones tomadas a lo largo de los noventa, con la consiguiente detracción de los mecanismos de mercado y el abandono a cualquier meta cuantificada voluntaria de reducción de emisiones que podría colisionar con el principio de CBDR y con las responsabilidades históricas de los países desarrollados. En esta lógica, la participación del país con el grupo de negociaciones LMDC, a partir de 2013, vino a consolidar algunas de las posiciones sostenidas fundamentalmente desde el año 2007 en la Conferencia de Bali.

En consecuencia, hemos planteado dos ejes de análisis, por un lado el expuesto que tiende a analizar diversas variables y especialmente la relación entre los aspectos domésticos e internacionales de una PE siguiendo a Rosenau (1996), y por otro, la



Observatorio de Política Exterior Argentina

denominada “diplomacia del embajador” que se concentró en la figura de Estrada Oyuela en la Cancillería Argentina y los cambios propiciados tras su partida de la DIGMA (Bueno, 2012).

Además de la posición argentina en la materia, la primera parte del APEA ha propuesto una breve descripción sobre la arquitectura climática internacional a partir de elementos como: indicadores climáticos básicos y sus implicancias en las negociaciones internacionales, los principales grupos negociadores y algunas de sus posiciones, el rol del IPCC y sus informes en el proceso de las conferencias, el rol de la CMNUCC y las decisiones COP y algunas perspectivas de lo que sucederá de aquí a París.

Más allá de un recuento de reuniones y documentos, las últimas décadas reflejan el conjunto de transformaciones y certezas que han sucedido en el sistema internacional, así como en el plano científico climático. La comprensión acerca de la evolución de estas negociaciones y su característica de construcción de desconfianzas generan que estemos rodeados de incertezas a este momento de la negociación.

Por ahora, el Texto de Ginebra deja de manifiesto que se trata de un documento destinado a fracasar, tal como se encuentra organizado y con su extensión y alta complejidad técnica y política. La capacidad de reducirlo y encontrar puntos de encuentro entre las Partes será la tarea más desafiante de aquí a París, aunque muchos se sienten poco inclinados a creer que esto es posible de solución. Todo pareciera señalar que la COP21 podría repetir el escenario experimentado en el terreno de las negociaciones climáticas internacionales: la búsqueda del fracaso de un texto negociado y por consenso para ofrecer una alternativa de último momento que contenga los mínimos con los cuales los grupos pueden convivir y firmar. París pareciera mostrar un horizontes de “ni”: ni ambicioso, ni de largo plazo, ni con compromisos obligatorios vinculantes, ni con diferenciación, ni CBDR, ni responsabilidad histórica, ni posible de alcanza la meta global y sobre todo, de implementar la CMNUCC y cumplir su objetivo. París pareciera arrojar, más bien, una homogeneización de facto hacia la baja ambición, mediante un acuerdo de 10 años que de igual modo, entre en vigor en forma tan tardía. Un documento lo suficientemente flexible como para incluir a Estados Unidos y a China bajo un mismo paraguas climático en el siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

BARROS, Vicente y CONTE GRAND, Mariana (1999), “El significado de una meta dinámica de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero: el caso argentino, CEMA Working paper, disponible en <http://www.ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/160.pdf>

BOUILLE, Daniel, GIRARDIN Osvaldo (2002), “Learning from the Argentine voluntary commitment”, en Baumert Kevin et al (comps.), Building on the Kyoto Protocol: The options for protecting the Climate, WRI, disponible en <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd30/voluntary.pdf>

BUENO, María del Pilar, (2010), De Estocolmo a La Haya. La desarticulación de las políticas ambientales en la Argentina, Rosario: UNR editora.



Observatorio de Política Exterior Argentina

- BUENO, María del Pilar (2012), "Los vaivenes de la diplomacia climática argentina. 1989-2011", en Morasso, Carla y Pereira Doval, Gisela (comp), 2012, Argentina y Brasil: Proyecciones internacionales, Cooperación Sur-Sur e Integración", Rosario: Universidad Nacional de Rosario, Ebook, pp.133-155.
- BUENO, María del Pilar (2013), "Las potencias medias en la arquitectura climática global: la hibridación de la brecha Norte-Sur", en Austral. Revista Brasileira de Estrategia y Relaciones Internacionales, Programa Doctoral de Estudios Estratégicos Internacionales de la Universidad Federal de Río grande do Sul (PPGEEI/UFRGS), vol. 2, N°4, julio-diciembre, pp. 207-230.
- BUENO, María del Pilar (2014), "La construcción de políticas climáticas europeas y su Internacionalización: desafíos pasados, actuales y futuros hacia 2020", en Cuadernos Europeos de Deusto, N°51.
- CASTILLO MARIN, Nazareno (2007), Políticas de cambio climático en la Argentina, en Revista Tendencias, n.2, disponible en http://www.ubp.edu.ar/material/investigacion/tendencias/tendencias_n2_ubp.pdf
- ESTRADA OYUELA, Raúl (2007), "La preocupación política por el ambiente y la administración", en Aportes para el estado y la administración gubernamental, Buenos Aires: Asociación de Administradores Gubernamentales, Año 13, N° 24.
- FRANCHINI, Matías (2011), "Sem lugar no mundo: a Argentina na política internacional das mudanças climáticas", Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Universidad de Brasilia.
- HOHNE, Niklas et. al. (2010), "Contributions of individual countries' emissions to climate change and their uncertainty", en Climate Change, nro. 106, pp. 359-391.
- IPCC (1990), "Climate Change. The IPCC Scientific Assesment", Cambridge University Press, disponible en https://www.ipcc.ch/ipccreports/far/wg_i/ipcc_far_wg_i_full_report.pdf
- IPCC (1992), "Climate Change 1992: The Supplementary Report to the IPCC Scientific Assessment", Cambridge University Press, disponible en https://www.ipcc.ch/ipccreports/1992%20IPCC%20Supplement/IPCC_Suppl_Report_1992_wg_i/ipcc_wg_i_1992_suppl_report_full_report.pdf
- IPCC (2001), "Tercer informe de evaluación Cambio Climático 2001. Impactos, adaptación y vulnerabilidad", disponible en <https://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-2001/impact-adaptation-vulnerability/impact-spm-ts-sp.pdf>
- IPCC (2007), "Fourth Assesment Report: Climate Change 2007. Informe de síntesis", disponible en http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf
- IPCC (2013), "Fifth Assesment Report: Climate Change 2013", disponible en <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/>
- MANNING, Bayless (1977), "The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals, en Revista Foreign Affairs, New York, pp. 306-324.
- PATTERSON, Matthew (1996), Global warming and global politics. London e New York: Routledge.
- PCL (2009), Plataforma Climática Latinoamericana, Reunión Buenos Aires, Septiembre.
- PUTNAM, Robert (1996) [1988], "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games", en International Organization, Vol. 42, N°3. pp. 427- 460.
- ROSENAU, James (1997), Along the domestic-foreign frontier. Exploring governance in a turbulent world, Cambridge: Cambridge University Press.



Observatorio de Política Exterior Argentina

Páginas web consultadas

UNFCCC/CMNUCC, disponible en <http://www.unfccc.int>

World Resources Institute, CAIT, disponible en <http://cait2.wri.org/>

Climate Fair Shares, disponible en <http://www.climatefairshares.org/>

Global Carbon Project, disponible en <http://www.globalcarbonproject.org/carbonbudget/>