



FLACSO
ARGENTINA



UNIVERSITAT DE BARCELONA



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina) - Universidad de San Andrés en cooperación con la Universidad de Barcelona

MAESTRÍA EN RELACIONES Y NEGOCIACIONES INTERNACIONALES

CICLO 2010/2011

TRABAJO DE DISERTACIÓN FINAL

Título: “Cambiando el clima: el efecto de Lula sobre la posición de Brasil en las negociaciones de la UNFCCC”

Autor: Asher Lessels

Directora: Soledad Aguilar

Buenos Aires, abril 2013

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
I MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA	12
I.1 Las negociaciones de la UNFCCC	13
I.2 Marco teórico	14
<i>I.2.a Determinantes de la política exterior</i>	14
<i>I.2.a.1 Los factores externos</i>	14
<i>I.2.a.1.i El sistema internacional</i>	14
<i>I.2.a.1.ii La política de poder</i>	15
<i>I.2.a.2 Los factores internos</i>	16
<i>I.2.a.2.i El sistema político</i>	17
<i>I.2.a.2.ii La estrategia de desarrollo</i>	17
<i>I.2.a.2.iii Los factores históricos y culturales</i>	17
<i>I.2.a.2.iv Los actores y la toma de decisiones ..</i>	18
<i>I.2.a.2.v Los recursos</i>	19
<i>I.2.b Racionalización de los factores de Van Klaveren</i>	21
<i>I.2.c Contribución de Putnam al marco teórico</i>	22
I.3 Formulación de la hipótesis	23
<i>I.3.a La hipótesis</i>	23
<i>I.3.b El año de corte</i>	24
I.4 Revisión Bibliográfica	24
I.5 Metodología	28
<i>I.5.a Los discursos nacionales en la parte high level de</i>	
<i>las Conferencias de las Partes</i>	28
<i>1.5.b Entrevistas con los actores oficiales</i>	29
<i>1.5.c Otras fuentes de la investigación</i>	30
II CONTEXTO: LAS NEGOCIACIONES DE CLIMA Y EL PERFIL DE	
BRASIL	31
II.1 Negociaciones de clima	31
II.2 La UNFCCC	31
II.3 El perfil de Brasil	33
<i>II.3.a Perfil de emisiones</i>	33
<i>II.3.b Tasa de deforestación del Amazonas</i>	34
<i>II.3.c Conclusión</i>	34

II.4	Cronología de eventos importantes	36
III	ANÁLISIS	39
III.1	Factor 1: El sistema internacional	39
	<i>III.1.a Primer Período 1995-2002</i>	39
	<i>III.1.b Segundo Período 2003-2012</i>	41
	<i>III.1.c Resumen</i>	44
III.2	Factor 2: La política de poder	45
	<i>III.2.a Primer Período 1995-2002</i>	45
	<i>III.2.a.1 Coaliciones</i>	47
	<i>III.2.a.2 La multipolaridad</i>	48
	<i>III.2.a.3 La relación con los Estados Unidos</i>	49
	<i>III.2.a.4 Liderazgo</i>	50
	<i>III.2.a.5 Excepciones</i>	51
	<i>III.2.b Segundo Período 2003-2012</i>	51
	<i>III.2.b.1 Coaliciones</i>	52
	<i>III.2.b.2 La multipolaridad</i>	54
	<i>III.2.b.3 La relación con los Estados Unidos</i>	55
	<i>III.2.b.4 Liderazgo</i>	56
	<i>III.2.c Resumen</i>	58
III.3	Factor 3: Los líderes internos	60
	<i>III.3.a Primer Período 1995-2002</i>	60
	<i>III.3.b Segundo Período 2003-2012</i>	66
	<i>III.3.b.1 Marina Silva y la aparición del MMA</i>	66
	<i>III.3.b.2 Carlos Minc y la consolidación del MMA</i>	71
	<i>III.3.c Resumen</i>	76
III.4	Factor 4: Los factores históricos y culturales	79
	<i>III.4.a Primer Período 1995-2002</i>	79
	<i>III.4.b Segundo Período 2003-2012</i>	81
	<i>III.4.c Resumen</i>	83
III.5	Factor 5: Los recursos nacionales	85
	<i>III.5.a Primer Período 1995-2002</i>	85
	<i>III.5.a.1 La soberanía</i>	88
	<i>III.5.a.2 Dudas sobre la ciencia</i>	89
	<i>III.5.a.3 No mencionar los bosques</i>	90
	<i>III.5.a.4 El cambio climático es un problema del uso de energía</i>	91

III.5.b Segundo Período 2003-2012	92
<i>III.5.b.1 La soberanía</i>	93
<i>III.5.b.2 Dudas sobre la ciencia</i>	96
<i>III.5.b.3 No mencionar los bosques</i>	96
<i>III.5.a.4 El cambio climático es un problema del uso de energía</i>	98
III.5.c Resumen	99
DISCUSIÓN	101
IV.1 La primera y la segunda pregunta	101
IV.2 La tercera y la cuarta pregunta	106
IV.3 Las negociaciones de los dos niveles	110
IV.4 Contestación de la hipótesis	111
CONCLUSIÓN	112
BIBLIOGRAFÍA CITADA	115
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	120
ANEXOS	123
Anexo 1 – Nombre y ministro de cada jefe de la delegación de Brasil de 1995 a 2012	123
Anexo 2 – Entrevistas	124
Anexo 3 – Discursos oficiales analizados	127
Anexo 4 – Listas de Participantes consultadas	129

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla I.1	El marco teórico – Van Klaveren condensado	21
Tabla II.1	El perfil de emisiones de Brasil	34
Tabla II.2	La deforestación anual del Amazonas	35
Tabla III.1	El primer período: los recursos nacionales	86

ÍNDICE DE ABREVIATURAS Y ACRÓNOMOS

AOSIS	Alianza de los Pequeños Estados Insulares (inglés: Alliance of Small Island States)
BASIC	Coalición negociadora de Brasil, Sudáfrica, la India y China.
CO ₂	Dióxido de carbono
CO ₂ e	Dióxido de carbono equivalente
COP	Conferencia de las Partes
Grupo de los 77 y China	La coalición del Grupo de los 77 y China
GEI	Gas de efecto invernadero
Itamaraty	Otro nombre para referirse al Ministerio de las Relaciones Exteriores de la República de Brasil (ver MRE)
KP	Protocolo de Kyoto ¹
LULUCF	Uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (inglés: Land Use, Land Use Change and Forestry)
MCT	Ministerio de Ciencia y Tecnología de la República de Brasil
MDL	Mecanismo de desarrollo limpio (inglés: Clean Development Mechanism)
MMA	Ministerio del Medio Ambiente de la República de Brasil

¹ El nombre oficial del protocolo en español es el Protocolo de Kyoto, Kioto con 'y': <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>. En esta tesis se escribe Kioto cuando se habla del lugar y Kyoto cuando se habla del protocolo.

MRE	Ministerio de las Relaciones Exteriores de la República de Brasil
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PD	País Desarrollado
PED	País en vías de Desarrollo
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PV	Partido Verde
UNFCCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (inglés: United Nations Framework Convention on Climate Change)
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (inglés: United Nations Conference on Trade and Development)

*Se me perguntarem o que é minha pátria, direi:
Não sei. De fato, não sei
Como, por que e quando a minha pátria
Mas sei que a minha pátria é a luz, o sal e a água
Que elaboram e liquefazem a minha mágoa
Em longas lágrimas amargas.*

Vinicius de Moraes, "Pátria Minha", 1949.

*Quando o meu mundo era mais mundo
E todo mundo admitia
Uma mudança muito estranha
Mais pureza, mais carinho mais calma, mais alegria
No meu jeito de me dar*

Caetano Veloso, "Sonhos", 1982

INTRODUCCIÓN

Hoy en día, las negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) probablemente se encuentran entre las negociaciones multilaterales más significativas e importantes del escenario global, especialmente cuando se considera el estancamiento en el que se encuentran las de la Organización Mundial de Comercio. En general, hay consenso en que estas negociaciones sobre el clima son fundamentales para abordar el problema del cambio climático; las negociaciones son necesarias para asegurar la acción efectiva y equitativa de todos los países. Sin embargo, se sabe relativamente poco sobre las posiciones de cada país que participa. Las posiciones actuales de los países y sus coaliciones suelen entenderse a partir de las que han tomado históricamente en las negociaciones de la UNFCCC y de una estimación aproximada de los factores internos y externos que les influirían. Pero las actuaciones históricas no necesariamente valen para las negociaciones actuales y futuras, y los factores de influencia pueden cambiar.

En las negociaciones de hoy en día, los países están negociando un régimen pos-2020, donde todos los estados, particularmente los grandes emisores de gases de efecto invernadero, tendrán un rol importante. ¿Pero cuáles son las posiciones de estos países? ¿Cuáles son las posiciones de China, de Estados Unidos, de la Unión Europea, de la India, de Brasil? ¿Qué factores internos y externos a los países influirían en la toma de posiciones? ¿Cómo influirían las interacciones en las negociaciones mismas? Y las posiciones, ¿pueden cambiar? ¿Y cómo?

Los negociadores experimentados, debido a su larga experiencia en el proceso, saben casi intuitivamente la posición que un país va a tomar. Pero parte del problema en las negociaciones es que la gran mayoría de los negociadores no son tan experimentados y tienen un conocimiento limitado del problema del cambio climático y su impacto sobre cada país. Muchos países tienen poca continuidad en su delegación de un año al otro. Y el nuevo negociador, que ya está ocupado con la tarea de entender y defender la posición de su país, ¿cómo puede llegar a entender la del otro?

Si no conocemos el interés del otro, si no sabemos lo que un negociador está dispuesto a aceptar y a no aceptar, la posibilidad de que logremos un acuerdo pareto-óptimo es casi nula; y son bajas las posibilidades de un acuerdo aproximadamente pareto-eficiente. Pero si es tan importante lograr acuerdos ambiciosos sobre el cambio

climático, ¿cómo puede ser que haya tan pocos estudios sobre las posiciones de los países negociadores?

La posición de Brasil en las negociaciones es un ejemplo clásico de esa falta de información. Varios negociadores me han comentado que la posición de este país es difícil de entender: muchas veces la posición brasileña parece ser contradictoria, pero al mismo tiempo sus negociadores siempre parecen ser muy conscientes de lo que están haciendo. No hay un claro entendimiento de la posición de Brasil en las negociaciones, sin embargo Brasil es un país emisor y tiene una economía grande, pieza fundamental para la realización de un acuerdo multilateral y substancial sobre el clima.

En parte, esta tesis intentará colmar esa falta de información a través del análisis de la posición de Brasil en las negociaciones sobre el clima. Pero la tesis pretende ir más allá de investigar la posición: también aspira a determinar las razones del cambio en esta posición. Porque la posición brasileña cambia, y este no es un gran secreto; nuestro análisis va a reafirmar este hecho. ¿Pero por qué cambia? Como veremos, varios factores internos y externos al país, y la naturaleza de las negociaciones internacionales, tienen su rol en la formación y en el cambio en la posición brasileña. Sin embargo, nuestra hipótesis es que la posición brasileña cambia debido al cambio del gobierno el primero de enero de 2003, cuando Luiz Inácio Lula da Silva del Partido dos Trabalhadores asume el poder. Sostenemos que es el factor interno de los líderes internos el que más influye en el cambio en la posición.

De este modo, esta tesis, por un lado, pretende agregar valor al campo de estudios sobre los factores de cambio de la política exterior de un país, por medio de una identificación y un análisis detallado de los factores que contribuyen en la formación y en el cambio en la posición brasileña. Por otro lado, también intenta presentarse como un pequeño *dossier* sobre la posición de un país importante en las negociaciones de clima. Así, aborda, en un pequeño paso, la falta de información sobre los países negociadores. Incluso, este estudio podría profundizarse en el futuro para incluir análisis e informaciones sobre otros países importantes en las negociaciones.

El análisis de la tesis se basa en dos modos de investigación. Primero, en un análisis de los discursos oficiales de los jefes de la delegación brasileña en las conferencias principales de las negociaciones. Segundo, en un análisis del contenido de las entrevistas hechas a representantes de la delegación brasileña y otros actores

importantes en el proceso: ministros, embajadores, diplomáticos, y altos oficiales del secretariado de la UNFCCC.

El primer capítulo establecerá el marco teórico que usaremos para el análisis de la posición de Brasil en las negociaciones de clima. En el siguiente capítulo, describiremos brevemente algunos aspectos de las negociaciones –su historia y contenido– para contextualizar al lector no experto sobre el carácter de las negociaciones. También en este capítulo describiremos sucintamente la situación nacional de Brasil respecto de sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI): el perfil de sus emisiones nacionales y la tasa de deforestación del Amazonas, la fuente principal de emisiones de GEI en el país. En el tercer capítulo, analizaremos la posición de Brasil en dos períodos distintos: 1) el período anterior a Lula, y 2) el período de Lula y posterior. Usaremos los factores del marco teórico que identificaremos en el primer capítulo como base para analizar la posición. El manejo de dos períodos distintos nos dará la posibilidad de distinguir cambios en la posición y las razones de dichos cambios. Finalmente, en el cuarto capítulo emprenderemos una discusión de los resultados del análisis, incluyendo una revisión de la hipótesis planteada.

I MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA

Este trabajo tiene cuatro claros objetivos. Primero, se quiere determinar si la posición oficial de Brasil con respecto al tema del cambio climático ha cambiado desde que el país necesitó tener tal posición. Segundo, quiere saber cuándo la posición cambió, si lo ocurrió. Tercero, si hubiese un cambio en la posición, se quiere saber si éste se debe al cambio en el partido político y el presidente electos en 2003. Cuarto, si no se debe al partido político y al presidente, ¿a qué se debe?

La necesidad de un país de tener una posición oficial con respecto al cambio climático es un fenómeno bastante nuevo en las relaciones internacionales. Las negociaciones comenzaron en los principios de la década de 1990, debido a una decisión de la asamblea general de la ONU, cuando los países se juntaron para negociar un tratado que se acordaría en la conferencia de UNCTAD de Rio de Janeiro en 1992.² Los países lograron eso, y en julio de 1992, poco más de 18 meses después del comienzo de las negociaciones, se presentó el texto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) para su rúbrica por los jefes de estado.

Con la entrada en vigor del tratado de la UNFCCC en 1994, al año siguiente comenzaron las negociaciones dentro del marco de la Convención para promover su implementación, con la primera *Conferencia de las Partes* (COP 1) en Berlín, que tenía la intención de lograr el objetivo último de la Convención: “la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático.”(UNFCCC, artículo 2 del texto de la Convención). Desde entonces las Partes de la Convención (que actualmente son casi todos los países miembros de las Naciones Unidas (UNFCCC, 2012)³ se han juntado periódicamente para negociar cómo se puede lograrlo, y hasta hoy el ámbito de la UNFCCC sigue siendo el único ámbito de negociación multilateral de alcance global donde se negocia el problema del cambio climático.⁴

² Resolución 45/212 de la Asamblea General de la ONU.

³ Las Partes son todos los Estados miembros de la ONU con la excepción de la República de Sudán del Sur. Los Estados observadores no miembros de la ONU, la Santa Sede y el Estado de Palestina, son Estados observadores de la UNFCCC.

⁴ De acuerdo con esta premisa se sostiene que se pueden intercambiar las frases: ‘la posición de Brasil en las negociaciones de la UNFCCC’, ‘la posición de Brasil con respecto al cambio climático’, y ‘la posición de Brasil en las conferencias de clima’, etc., porque tienen el mismo significado – refieren a la posición oficial de Brasil respecto del tema –. Se debe agregar que en esta tesis se omite la palabra ‘oficial’ de los términos por querer ser sucinto, se pide al lector que entienda que el análisis es siempre con respecto a la posición *oficial* del país.

I.1 Las negociaciones de la UNFCCC

La peculiaridad de las negociaciones de la UNFCCC es que se desarrollan durante un largo período de tiempo; duran años y años las negociaciones de los temas importantes. Pues aunque se acuerda que el problema del cambio climático es urgente, la estructura de las negociaciones, en las cuales más de 190 países deben acordar todo por consenso, sumado a las diferencias entre los países negociadores, impiden las soluciones rápidas y tienden a generar procesos complejos que se extienden a lo largo de años.

Entonces, para poder lograr los objetivos de esta tesis, necesitamos utilizar un marco teórico que pueda encuadrar cómo se construye una posición negociadora y cómo esta puede cambiar en negociaciones de estas características. El marco teórico tiene que tener en cuenta la naturaleza de la negociación internacional, porque, al fin y al cabo, las negociaciones de la UNFCCC son negociaciones internacionales. Pero no se puede abordar solamente desde una teoría que se enfoque en las interacciones de las negociaciones internacionales de corto tiempo, pues mientras considerará los aspectos particulares de la negociación misma, no tomará en cuenta el hecho de que las negociaciones de clima se desarrollan durante un período largo, como describimos anteriormente.

Así, el marco teórico también tiene que tener en cuenta los aspectos más temporales de las negociaciones del cambio climático. Para abordar la cuestión del tiempo podemos considerar la posición negociadora como una política exterior del país dirigida a un tema particular. De acuerdo con Van Klaveren, la política exterior se refiere a “aquellos comportamientos dentro de un cierto país que son dirigidos o pueden ser referidos a su medio externo.” (Van Klaveren, 1992, pág. 174). Fiel a esa definición, se afirma que la posición que un país toma en negociaciones internacionales está determinada, por lo menos en parte, por la política externa del país porque la posición está dirigida por comportamientos domésticos. Incluimos ‘por lo menos en parte’ porque la posición negociadora también está afectada y determinada por las interacciones dentro de la negociación misma.

En conclusión, sostenemos que un marco teórico que analiza la posición de un negociador en las negociaciones de la UNFCCC tiene que combinar elementos de las dos teorías: i) los aspectos de la negociación misma, y ii) la política exterior del país con

respecto al tema de negociación. Así, puede abordar los aspectos de las negociaciones de clima de corto y largo plazo.

Sin duda, hay una multitud de teorías sobre las negociaciones internacionales y otra multitud sobre la política exterior. Entonces, ¿cómo elegimos una teoría (o una combinación de teorías) para el marco teórico de nuestra investigación? De acuerdo con nuestros objetivos, queremos determinar si ha habido cambios en la posición negociadora de Brasil, y si esto se debe al cambio en el partido y presidente electos, o se debe a otros factores determinantes. Necesitamos, entonces, un marco teórico que pueda vincular factores internos (como el partido y presidente) y otros factores (quizás internos o externos) con la política exterior del país.

I.2 Marco Teórico

Para encuadrar los factores internos y externos como determinantes en la política exterior, elegimos el marco teórico de la política exterior de Alberto Van Klaveren. En su análisis '*Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar.*' (Van Klaveren, 1992) Van Klaveren afirma que hay elementos externos e internos que uno debe tener en cuenta en un análisis de la política exterior de un país latinoamericano. En el apartado siguiente vamos a describir brevemente estos factores y analizaremos cómo con estos pueden tomar en cuenta los factores de las negociaciones de la UNFCCC.

I.2.a Determinantes de la política exterior

I.2.a.1 Los factores externos

Van Klaveren considera que hay dos factores externos que afectan el comportamiento de la política exterior de un país. Se trata de estímulos externos a los que un país tiene que responder (Van Klaveren, 1992, pág. 183).

I.2.a.1.i El sistema internacional

El primer factor se refiere a la importancia de “las tendencias globales en los comportamientos de política exterior” (Van Klaveren, 1992, pág. 184). Es decir, cómo la composición del sistema internacional y la evolución del propio sistema pueden influir en la política. Esta composición depende de la interrelación de las unidades básicas del

sistema internacional: los estados, las organizaciones internacionales, y “la distribución de los recursos económicos y políticos a nivel global.” (Van Klaveren, 1992, pág. 184-185).

En cierto modo, el factor del *sistema internacional* de Van Klaveren toma en cuenta varios de los temas de las negociaciones de la UNFCCC. Primero, toma en cuenta las rondas de las negociaciones de clima. Como en las otras grandes negociaciones multilaterales, por ejemplo en las rondas de Doha de la OMC, los temas de negociación influyen fuertemente en la posición que un país toma en las negociaciones. Con respecto a la UNFCCC se las puede dividir en dos *rondas*, y las rondas de las negociaciones pueden ser interpretadas como evoluciones en el sistema internacional, donde cada ronda representa una evolución en la demarcación de quienes son responsables del cambio climático.

Segundo, este factor también considera eventos globales inesperados, porque estos también representan cambios en la composición del sistema y en la coyuntura internacional, si bien es cierto que son de una naturaleza más abrupta que la de las evoluciones de las rondas. La posición negociadora de un país puede estar afectada por un evento global inesperado, como una catástrofe climática, una guerra, o una crisis económica global. Por ejemplo, en 2011 este factor fue crítico en la formación de la posición de Japón debido al gran terremoto y los tsunamis que destruyeron el país. El daño causado al país por este desastre natural provocó que las políticas nacionales de reducción de GEI fueran suprimidas en nombre de políticas de re-construcción del país. De modo más general, la actual crisis económica mundial afecta la posición de varios países y la disponibilidad de financiamiento internacional (lo cual es un ingrediente clave en las negociaciones).

1.2.a.1.ii La política de poder

El factor de Van Klaveren de *la política de poder* se refiere a la política exterior basada en un cálculo racional del nivel de poder de los países en términos de poder militar, económico, material, u otro. La política depende de la interpretación por parte de un país de cómo están actuando los otros países en el escenario global, basada en la suposición de que los países son actores racionales y unificados que buscan aumentar su nivel de seguridad nacional. (Van Klaveren, 1992, pág. 191).

La política de poder también toma en cuenta temas de las negociaciones de clima. Primero, toma en consideración el nivel de desarrollo de los países negociadores, y, como se verá, la división de los países en términos de desarrollo representa el elemento fundamental de las negociaciones de la UNFCCC. Mientras que el nivel de desarrollo depende de elementos internos del país, la clasificación de los países es relativa, subjetiva y depende de comparaciones con otros países. De este modo, se sostiene que la clasificación es sistémica, basada en una clasificación del poder del país en el escenario internacional. En este contexto, el poder del país no está basado en la definición estricta realista del poder militar, sino en un análisis más amplio que considera el poder del país en términos de una definición del desarrollo y el poder económico. Al final, los países buscan maximizar su seguridad en la formación de coaliciones que pueden balancear el poder entre los PD y los PED.

La política de poder también encuadra la negociación del bien público, y las negociaciones de clima, con respecto a las negociaciones para la mitigación de los GEI, son negociaciones clásicas de un bien así. La atmósfera es un bien público afectado por las emisiones de GEI, los cuales generan un calentamiento de la tierra y el resultante cambio climático. Si un país hace esfuerzo para reducir sus emisiones, pero los otros no, este país sufre las consecuencias de la inactividad de los demás. De este modo, la posición de un país en las negociaciones depende del comportamiento de los otros. Está afectada por lo que los otros países hacen, o no hacen. Entonces, este factor de Van Klaveren considera cómo los países esperan para ver primero como actuarían los otros países, y de este modo toma en consideración la posibilidad de un impasse en las negociaciones cuando cada uno espera el movimiento del otro.

1.2.a.2 Los factores internos

Al nivel interno, Van Klaveren sostiene que hay cinco factores que son fuentes de la política exterior. A diferencia de los factores externos donde el país está forzado a responder a estímulos externos, los factores internos no son respuestas a impulsos extranjeros sino proyecciones de la composición del país en el escenario internacional. Debido a su composición interna, el país también está forzado a actuar de una cierta manera en el exterior.

1.2.a.2.i El sistema político

El sistema político pone “atención en el impacto del cambio político (...) en la política exterior” e investiga “la relación entre la forma de organización política y la política exterior de un determinado país.” (Ambos de Van Klaveren, 1992, pág. 193). Mientras el caso extremo sería el cambio del régimen, este factor también considera cómo un cambio en el partido político dentro de un sistema democrático puede afectar la política exterior. Con respecto a las negociaciones de la UNFCCC, no se identifica claramente un tema de las negociaciones que esté vinculado directamente a ese factor de Van Klaveren.

1.2.a.2.ii La estrategia de desarrollo

La estrategia de desarrollo se refiere a cómo la política exterior de un país latinoamericano está influenciada por las políticas internas de desarrollo nacional del país. Se sostiene que como el desarrollo nacional es de suma importancia para el país, al final las políticas de este influyen en el comportamiento interno del país dirigido a su medio externo. (Van Klaveren, 1992, pág. 196). Al referirse a las negociaciones de clima, para los PED (no solamente los países latinoamericanos) este factor es crucial y está vinculado fuertemente a las negociaciones. Pues *la estrategia de desarrollo* nacional puede estar afectada negativamente (o positivamente) por el cambio climático, por políticas de mitigación y adaptación, y entonces por decisiones de las negociaciones de la UNFCCC.

1.2.a.2.iii Los factores históricos y culturales

Los factores históricos y culturales se refieren a cómo la política exterior está moldeada por eventos, discursos e interpretaciones históricas y tradicionales que relacionan el país con el escenario mundial. Van Klaveren sostiene que “correctas o incorrectas, las interpretaciones y mitos históricos permean las percepciones de los actores de la política exterior.” Además, “los factores históricos y culturales han sido cruciales en la generación de los sistemas de creencias, las imágenes y los prismas ‘actitudinales’ de las elites de política exterior en América Latina.” (Ambos de Van Klaveren, 1992, pág. 198). Se sostiene que los elementos históricos, tradicionales y culturales construyen una imagen nacional de cómo el país debería actuar en el escenario internacional. Con respecto a Brasil, Van Klaveren nota (Van Klaveren, 1992, pág. 199):

“Las percepciones brasileñas de futura grandeza y su aspiración a alcanzar el status de potencia mundial también han desempeñado un cierto papel en su política exterior, como lo han demostrado sus ambiciones tradicionales para obtener un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.”

Con respecto a las negociaciones de la UNFCCC, *los factores históricos y culturales* encuadran, por un lado, el estilo de la diplomacia tradicional del país, y el rol y la imagen clásica del país en el escenario internacional. De forma constructivista, *los factores históricos y culturales* construyen la imagen del país, el cual el país usa como base para sus futuras interacciones en las relaciones internacionales.

Por otro lado, *los factores históricos y culturales* también toman en cuenta la creencia en el sistema de las negociaciones de la UNFCCC, la visión del mundo que tienen los líderes del país y la creencia que tendrían en el desarrollo capitalista. Las negociaciones de la UNFCCC se fundamentan en el principio de que el desarrollo capitalista de los países es algo deseable y correcto (y, de hecho, necesario). De este modo, una de las cuestiones fundamentales de las negociaciones es cómo los PED pueden desarrollarse y al mismo tiempo emitir menos GEI. Si bien la gran mayoría de los países participantes en las negociaciones creen en el sistema capitalista liberal y el desarrollo económico como el camino necesario e inevitable para el beneficio del país, hay algunos países que no coinciden con esta premisa. Estos manifiestan su desacuerdo con el sistema y reclaman que no se debería negociar reducciones en emisiones, sino un cambio en el sistema mundial.

1.2.a.2.iv Los actores y la toma de decisiones

La política exterior de un país latinoamericano también está afectada por “el papel de actores específicos y la naturaleza de los procesos de toma de decisiones.” (Van Klaveren, 1992, pág. 200). Esto quiere decir que la política externa depende de la estructura de la toma de decisiones del país; el rol del presidente y su estilo personal; el rol del ministerio de relaciones exteriores; y el rol de otros actores internos, gubernamentales y no gubernamentales, en la toma de decisiones. (Van Klaveren, 1992, pág. 200-205). También depende de cómo estos actores pueden interpretar el contexto nacional e internacional en el momento de la formación de la política exterior.

Vale la pena reconocer que la naturaleza de la toma de decisiones en una democracia, como la brasileña, también depende de la sociedad civil y la influencia que esta tiene sobre la formación de la posición del presidente y el partido político electo. El presidente, al tener un mandato –un período limitado en el poder– siempre considera cómo podría actuar para garantizar su re-elección (si la constitución del país se lo permite). Más que nada, esta consideración depende de un análisis del clima político de los votantes y las preferencias y necesidades de ellos. Si el presidente gozara de una gran popularidad, quizás no tendría que cambiar su posición respecto de los temas políticos. Pero si su nivel de popularidad fuera similar al de su rival, prestaría más atención a las necesidades de los votantes que podrían cambiar su voto por uno o el otro.

Con respecto a los factores de las negociaciones de la UNFCCC, las evaluaciones de los costos y los impactos de las negociaciones sobre la economía doméstica y la creencia en el sistema dependen en parte de las interpretaciones de los actores y el proceso de la toma de decisiones del país. La posición que un país toma también puede estar afectada por el poder de los líderes de su delegación o el poder relativo del ministro encargado de la delegación. Si este ministro tiene más poder internamente, puede tener más poder en la toma de decisiones de su delegación. Finalmente, la posición de un país puede estar afectada por la estructura de la toma de decisiones. ¿Tiene el ministro poder para tomar decisiones? ¿O hay otros ministros o el líder del país involucrados en la toma de decisiones?

1.2.a.2.v Los recursos

Finalmente, la política exterior puede estar influenciada por una consideración de las capacidades (o poder) del país en términos de recursos nacionales. Sostiene Van Klaveren que los atributos nacionales, como por ejemplo “tamaño, ubicación geográfica, (y) dotaciones de recursos naturales”, pueden afectar la política externa del país porque inciden en la comparación que el país establece con otros en términos de poder de recursos (Van Klaveren, 1992, pág. 205). El factor de los *recursos* toma en consideración los temas de las negociaciones climáticas como los costos de mitigación y adaptación que cada país tendría, y también la dotación de cada país, ya que estos temas dependen de evaluaciones de los niveles y características de los recursos domésticos.

Si bien todos los países sostienen que los costos para reducir sus emisiones nacionales de GEI serían enormes, está claro que los países tendrían diferentes costos

para reducirlas. La posibilidad de mitigar depende del perfil doméstico de las emisiones y de los costos percibidos para reducir éstas. Esto también depende de los esfuerzos históricos del país y de la cronología de la coordinación de nuevas reducciones. Si un país ya ha tomado importantes medidas para reducir sus emisiones, en general será significativamente más costoso reducirlas aun más porque eso requerirá un cambio más drástico en su patrón de emisiones.

El costo de adaptación se basa en una estimación doméstica de cuánto el cambio climático afectaría al propio país y cuánto costaría adaptarse a sus efectos. Depende mucho de la ubicación del país y de sus características nacionales geográficas. Por ejemplo, este tema es determinante para la Alianza de los Pequeños Estados Insulares (AOSIS) que está formada por países que comparten la característica geográfica de tener gran parte de su superficie a poca altura por encima del nivel del mar. Un aumento significativo en el nivel del mar causado por el cambio climático complicaría su existencia misma, y los costos estimados de adaptación para evitar esa ocurrencia son altos. Estos países reclaman acciones fuertes que garanticen que el nivel del mar suba el mínimo nivel posible.

Por otro lado, están algunos países que quizás habrá un costo negativo de adaptación. O sea, que el cambio climático traerá beneficios económicos en lugar de costos para algunos países. Por ejemplo, que Rusia podría ganar con un calentamiento de la tierra porque podría tener acceso a grandes partes de la Siberia congelada, lo cual le daría al país nuevas tierras para la agricultura (Stern, 2007 pp.146). De modo parecido se argumenta que el descongelamiento de los glaciares en la región del polo Norte abriría nuevas rutas para el transporte marítimo, trayendo nuevas posibilidades económicas para los países de la región. Sin embargo, se sostiene que el cambio climático también le traería a Rusia nuevos problemas (Stern, 2007 pp.146).

Con respecto a las negociaciones de clima, el factor de los *recursos* también está vinculado al perfil de la dotación del país en términos de recursos nacionales y como este perfil puede afectar la posición que un país está a tomar. Por ejemplo, las negociaciones podrían afectar negativamente el principal producto de exportación de un país. Los países que tienen alta dotación de petróleo temen que las negociaciones podrían instigar una reducción en el uso de ese combustible de altas emisiones de CO₂ (uno de los principales GEI), y esto tendría importantes consecuencias negativas para sus economías nacionales. Para estos países, la mayoría de los cuales son miembros de la

Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), este factor interno es determinante en la posición negociadora que toman.

1.2.b Racionalización de los factores de Van Klaveren

Para la investigación de esta tesis, se sostiene que examinar los siete factores de Van Klaveren identificados anteriormente haría una investigación demasiado larga, superflua y repetitiva. Entonces, se propone reducir el número de factores de siete a cinco, con el objetivo de hacer más profundo el análisis sobre un número reducido de factores. Vamos a combinar los tres factores internos del *sistema político, la estrategia de desarrollo y los actores y toma de decisiones* porque en el período de nuestro análisis estos están interrelacionados y se incluyen mutuamente. Además, para nuestro análisis enfocado al tema del cambio climático, no se pierde poder explicativo al combinarlos. Vamos a combinar estos tres factores en un solo factor interno con el nombre *los líderes internos*.

En síntesis, en la tabla siguiente están los dos factores externos y los tres factores internos de un marco teórico ‘condensado’ de Van Klaveren que influyen en la posición de Brasil en las negociaciones de clima.

Tabla I.1
EL MARCO TEÓRICO – VAN KLAVEREN CONDENSADO

Nivel	Factores ‘condensados’ de Van Klaveren
Externo	1. El sistema internacional
	2. La política de poder
Interno	3. Los líderes internos
	4. Los recursos nacionales
	5. Los factores históricos y culturales

Fuente: Elaboración propia.

1.2.c Contribución de Putnam al marco teórico

Mientras que la teoría de Van Klaveren puede explicar bien la creación y la mantención de una posición externa, no logra explicar cómo la naturaleza de la negociación misma influye en la posición negociadora. Ahora, entonces, nos enfocamos en entender cómo se puede incluir en nuestro marco teórico una consideración de cómo las negociaciones mismas influyen en la posición negociadora del país.

Para considerar los aspectos de la posición negociadora que pertenece a la naturaleza de las negociaciones, hemos elegido la teoría de los dos niveles de Putnam. La teoría de Putnam sostiene que una negociación internacional consiste en dos negociaciones que están constantemente ocurriendo en simultáneo. Por un lado hay negociaciones en la mesa externa, que son las negociaciones entre el país negociador y otros países, y por otro lado hay negociaciones en la mesa interna, que son las negociaciones que ocurren dentro del país entre las varias partes domésticas que efectuarían la toma de decisiones. Putnam sostiene que los dos niveles de negociaciones ocurren simultáneamente porque los negociadores en la mesa externa no pueden tomar una decisión sin consultar a los actores internos, y los negociadores internos no pueden tomar una decisión sin considerar cómo su decisión afectará la negociación externa (Putnam, 1988, pág. 434).

Al aplicar esa teoría a las negociaciones de clima, se pueden interpretar las rondas de las negociaciones de la UNFCCC como variaciones en las negociaciones de la mesa externa. En otras palabras, los temas de las negociaciones y las variaciones en lo que están negociado se pueden definir como creaciones de las interacciones entre los negociadores. Al mismo tiempo hay negociaciones de la mesa interna, que son las negociaciones domésticas entre todas las partes con intereses en el tema. La teoría de Putnam agrega valor a nuestro marco teórico porque considera específicamente cómo la posición negociadora está afectada por la naturaleza de las negociaciones internacionales: nos ayuda a entender y a tener en cuenta cómo las negociaciones en un nivel afectan las negociaciones del otro nivel.

Para las intenciones de nuestro análisis, la teoría de Putnam agrega valor al advertirnos que la posición tomada en una negociación internacional no está solamente construida por una combinación de factores internos y externos al país que son mutuamente excluyentes. Se necesita tener en cuenta que la posición depende de un

proceso de toma de decisiones en lo interno y negociaciones en lo externo que ocurren simultáneamente; procesos que están interrelacionados. En conclusión, si bien es nuestra intención basar el análisis en una investigación de los factores de Van Klaveren, también es importante que tengamos en cuenta cómo la interdependencia de las negociaciones internas y externas afectaría nuestras conclusiones.

Se subraya que mientras que en su texto original Putnam aplica su teoría a negociaciones internacionales bilaterales, en el libro *Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics* de Evans, Jacobson y Putnam (Evans, et al., 1993) hay varios estudios que aplican la teoría a las negociaciones multilaterales. En particular, el artículo de Eichengreen y Uzan, sobre el fracaso de la Conferencia Económica de Londres de 1933, es un ejemplo de la aplicación de la teoría de Putnam a la negociación multilateral (Eichengreen y Uzan, 1993, pág. 171).

I.3 Formulación de la hipótesis

I.3.a La hipótesis

Como identificamos anteriormente, los factores que pueden contribuir a la construcción de una posición negociadora son varios, pero constan de dos grupos definidos: i) factores externos y ii) factores internos. En el caso de Brasil, al suponer que hubiese un cambio en su posición entre el comienzo de las negociaciones del cambio climático y las negociaciones actuales, ¿habrá entre los 5 factores de Van Klaveren un factor decisivo en este cambio? ¿O será una combinación de algunos o todos los factores? Ahora, para volver un paso atrás, ¿habrá un cambio en la posición? Y si hubiese, ¿sería un cambio importante, significativo, o insignificante?

La hipótesis de esta tesis es que:

Existe un cambio en la posición negociadora de Brasil en las conferencias de clima de la UNFCCC y éste se debe al cambio de gobierno en 2003.

Que el cambio ocurre a partir del 1 de enero del año 2003 cuando hay un cambio en el partido político gobernante y el presidente del país. Se sostiene entonces que es el factor interno de *los líderes internos* el factor catalizador de la posición brasileña, y que este factor es más importante y decisivo que cualquier otro factor de influencia. En los

siguientes capítulos de la tesis vamos a verificar si las investigaciones hechas han podido aprobar o desaprobar esta afirmación.

1.3.b El año de corte

Para analizar un cambio es necesario comparar. Sin separar el período de las conferencias de clima (1995-2012) en dos bloques se hace muy difícil discernir si ha habido un cambio en el período. Como la hipótesis de esta tesis sostiene que el cambio en *los líderes internos* es el más importante, el año lógico y elegido para usar como división es el momento cuando ocurre el cambio de gobierno, el 1 de enero del año 2003. Así, los dos períodos que compararemos son el período 1995-2002 y el período 2003-2012, que por casualidad tiene casi la misma duración (el primer período tiene ocho y el segundo diez años).

1.4 Revisión Bibliográfica

Como las negociaciones del cambio climático son un fenómeno relativamente nuevo dentro de las relaciones internacionales, hay comparativamente pocos estudios sobre el comportamiento de los países en dichas negociaciones. No obstante, con respecto a Brasil los altos niveles de deforestación del Amazonas han significado que desde la década de los 70 el comportamiento medioambientalista del país ha estado dentro de la mirada de los observadores y analistas internacionales. De manera que sí es posible encontrar algunos estudios respecto de la posición de Brasil en las negociaciones de clima.

En general, los artículos que tratan del tema afirman que Brasil ha sido un jugador activo en las negociaciones, que da alta importancia a su afiliación a la coalición negociadora del Grupo de los 77 y China, y que tiene interés nacional en proteger su soberanía nacional, especialmente con respecto a la gestión del Amazonas. Los artículos escritos hasta 2007 o 2008 encuentran poco más que un cambio sutil en la posición negociadora del país, mientras que los que fueron escritos después identifican un cambio más importante en la posición.

El referente para el estudio de la política internacional del medio ambiente de Brasil es el profesor Eduardo Viola de la Universidade de Brasilia, quien durante más de 25 años ha estado analizando el comportamiento del país con respecto a diferentes

temas medioambientales en el escenario internacional. Respecto a las negociaciones del cambio climático, hay varios artículos de él que agregan valor al estudio de la investigación de la posición de Brasil con respecto al cambio climático. Viola, más que hacer un análisis basado en estudios empíricos o investigaciones comprensivas de las fuentes primarias, fundamenta sus artículos en un análisis y comparación de cómo se interrelacionan la política y las negociaciones internas brasileñas con la situación y las negociaciones externas. Su conocimiento profundo se debe a su seguimiento del tema de cerca desde hace mucho tiempo, y a su red de contactos, que consiste en individuos ubicados dentro de la toma de decisiones oficiales (su ubicación en Brasilia es importante en este respecto).

En *O Brasil na arena internacional da mitigação da mudança climática* (Viola, 2009) el autor describe en detalle la situación internacional de las negociaciones del cambio climático, el perfil de emisiones de Brasil, y hace un análisis del comportamiento de Brasil en las negociaciones de la UNFCCC en el período de la negociación y ratificación del protocolo de Kioto (1996-2004). Viola sostiene que el comportamiento brasileño en este período fue guiado por una definición del interés nacional basada en “cinco dimensiones principales” (Viola, 2009, pág. 32) que son:

1. “Afirmar el derecho al desarrollo como componente fundamental del Orden Mundial;
2. “Promover una visión mundial del desarrollo asociada a la sustentabilidad ambiental;
3. “Promover el financiamiento por parte de países desarrollados para proyectos relacionados a la mitigación climática en países en desarrollo;
4. “Promover un papel de liderazgo para el Brasil en el mundo; y,
5. “Bloquear reglamentaciones internacionales del uso de bosques con el objetivo de evitar los riesgos de cuestionamientos internacionales en relación a la deforestación en el Amazonas.” (Viola, 2009, pág. 32-33).

En este período Viola no encuentra cambio en la posición brasileña, y sostiene que “la posición de Brasil ha sido la del líder de una coalición de resistencia basada en una división Norte-Sur que es contradictoria con la necesidad de mitigar efectivamente el cambio climático.” (Viola, 2009, pág. 35).

Más tarde, en *A política climática global e o Brasil: 2005-2010* (Viola, 2010), Viola marca un cambio en la posición brasileña con respecto al tema del cambio climático, y sostiene que el punto de inflexión de la posición brasileña es el año 2009, cuando el cambio en la posición de varios actores internos resulta en un anuncio de metas voluntarias de reducciones de gases invernaderos para el país. (Viola, 2010, pág. 103-107).

Los artículos e ideas de Viola influyen y pesan mucho en la interpretación de la posición brasileña hecha por otros analistas locales, regionales e internacionales. Respecto a las negociaciones de clima, los autores argentinos Aguilar y Bouzas (Aguilar y Bouzas 2010) concuerdan con Viola cuando dicen: “(Brasil) ha sido tradicionalmente un participante clave, con un enfoque notablemente defensivo.” (Aguilar y Bouzas, 2010, pág. 12).

Con respecto a los análisis hechos afuera del continente, se destaca el artículo de Ken Johnson *Brazil and the Politics of the Climate Change Negotiations* (Johnson, 2001), que analiza el comportamiento de Brasil en las negociaciones de la UNFCCC desde la Cumbre de la Tierra de Rio de Janeiro de 1992 hasta la COP 6 de la Haya de 2000. El autor sostiene que “desde el momento en que Brasil ofreció ser el anfitrión para la Cumbre de la Tierra en 1992, Brasil ha tenido un papel visible, proactivo, e influyente en las negociaciones de clima.” (Johnson, 2001, pág. 188). Esta afirmación difiere de las conclusiones de Viola en que Johnson sostiene que Brasil ha sido *proactivo*, mientras Viola afirma que Brasil ha sido el líder de una coalición basada en una división que agrandaría las diferencias entre las partes y agregaría más resistencia a la posibilidad de lograr un acuerdo; una posición más *defensiva*.

En lugar de los 5 intereses nacionales de Viola, Johnson identifica “tres intereses nacionales que parecen encuadrar y guiar la participación de Brasil en las negociaciones de clima” (Johnson, 2001, pág. 201), que son los de:

1. Aumentar el crecimiento económico y el desarrollo (nacional);
2. Mantener soberanía sobre sus recursos nacionales, particularmente el bosque del Amazonas;
3. Buscar y obtener el liderazgo regional y hasta global, especialmente entre los países en desarrollo. (Johnson, 2001, pág. 201).

Al comparar los cinco intereses identificados por Viola con los tres de Johnson, los que no incluye Johnson son la referencia al interés nacional brasileño del desarrollo sostenible y el interés en obtener transferencias de tecnología y financiamiento. Los otros tres intereses nacionales de Viola concuerdan con los de Johnson. Finalmente, otro análisis notable es el del alemán Dutschke que en “O Brasil como ator no processo da política climática” (Dutschke, 2000) también analiza la actuación de Brasil en las negociaciones de la UNFCCC entre 1992 y 2000 y llega a conclusiones parecidas a las de Johnson (e incluso cita las ideas de Johnson en su artículo).

Desde una perspectiva más oficialista, el negociador y diplomático Corrêa do Lago en *Estocolmo, Rio, Johannesburgo: Brasil y las Tres Conferencias Ambientales de las Naciones Unidas* (Corrêa do Lago, 2006) hace un análisis interesante de, como el título sugiere, la posición de Brasil en las principales conferencias medio ambientales de la ONU. Si bien su libro no es un análisis dedicado a la investigación de Brasil en las conferencias de clima de la UNFCCC, es una obra sobre la política exterior medioambiental del país, incluso con respecto a los temas climáticos, y es interesante porque es una interpretación hecha por un funcionario del Itamaraty. Aunque no es un documento oficial del Ministerio de las Relaciones Exteriores, el libro está publicado por el Ministerio, y Corrêa do Lago es actualmente uno de los negociadores principales de la delegación brasileña en la UNFCCC. El libro recorre la actuación y posición de Brasil en las conferencias sobre ambiente y desarrollo de Estocolmo de 1972, Rio de 1992 y Johannesburgo de 2002, y se puede interpretar la obra como una expresión de cómo Itamaraty quiere que interpretemos sus propias políticas y los cambios en éstas.

Como los otros autores ya mencionados, Corrêa do Lago señala que Brasil siempre ha tenido una participación activa en las negociaciones (Corrêa do Lago, 2006, pág. 163). También indica cuáles eran algunos de los intereses nacionales del país que formaron la posición en las negociaciones, si bien no los nombró en una lista como los autores Viola y Johnson. Como apuntaron los otros, para Corrêa do Lago el tema de la soberanía es un factor altamente importante. Al hacer referencia a la actuación del país en Rio 1992, explica: “la cuestión de la soberanía (...) (pasó a ser) un principio que debía ser mantenido para ser usado cuando surgiesen amenazas interpretadas como tal por un régimen democrático. Brasil pasó a admitir que lo que ocurría dentro de su territorio podía ser de interés de los otros países, pero continuaba siendo de su entera responsabilidad.” (Corrêa do Lago, 2006, pág. 166).

Corrêa do Lago también reconoce la importancia de la división entre el Norte y el Sur en las negociaciones, pero no cree, como Viola sostiene, que esta división sea contradictoria a la posibilidad de lograr un acuerdo. “El Brasil defendió en Rio (en la conferencia de Rio de Janeiro en 1992), como dijo Celso Lafer, un diálogo que colocase ‘las relaciones Norte-Sur bajo el signo de la cooperación.’ ” (Corrêa do Lago, 2006, pág. 207). Para este autor, consistente con la doctrina de Itamaraty, no hubo un cambio abrupto en la política exterior del país respecto de los temas ambientales, sino una alteración gradual de la política “en función de los cambios internos del país.” (Corrêa do Lago, 2006, pág. 166).

I.5 Metodología

Con respecto a la metodología adoptada para esta tesis, para poder contestar la pregunta y aprobar o desaprobado la hipótesis adoptamos la metodología cualitativa. Ante todo, la investigación de la tesis se basa en el análisis de dos fuentes primarias:

1.5.a Los discursos nacionales en la parte high level de las Conferencias de las Partes

Primero, se basa en el análisis del comportamiento de Brasil en las conferencias mismas de la UNFCCC. *Webcasts* de todas las sesiones de las conferencias de las partes (COP) a partir del año 1997 están disponibles en la página web de la UNFCCC⁵ que permiten ver directamente como Brasil actuó en todas las conferencias. Después de una revisión prudente de las conferencias se eligieron ciertas partes de éstas para analizarlas en más detalle. Se puso énfasis especialmente al analizar sesiones de las conferencias que se repetían cada año –como la presentación del jefe de la delegación de cada país frente al plenario de la conferencia– con el objetivo de poder hacer comparaciones más efectivas entre las conferencias.

De este modo, la investigación se basa en un análisis de los discursos *Declaración de ministros y jefes de delegación*⁶ de Brasil en cada COP: la presentación nacional en la parte *high-level* de la COP. *La declaración de ministros...* es la oportunidad oficial que los países tienen en cada COP para hablar libremente sobre los temas de las

⁵ <http://unfccc.int/2860.php>. Hay algunas excepciones. Por razones no aclaradas por la UNFCCC no se puede obtener los videos de la COP 6 de la Haya de 2000, pero más allá de esta conferencia los videos están disponibles casi en su totalidad.

⁶ Título oficial en inglés: “Statements from ministers and heads of delegation” de las COP de la UNFCCC.

negociaciones enfrente del plenario. En general, el representante más alto de cada país habla entre 5 y 20 minutos sobre la situación actual de las negociaciones y de lo que deberían hacer todas las partes para resolver los temas de negociación. También puede presentar los esfuerzos nacionales de adaptación o mitigación que el país ha hecho, y hablar de los problemas más serios, sean climáticos, económicos u otros, que el país enfrenta para emprender estos esfuerzos.

“Estos discursos (...) reflejan la posición política más amplia (del país). (...) Sí, los discursos son importantes. Ellos están revisados por Itamaraty; Itamaraty es el coordinador del discurso. Hay un mensaje político que se está expresando.”

Raphael Azeredo, Jefe de la división de política medioambiental y el desarrollo sustentable, Ministerio de Relaciones Externas. Entrevista realizada el 11 de octubre de 2011, en Brasilia, Brasil.

Mientras el análisis de las COP se enfoca en estos discursos, también se hizo un análisis del contenido de las rondas de prensa del país, que son voluntarias y no obligatorias (y de este modo no ocurren todos los años), un análisis de otros discursos que el país puede haber presentado durante las reuniones y un análisis de los documentos oficiales de las conferencias. En particular se destaca el análisis de las listas de participantes de las conferencias,⁷ porque estas listas oficiales, que listan todos los miembros de las delegaciones que asistieron, revelan claramente quiénes eran los negociadores brasileños en cada conferencia. Así, las listas dan pistas importantes respecto de quiénes eran responsables de la posición que el país tomaba.

1.5.b Entrevistas con los actores oficiales

Segundo, la investigación de la tesis se basa en entrevistas con los actores oficiales que formaban parte de la delegación brasileña o tenían contacto oficial con la delegación durante las negociaciones. En total fueron entrevistados 18 individuos, entre ellos varios diplomáticos de Itamaraty y ministros y funcionarios de diferentes ministerios internos de Brasil. También hubo la oportunidad de entrevistar la actual Secretaria General de la UNFCCC, Christiana Figueres, y al primer Secretario General de la UNFCCC, Michael Zammit Cutajar. Todas estas entrevistas se consideran una fuente primaria porque fueron hechas con funcionarios que tenían un rol oficial en las

⁷ Esta recomendación vino del primer secretario general de la UNFCCC, Michael Zammit Cutajar, en una entrevista con el autor en agosto de 2012.

conferencias de clima, y de este modo participaban en (y en algunos casos lo siguen haciendo), observaban o contribuían a la formación de la posición negociadora brasileña. Para las entrevistas se usó una forma semi-estructurada, donde la entrevista sigue una estructura predeterminada pero que permite al entrevistador la posibilidad de ahondar en algunas respuestas dadas por el entrevistado. Las entrevistas se realizaron en español, portugués o inglés.

1.5.c Otras fuentes de la investigación

Además de las dos ramas principales de la investigación, también hubo una revisión de otros documentos y discursos oficiales de Itamaraty, de otros ministros brasileños y del presidente de Brasil, que contribuyen a definir la política de Brasil en dichas conferencias. Como respecto a fuentes secundarias, hubo una extensa revisión de artículos académicos, y una breve revisión de artículos periodísticos, incluyendo la prensa tradicional (por ejemplo, los diarios) y la no tradicional (como los blogs). Finalmente, también se entrevistó a varios académicos, intelectuales y periodistas locales que analizan el comportamiento medio-ambiental de Brasil en el escenario internacional.

II. CONTEXTO: LAS NEGOCIACIONES SOBRE CLIMA Y EL PERFIL DE BRASIL

II.1 Negociaciones sobre clima

Mientras que históricamente ha habido muchas dudas sobre las causas y consecuencias del efecto conocido como el cambio climático, en el año 1988 hubo consenso suficiente entre los países para que la Asamblea General de las Naciones Unidas reconozca que las:

“Ciertas actividades humanas puedan modificar las características climáticas mundiales, amenazando a las generaciones presentes y futuras con consecuencias económicas y sociales potencialmente graves”

Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, A/RES/43/53, reunión plenaria 70, 6 de diciembre, 1988.

Unos años después, en 1990, la Asamblea General volvió a considerar el tema y creó el *Comité Internacional de Negociación de una eficaz convención marco sobre el cambio climático (INC)*⁸ con el mandato de *“prepare una convención general eficaz sobre los cambios climáticos, que contenga los compromisos apropiados, y los instrumentos conexos que se puedan convenir”* (UNGA, 1990). La participación en el comité estaba abierta a todos los países y en el espacio de solo 17 meses el INC logró acordar un tratado: en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992 los países firmaron la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC).⁹

II.2 La UNFCCC

Específicamente, el objetivo último de la UNFCCC es:

“Lograr (...) la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático.” (UNFCCC, artículo 2 del texto de la Convención, 1992.)

Además:

⁸ Inglés: International Negotiation Committee on Climate Change.

⁹ Inglés: United Nations Framework Convention on Climate Change.

“Ese nivel 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.” (UNFCCC, artículo 2 del texto de la Convención, 1992.)

En la conferencia de Río de Janeiro de 1992, 156 países firmaron la UNFCCC, y en marzo de 1994 la Convención entró en vigor con 165 países firmantes, después de la 50va ratificación de la Convención. De acuerdo a los términos de la Convención, cuando los países la ratifican se convierten en *Partes de la Convención*.¹⁰ Con la entrada en vigor de la Convención, empezaron las sesiones de la UNFCCC llamadas *Conferencias de las Partes*, reuniones que se celebran una vez al año (generalmente en las últimas semanas de noviembre o primeras semanas de diciembre) donde los países (Partes) negocian entre sí para lograr el objetivo último de la Convención.

No existe duda de que la UNFCCC es el tratado más importante con respecto al tratamiento del problema del cambio climático. Era y sigue siendo el único foro multilateral sobre el cambio climático y actualmente 195 Estados han ratificado la Convención (UNFCCC, 2012). Hasta el presente su logro más importante ha sido la creación del Protocolo de Kyoto, el primer tratado con obligaciones de reducir emisiones cuantificadas que resulta de las negociaciones dentro de las COP. Lo acordaron en 1997, en la tercera Conferencia de las Partes en Kioto, Japón.

Uno de los principios fundamentales de la Convención es la idea de *las responsabilidades comunes pero diferenciadas*. Este principio explicita, tal como lo acordaron las Partes, que los países del mundo tienen diferentes niveles de responsabilidad ante el cambio climático. Al negociar el texto de la Convención se sabía que el cambio climático se debe a altas emisiones de GEI provenientes de los procesos nacionales de industrialización y desarrollo, y que entonces los países desarrollados *“deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos.”* (UNFCCC, artículo 3, párrafo 1 del texto de la Convención, 1992).

¹⁰ La Comisión Europea es la única Parte de la Convención que no es un estado soberano.

II.3 El perfil de Brasil

La República Federal de Brasil tiene una superficie de aproximadamente 8.5 millones de km², una población de 200 millones y un producto interno bruto de 2.3 trillones de dólares, datos que ubican al país entre los seis más grandes del mundo para cada medida. Se estima que si se incluyen las emisiones debido al *uso del suelo, cambio de uso de la tierra y silvicultura* (LULUCF)¹¹, al país en la actualidad le corresponden aproximadamente el 6% de la emisiones globales (La Rovere et. al., 2012). Según la información que proviene del World Resources Institute, en 2005 Brasil se colocaba como el cuarto más grande emisor, después de China (17%), Estados Unidos (16%), y la Unión Europea (12%) (World Resources Institute, 2012).

II.3.a Perfil de emisiones

Brasil tiene un perfil de emisiones de GEI distinto, que lo diferencia de los otros grandes emisores. Emite muy pocos GEI en los sectores de la generación de energía –la generación de electricidad y el transporte– debido a su matriz de energía limpia. Esto se debe: primero, a que el país genera la mayor parte de su electricidad en plantas hidráulicas (70%) y solo una pequeña parte quemando combustibles fósiles (19.2% total, con 11.4% gas, 6.1% petróleo y solo 1.7% carbón mineral) (MCT, 2010), y segundo, a que Brasil utiliza una nafta que mezcla petróleo y biocombustibles (principalmente etanol). La mayoría de sus emisiones provienen del sector del LULUCF: principalmente la deforestación de los bosques del Amazonas, el Cerrado y la Mata Atlántica. Este perfil de emisiones de Brasil es muy distinto al de los otros grandes emisores, que deben la mayoría de sus emisiones a la quema de combustibles fósiles para la generación de energía. Sin embargo, históricamente la estimación y el cálculo de emisiones de GEI debido al LULUCF han sido difíciles de realizar. Hasta que Brasil entregó su primera Comunicación Nacional al UNFCCC en 2004, no se sabía la composición de las emisiones del país, por lo menos no de forma oficial.

La *Comunicación Nacional* es un elemento importante del proceso de la UNFCCC porque es un informe que cada país entrega al secretariado de la UNFCCC donde detalla cómo está implementando la Convención de acuerdo con su nivel de responsabilidad (UNFCCC, 2012). Para los países en vías de desarrollo el informe es de naturaleza

¹¹ Inglés: Land Use, Land-Use Change and Forestry (LULUCF). Usamos esta terminología para ser consistentes con la que usan en las negociaciones de la UNFCCC.

voluntaria. Parte de este reporte consiste en resumir la cantidad de emisiones y el perfil nacional de emisiones del país. La primera vez que se presenta un estudio exhaustivo y comprehensivo del perfil de emisiones de GEI de Brasil es cuando este país entrega su primera Comunicación Nacional en 2004, que enumera el perfil de emisiones de Brasil en los años 1990, 1994 y 2000. En 2010, Brasil entrega su segunda Comunicación Nacional con datos sobre el año 2005. De acuerdo con este informe, la composición de las emisiones nacionales de Brasil tiene el patrón que se puede observar en Tabla II.1:

Tabla II.1
EL PERFIL DE EMISIONES DE BRASIL

Sector	1990		1994		2000		2005	
	Mt CO2e	% de emisiones totales	Mt CO2e	% de emisiones totales	Mt CO2e	% de emisiones totales	Mt CO2e	% de emisiones totales
LULUCF (Incluso deforestación)	813	58%	883	58%	1328	64%	1329	61%
Agricultura	304	22%	329	22%	348	17%	416	19%
Energía	192	14%	217	14%	301	14%	329	15%
Procesos industriales	53	4%	59	4%	72	3%	78	4%
Residuos	29	2%	32	2%	39	2%	41	2%
Total	1389	100%	1520	100%	2088	100%	2193	100%

Fuente: MCT 2010; La Rovere, et. al. 2012.

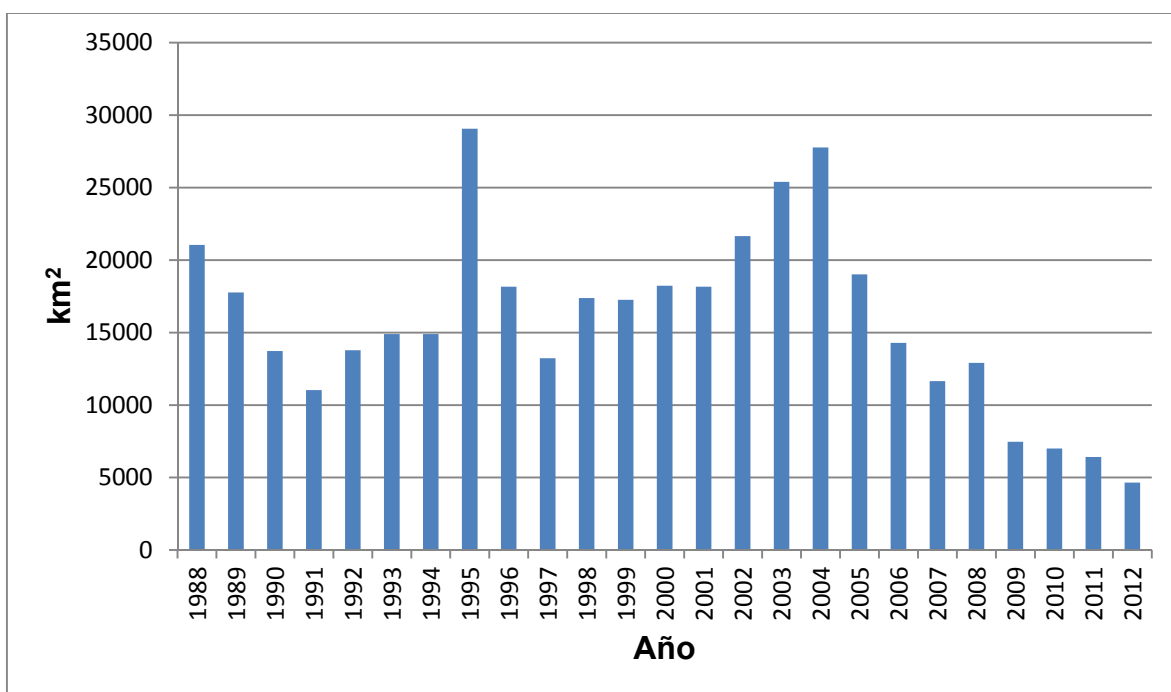
Como se puede ver, oficialmente 58% de las emisiones brasileñas de GEI provienen del LULUCF, el sector de emisiones debido al uso del suelo, cambio de uso de la tierra y silvicultura (incluyendo la deforestación).

II.3.b Tasa de deforestación del Amazonas

El tema de la deforestación siempre ha sido el tema ambiental más importante de Brasil. Desde mediados de los años 70 el mundo ha sido consciente de las grandes áreas

taladas y vaciadas, principalmente del Amazonas pero también de la Mata Atlántica y el Cerrado. Sin embargo, en las décadas del 70 y el 80 la preocupación internacional por la deforestación del Amazonas no tenía tanto que ver con temas relacionados al cambio climático sino con otros aspectos ambientales, como la pérdida de biodiversidad, la pérdida de tierras tradicionales pertenecientes a tribus indígenas, la reducción en la cohesión de los suelos y un aumento en los niveles de erosión.

Tabla II.2
LA DEFORESTACIÓN ANUAL DEL AMAZONAS



Fuente: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais do Brasil, 2012 (MCT, INPE)

La Tabla II.2 presenta las tasas oficiales de deforestación del Amazonas desde que empezaron a ser medidas por el gobierno en 1988 (la medición de deforestación la realiza el Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais de Brasil, y brinda todos los datos sobre deforestación en su página de web¹²). Como se puede ver, durante la década de los 90 la tasa anual de deforestación seguía aumentando. A mediados de los 90 –época en la que comenzaron las negociaciones de la UNFCCC– la tasa anual de deforestación del Amazonas llegó a un pico de casi 30.000 km². En 2004 alcanzó otro pico, con un área

¹² http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2012.htm

de más de 27.000 km² desforestados (para dar una idea del tamaño, la superficie de Bélgica es de 30.528 km²). Después de ese año la deforestación empieza a caer anualmente y, a excepción de un leve aumento en el año 2007-2008, la deforestación sigue cayendo, y de forma importante. En el año 2011-2012 es, oficialmente, 4.656 km²; el nivel más bajo desde que se empezó a medir la tasa anual de deforestación.

II.3.c Conclusión

Debido al alto nivel de deforestación y a las pocas emisiones provenientes del sector energético, Brasil tiene un perfil de emisiones muy distinto al de los otros grandes emisores del mundo. Como consecuencia de las emisiones de deforestación del Amazonas, históricamente el país ha tenido emisiones más altas que los otros PED, pero no a causa de un proceso de desarrollo de sus sectores energéticos e industriales. Debido a esta situación, históricamente el país se ha considerado como un PED con poca responsabilidad en el problema del cambio climático.

Como las negociaciones en buena parte tienen que ver con la mitigación de emisiones de GEI para reducir el cambio climático, lo importante para Brasil en las negociaciones son los temas vinculados a las emisiones provenientes de los bosques (particularmente la deforestación) y al rol que los países en desarrollo tendrían en un futuro nuevo acuerdo sobre clima.

II.4 Cronología de eventos importantes

1972 - Conferencia de Estocolmo de las Naciones Unidas.

La primera conferencia multilateral del medio ambiente ocurre en Estocolmo, Suecia. No trata específicamente del tema del cambio climático, pero es la primera vez que los países se reúnen bajo el auspicio de la ONU para discutir el impacto que el ser humano tiene sobre la tierra.

1988 – Resolución A/RES/43/53 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La Asamblea General reconoce que las actividades humanas afectan, o tienen la potencia de afectar, los patrones de clima de la tierra.

1988 – Toronto Conference on the Changing Atmosphere.

La primera conferencia internacional que reúne a científicos y políticos para hablar de acción sobre el cambio climático.

1988 – IPCC.

Nacimiento del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC).

1990 – Comité Internacional de Negociación (INC).

La resolución de la Asamblea General de la ONU 45/212 establece *el Comité Internacional de Negociación de una eficaz convención marco sobre el cambio climático*.

1992 – UNFCCC.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) es oficialmente firmada por 165 países en la Cumbre de la Tierra de Rio de Janeiro de la ONU.

1994 – 28 de febrero.

Brasil ratifica la UNFCCC.

1994 – 21 de marzo.

La UNFCCC entra en vigor.

1995 – COP 1, Berlín.

Se celebra la primera Conferencia de las Partes en la UNFCCC.

1997 – COP 3, Kioto.

Se negocia el Protocolo de Kyoto, primer tratado que sería vinculante de forma legal.

2002 – 23 de agosto.

Brasil ratifica el Protocolo de Kyoto.

2003 – 1 de enero.

Luiz Inácio Lula da Silva asume la presidencia de Brasil.

2005 – Brasil.

La deforestación del Amazonas empieza a caer.

2005 – 16 de febrero.

El Protocolo de Kyoto entra en vigor, con la ratificación de Rusia.

2007 – COP 13, Bali.

Las Partes de la Convención acuerdan el Plan de Acción de Bali.

2008 – 1 de enero.

Empieza el primer período del Protocolo de Kyoto.

2009 - 13 de noviembre.

Brasil anuncia *A Política Nacional de Mudanças Climáticas*, metas nacionales y voluntarias de reducción de emisiones.

III ANÁLISIS

Esta sección analiza la posición de Brasil en las negociaciones de clima usando los cinco factores condensados de Van Klaveren como cuadro analítico. El análisis se realiza con respecto a cada factor individualmente, tanto en el primer período, 1995-2002, como en el segundo período, 2003-2012, y un resumen del mismo a través de los dos períodos.

III.1 Factor 1: El sistema internacional

III.1.a Primer Período 1995-2002

En el primer período las negociaciones de clima están determinadas por elementos del sistema internacional como la composición de las emisiones globales y los niveles de desarrollo de los países, y afectadas por el aún bajo nivel de conocimiento del mundo científico del fenómeno.

En este momento la composición de la responsabilidad sobre el problema del cambio climático se basa en la premisa según la cual los países desarrollados son los que han emitido la mayor parte de GEI y de este modo son los responsables del problema. La composición de las emisiones globales y el nivel de desarrollo de los países absolverían a los PED casi completamente de responsabilidad. Esto se refleja en el texto de la Convención, donde los países acordaron responsabilidad común pero diferenciada.

“Todos nosotros debemos poner las cosas en marcha. Sin embargo, esto es antes que nada responsabilidad de los países desarrollados.”

José Israel Vargas, Ministro de Ciencia y Tecnología, COP 3, Kioto, 1997.

De este modo, el sistema internacional de las negociaciones sobre clima es uno que se basa en una división entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo. Así, se puede considerar las negociaciones entre 1995 y 2002 como una ronda de negociaciones con énfasis en la consolidación de un acuerdo vinculante de reducción de emisiones de los GEI por parte de los PD. El punto más alto de esta ronda fue la creación y el acuerdo entre los países del Protocolo de Kyoto en la COP 3 de 1997. Hasta el año 2001 continuaron las negociaciones para el protocolo y en 2001, en la COP

7 en Marruecos, finalizaron los Acuerdos de Marrakech, el paquete que lleva a cabo el Protocolo de Kyoto.

“Las previsiones de la UNFCCC, el Protocolo de Kyoto y los Acuerdos de Marrakech dan sentido práctico al principio de la responsabilidad común pero diferenciada, al establecer las reducciones de emisiones para las Partes Anexo I, y al reconocer que la primera y predominante prioridad de los países en desarrollo es la erradicación de la pobreza y el desarrollo económico y social.”

Vera Barrouin Machado, Embajadora de Brasil en la India, COP 8, Nueva Delhi, 2002.

El factor externo del sistema internacional afecta profundamente la posición de Brasil en este período: Brasil es un país en vías de desarrollo y entonces tendría poca responsabilidad histórica en el cambio climático. Por tanto, no aceptará –y de acuerdo con la premisa de aquellos años ni debería aceptar– ningún compromiso vinculante de reducciones de GEI dentro de un acuerdo de clima. También es inherente a esta idea el principio según el cual Brasil no aceptará ninguna obstrucción a su desarrollo. Desde el punto de vista de Brasil (y de todos los PED), si los PD quisieran que Brasil emitiera menos GEI durante su proceso de desarrollo tendrían que efectuar una transferencia de tecnología y financiamiento hacia el país,¹³ permitiéndole así desarrollarse de forma más sostenible (con menos emisiones, pero sin trabas al desarrollo). Por estas razones, en este período el factor del *sistema internacional* es un factor decisivo en la posición de Brasil.

“Con respecto a los países en desarrollo, la Convención del cambio climático no contiene compromisos para los países no-Anexo I.”

José Israel Vargas, Ministro de Ciencia y Tecnología, COP 3, Kioto, 1997.

Por fuera de las negociaciones, la composición de la sociedad civil internacional y las organizaciones no-gubernamentales (ONG) también afectan la posición brasileña en las conferencias de clima en este período. Con respecto a Brasil, el movimiento internacional verde y varios sectores de la prensa mundial eran conscientes de la creciente y enorme tasa de deforestación del Amazonas y así reclamaban internacionalmente acciones inmediatas, nacionales o internacionales, con el fin de detener esa devastación. Las presiones medioambientales internacionales sobre el

¹³ Y ayudar en la creación de capacidad del país (inglés: *capacity building*).

comportamiento interno del Brasil preocupaban al país e influían sobre su posición en las negociaciones. Brasil temía que estos reclamos resultaran en una demanda de compromisos obligatorios de reducción de emisiones de GEI dentro de un tratado de cambio climático (entrevista con Israel Vargas, 2011). Con respecto a estas preocupaciones, su posición dentro de las negociaciones fue la de enfatizar su condición de PED sin responsabilidad histórica en el cambio climático; y por lo tanto, sin la obligación de iniciar ninguna acción interna que fuera un obstáculo para su plan de desarrollo nacional. Más adelante en este trabajo se dedica una sección sobre el tema particular de los recursos nacionales de Brasil (como el Amazonas) (ver capítulo III.5).

Otro elemento del sistema internacional en este período está vinculado a la ciencia. El conocimiento de la ciencia del problema del cambio climático todavía no está del todo maduro y aún había mucho por aprender. Como consecuencia, las negociaciones de este período –sin bien eran políticas¹⁴– tenían una propiedad técnica que reflejaba la necesidad de discutir y establecer una base técnica para las negociaciones. En este período también hubo varios eventos globales inesperados que también afectaban las negociaciones. Por un lado, hubo episodios de clima que parecerían mostrar los efectos del cambio climático (episodios que no recibían confirmación de los científicos, pero igual fueron usados como ejemplos durante los discursos de las COP). Por otro lado, la crisis económica que empezó en Asia en la segunda mitad de la década de los 90 y contagiaba a otros países, incluso Rusia, Argentina y Brasil, también influyó en las negociaciones. Para Brasil, su crisis económica fortaleció su argumento que era un PED que no podría tener metas vinculantes en un acuerdo de clima debido a su nivel vulnerable de desarrollo.

III.1.b Segundo Período 2003-2012

“En 1997, nadie pensaba que China iba a ser el más grande emisor de GEI en el mundo.”
Fabio Feldmann, entrevista telefónica con el autor, Brasil, noviembre de 2011.

En el segundo período cambios en la composición del sistema internacional generaron un cambio en la composición de las emisiones globales. Hubo un alto y estable crecimiento de las economías de varios PED; obviamente China era el fenómeno,

¹⁴ Vale recordar un comentario del ex-ministro de ciencia y tecnología de Brasil, José Israel Vargas, en una entrevista dada en Belo Horizonte de Minas Gerais de Brasil, el 24 de septiembre de 2011: *“En el ámbito internacional no hay negociaciones puramente técnicas (...); todas son políticas.”*

pero también lo eran India, Sudáfrica, México, Corea de Sur y Brasil, y este crecimiento resultaba en importantes saltos en las emisiones de los GEI de estos países. En la actualidad, varios PED de economías grandes contribuyen con una parte importante de las emisiones anuales globales de GEI, y en algunos casos sus emisiones los sitúan ya como los mayores emisores históricos. Ahora las negociaciones no solo se enfocan en las emisiones históricas, sino también en las emisiones presentes y proyecciones futuras. Esto contrasta con las negociaciones de la primera ronda, cuando el énfasis estaba puesto fuertemente en las emisiones presentes y pasadas, y la correspondiente responsabilidad histórica.

Como consecuencia, el enfoque principal de las negociaciones de la UNFCCC de este período es diferente al del primer período. Hay un cambio en el entendimiento de la responsabilidad presente y futura del cambio climático; ahora los grandes PED también tendrían responsabilidad sobre el problema. Esta segunda ronda de las negociaciones consiste en la idea de que los grandes PED también tendrán que tener un rol importante en la solución del cambio climático. Este cambio de dinámica hace que ahora haya tres principales grupos en las negociaciones: los PD, los grandes PED, y los otros PED.

No obstante, el cambio desde la primera ronda a la segunda ronda no es una ocurrencia abrupta, sino un cambio que ocurre paulatinamente en sintonía con los lentos cambios del sistema internacional. El punto de inflexión entre las dos rondas ocurre en los años 2001-2004. Como se ha explicado, en 2001 se formalizan los detalles del Protocolo de Kyoto con los Acuerdos de Marrakech, pero los temas de las negociaciones de las conferencias de los siguientes años son tímidos. Por un lado, los países esperan y negocian la ratificación del Protocolo de Kyoto (que ocurre en 2004), por otro lado, los países comienzan paulatinamente a pensar en lo que vendría después de Kyoto, o sea, en los temas de lo que podríamos designar la segunda ronda de negociaciones. Recién en 2007, en la COP 13 de Bali, los países concretan una nueva vía de negociaciones que refleja los cambios en el sistema internacional. Con el *Plan de Acción de Bali* los países reconocen que las responsabilidades sobre el cambio climático son dinámicas en el largo plazo. Con el plan también se establece un grupo de trabajo en el que los países van a negociar futuros compromisos de reducción de emisiones cuantificadas para los PD incluyendo a los Estados Unidos, y aparte del Protocolo de Kyoto. En síntesis, Bali es importante porque es el reconocimiento del cambio en el sistema internacional, pero es solo un paso adelante: es una hoja de ruta sin detalles sobre futuros compromisos.

Como Brasil es uno de los grandes PED, su posición en las negociaciones de clima está fuertemente afectada por este cambio en la composición del sistema internacional y las negociaciones. En cierto modo, el nuevo énfasis puesto en las negociaciones dicta un cambio en su posición por ser un PED grande, dado que los PD ya se conocen como responsables y los países menos desarrollados siguen emitiendo muy poco debido a su bajo nivel de desarrollo. Con el reconocimiento del cambio en las rondas, Brasil identifica que no puede seguir tomando una posición defensiva, como lo habían hecho el Grupo de los 77 y China en la primera ronda. Esto genera una flexibilización de su posición, quizás forzada, al reconocer la importancia de los grandes PED en la solución del cambio climático y su nuevo rol como gran jugador en la economía global.

“Los países en desarrollo como Brasil también deben tomar acción bajo la Convención.”

Luis Rebelo Fernandes, Secretario-Ejecutivo del Ministro de Ciencia y Tecnología, COP 12, 2006.

“Todos nosotros debemos dar pasos más grandes y más audaces para reducir emisiones.”

Celso Amorim, Ministro de Relaciones Exteriores, COP 13, Bali, 2007.

“Las responsabilidades son y deberían ser diferenciadas, pero no nos podemos olvidar que son también comunes.”

Celso Amorim, Ministro de Relaciones Exteriores, COP 13, Bali, 2007.

Nuestras emisiones, aunque son más recientes y pequeñas, también ayudan a asfixiar y sumergir la única tierra que tenemos para habitar.”

Carlos Minc, Ministro del Medio Ambiente, 2008, COP 14, Poznan.

Desde el punto de vista del conocimiento científico, en el segundo período se profundizaron el entendimiento del cambio climático y publicaron más sobre las consecuencias posibles del problema. Un informe importante de este período fue el del IPCC de 2007, donde se advertía que aumentaba la posibilidad de que el cambio climático tuviera consecuencias serias para el mundo (IPCC, 2007), afectando las posiciones de los países en las negociaciones, incluida la de Brasil (entrevista con Feldmann, 2011). El desarrollo de la ciencia del cambio climático significó que en el

segundo período las negociaciones tuvieran una inclinación aún más política y menos técnica que en la primera ronda de negociaciones entre 1995 y 2002.

En esta etapa, el movimiento medioambiental global también se encuentra mejor organizado y con una mayor capacidad técnica para comprender y discutir los temas de las negociaciones de clima, lo que se traduce en mayores presiones sobre las posiciones de los países. Ahora el movimiento ambientalista dentro de Brasil también está más fuerte, y es desde el país mismo que se ejerce presión sobre el comportamiento brasileño en las negociaciones; en contraste con el primer período, cuando las presiones surgían desde lo externo. Estas presiones se analizan más adelante en las secciones de los factores internos: *los líderes internos* (sección III.3) y *los recursos nacionales* (sección III.5).

Respecto a otros elementos del sistema internacional, en este período hay unos eventos inesperados de escala global que también afectaron las negociaciones de clima. Principalmente, se refiere a la crisis económica mundial que comenzó en 2008 y todavía está afectando seriamente las economías de Europa y EEUU. Sin embargo, no parece que este evento haya afectado mucho la posición de Brasil, pues la economía brasileña no muestra signos evidentes de contagio.

III.1.c Resumen

La composición del sistema internacional afecta fuertemente la posición brasileña ya que determina lo que la delegación de Brasil tiene que negociar. En el primer período el enfoque de las negociaciones está centrado en la responsabilidad presente e histórica de los PD, y Brasil basa su posición en su identidad como PED que no tendría responsabilidad en el problema. En el segundo período el enfoque de las negociaciones se traslada a las emisiones presentes y futuras, con menor énfasis en la responsabilidad histórica y mayor interés en las contribuciones de los grandes PED. Brasil, como país PED grande, está forzado a cambiar su posición para enfrentar el nuevo enfoque de las negociaciones, y reconoce que los grandes PED tendrían que tener un rol importante en la solución. Sin embargo, cómo y en qué medida esto hace cambiar la posición brasileña depende también de otros factores externos e internos que se considerarán en las secciones siguientes.

III.2 Factor 2: La política del poder

III.2.a Primer Período 1995-2002

“La primera y predominante prioridad para los países en desarrollo es la erradicación de la pobreza y el desarrollo económico y social...”

Vera Barrouin Machado, Embajadora de Brasil en India, COP 8, Nueva Delhi, 2002.

"Hay al menos un factor importante que Brasil ha sostenido desde el inicio de las negociaciones: la Convención sobre el cambio climático no es una convención ambiental, es una convención que tiene que ver con el desarrollo"

Everton Vieira Vargas, Ministerio de Relaciones Externas, Co-jefe de la delegación brasileña 2000-2004, entrevista realizada con el autor el 19 de octubre de 2011.

Las consideraciones y evaluaciones racionales del poder de los otros países negociadores son de suma importancia para la definición de la posición brasileña en las negociaciones de clima, pero en estas negociaciones el concepto de poder no es el del poder militar de los países. Principalmente, el concepto está vinculado al desarrollo del país y su responsabilidad en el cambio climático (elementos considerados mutuamente inclusivos), pero también está relacionado con el poder general del país en el escenario internacional, que depende de los elementos típicos de poder militar, tamaño geográfico y tamaño de la economía.

Se debe reconocer que el texto de la Convención no explicita una definición de país desarrollado, sino que enumera, en los anexos de la Convención, una lista de países *Anexo I* y países *Anexo II*. El Anexo I de la Convención incluye, en su mayoría, a los países que eran miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el momento de la negociación sobre la UNFCCC (1991-1993), más los países exsoviéticos. El Anexo II consiste solamente en los países que eran miembros de la OCDE. En las negociaciones para el texto de la Convención, las negociaciones del INC, no era posible concretar una definición de *país desarrollado*, por lo cual los países negociaron los anexos de la Convención (email con Estrada y Cutajar, 2013). Sin embargo, hoy en día está oficialmente aceptado por todos los países que los del Anexo I son los países desarrollados y los países non-Anexo I son los países en desarrollo.

Dentro de las negociaciones, el nivel de desarrollo del país está vinculado intrínsecamente a su responsabilidad con el problema del cambio climático. Se sostiene que el país desarrollado logró desarrollarse por emitir importantes cantidades de GEI, y entonces tiene responsabilidad en el problema. El país en vías de desarrollo, como por definición no es desarrollado, no emitió muchos GEI y entonces no tiene mucha responsabilidad. Así, en la mayoría de los discursos de la UNFCCC se relaciona el nivel de desarrollo con la responsabilidad, en el sentido que el país desarrollado es responsable y el país en vías de desarrollo por definición no lo es. Esta idea está encapsulada en el texto de la Convención en la frase *responsabilidades comunes pero diferenciadas* de los países y sus respectivas capacidades, donde la diferencial de responsabilidad se determina principalmente por el nivel de desarrollo del país.

Sin embargo, los países más desarrollados, especialmente los grandes PD, tienen más poder militar y económico que los PED y pueden influir en las negociaciones utilizando estos poderes. Incentivos financieros y presiones negativas o positivas pueden lograr cambiar o influir la posición de un PED en las negociaciones. También, los PD generalmente tienen más recursos económicos, científicos y humanos disponibles para sus delegaciones, y pueden utilizarlos para confundir y superar las delegaciones de los PED. Muchos PED tienen delegaciones pequeñas, a las que se les dificulta seguir los cientos de temas que se negocian en simultáneo, y en muchos casos están poco informadas sobre los temas. Conscientes de estas debilidades inherentes y del balance de poder dentro y afuera de las negociaciones, los PED utilizaron la coalición del *Grupo de los 77 y China*¹⁵ para proteger sus intereses en las negociaciones de la UNFCCC.

En este primer período, en su auto-evaluación de poder Brasil se identifica como un país de tamaño grande pero un país que no constituye un poder global debido a sus debilidades internas y a su incapacidad de movilizar sus recursos internos. En la década de los 90 sus problemas internos son notables: su nivel de pobreza es significativo, la economía nacional es inestable, hay niveles preocupantes de inseguridad y la deforestación está fuera de control. Al mismo tiempo, el país hace una evaluación del poder de los otros jugadores y percibe que si negociara solo, por su propia cuenta, no lograría proteger sus intereses. Basándose en la composición del sistema internacional de las emisiones históricas y presentes de los GEI, Brasil sabe que no debería asumir

¹⁵ Mientras el nombre oficial de la coalición es el 'Grupo de los 77' (<http://www.g77.org/>), el nombre usado en las negociaciones es siempre el 'Grupo de los 77 y China', lo cual también usaremos aquí.

compromisos de reducir emisiones en un tratado de clima, pero teme que si tuviese que actuar solo terminaría incluido en la lista de países con tales compromisos.

III.2.a.1 Coaliciones

De este modo, ser miembro de la coalición de Grupo de los 77 y China es de suma importancia para la posición brasileña en este período. El Grupo de los 77 y China representa una manera de obtener poder en las negociaciones, de balancear el poder y contrarrestar la organización de la posición de los PD. Pero ser parte del Grupo de los 77 y China también significa sacrificio: para llegar a la posición común de la coalición Brasil tiene que ceder lugar en su posición individual. Sin embargo, los temas de negociación, sus condiciones económicas internas y su historia de desarrollo significan que en general el interés nacional brasileño se alinea con la posición negociadora del Grupo de los 77 y China en este período.

La afiliación a la coalición también representa una forma en la que Brasil puede maximizar su seguridad en las negociaciones de este período. Dentro de la coalición, Brasil está protegido contra las posibles afirmaciones de los PD acerca de que el país, al ser dueño de bosques de tamaños importantes, debería tener un rol más importante en una solución del cambio climático. Por estas mismas razones, su membresía en dicha coalición funciona como protección contra las presiones de las ONG internacionales. Al verse enfrentado a tales ataques, el país se pone dentro del castillo de la posición del Grupo de los 77 y China, usando los argumentos de su nivel de desarrollo y niveles de pobreza para defender su comportamiento doméstico y las razones por las que no tendría una obligación vinculante en un tratado de clima.

En este período los cálculos de poder de Brasil afirman que es importante proteger la santidad e inviolabilidad de la coalición del Grupo de los 77 y China para garantizar también la seguridad de su posición. Para asegurar eso, la estrategia de Brasil consiste en no actuar de forma que comprometa la solidez de la posición de la coalición. Si tuviese diferencias con la posición, no las mostraría en público. Así, actúa como un líder fiel a la posición para mantener el poder del grupo. Es importante notar que si pública y oficialmente la coalición del Grupo de los 77 y China tenía una posición unificada en este período, las negociaciones internas dentro de la coalición también eran feroces: era difícil llegar a una posición compartida entre los más de 100 países que la

conformaban. Y Brasil no fue ajeno al concepto de defender sus intereses nacionales en dichas negociaciones.

En sintonía con la composición del sistema internacional, la coalición ponía énfasis en la necesidad de crear reducciones cuantitativas para los PD. Después, cuando esto estuvo consolidado en el Protocolo de Kyoto, la coalición insistió en la necesidad de ratificarlo para que estas reducciones fueran vinculantes. Hay un fuerte rechazo hacia la posibilidad de reducción de emisiones para los PED y de forma más general hacia la participación activa de los PED en un protocolo, dado que estos no eran responsables del cambio climático. Más tarde, con la aceptación del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) por parte de los países del Grupo de los 77 y China, los PED se moderan para aceptar participar en esfuerzos de reducción de emisiones sin asumir compromisos de reducción vinculantes.

“La clave para el éxito del proceso de la Convención y el Protocolo de Kyoto es el cumplimiento de los compromisos de los países Anexo I”.

José Israel Vargas, Ministro de Ciencia y Tecnología, COP 4, Buenos Aires, 1998.

III.2.a.2 La multipolaridad

“Brasil está convencido de que la única manera posible de tratar la dimensión internacional del cambio climático global es el proceso multilateral bajo los auspicios de la ONU”.

Ronaldo Mota Sardenberg, Ministro de Ciencia y Tecnología, COP 7 Marrakech, 2001.

Otro elemento importante para maximizar el poder de Brasil en las negociaciones es la multipolaridad, muy presente en la posición brasileña. Como el país identifica que su poder individual es débil, subraya la importancia de la negociación multilateral, donde percibe que puede maximizar su influencia y poder negociador. Brasil apuesta fuertemente a resolver y abordar el problema del cambio climático por medios multilaterales como la UNFCCC, y los discursos de sus delegaciones en la parte *high level* de las COP de este período pone de relieve esta creencia en la solución multilateral. Se insiste en la identificación del problema como uno global –porque la atmósfera es un bien público–, y en la necesidad de una solución global por medio de una colaboración multilateral. Brasil sostiene que es imposible resolver problemas de bien público por medio de acciones unilaterales o bilaterales. También hay un marcado interés en

reafirmar la validez del foro de la UNFCCC como el único lugar donde realmente se puede encontrar una solución al problema. Extractos de los discursos muestran claramente este énfasis; por ejemplo, en el comienzo del discurso ministerial de Brasil en Kioto en 1997, el Ministro Vargas anuncia:

“Estamos aquí para perseguir un objetivo global”.

José Israel Vargas, Ministro de Ciencia y Tecnología, COP 3, Kioto, 1997.

Y en los discursos de Brasil en las dos reuniones de 2001:

“La protección de nuestro clima es un esfuerzo colectivo”.

Everton Viera Vargas, Director General, Departamento de Asuntos Especiales, MRE. COP 6 bis, Bonn, 2001.

“La Convención sobre el cambio climático y su Protocolo de Kyoto sirven como pilares de un régimen global de clima”.

“El diálogo multilateral es la única manera de traducir nuestros principios en políticas concretas”.

Ambos de Ronaldo Mota Sardenberg, Ministro de Ciencia y Tecnología, COP 7, Marrakech, 2001.

III.2.a.3 La relación con los Estados Unidos

En términos de poder, la relación de Brasil con el superpoder global, los EEUU, y con los países de América Latina y Sudamérica, regiones donde el país tiene poder, también son de suma importancia. En este período, la relación con los EEUU está definida por las coaliciones; Brasil está claramente dentro del Grupo de los 77 y China, y los EEUU están claramente identificados como uno de los PD, responsables del cambio climático. Sin embargo, hay indicadores de que Brasil no quiere polarizar la relación que tiene con el superpoder, y el ejemplo más claro es el de las negociaciones entre estos dos países para la creación del Mecanismo del Desarrollo Limpio que ayudó a lograr la inclusión de los EEUU en el Protocolo de Kyoto (Entrevistas con Meira Filho, 2011; Miguez, 2011).

La importancia de los EEUU dentro del Protocolo de Kyoto para Brasil y los otros PED está reflejada en la aceptación brasileña del MDL. Esta acción es importante porque muestra que Brasil estaba dispuesto a flexibilizar su posición con respecto a la no-intervención en sus asuntos domésticos (ver sección III.5) para obtener el apoyo de los EEUU en el Protocolo. Considérese que el MDL permite que los PD puedan reducir sus emisiones de GEI al apoyar un proyecto en un PED. De este modo, la adopción del MDL representó una relajación de la posición de Brasil y los otros PED respecto de sus asuntos nacionales, y permitió, de alguna manera, la participación de los PED en el Protocolo, algo que los EEUU deseaban. Si bien las relaciones entre Brasil y las regiones de América Latina o Sudamérica no eran explícitas, Brasil sí demostraba que era una de los líderes del Grupo de los 77 y China.

“Nosotros, y el Grupo de los 77 y China, llegamos a una propuesta innovadora, la del establecimiento de un fondo de desarrollo limpio, que nos permitiera crecer a través de un camino más limpio que el que los países desarrollados fueron capaces de adoptar. Esto es del interés global de todos los países.”

José Israel Vargas, Ministro de Ciencia y Tecnología, COP 3, Kioto, 1997.

“El Mecanismo de Desarrollo Limpio establecido por el Protocolo de Kyoto –propuesta brasileña de la cual estamos muy orgullosos, Señor Presidente– (...) está en el centro del interés común de todas las Partes de la Convención.”

José Israel Vargas, Ministro de Ciencia y Tecnología, COP 4, Buenos Aires, 1998.

III.2.a.4 Liderazgo

Finalmente, durante este período Brasil también trata de evitar los compromisos obligatorios dentro de un tratado de clima al presentar una propuesta que intentaba explicitar científicamente el nivel de responsabilidad de cada país. Brasil trae a las negociaciones *La Propuesta Brasileña*, donde sostiene que como el cambio climático ocurre debido a la acumulación de los GEI en la atmósfera durante un período largo de tiempo (y no debido a las emisiones actuales), para realmente determinar las divisiones de responsabilidades entre los PD y los PED es necesario determinar las emisiones antropogénicas de GEI desde los niveles pre-industriales hasta el presente (entrevista con Rebelo Fernandes, 2011).

En el primer período, esta propuesta era fundamental para que Brasil y los otros PED pudieran demostrar por qué no deberían aceptar un rol vinculante en un protocolo de la Convención. Al mismo tiempo, por medio de esta propuesta Brasil también mostraba a los otros países que tenía la capacidad y los recursos económicos y técnicos en su delegación para abordar cualquier problema complejo del cambio climático. Esta capacidad técnica de Brasil significó que el país tenía el rol de líder técnico dentro de la coalición negociadora del Grupo de los 77 y China. En una coalición donde los países carecían de recursos (en comparación con los de los PD), Brasil se encargó de todos los temas técnicos (entrevista con Miguez, 2011).

III.2.a.5 Excepciones

Sin embargo, mientras que para los temas fundamentales de las negociaciones Brasil es un socio leal de la coalición del Grupo de los 77 y China, con respecto a los asuntos de negociación más específicos que no comprometían la posición general de la coalición, Brasil adopta una posición que conviene a sus intereses nacionales. En estos asuntos Brasil hace una lectura más racional de las estrategias de los países y se junta con inesperados países cuando lo considera conveniente. Durante las discusiones sobre la inclusión de LULUCF en el Protocolo de Kyoto, Brasil se encontraba negociando al lado de la Unión Europea para la no inclusión del tema dentro del texto. Estos países tenían diferentes razones para la no inclusión del tema, y Brasil actuaba estratégica y racionalmente de acuerdo con sus propios intereses nacionales (ver sección III.5). Si bien siempre defendía la posición del Grupo de los 77 y China y nunca actuaba oficialmente en contra de tal posición, en ocasiones tomaba ventaja de la no posición de la coalición respecto de elementos más específicos para defender sus intereses nacionales, aun si esto significaba juntarse con un país desarrollado.

III.2.b Segundo Período 2003-2012

“Lanzamos nuestro inventario (la primer Comunicación Nacional de Brasil para la UNFCCC) con China. Tanto China como Brasil tenían la posición de tratar de retrasar (el lanzamiento) lo más posible, porque sabíamos lo que iba a pasar, que el foco se pondría sobre nosotros. Hay un límite de hasta cuándo se puede evitar la información.”

André Aranha Corrêa do Lago, Ministerio de Relaciones Externas, Director del Departamento del Medio Ambiente y Asuntos Especiales. Entrevista realizada el 12 de octubre de 2011, en Brasilia, Brasil.

Con el cambio en la composición del sistema internacional, las consideraciones de poder también mutan dentro de las negociaciones. Debido al crecimiento de sus economías, los grandes PED ahora tienen más poder económico afuera de las negociaciones y esta mayor importancia en el mundo también les da más influencia dentro de ellas. Teóricamente, la coalición del Grupo de los 77 y China se mantiene unida a lo largo de este segundo período, pero las evaluaciones de poder y las necesidades de los diferentes países resultan en la creación de una nueva coalición de PED de grandes economías, el grupo BASIC.

III.2.b.1 Coaliciones

La nueva coalición BASIC consiste en los cuatro PED más grandes, Brasil, Sudáfrica, la India y China, que se considera como un sub-grupo del Grupo de los 77 y China. Mientras que la primera vez que estos países se juntan oficial y abiertamente (aunque informalmente) es en septiembre de 2006 (Foreign Policy, 2011), antes de esta reunión hay un acercamiento de estos países dentro de las conferencias de clima que empieza a la par con el reconocimiento de la nueva ronda de negociaciones debido al cambio en la composición internacional. Por ejemplo, en 2004 Brasil, la India y China acuerdan entregar juntos sus primeras Comunicaciones Nacionales de la UNFCCC durante la COP 10 de Buenos Aires (entrevistas con Correa do Lago, 2011; y Miguez, 2011), aunque la Comunicación Nacional de Brasil ya estaba lista hacía tiempo (entrevista con Langone, 2011). Aunque finalmente la India rompe su promesa y entrega su comunicación unos meses antes que los otros países (entrevista con Miguez, 2011), la idea era que los tres demorarían la entrega de las comunicaciones con la intención de evitar atención sobre sus situaciones internas (entrevista con Correa do Lago, 2011). Cuando las entregaran, juntos podrían sostener el interrogatorio de los otros países sobre sus comportamientos internos.

Apoyándose en cálculos racionales de poder, estos países formaron el grupo BASIC dentro de las negociaciones de clima porque identificaron que su poder y situación ya eran diferentes al resto del Grupo de los 77 y China. Por un lado, los países del BASIC estaban asociados con más responsabilidad en el problema debido a sus grandes emisiones de GEI. Por otro lado, sus grandes economías significaban que ya tenían más influencia en el mundo y poder dentro de las negociaciones que los demás países del

Grupo de los 77 y China. La composición del sistema internacional ya era otra y el balance de poder también.

El cálculo racional de poder de Brasil identificó que en este período la coalición del BASIC había reemplazado el Grupo de los 77 y China como coalición más importante para el país en las negociaciones; su nivel de desarrollo y de poder internacional es parecido al de los otros países del BASIC. El país identifica que para maximizar su seguridad nacional es importante juntarse con los otros países que compartan su situación: igual que en el primer período, Brasil identifica racionalmente que no puede actuar solo porque no tiene el poder individual de lograr lo que quiere. Al mismo tiempo, identifica que cada vez más la coalición del Grupo de los 77 y China no sirve para lograr lo que querría en las negociaciones. La inclusión de los nuevos *grandes emisores* y los países más vulnerables al fenómeno del cambio climático dentro del grupo significaba intereses contrapuestos y claramente impedía la definición de una posición fuerte y unificada dentro del grupo.

Con respecto a los temas de negociación, Brasil, de acuerdo con los otros del BASIC, estaba a favor del enfoque de las dos vías que fue consolidado en la COP 13 de Bali (2007). Estos países tenían la idea de que dentro de la segunda vía del Plan de Acción de Bali, las acciones de los países BASIC siempre serían voluntarias. Esto permitiría que los BASIC aumentaran sus contribuciones de forma voluntaria, sin que fuesen metas vinculantes de la Convención (entrevista con Correa do Lago, 2011).

“Los países en desarrollo aquí pueden contribuir voluntariamente a la estabilización de los GEI en la atmósfera, de acuerdo con sus capacidades y responsabilidades, ayudados por incentivos positivos.”

Luis Rebelo Fernandes, Secretario ejecutivo del Ministerio de Ciencia y Tecnología de Brasil, COP 12, Nairobi, 2006.

La idea de contribuciones voluntarias de la segunda vía también era importante para mantener la cohesión de la coalición del BASIC, porque significaba que un país socio de BASIC podría hacer reducciones voluntarias de GEI sin que ello comprometiera a otro socio a hacer lo mismo. Por esta razón los socios podrían mantener la coalición unida aunque sus perfiles de emisiones nacionales fueran muy distintos. Lo más importante era mantener la cohesión del grupo porque así podrían defender los intereses compartidos del grupo.

La singularidad del perfil de las emisiones de Brasil, altas emisiones debido a la deforestación, muy en contraste de los perfiles de los otros países BASIC, ponía de manifiesto que estas diferencias debían ser suprimidas para el bien del grupo. Estas diferencias llegaron a su cima en 2009 cuando Brasil anunció que iba a tomar reducciones nacionales voluntarias de GEI con *A Política Nacional de Mudanças Climáticas* (ver sección III.3). El temor era que esta acción brasileña podría ser interpretada como un alejamiento de la posición del BASIC y el Grupo de los 77 y China y una demanda de mayores esfuerzos por parte de los PED (entrevista con Rebelo Fernandes, 2011). También se temía que esta acción agregara presión a la idea de metas obligatorias para los BASIC. Sin embargo, Itamaraty sostuvo que la reducción voluntaria de emisiones era parte de una decisión nacional que no estaba dentro de ningún acuerdo de la UNFCCC, y no implicaba que los otros BASIC deberían hacer lo mismo (entrevistas con Figueiredo Machado, 2011; y Correa do Lago, 2011); la segunda vía podría permitir esa alternativa. Sostienen los negociadores brasileños que no existe tensión entre los miembros del BASIC a causa de esa acción brasileña (entrevista con Figueiredo Machado, 2011; y Correa do Lago, 2011).

III.2.b.2 La multipolaridad

“La confianza en los principios del multilateralismo y la búsqueda de soluciones colectivas es la clave para evaluar nuestros logros y enfrentar los retos del cambio climático en la Tierra.”

Eduardo Campos, Ministro de Ciencia y Tecnología, COP 10, Buenos Aires, 2004.

Por más que el balance de poder ya es otro, Brasil aun no percibe que su poder es tanto que la multipolaridad no le aplica. De este modo, en el segundo período Brasil tiene la clara intención de mantener continuidad en su posición con respecto a la importancia de la solución multilateral en las negociaciones de la UNFCCC (entrevista con Rebelo Fernandes, 2011). Los discursos en la parte *high level* de las COP muestran esta continuidad con el sostenimiento del mismo mensaje:

“Reafirmo el compromiso de Brasil para fortalecer los foros multilaterales para enfrentar el reto del cambio climático”

Marina Silva, Ministra del Medio Ambiente, COP 11, Montreal, 2005.

“Todos (...) tenemos la obligación de contribuir a un resultado exitoso, y no hay un sustituto para el rol multilateral”

Celso Amorim, Ministro de Relaciones Exteriores, COP 13, Bali, 2007.

III.2.b.3 La relación con los Estados Unidos

La postura de los EEUU seguía teniendo una alta consideración e importancia para la delegación brasileña en el segundo período; se preguntaba ¿cómo se puede atraer e involucrar los EEUU de forma más participativa en los procesos de la UNFCCC (entrevistas con Figueiredo Machado 2011; Rebelo Fernandes 2011; y Azeredo 2011)? Específicamente, los negociadores brasileños sostenían que parte de la intención de la segunda vía (el Plan de Acción de Bali) era poder involucrar a los EEUU de manera participativa en las metas de un acuerdo de la UNFCCC, pero externo al Protocolo de Kyoto. Los entrevistados han repetido muchas veces que era importante involucrar a los EEUU en un acuerdo de la UNFCCC (entrevistas con Figueiredo Machado 2011; Corrêa do Lago, 2011; Rebelo Fernandes, 2011).

“(La participación de los EEUU era) una de las preguntas centrales que queríamos abordar. (Con la segunda vía tratamos de) darles a los EEUU algún tipo de alternativa para cumplir con algún compromiso de la UNFCCC. Ofrecer una opción para involucrar a los EEUU dentro de la UNFCCC, incluso si tenían una fuerte posición negativa a la ratificación del Protocolo de Kyoto (...). No se puede abordar el problema en serio sin involucrar los EEUU”

Luis Rebelo Fernandes, Secretario General del Ministerio de Ciencia y Tecnología 2005-2006. Entrevista con el autor, Rio de Janeiro, 2011.

La creación del *Forum de las Economías Grandes sobre Energía y Clima (MEF)*¹⁶ por parte de los EEUU, al cual Brasil fue invitado, también fue vista por el país como una oportunidad para involucrar a los EEUU en los temas de clima. Si bien fue percibido como una jugada de los EEUU para menoscabar la Convención, también fue identificado como un importante ámbito de diálogo (entrevistas con Correa do Lago, 2011; Serra, 2011). En cierta forma, era una invitación importante que el país no podía rechazar (entrevista con Serra, 2011). Sin embargo, Brasil participaba en el foro con cuidado; Itamaraty de ninguna manera interpretaba el foro plurilateral del MEF como un reemplazo del ámbito

¹⁶ En inglés: Major Economies Forum on Energy and Climate.

multilateral de la Convención (entrevistas con Rebelo Fernandes, 2011; Correa do Lago, 2011; Serra, 2011). Por razones parecidas, los encuentros del Grupo de los 20 también eran percibidos como una oportunidad para involucrar a los EEUU e intentar acercar las opuestas posiciones de estos países; pero nunca fueron vistos por Itamaraty como una solución al problema del cambio climático. Para Brasil, la solución se encontraba dentro de las negociaciones multilaterales de la UNFCCC, de acuerdo con la creencia del país en la multilateralidad.

III.2.b.4 Liderazgo

En el segundo período, la relación brasileña con la región y con los países del sur en general también es mucho más notable que la del primer período, y esto se puede atribuir a la política del gobierno de Lula da Silva que tenía un fuerte énfasis en la expansión de las relaciones sur-sur y la consolidación de la idea de Brasil como líder de la región de Suramérica (Hirst y Soares de Lima, 2006). También tiene que ver con los cambios en el balance de poder internacional donde los países BASIC ya tienen relevancia en las negociaciones como entidad propia. Ya es fuerte la presencia de Brasil dentro del Grupo de los 77 y China: sigue siendo la referencia para los temas científicos de las negociaciones, pero además ahora busca aumentar su influencia y construye la idea de que el país, aun un *país en desarrollo*, podría asistir en la transferencia de tecnología y conocimiento a los países menos desarrollados en programas sur-sur y regionales:

“(...) (Brasil) fue pionero en desarrollos tecnológicos mundiales de alternativas de energías limpias como el combustible de etanol a base de alcohol. Estamos dispuestos a compartir esta experiencia con otros países, especialmente con nuestros hermanos países en desarrollo.”

Luis Rebelo Fernandes, Secretario General del Ministerio de Ciencia y Tecnología, COP 12, Nairobi, 2006.

“(...) y estamos dispuestos a compartir esta tecnología con otros países en desarrollo de África, Asia, América Latina y el Caribe.”

Celso Amorim, Ministro de Relaciones Exteriores, COP 13, Bali, 2007.

“Además, hemos sido capaces de crear programas de cooperación sur-sur para la transferencia de tecnología.”

Izabella Mônica Teixeira, Ministra del Medio Ambiente, COP 16, Cancún, 2010.

En Copenhague en 2009, Brasil llega incluso a mostrarse dispuesto a ayudar en el financiamiento de los programas de adaptación y mitigación para los países menos desarrollados. En palabras de Amorim, y después de Lula:

“No vamos a excluirla (la idea de la transferencia de financiamiento a los países menos desarrollados). No es un problema para Brasil contribuir con otros países. Ahora bien, es claro que la carga principal no pueden tenerla los países emergentes.”

Celso Amorim, Ministro de Relaciones Exteriores, entrevista con O Globo, del 14 de Octubre, 2009 (O Globo, 2009).

“Si hay que hacer un sacrificio más, Brasil está dispuesto a poner dinero también para ayudar a los demás países. Estamos dispuestos a participar en la financiación si llegamos a un acuerdo sobre una propuesta final aquí en esta reunión.”

Luis Inácio Lula da Silva, Presidente de la República de Brasil, 2009, COP 15, Copenhague.

Hay también una insistencia en seguir con la propuesta brasileña sobre la responsabilidad histórica de las emisiones de GEI:

“Brasil sigue comprometido con el principio de la evaluación de las responsabilidades históricas en el aumento de la temperatura de nuestro planeta.”

Luis Rebelo Fernandes, Secretario Ejecutivo del Ministerio de Ciencia y Tecnología de Brasil, COP 12, Nairobi, 2006.

Pero las dificultades tecnológicas para realizar esa evaluación y la poca voluntad e interés de los PD para investigar en más detalle hacen que la propuesta no progrese durante este período de las negociaciones. Al mismo tiempo, las crecientes emisiones de los grandes países en desarrollo, como las de la China que ya colocan a ese país entre los más grandes emisores históricos, hace que esta propuesta también pierda fuerza entre los países del BASIC. Finalmente, dentro de las negociaciones la propuesta se congela. En palabras de Itamaraty:

“Vamos a usar eso cuando creamos que es adecuado para la negociación específica que se trate. (Está) muy en nuestras mentes.”

“Es algo que guía nuestra visión de la lucha internacional contra el cambio climático.”

Ambos de Luiz Figueiredo Machado, Subsecretario-General del Medio Ambiente, Energía, Ciencia y Tecnología y actual jefe de la delegación brasileña. Entrevista con el autor, Brasilia, 2011.

III.2.c Resumen

“Estar al frente de las negociaciones, pero tener en cuenta el hecho de que somos un emisor importante.”

Raphael Azeredo, Ministerio de Relaciones Exteriores, Entrevista con el autor, 2011.

Los cálculos de poder y la búsqueda de maximizar la seguridad pesaban fuertemente en la definición de la posición brasileña en las conferencias de clima. En el primer período era sumamente importante asociarse a la coalición del Grupo de los 77 y China, porque esta coalición daba protección y poder en las negociaciones. El Grupo de los 77 y China tenía una posición clara y consolidada dentro de las negociaciones a la cual Brasil no tenía grandes dificultades en alinearse. En este período Brasil fue un socio fiel a la posición y no actuó de manera que pusiera en peligro la fortaleza de la posición de la coalición. Sin embargo, en puntos más específicos donde la coalición no tenía una posición clara, Brasil actuó estratégicamente para proteger sus intereses nacionales, aun si eso significaba juntarse con un PD.

En el segundo período el balance de poder es otro, de modo que la posición de Brasil se altera para adaptarse a los nuevos cambios. El Grupo de los 77 y China oficialmente y en apariencia seguía siendo la coalición de todos los PED, pero ahora esa coalición no era de tanta utilidad para Brasil debido a cambios en el sistema internacional: el país enfrentaba nuevas circunstancias adentro y afuera de las negociaciones. El grupo BASIC, una suerte de sub-grupo del Grupo de los 77 y China, es su nueva coalición. Para los miembros de esta nueva coalición lo más importante es mantenerse unidos y reforzar el mensaje de que son grandes PED que todavía tienen importantes problemas internos, como la pobreza, y de este modo no podrán asumir reducciones vinculantes como los PD. Sin embargo, la interpretación de esta vía como una que permitiera la

posibilidad de llevar a cabo acciones voluntarias salva la cohesión de la nueva coalición, que tiene socios ambiciosos y de diferentes perfiles de emisiones.

La convicción de Brasil en la solución multilateral también forma parte de su estrategia para maximizar poder en las negociaciones sobre cambio climático. Para Brasil no hay cuestión de que el foro multilateral de la UNFCCC es el mejor lugar para maximizar su influencia. Desde el primer período hasta el final del segundo hay un fuerte énfasis sobre la importancia del foro multilateral de la UNFCCC como escenario único para resolver el problema global del cambio climático. Este elemento se puede discernir claramente en ambos períodos de análisis; hay continuidad de pensamiento en la posición negociadora con respecto a esta idea.

La relación con los EEUU en ambos períodos también es considerada de alta importancia por la delegación; se entiende la importancia de mantener relaciones cordiales e involucrar a ese superpoder de forma participativa dentro de la UNFCCC. Esta intención tiene que ver con las convicciones en la multipolaridad de la UNFCCC: tener a los EEUU afuera de un tratado vinculante de la UNFCCC pondría en peligro la sustancia y legitimidad internacional de esta última.

Con respecto a los otros países en desarrollo, desde el principio de las negociaciones Brasil percibe que es uno de los PED más poderosos y se asegura de ser visto así. En el primer período ejerce su influencia por medio de demostraciones de su capacidad científica y técnica: su participación en la creación del MDL y la Propuesta Brasileña muestran esta superioridad que tiene con respecto a los otros PED. En el segundo período, como miembro de BASIC, se ve como un país de gran poder en el escenario internacional y su ambición para ser un líder de los PED es aún más evidente: hasta estaría dispuesto ayudar en la transferencia de tecnología y financiamiento a los países menos desarrollados. Esto es algo impensable para el Brasil del primer período, donde consideraba que esas acciones deberían venir de los PD. En el segundo período Brasil está dispuesto a tomar más responsabilidad en el problema del cambio climático si así lograra ser aceptado como un líder regional o incluso global.

III.3 Factor 3: Los líderes internos

III.3.a Primer Período 1995-2002

Desde el comienzo de las negociaciones del clima, Brasil siempre ha tenido actores de gran personalidad involucrados en el proceso. Estas personas no solo dejaron su huella sobre la posición de Brasil, sino también sobre la Convención misma. El primer período de nuestra investigación está caracterizado por figuras que ayudaron a definir la primera posición de Brasil en las negociaciones. Mientras que Itamaraty era el ministerio que tomaba las decisiones finales respecto de toda política exterior, la posición también dependía de la influencia de fuertes personalidades de actores nacionales. Estos actores y sus instituciones participaban fundamentalmente en la toma de decisiones sobre la posición que el país asumía en las negociaciones.

La primera persona en dejar su rastro sobre la posición brasileña era alguien que había participado en la formación de la posición misma: José Goldemberg, físico y profesor de la Universidad de Sao Paulo de gran renombre. En los 80, Goldemberg había sido primero el presidente de la Compañía Energética de Sao Paulo y después el rector de la Universidad de Sao Paulo. En esta década se dedicó a estudiar el uso de la energía y el concepto de energía sostenible y sus estudios culminaron en 1988 con la publicación del libro *Energy for a Sustainable World*, que ha tenido amplia recepción. En 1991, cuando los países iban a reunirse por primera vez para negociar sobre acciones relativas al cambio climático bajo el nombre del Comité Internacional de Negociación, Goldemberg era el Secretario de Ciencia y Tecnología. En aquel momento no había Ministerio de Ciencia y Tecnología, sino un secretariado que estaba ligado directamente al presidente del país (MCT, 2008), y fue el presidente que pidió a Goldemberg que liderara la delegación brasileña en las negociaciones del INC (entrevista con Goldemberg, 2012). Debido a esa decisión, es el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT) quien se encarga del tema, junto con Itamaraty, y no el Ministerio del Medio Ambiente como en muchos otros países.

En la posición brasileña Goldemberg estableció un vínculo entre la política exterior de Itamaraty (este ministro tenía poco conocimiento del tema de negociación) y las ideas de desarrollo nacional de Brasil en los 80. Al final, es el único político en la delegación, pero además es el gran experto en los temas de desarrollo con respecto a la seguridad nacional de la energía y al concepto de desarrollo sostenible. Es importante e interesante

resaltar que Goldemberg asistió a una sola reunión internacional sobre el clima: la primera reunión del comité internacional de negociación donde los países se reunieron para empezar a negociar el texto de lo que iba a ser la UNFCCC. Es posible que tuviera un cargo demasiado alto para seguir asistiendo a las negociaciones, o quizás, tenía que atender otros temas internos: en 1991 dejó su cargo en el Ministerio de Ciencia y Tecnología y luego asumió el puesto de Ministro de Educación (después también fue el Secretario del Medio Ambiente).

Sin embargo, Goldemberg no era el experto en la ciencia del cambio climático de la delegación brasileña. Aun siendo más joven que Goldemberg, pero no por eso de menor renombre nacional, el científico y astrofísico Luiz Gylvan Meira Filho llegaba a las reuniones del INC con un conocimiento profundo del problema del cambio climático. Durante los años 80 había desempeñado diversos puestos en la Organización Meteorológica Mundial que estaba a la vanguardia de las investigaciones científicas sobre cambio climático. Cuando comenzaron las negociaciones, tenía el puesto de director del Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales y en 1994 fue el primer presidente de la Agencia Espacial Brasileña, y ambas instituciones pertenecientes al MCT. Meira Filho (o Gylvan, como es conocido en los círculos de los negociadores), era el experto sobre el tema que complementaba perfectamente las habilidades de los funcionarios de Itamaraty, y la experiencia política y el conocimiento de Goldemberg.

Gylvan terminó siendo una de las grandes figuras de las negociaciones de la UNFCCC. Un personaje de asombroso intelecto, él estableció la base científica para la posición brasileña así como la del Grupo de los 77 y China hasta el año 2002, cuando dejó su puesto para trabajar como experto científico para el secretariado de la UNFCCC. Gylvan no era negociador, los negociadores de Brasil siempre fueron los funcionarios de Itamaraty (entrevistas con Figueiredo Machado 2011; y Correa do Lago 2011); pero era el experto técnico de la delegación y su interés y asistencia en las reuniones era indispensable –no faltó a ninguna reunión de la INC ni tampoco a ninguna COP hasta que dejó la delegación–. Si bien no negociaba, era el que encontraba los argumentos científicos que sostenían la posición brasileña construida por Itamaraty. Su inteligencia, personalidad y profundo entendimiento del tema permitían a Brasil construir una posición defendible en las negociaciones.

El tercer científico de renombre que marca el primer período de la posición brasileña fue quien en 1992 asumió el cargo del Ministro de Ciencia y Tecnología. Se

trata del un político con fuerte interés en el tema: el químico y físico José Israel Vargas, un científico tan brillante como Goldemberg y Gylvan. De la misma edad de Goldemberg, Vargas era un químico que había trabajado en el Centro de Estudios Nucleares de Grenoble de Francia, estuvo en la primera conferencia del medio ambiente de la ONU en Estocolmo en 1972, y desde 1992 hasta 1999 fue el Ministro de Ciencia y Tecnología de Brasil. Vargas tiene un perfil parecido a Goldemberg ya que se trata de un físico de renombre que más tarde se dedicó a investigar temas de seguridad de energía. Aunque Vargas, por su alto rango político, no tenía tanto que ver con la formación de la posición y tampoco con las negociaciones mismas, su apoyo en las negociaciones era fundamental. Pero más que apoyar, Vargas, convencido de la importancia de la seguridad energética y el derecho al desarrollo nacional, compartía y también creía en la posición que el país estaba tomando. En 1995 cuando comenzaron las conferencias de la UNFCCC, gracias a la participación de estos tres grandes científicos del país la delegación brasileña contaba con un nivel técnico que la diferenciaba de la mayoría de las delegaciones, generalmente representadas por sus cancillerías y ministros del medio ambiente.

Mientras el MCT tenía un papel fundamental en la posición brasileña en este período, es llamativo cómo el Ministerio del Medio Ambiente de Brasil (MMA) no participaba en la formación de la posición y de las negociaciones mismas. En las negociaciones del INC hubo algún representante presente en varias de las reuniones, pero sin una contribución importante a la posición tomada. Y al llegar a la conferencia de Rio de 1992, el secretario del medio ambiente es... José Goldemberg, ¡alguien con fuertes vínculos al MCT!¹⁷ A partir de entonces, en las negociaciones hasta el año 2002, pocos funcionarios del MMA iban a las negociaciones, y cuando iban no tenían una participación de importancia.

Hay varias especulaciones sobre las razones por las que el MMA no tenía un rol en la formulación de la posición en este período. Una es que el ministro del MMA no tenía interés en el tema, en contraste con el alto interés de los ministros del MCT. El Ministro del Medio Ambiente desde 1995 hasta 1999 era Gustavo Klause, abogado y ex-gobernador del estado de Pernambuco, y en 1999 fue reemplazado por José Sarney Filho, abogado e hijo del ex-presidente de Brasil. No hay evidencia de que alguno de los dos tuviera interés en el tema. Por otro lado, como se mencionaba arriba, los ministros del MCT sí tenían un fuerte interés. Una segunda especulación es que el MMA en este

¹⁷ En 1992 el Secretario del Medio Ambiente era el puesto de gobierno más alto con respecto al medio ambiente.

período tenía poco poder en la toma de decisiones internas del país (entrevista con Rebelo Fernandes, 2011), menos que el MCT. En cierta forma, se sostiene que en este período se puede colocar el MMA en un tercer nivel de importancia entre los ministerios internos, mientras que los ministerios de defensa y energía están en el primer nivel y el MCT, entre otros, en el segundo nivel. Finalmente, la tercera especulación es que el MCT y el MMA habrían hecho un acuerdo, quizás poco después de Rio 92, para que el tema del cambio climático fuese del MCT y el tema de las negociaciones internacionales de la biodiversidad, del MMA (entrevista con Feldmann, 2011). Así, negociaciones internas entre los dos ministerios habrían establecido la jurisdicción de cada ministerio, con el acuerdo de que no habría intervención de un ministerio en el área del otro.

En este período tampoco hay evidencia de interés en el tema por parte de algún otro ministerio interno de Brasil. Institucionalmente, entonces, la toma de decisiones con respecto a la posición de Brasil en las negociaciones de clima estaba a cargo de Itamaraty, con el apoyo técnico del MCT. Como se dijo antes, en las negociaciones intervenían solamente los funcionarios del MRE (entrevistas con Correa do Lago, 2011; y Figueiredo Machado, 2011). El ministro del MCT participaba en la parte *high level* de la COP, cuando los ministros de cada país llegaban para participar en la conferencia, pero su participación en las negociaciones era mínima y siempre con el respaldo y dirección de Itamaraty. En las negociaciones los del MRE tenían la última palabra; al final de las cuentas su mandato era el de cuidar los intereses nacionales en el exterior.

Si bien el MCT y la MRE actuaban con bastante autonomía, esto no quiere decir que no hubiera presión interna sobre el gobierno de Brasil con respecto al Amazonas. El desarrollo económico de la región del Amazonas y los temas sociales vinculados; la deforestación de ese bosque y la correspondiente preocupación medioambiental; y la gestión de esta región en general fueron temas de suma importancia y preocupación para el poder ejecutivo doméstico desde los años 70 (Hurrell, 1991). Sí había un movimiento de las ONG medioambientales; y el creciente reclamo internacional sobre el comportamiento medioambiental de Brasil con respecto a la deforestación del Amazonas significaba que había coordinación entre las ONG internacionales y nacionales. Pero la presión interna de la sociedad civil estaba más enfocada en los elementos sociales vinculados al desarrollo nacional y social que en los elementos medioambientales. Había las amenazas a la forma de vida de los habitantes originarios e indígenas de la zona, incluso de los caucheros (*seringueiros*), tema que tuvo repercusión internacional con la muerte del jefe de uno de los grupos de manifestantes, Chico Mendes, amigo cercano de

la futura Ministra del Medio Ambiente, Marina Silva. También estaban los grupos sociales que se manifestaban por los derechos de los más pobres, como el conocido *Movimento dos trabalhadores rurais sem terra*. Es decir que desde el frente interno, el argumento ambiental era una razón más para cambiar la gestión del Amazonas, pero no el argumento principal.

Esas presiones estaban ejercidas sobre los ministerios y los líderes de los estados amazónicos que tenían vínculos al tema de desarrollo de la región del Amazonas, y no tanto al MCT. Como consecuencia, el MCT no recibía presiones importantes de la sociedad civil brasileña, que además aun no conocía bien los temas de las negociaciones del cambio climático. Asimismo, la movilización interna de esta conciencia no se comparaba en tamaño con la de la comunidad internacional, y en consecuencia no había tanta presión interna como externa. En este período el tema del Amazonas sí afectaba la posición brasileña (ver la sección III.5), pero no debido a presiones internas del sector civil.

Los sectores de la economía nacional también seguían las negociaciones desde cerca, y debido a su poco conocimiento del problema y al enfrentamiento histórico del poder económico con las organizaciones ambientalistas y sociales en la región del Amazonas, estaban a favor de un resultado que no cambiara el statu quo. Como la composición del sistema internacional y las negociaciones parecían indicar que no iba a haber compromisos vinculantes para los PED, estos sectores no daban muestras de preocupación por las negociaciones.

Con esta breve historia e identificación de cómo se componía la toma de decisiones internas con respecto al cambio climático en este período podemos comprender por qué la delegación brasileña adoptó la posición que tenía. Al conocer quiénes eran los ministros y los actores involucrados, podemos entender cómo éstos influyeron en la formulación de la posición. Se puede entender por qué se formuló la posición y cuáles eran los elementos más importantes para la delegación y para la posición nacional en el período de análisis. Debido a la composición de los ministros de la delegación, pero también debido a la entonces falta de conocimiento del sector de la sociedad civil sobre el tema del cambio climático, la formación de la posición brasileña estaba basada en un proceso poco participativo. La posición nacional la formulaba el MRE con el apoyo técnico y político el MCT, y ninguno de los dos sufría demasiadas

presiones o demandas por parte de la sociedad civil. El MRE simplemente no recibía presión de la sociedad civil, solo del presidente y del senado.

La falta de presión interna significaba que en cierto modo el MRE podía actuar como quisiera, y podía definir la posición brasileña en las negociaciones como creía que era lo mejor para el interés nacional, y como había actuado históricamente. En este período la toma de decisiones era bastante autónoma, y así la posición estaba basada fuertemente en una aplicación de los elementos históricos y tradicionales de la política externa brasileña al tema del cambio climático. De esto tratan las secciones III.4 y III.5 de esta tesis. La culminación del casamiento ideológico entre el MCT y MRE ocurre en 1999 con el nombramiento de Ronaldo Sardenberg como el nuevo ministro del MCT para el segundo mandato del presidente Fernando Henrique Cardoso. Sardenberg era un diplomático de carrera y antes de ser el ministro del MCT había sido el embajador de Brasil en Rusia, España y la ONU. También había sido parte de la delegación de Brasil en reuniones de la INC. Si alguna señal faltaba para llegar a una sintonía exacta entre los dos ministros, con este nombramiento se logró el alineamiento de sus posiciones.

Fue recién con la llegada del fin del siglo que el tema del cambio climático creció significativamente en el escenario global y el presidente Cardoso, que antes no había manifestado conocimiento del tema (entrevista con Feldmann, 2011), empezó a tomar conciencia del asunto. En el año 2000 se formó *el Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas*, un foro que tenía como objetivo “concientizar y movilizar a la sociedad para la discusión y toma de posición sobre los problemas relacionados al cambio climático causado por gases de efecto invernadero” (Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, 2012), el cual estaba presidido directamente por el presidente de la república. Es interesante notar que el foro no estaba asociado ni al MCT, ni al MMA. Mientras que la creación del foro representa un mayor interés en el tema por parte del presidente y la identificación de la necesidad de involucrar al sector civil y a grupos de interés en la toma de decisiones con respecto a la posición nacional (algo que claramente no existía antes), la existencia del foro no efectuó un cambio en el proceso interno de la toma de decisiones con respecto a la posición nacional.

III.3.b Segundo Período 2003-2012

III.3.b.1 Marina Silva y la aparición del MMA

El 1 de enero de 2003 es el comienzo del primer mandato del presidente Luiz Inácio Lula da Silva del Partido Trabajadores, y desde la primera COP que ocurre durante su poder se puede encontrar cambios tanto en la posición, como en la delegación brasileña. En la COP 9 del 2003, por primera vez desde el comienzo de las negociaciones, el más alto representante de la delegación brasileña no pertenece al MCT, sino al MMA: es el Secretario-General del MMA, Claudio Langone.

Sin embargo, debido al contenido de las primeras COP de este período es difícil percibir un cambio significativo en la posición brasileña, más allá de este cambio simbólico. Las negociaciones en 2003 y 2004 son tímidas. Las Partes de la Convención están esperando y tratando de conseguir la ratificación del Protocolo de Kyoto (Brasil ya lo había ratificado), y están lentamente comenzando a negociar la ronda de un protocolo pos 2012. Al mismo tiempo, los negociadores de Brasil son los mismos –funcionarios de Itamaraty– y el más alto representante del MRE es el mismo diplomático de las conferencias de los dos años anteriores, Everton Vieira Vargas.

De todas maneras, si en estos años es difícil encontrar un gran cambio en la posición brasileña, está claro que desde 2003 la delegación es otra. La composición de la delegación empieza a cambiar ese año y cada vez presenta más diferencias con respecto a la del primer periodo. El poder y la representación del MCT empieza a disminuir, y la representación e importancia del MMA empieza a crecer. El científico de referencia del primer período, el consejero Luis Gylvan Meira Filho, está ausente de la COP en 2003 y no vuelve a ser parte de la delegación. No obstante, el equipo científico ahora encabezado por el funcionario del MCT José Miguez, que antes trabajaba con Gylvan, sigue apoyando a la delegación. Pero lo que es llamativo es la presencia en la delegación de varios funcionarios del MMA de alto rango en lugar de los funcionarios del MCT, ya claramente ausentes.

Después de la COP 9 del 2003, desde el 2004 hasta el 2006 se puede decir que la representación de ministerios brasileños en las COP de la UNFCCC es mixta. Por un lado, no falta nunca la nueva ministra del medio ambiente, Marina Silva. Siempre está presente y en 2005 da el discurso oficial del país. Pero en estos años también están

presentes los ministros o altos representantes del MCT y el Ministerio de Minas y Energía. En 2004 el discurso lo da nuevamente el ministro del MCT, Eduardo Campos; y en 2006, el secretario-general del MCT, Luis Rebelo Fernandes.

La composición de la delegación revela que, más allá de esta presencia ministerial, la toma de decisiones interna ya estaba cambiando. Los negociadores seguían siendo funcionarios del MRE y estos tenían la intención de mantener la misma posición de siempre, pero empezaban a darse cuenta de los cambios internos que estaban impactando sobre la posición. El equipo técnico del MCT de Miguez poco a poco empezaba a perder poder e influencia dentro de la delegación; los temas de importancia de las negociaciones eran cada vez menos técnicos y más políticos (entrevistas con Langone, 2011; y Tasso Azevedo, 2011). El Ministro de Minas y Energía, que aparece solamente en los años 2004¹⁸ y 2005, no tiene presencia más allá del jefe de delegación. Ahora el ministerio interno dominante dentro de la delegación es el MMA, con presencia y participación desde el nivel más bajo hasta el nivel más alto.

Se sostiene que la razón del cambio en el ministerio interno dominante en la delegación tiene que ver con el hecho de que los intereses y poderes de los ministerios del MCT y el MMA cambiaron abruptamente en direcciones opuestas con el cambio del presidente y el partido político en 2003: el nombramiento presidencial de Marina Silva como Ministra del Medio Ambiente transformó el poder y la influencia del MMA para siempre. Silva venía del estado amazónico de Acre, de origen muy humilde, había sido una recolectora de caucho –*seringueira*– del Amazonas y compañera de figuras importantes del movimiento social de los *seringueiros* en contra de la deforestación del Amazonas, incluso del asesinado Chico Mendes. Para la región del Amazonas Silva era un “héroe de los bosques” (entrevista con Correa do Lago, 2011) y una verdadera conexión entre el Amazonas y la toma de decisiones internas oficiales. Silva venía al puesto con peso –su nombre tenía credibilidad entre los movimientos de base de la zona–, pero también su profundo compromiso con su lugar de origen la posicionaba en un lugar de ventaja para el logro de un cambio real en la gestión del Amazonas, incluso en la tasa de deforestación.

Para Silva, las conferencias de la UNFCCC se presentaban como un lugar en donde usar las presiones externas para lograr objetivos internos y aplacar sus presiones

¹⁸ En este año es la futura presidente del Brasil, Dilma Rousseff.

domésticas. Probablemente su mayor preocupación no era tanto el tema del cambio climático, aún siendo medioambientalista, sino que ella veía las negociaciones como una oportunidad para forzar un cambio en la actuación del país con respecto a la gestión de los bosques, y así lograr sus objetivos. Silva estaba convencida de que era necesario que Brasil estableciera abiertamente una conexión fuerte entre clima y bosque (entrevista con Langone, 2011) e impulsó la idea de que responsabilidades comunes pero diferenciadas no significaban que Brasil no tenía responsabilidades (entrevista con Meira Filho, 2011). Bajo su dirección la MMA también abrió por primera vez un departamento del ministerio dedicado al cambio climático (entrevistas con Corrêa do Lago, 2011; y Tasso Azevedo, 2011).

“Estoy convencida de que con los esfuerzos voluntarios para reducir la deforestación se genera una situación en la que todos ganan.”

Marina Silva, Ministra del Medio Ambiente, COP 11, Montreal, 2005.

“De una manera sofisticada, Marina Silva logró conservar el bosque como un bien nacional, pero capitalizó del hecho de que se puede conseguir cooperación internacional para ayudar a preservar los bosques.”

Raphael Azeredo, Jefe de la División de Política Medio-ambiental y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Relaciones Externas. Entrevista realizada el 11 de octubre de 2011, en Brasilia, Brasil.

Como es posible imaginar, la abrupta inclusión del MMA en la delegación no fue un proceso armonioso, y la entrada de la nueva ministra, sus ambiciones, sus ideas y su poder causó mucha tensión dentro de la delegación (entrevista con Rebelo Fernandes, 2011). El viejo y feliz casamiento del MCT y el MRE estaba trastornado por estos cambios, y los actores establecidos en la delegación no apreciaron la nueva posición que ella intentaba forzar sobre los negociadores. El argumento más significativo era que las negociaciones de clima no eran de la jurisdicción del MMA porque trataban de negociaciones del uso y generación de energía. Las consecuencias del cambio climático afectan el medio ambiente, pero los efectos del problema no eran temas de negociación (hasta que se introdujo el tema de la adaptación) (entrevistas con Miguez, 2011; y Vargas, 2011). Otro argumento era que el MMA no tenía capacidad técnica para abordar los temas de negociación (entrevistas con Miguez, 2011; y Meira Filho, 2011).

Se debe notar que la participación personal de Silva en las negociaciones era más simbólica que sustantiva; no tenía un rol importante en las negociaciones mismas más allá de su participación en el *high level* de las COP, donde daba el discurso nacional. Su participación en las negociaciones era imperceptible (entrevista con Cutajar 2012). Además, el hecho que Silva no hablara inglés representaba una gran desventaja durante las negociaciones y significaba la imposibilidad de seguir muchas de las negociaciones informales que ocurrieron entre los países, y así el MRE y el MCT podían avanzar en algunos aspectos de las negociaciones sin su intervención (entrevista con Rebelo Fernandes, 2011).

Pero la tensión en la delegación era alta; y la ilustra claramente la siguiente historia, contada por el exsecretario-general del MCT, Luis Rebelo Fernandes. Se trata de las negociaciones entre la delegación brasileña sobre quién iba a dar el discurso nacional del país en la parte *high level* de la COP 12 de Nairobi (entrevista con Rebelo Fernandes, 2011):

“Había una enorme tensión entre la delegación brasileña, porque Marina quería dar el discurso. Y nosotros (el MCT) teníamos nuestra alianza con el Ministerio de Relaciones Exteriores. (...) Queríamos expresar fuertemente la posición del gobierno de Brasil y sabíamos que si el discurso oficial fuese dado por Marina ella diluiría varios puntos que para nosotros eran muy importantes. (...) Hubo presión (y) contra presión hasta el último momento.”

Si la participación de Silva en las COP no era significativa para los otros países, su participación en las COP, su influencia en la composición de la delegación, y su participación en la toma de decisiones internas era muy significativa para Brasil. Silva tenía más poder dentro de la toma de decisiones internas de Brasil y logró consolidar el MMA como el ministro a cargo del cambio climático. Silva era una antigua amiga de Lula y tenía una larga historia con el Partido Trabajadores: esa amistad e historia personal le permitía una línea directa con el presidente y, por lo tanto, una conexión fuerte con el líder. Esta situación se comparaba con los ministros del MCT que durante el primer mandato de Lula sufrían de inestabilidad y vínculos débiles de poder. El nuevo ministro del MCT que empezó en 2003 con Lula, Roberto Amaral, solo estuvo un año en la posición antes de ser despedido. El siguiente ministro, Eduardo Campos, duró apenas un poco más –solo un año y medio–. Finalmente, en 2005 el reemplazante de Campos,

Sergio Rezende, permaneció en la posición por cinco años hasta el final del segundo mandato del presidente.

Pero lo más significativo es que estos tres ministros pertenecían al Partido Socialista Brasileiro y no al Partido Trabalhadores de Lula, y de este modo tenían una relación débil con el presidente en contraste con la que disfrutaba Silva. Además, los ministros también tenían poco interés en el tema y redujeron significativamente los fondos del ministerio a él asignados (entrevistas con Miguez, 2011; Corrêa do Lago, 2011; Langone, 2011; y Vieira Vargas, 2011). Se afirma que Campos sí tenía interés y conocimiento del tema (entrevista con Vieira Vargas, 2011), pero ya sufría de las debilidades de poder del ministerio en comparación con el creciente poder del MMA. Con la llegada de Rezende, se sostiene que hubo negociaciones internas entre Rezende y Marina Silva para resolver el control del tema en las manos del MMA (entrevista con Corrêa do Lago, 2011). Para volver a la analogía del primer período, se puede decir que el MMA había subido desde un tercer nivel hasta un segundo nivel de poder entre los ministerios, mientras el MCT había descendido a un tercer nivel. No obstante, se debe notar que también existía cooperación entre los ministerios, por ejemplo en la colaboración del MCT, el MMA y la Agencia Espacial Brasileira para monitorear la deforestación del Amazonas usando satélites. Al mismo tiempo, es interesante notar que en los primeros años de Lula el Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, invención del expresidente Cardoso, quedó inoperativo (entrevista con Langone, 2011).

¿Cómo cambia la posición brasileña con Marina Silva y el MMA? Mientras las conferencias de la UNFCCC en los primeros años de Lula eran reuniones tímidas (ver sección III.1), Silva y el MMA introdujeron el tema de la deforestación y la gestión del Amazonas en la mesa de negociaciones internacionales de clima. Tasso Azevedo, exdirector general del Servicio Forestal Brasileño del MMA, sostiene que el primer salto importante fue en la COP 11 de Montreal, cuando Marina presentó el discurso nacional y habló abiertamente de la deforestación, con el anuncio de una reducción en la tasa anual de deforestación del Amazonas para el año 2005 (entrevista con Tasso Azevedo, 2011). Otro mensaje importante en su discurso fue la disposición del país a aceptar la cooperación internacional en los programas nacionales (entrevista con Correa do Lago, 2011). Este mensaje marcó el comienzo de un proceso que culmina en la creación del Fondo Amazonia, un fondo internacional dedicado a “auxiliar y combatir” el problema de la deforestación del Amazonas (Fondo Amazonia, 2012).

“Brasil, aún conforme con los avances alcanzados, necesitamos ahora hacer que esos resultados sean permanentes. Eso implica por parte de la comunidad internacional el reconocimiento de que la conservación de los bosques tropicales es importante para el equilibrio de la planeta.”

Marina Silva, Ministra del Medio Ambiente, COP 11, Montreal, 2005.

Silva, al reemplazar el MCT con el MMA, logró modificar dos aspectos fundamentales de la vieja posición brasileña. Primero, Brasil logró finalmente tener a alguien al mando de la delegación que fuera responsable por la gestión de la deforestación del Amazonas (entrevista con Correa do Lago, 2011). Si bien el control de la deforestación requiere una coordinación multi-ministerial (entrevista con Figueiredo Machado, 2011), el MMA era el ministerio directamente responsable de los programas nacionales de los bosques y por lo tanto responsable por la gestión de la fuente principal de las emisiones nacionales. Segundo, logró quitar la obsesión de la delegación brasileña con el uso de energía, que era un legado de la formación de los científicos del primer período y un problema de los países desarrollados, y trasladó la atención de la posición brasileña al problema interno. Del tema del Amazonas vamos a tratar en detalle en la sección III.5.

III.3.b.2 Carlos Minc y la consolidación del MMA

“Saludos ecológicos y libertarios de Carlos Minc. Muchas gracias.”

Carlos Minc, Ministro del Medio Ambiente, 2008, COP 14, Poznan.

Cuando Silva renuncia a su cargo de Ministra en 2008 en el segundo año del segundo mandato de Lula, la posición oficial del país sobre cambio climático ya era otra. Sin embargo, las negociaciones de este segundo período de análisis no habían llegado a su punto crítico. El nuevo ministro del MMA Carlos Minc no dio un paso atrás y fue el que logró consolidar la nueva posición y llevarla hasta su punto más radical, con el anuncio de que Brasil adoptaría metas nacionales voluntarias de reducciones de GEI en 2009. Minc, considerado alguien de alta habilidad política, seguía la línea de pensamiento de Silva y no volvió a la vieja posición conservadora del MCT del primer período. La adopción de metas voluntarias de reducciones de GEI fue la acción interna brasileña más importante del segundo período y, en rigor, de ambos períodos de análisis; vale la pena analizar en detalle el proceso de la toma de decisiones a este respecto.

En 2009, Minc logra organizar una serie de pequeñas reuniones donde los actores más importantes del gobierno se juntaron para discutir la posibilidad de que Brasil tomara reducciones voluntarias de emisiones de GEI. En estas cuatro reuniones privadas en el Palacio del Planalto del presidente en Brasilia estuvieron presentes, entre otros, Lula, Presidente de la República; Dilma Rousseff, Jefa del Gabinete Civil de la Presidencia; Carlos Minc, Ministro del MMA; Sergio Rezende, Ministro del MCT; y Carlos Amorim, Ministro del MRE (entrevista con Tasso Azevedo, 2011). Se sostiene que en los primeros dos encuentros Lula, quien en el comienzo tenía poco interés y conocimiento del tema, y Rousseff estaban completamente en contra de la idea de las reducciones nacionales propuestas por Carlos Minc y su equipo. Resulta interesante que en la segunda reunión el Ministro del MCT Sergio Rezende ya no estaba en contra de las reducciones. Dentro de su equipo de apoyo participaba el científico y meteorólogo Carlos Nobre, un experto en la ciencia del cambio climático que estaba a favor de una mayor acción para contrarrestar el cambio climático; fue Nobre que ayudó a Minc a convencer al Ministro del MCT de la necesidad de lograr reducciones de GEI. Mientras que con respecto a Amorim, en las primeras reuniones mantuvo la posición más conservadora de Itamaraty que Brasil había tenido hasta entonces en las negociaciones (entrevista con Tasso Azevedo, 2011).

Lo sorprendentemente es que ambos Lula y Amorim llegan a la tercera reunión con un cambio de posición a favor de las reducciones nacionales. Aunque sus razones para cambiar hayan sido diferentes, la decisión se puede atribuir a la gran sensibilidad política que cada uno tenía de la situación política del país. No hay duda de que el cambio en la posición de Lula, que mudó a favor de las reducciones nacionales, tenía que ver con el factor electoral de la situación política del país (entrevista con Tasso Azevedo, 2011). Las elecciones presidenciales iban a acontecer en 2010, y si bien los candidatos aun no habían sido anunciados cuando ocurrió la tercera reunión en agosto de 2009, estaba claro quiénes iban a ser. Ya se sabía que José Serra, el gobernador de São Paulo, sería el gran candidato de la oposición, pero el anuncio en este mismo mes de la candidatura de Marina Silva, ahora con el Partido Verde (PV, partido fundado por Carlos Minc, entre otros), fue la noticia que causó temblores dentro del Partido dos Trabalhadores, donde temieron un viraje en la opinión del sector civil brasileño.

Estos candidatos, a diferencia del candidato del Partido dos Trabalhadores (que aun no había sido anunciado pero todos sabían que iba a ser Dilma Rousseff), tenían peso medioambiental y consideraban el cambio climático un tema de importancia. El hecho de que los dos parecían tener gran apoyo público con respecto a este tema

significaba: primero, que el tema iba a ser importante en las elecciones, y segundo, que el tema venía de una demanda de la sociedad civil brasileña. Obviamente, los portfolios políticos de Serra y Silva eran bastante diferentes, pero sus esfuerzos con respecto al medioambiente y al cambio climático ya eran aprobados en la esfera pública. Mientras que ya hablamos de Silva anteriormente, Serra también tenía experiencias con políticas medioambientales. Como gobernador de Sao Paulo, el estado más rico del país (con un Producto Interno Bruto igual al de Singapur), este candidato había logrado que su estado se comprometiera a reducir sus emisiones *totales* de GEI por 50% en el año 2020 con respecto al año base de 2005. Estos compromisos de reducciones eran *totales* respecto de un año base, no reducciones hechas con respecto a una curva de *business as usual*. Era una meta de reducciones de GEI similar a las de los países desarrollados, y causaba consternación y furia entre los actores nacionales conservadores (tales como los viejos funcionarios del MCT y el MRE) que consideraban la acción un acto anti-nacional (Miguez, 2011). Estos reclamaban que fue hecha en contra de los intereses nacionales y sin la consideración de la situación de desarrollo del país entero. No obstante, la meta fue constitucionalizada dentro de las leyes estatales y su aprobación ilustró el gran poder que el estado de São Paulo tenía dentro del país.

Lula, de gran sensibilidad política, había observado los cambios que estaban ocurriendo dentro del país con respecto al medio ambiente. Los candidatos de la oposición tenían agendas y peso medioambiental y entonces se dio cuenta que era importante que el PT también mostrara que consideraba importante el tema. Al mismo tiempo, el presidente también haya estado observando los cambios que ocurrían en el exterior del país en el sistema internacional (ver sección III.1). De acuerdo con las aspiraciones de Lula para el país en el exterior, tener una posición de vanguardia entre los PED en las conferencias de clima podría acrecentar la idea de Brasil como un actor importante en el escenario internacional. Incluso podría ayudar al país con su deseo de un asiento permanente en el consejo de seguridad de la ONU. Al mismo tiempo, la configuración de la meta voluntaria como una meta nacional y no parte de la UNFCCC evitaría que los otros países de BASIC percibiesen la acción como una amenaza a sus posiciones más conservadoras en las conferencias.

Debido a estas razones, el presidente cambió su posición y en la tercera reunión manifestó su acuerdo con la reducción de emisiones. Se sostiene que en esta reunión solo Dilma Rousseff aun no estaba convencida y que mantenía una posición bastante rígida y en contra de la idea de reducción de emisiones (entrevista con Tasso Azevedo,

2011). Las negociaciones de la reunión eran fuertes y pesadas, pero había otro actor que también había modificado su posición y que ayudó a inclinar el consenso en la dirección de las reducciones voluntarias. Se trata del Ministro del MRE, Celso Amorim.

La razón principal del cambio de Amorim es diferente a la de Lula pero está vinculada. Amorim tenía una relación estrecha con el presidente y empezó a darse cuenta de los movimientos dentro del país con respecto al pensamiento de la sociedad civil y de la necesidad por parte de Lula de cambiar y reinventarse respecto del tema. Amorim no tenía un gran conocimiento del tema del cambio climático pero tampoco estaba comprometido ideológicamente con la vieja posición brasileña en las negociaciones. De este modo, era más permeable a la idea del cambio. Sabía que al fin y al cabo el objetivo del MRE era defender los intereses nacionales de Brasil en el exterior, y Amorim, de gran sensibilidad política, sintió que la posición interna con respecto al cambio climático estaba cambiando. De modo parecido a Lula, también empezó a percibir cómo la adopción de metas nacionales podría mejorar el prestigio del país en el exterior. De acuerdo con la política exterior tradicional brasileña, Amorim podía ver que una posición de vanguardia podría aumentar el reconocimiento internacional de Brasil y mejorar la idea de Brasil como un líder internacional. Al mismo tiempo, tenía que garantizar que esta acción no comprometería la relación con los otros integrantes de BASIC, ni con los EEUU.

“Si tienes un cambio del clima (político) y (...) del debate de la cuestión de cambio climático dentro del país, y el país está dispuesto a actuar, etc., entonces se puede mover mucho más internacionalmente.”

André Corrêa do Lago, Director del Departamento del Medio Ambiente y Asuntos Especiales, Ministerio de Relaciones Externas, entrevista con el autor, Brasilia, 8 de noviembre de 2011.

Amorim sabía que su rol era el de defender los nuevos intereses nacionales, no el de defender la vieja posición o quizás la posición que él sentía que era la mejor. Y entonces, modificó su posición. Esta mudanza en la posición de Amorim y la del MRE era importante y polémica dentro de Itamaraty. El MRE estaba completamente en contra de que el país adoptara reducciones nacionales de emisiones (entrevistas con Rebelo Fernandes, 2011; Correa do Lago, 2011; Figueiredo Machado, 2011; Tasso Azevedo, 2011; y Miguez, 2011) y estaba particularmente en contra de la forma propuesta de las metas –constitucionalizadas como parte de la ley nacional– que incluían la necesidad de

reducir las emisiones en todas las industrias, no solamente en el área de la deforestación. Los críticos dentro del MRE decían que así Brasil estaba reduciendo la competitividad de otros sectores nacionales como la agricultura y la siderúrgica por medio de metas formalizadas. Los más conservadores decían que las metas no reflejaban el bajo grado de responsabilidad que el país tenía en el problema. (entrevistas con Rebelo Fernandes, 2011; Correa do Lago, 2011; Figueiredo Machado, 2011; Tasso Azevedo, 2011; y Miguez, 2011).

“Cuando tienes un gobierno democrático, y cuando el debate interno cambia, tienes que seguir lo que la legislación del país está haciendo.”

André Corrêa do Lago, Director del Departamento del Medio Ambiente y Asuntos Especiales, Ministerio de Relaciones Externas, entrevista con el autor, Brasilia, 8 de noviembre de 2011.

Sin embargo, Amorim logró unificar el MRE para que apoyaran la nueva posición y, con el cambio en la posición de Amorim y Lula, Rousseff se convenció; las reducciones nacionales de GEI llegaron a ser una realidad. Ya hubo consenso entre todos antes de la cuarta reunión, y las negociaciones de la última reunión se centraban solamente sobre los números de las metas que adoptarían (los años y porcentajes de la reducción). Todo estaba tan decidido que el MCT ni asistió a esta reunión (entrevista con Tasso Azevedo, 2011). El 13 de noviembre de 2009, día de la última reunión, Rousseff (a poco de ser el candidato del PT) y Minc anunciaron las metas voluntarias. *A Política Nacional de Mudanças Climáticas* es aprobada por el senado brasileño el 25 de noviembre, por la Cámara de Diputados el 10 de diciembre y sancionado por el presidente el 20 de diciembre, y anuncia reducciones de entre 36.1% y 38.9% de los niveles nacionales *business as usual* para el año 2020.¹⁹ La aprobación por el senado y la cámara de diputados significa que la política tiene la propiedad de ser una ley nacional.

El 18 de diciembre del mismo año, el Presidente anuncia estas reducciones voluntarias en la COP 15 de Copenhague. Y en el plenario están presentes los tres futuros candidatos de las elecciones nacionales de Brasil: Serra, Rousseff y Silva.

“Asumimos un compromiso y lo aprobamos en el Congreso Nacional, transformando en ley el hecho de que Brasil, hasta 2020, reducirá las emisiones de gases de efecto

¹⁹ Es notable que ninguno de los entrevistados pudo confirmarme por qué adoptaron metas de números tan extraños: reducciones de emisiones de GEI de entre 36.1% y 38.9% con respecto a las de *business as usual*.

invernadero de 36,1% a 38,9%, basado en lo que nosotros consideramos importante: cambio en el sistema de la agricultura brasileña; cambio en el sistema siderúrgico brasileño; cambio y perfeccionamiento de nuestra matriz energética, que ya es una de las más limpias del mundo; y asumimos el compromiso de reducir la deforestación del Amazonas en 80% hasta 2020.”

Luis Inácio Lula da Silva, Presidente de la República de Brasil, 2009, COP 15, Copenhague.

Carlos Minc deja el puesto de Ministro de Medio Ambiente el último día de marzo de 2010 con el MMA y la nueva posición brasileña consolidados en el proceso de las negociaciones de clima. Su reemplazante es la bióloga Izabella Teixeira que continúa en la posición hasta el presente. Teixeira es quizás el ministro más calificado en términos de conocimiento científico del medio ambiente en los últimos 20 años, pero tiene un perfil bastante más bajo que los anteriores dos ministros y por lo tanto quizás menos poder político.

Durante el segundo período de análisis, desde el comienzo del mandato de Silva hasta el mandato actual de Teixeira, no está claro cómo los grupos de interés, más allá de la sociedad civil medioambiental, impactan en la formación de la posición. El sector civil medioambiental, encabezado por el científico Paulo Moutinho, ya estaba presionando fuertemente por cambios en la gestión de los bosques (entrevista con Langone, 2011). Pero es posible que los grupos industriales y pecuarios no hayan percibido hasta el año 2009 y el anuncio de las metas nacionales que las conferencias de clima iban a afectarles, ya que hasta entonces no parecía que Brasil iba a adoptar metas. Tampoco está claro que estos grupos tuvieran influencia en las reuniones de Minc que finalmente decidieron el futuro del país. Lo que es interesante saber es que las metas nacionales fueron aprobadas en el senado y el congreso sin grandes problemas, a diferencia de los debates sobre los recientes cambios en el código forestal, que han sido polémicos y prolongados.

Hoy en día el MCT no participa más en la toma de decisiones respecto del tema del cambio climático y ya ha cerrado casi todas las operaciones que tenían que ver con clima (entrevista con Miguez, 2011). De modo interesante, el MCT todavía continúa al mando de la gestión de los proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio de la UNFCCC y también sigue teniendo la responsabilidad sobre las Comunicaciones

Nacionales del país en la UNFCCC. Sin embargo, se sostiene que en poco tiempo el MMA también estará al mando de estos elementos.

III.3.c Resumen

Los cambios en los líderes internos del primer período al segundo fueron grandes y resultaron en una transformación de la posición del país en las negociaciones. Los cambios se deben a las personalidades, niveles de interés, las visiones del mundo de los líderes y la sensibilidad de estos para leer el mutante escenario con respecto al tema del cambio climático en lo interno y lo externo.

Aunque la delegación brasileña en las COP ha crecido de nueve personas en la primera COP de 1995 hasta una delegación de cientos en la COP 15 de Copenhague, la formación y estructura de la delegación apenas ha cambiado. En el sector oficial, del Estado, durante todas las conferencias los negociadores son los diplomáticos de Itamaraty, quienes son apoyados por un equipo técnico que pertenece a un ministerio del interior (el MCT o el MMA). La delegación brasileña consiste tradicionalmente de dos jefes de delegación como mínimo: uno que siempre pertenece al MRE y otro que en general es el ministro de un ministerio interno. Casi siempre en estas conferencias es el ministro el oficial con más alto rango de la delegación (porque casi siempre el ministro tiene un cargo superior al del más alto representante de Itamaraty) y de este modo tiene la decisión última en las negociaciones. Obviamente, en circunstancias excepcionales pueden consultar al Presidente de la República, pero en general las decisiones son tomadas por la delegación. Generalmente es el ministro quien da el discurso oficial de Brasil en la parte *high level* de cada conferencia. El anexo I contiene un diagrama del nombre y ministro de cada jefe de delegación de Brasil de 1995 a 2012.

En el primer período, la posición brasileña en las negociaciones del cambio climático estaba definida por Itamaraty y, casi por casualidad, el MCT, que tenía dentro de su ministerio a un grupo de científicos y tecnócratas con familiaridad e interés en el tema que habían asistido a conferencias medioambientales en el pasado. Como el tema era bastante nuevo y desconocido dentro del país, la sociedad civil estaba desorganizada y no tenía una posición bien definida al respecto. La posición de los otros grupos de interés de la economía nacional se situaba en consonancia con la posición nacional –la de la prioridad al desarrollo nacional, a la autonomía de las decisiones internas y a la insistencia en no tener reducciones vinculantes de GEI–. De este modo, los actores que

tomaban las decisiones y formaban la posición brasileña en las negociaciones, el MRE y el MCT, casi no sufrían de presiones internas. De hecho, la posición era el resultado de la aplicación de la política tradicional brasileña de Itamaraty al tema de negociación, con el uso de las habilidades de los científicos y tecnócratas para construir los argumentos técnicos de apoyo (ver la siguiente sección, III.4).

El año 2003 y la asunción de Lula representan un corte en la continuidad y un punto de quiebre en la posición brasileña. El segundo período de análisis comienza con Lula y el nombramiento de Marina Silva, una líder nacional motivada por sus ideas personales y la presión de sus partidarios de la región. Sin embargo, los primeros años de Silva son años de poco movimiento en las negociaciones de la UNFCCC y es cuando la lucha por el control entre el MMA y el MCT es más intensa. El equipo de la delegación del primer período está claramente en desacuerdo con el intento del MMA de cambiar la posición e ideología del país en las negociaciones. Pero poco a poco Silva logra insertar y consolidar su poder y el poder del MMA en la delegación brasileña, y a esa se suma la falta de interés, estabilidad y poder de los ministros del MCT. De este modo, Silva logra cambiar la posición brasileña de una enfocada en el uso de energía a una que considera abiertamente los problemas de deforestación. Ahora, por primera vez, Brasil está dispuesto a aceptar ayuda de la comunidad internacional para resolver sus problemas internos recientemente reconocidos. Al final, sostenía Silva, responsabilidades comunes pero diferenciadas no significa que el país no tiene responsabilidades.

La consolidación de esta nueva posición de Brasil ocurre con el nuevo ministro del MMA, Carlos Minc, que logra convencer a los líderes del país de comprometerse a reducciones nacionales de GEI. La situación política interna del país, un año antes de las elecciones nacionales, y también la situación externa pesan mucho en las consideraciones del Presidente, quien finalmente decide a favor de las metas voluntarias. El Ministro del MRE, Celso Amorim, también percibe los cambios y logra refutar los reclamos de su propio ministerio para respaldar al Presidente y las metas nacionales de reducciones. Con el anuncio y la consolidación de las metas como ley nacional, la nueva posición de Brasil en las negociaciones de clima también se consolida.

III.4 Factor 4: Los factores históricos y culturales

Los factores históricos y culturales aparecen claramente en la posición brasileña en las negociaciones sobre clima, debido al rol principal de los diplomáticos del Ministerio de Relaciones Exteriores en las negociaciones y a la ideología de estos con respecto a la política externa del país. El Itamaraty ha basado toda la actuación brasileña oficial en el exterior en la ideología de *la política exterior clásica brasileña*, y es a través de ella que intervienen los factores históricos y culturales del país. Esta política es el núcleo de cualquier acto externo del país, la que da el marco ideológico para cualquier comportamiento en el escenario internacional. Se basa en una interpretación del comportamiento histórico del país en lo externo, en los mitos, las imágenes y las percepciones de la actuación histórico del país. Esta política permite al Itamaraty armar la estrategia de cómo Brasil debería actuar y ser vista en el escenario internacional contemporáneo, proyectando la imagen deseada del país en los ojos de los otros. La política externa brasileña clásica data de principios del siglo XX, con las ideas y acciones del conocido Ministro de Relaciones Exteriores, el Barón Rio Branco (Hirst y Soares de Lima, 2006; Burges, 2009).

Principalmente, los factores históricos y culturales se reflejan en el deseo del país de ser un actor importante y relevante en las relaciones internacionales. Brasil percibe que tiene (o debería tener) un papel importante en los asuntos internacionales y quiere asegurarse de que los otros países lo reconozcan. El país quiere consolidar la idea de que no puede haber un tratado realmente multilateral sin la presencia y participación de Brasil. De este modo, en las negociaciones sobre clima Brasil quiere enfatizar el rol que tiene y que históricamente ha tenido en negociaciones multilaterales.

III.4.a Primer Período 1995-2002

El deseo histórico de ser reconocido como un actor importante e influyente en el escenario global está claramente presente en la actuación del país en las negociaciones de este período. Si bien es cierto que públicamente Brasil es un socio fiel a la posición del Grupo de los 77 y China, el país también quiere mostrar que tiene su voz propia, la cual necesita ser tenido en cuenta para que las negociaciones puedan llegar a un acuerdo sustancial. La insinuación es que un acuerdo logrado sin Brasil no tendrá peso en el mundo.

Se puede observar su búsqueda de reconocimiento y su deseo de influir en las negociaciones de este primer período a través de dos tácticas distintas. La primera es una técnica de auto-reconocimiento que surge en los discursos dados por los representantes de Brasil en la parte *high level* de las COP. En primer lugar, el énfasis está puesto sobre el hecho de que Brasil fue el anfitrión de una de las más importantes reuniones medioambientales de la historia, la Cumbre de la Tierra de Rio de Janeiro en 1992:

“Bonn se une hoy a Rio y Kioto como uno de los lugares reconocidos como un hito de la diplomacia medioambiental internacional”

Everton Viera Vargas, Director General, Departamento de Asuntos Especiales, MRE. COP 6 bis, Bonn, 2001.

En segundo lugar, se pone énfasis sobre la importante participación del país en las negociaciones de la UNFCCC:

“Además, Brasil ha estado trabajando bilateralmente con las Partes para ayudar a promover el consenso en las negociaciones”

José Israel Vargas, Ministro de Ciencia y Tecnología, COP 4, Buenos Aires, 1998.

“Permítanme mencionar que Brasil hizo un esfuerzo especial para ayudar a llevar las negociaciones del Protocolo de Kyoto a su exitosa conclusión.”

Ronaldo Mota Sardenberg, Ministro de Ciencia y Tecnología, COP 5, Bonn, 1999.

Además, para enfatizar su rol como actor global de peso e importancia, Brasil también pone énfasis sobre los esfuerzos domésticos del país, con la intención de mostrar que es ejemplar tanto como país como Parte de la Convención de la UNFCCC. Brasil pone de relieve sus esfuerzos internos con la intención de demostrar que es un país que cree en la Convención como solución multilateral y toma seriamente sus compromisos internacionales y multilaterales.

“Brasil no solo está cumpliendo plenamente con sus obligaciones bajo la Convención, sino que ha hecho mucho más, como ha sido ampliamente reconocido por la comunidad internacional. De hecho, las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales, como el World Research Institute y el Programa de las Naciones Unidas para el

Desarrollo, públicamente expresaron que Brasil está participando de forma significativa en la reducción de las emisiones que alteran el clima.”

José Israel Vargas, Ministro de Ciencia y Tecnología, COP 4, Buenos Aires, 1998.

“Brasil ha estado cumpliendo con sus compromisos bajo la Convención.”

Ronaldo Mota Sardenberg, Ministro de Ciencia y Tecnología, COP 5, Bonn, 1999.

“(…) y las significativas contribuciones que nosotros (Brasil) hemos estado haciendo para la reducción de gases de efecto invernadero, ambos por el gobierno y la sociedad civil…”

Vera Barrouin Machado, Embajadora de Brasil a la India, COP 8, Nueva Delhi, 2002.

Brasil también buscaba el reconocimiento de su importancia internacional por medio de su participación activa en las negociaciones. Ya sea a través de la calidad científica y técnica de su delegación (entrevista con Correa do Lago, 2011; y Figueiredo Machado, 2011) o a través a las estrategias del MRE, Brasil ha presentado varias propuestas a considerar durante las negociaciones, quizás para dar una muestra de la capacidad e importancia del país en las negociaciones.

La contribución más importante de Brasil en las conferencias de este período es su propuesta del Fondo de Desarrollo Limpio y su participación en la transformación de esta en el Mecanismo de Desarrollo Limpio de la UNFCCC. El éxito del MDL en las negociaciones de la COP 3 y en la creación del Protocolo de Kyoto fue considerado por la representación de Brasil como un gran logro propio (entrevista con Vargas, 2011). Entonces, a los ojos de Brasil esta participación se sumó a los esfuerzos para construir una imagen de país de importancia en el escenario internacional. La propuesta brasileña, mencionada anteriormente en sección III.2, es otro ejemplo de la actividad y la voz del país en las negociaciones.

III.4.b Segundo Período 2003-2012

Mientras que los cambios importantes en los temas de negociación, en las coaliciones, y en los actores internos de Brasil resultaron en un cambio en la posición brasileña, no se encuentra un cambio importante en el comportamiento de Brasil con respecto a los factores históricos y culturales. Se puede ver que hay una continuidad de la política exterior brasileña del primer período con respecto a su política de enfatizar y auto-reconocer la importancia de Brasil en las negociaciones.

"... Brasil ha tomado medidas para mantener vivo el espíritu de cooperación dentro del sentido de urgencia que orientó las negociaciones de la Convención Marco y el Protocolo de Kyoto..."

Claudio Langone, Secretario General del Ministerio del Medio Ambiente, COP 9, Milán, 2003.

"Pensando en su contribución a la discusión en esta conferencia, Brasil tenía una posición muy ambiciosa".

Luis Inácio Lula da Silva, Presidente de la República de Brasil, COP 15, Copenhague, 2009.

También hay coherencia con el primer período con respecto al deseo brasileño de mostrar su esfuerzo doméstico para exponerse como un país ejemplar de la Convención. En este segundo período hay un constante énfasis en la idea de que Brasil está haciendo su parte, *'doing its share'*, como país miembro de la UNFCCC, y en este sentido, la reducción en la tasa de deforestación del Amazonas a partir del año 2004 es mencionada repetidamente como indicador de los grandes esfuerzos que un PED ejemplar como Brasil puede y debe hacer. Estos esfuerzos internos del país harían que el país tuviese una fuerte posición moral en las negociaciones (entrevista con Rebelo Fernandes, 2011).

"Brasil ha estado haciendo su parte (...). La caída en la tasa de la deforestación de Brasil es una muestra de que el compromiso brasileño con la reducción de las emisiones está en proceso de marcha"

Marina Silva, Ministra del Medio Ambiente de Brasil, COP 11, Montreal, 2005.

"Brasil está aplicando políticas para reducir las emisiones. Los esfuerzos para hacer frente a la deforestación, la principal fuente de emisiones en el caso de Brasil, han tenido un éxito sin precedentes".

Celso Amorim, Ministro de Relaciones Exteriores, COP 13, Bali, 2007.

"Esta reducción de las emisiones derivadas de la deforestación en Brasil en los últimos cinco años es la mayor contribución a nivel mundial para la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero."

Izabella Mônica Teixeira, Ministra del Medio Ambiente de Brasil, COP 16, Cancún, 2010.

“Brasil está haciendo su parte. (...) Estamos cumpliendo con nuestras metas.”

Izabella Mônica Teixeira, Ministra del Medio Ambiente, COP 16, 2010.

Mientras que durante el segundo período Brasil no brilla con propuestas como en el primer período, los cambios internos respecto a los líderes internos (ver la sección III.3) y a los recursos nacionales (ver la sección III.5) sí implican un cambio importante en la posición del país con respecto a los bosques, que se refleja en la elaboración de varias propuestas vinculadas a estos.

Con su cambio de posición sobre el tema, Brasil, como el PED silvicultor más grande, ayuda a cambiar el destino de los bosques dentro de la negociaciones. En particular, su apoyo para el Programa de Reducción de Emisiones de Carbono causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques (REDD) en 2005 Montreal en cierta manera muestra su interés en continuar siendo un país activo en las negociaciones. Por otro lado, el MDL empezaba a funcionar y Brasil hacía referencia al éxito de su *invención* del mecanismo:

“Brasil, que propuso primero la idea del MDL en 1997, y (es) responsable de la mayoría de los proyectos del MDL aprobados hasta ahora...”

Marina Silva, Ministra del Medio Ambiente, COP 11, Montreal, 2005.

III.4.c Resumen

En ambos períodos, los factores culturales e históricos –factores tradicionales– pesan fuertemente en la formación de la posición brasileña en las negociaciones de clima. Estos factores pueden leerse en la política externa clásica de Itamaraty que interpreta estos factores y los incorpora dentro de su política tradicional de las relaciones exteriores. Los negociadores de la delegación brasileña, los diplomáticos, permean la política externa clásica de Brasil en la posición del país en las negociaciones.

Principalmente, estos factores influyen a Brasil con respecto al papel que el país cree que debería tener en las negociaciones multilaterales. Consciente de su actuación histórica, Brasil cree que es un país importante e influyente que siempre debería ser tenido en cuenta en los asuntos internacionales. Así, enfocado en la necesidad del reconocimiento internacional, Brasil tiene la intención de construir por medio de discursos y acciones una imagen favorable del país, de importancia y prestigio en el escenario

internacional. En las negociaciones sobre clima Brasil intenta lograr ese objetivo usando las técnicas del auto-reconocimiento y la participación activa en las negociaciones, a través, por ejemplo, de la presentación de varias propuestas.

Si bien otros factores de la posición brasileña cambian de un período al otro (como se identifica en otras secciones de la tesis), hay una continuidad en la composición de los factores históricos y culturales. Aun si estos se ajustan para abordar los cambios en la posición brasileña, no hay un corte, ni un cambio significativo en los elementos utilizados.

III.5 Factor 5: Los recursos nacionales

“Una vez escuché de un brasileño que dijo que los países son como las personas. El mayor problema que tienen es admitir lo que es más evidente para los demás. (...) Se necesita un cierto tiempo para que los países admitan su mayor problema.”

André Aranha Corrêa do Lago, Director del Departamento del Medio Ambiente y Asuntos Especiales, Ministerio de Relaciones Externas. Entrevista realizada el 12 de octubre de 2011 en Brasilia, Brasil.

Desde la primera negociación sobre el clima, los recursos nacionales de Brasil han sido un factor fundamental en la determinación de la posición brasileña. En particular, hay un recurso nacional que tiene tanta importancia que casi por sí solo determina la posición del país. Se trata, obviamente, del recurso de los bosques nacionales de Brasil. Otros recursos nacionales también afectan la posición de Brasil, pero no tienen el impacto que tiene el recurso principalmente vinculado a la gestión del Amazonas. De hecho, la mayoría de los demás recursos nacionales están vinculados al nivel de desarrollo nacional del país, y de este modo no se distinguen de los de los otros PED. Se trata, por ejemplo, del nivel de calificación de la mano de obra, de pobreza y de seguridad, etcétera. Como se decía antes, en las negociaciones de clima el nivel de desarrollo es un factor sistémico, y entonces se trata de estos recursos nacionales en el nivel sistémico (ver las secciones III.1 y III.2).

En esta sección entonces estamos analizando los recursos nacionales *naturales*, los factores nacionales que distinguen al Brasil de los otros países, y de estos el que más sobresale es el de los bosques nacionales. También analizaremos como otros recursos nacionales, como la generación de energía de Brasil, afectan la posición brasileña. Pero son los bosques nacionales, particularmente el Amazonas y la gestión de este, los que determinan la posición. Por tratarse de un bosque y hogar de río de tamaño único en el mundo, la gestión de este recurso llegó a ser tema de proporciones internacionales.

III.5.a Primer Período 1995-2002

La siguiente tabla resume la situación respecto de los bosques nacionales en el primer período. Luego se desarrolla cada tema de la tabla.

Tabla III.1
EL PRIMER PERÍODO: LOS RECURSOS NACIONALES

Situación	Preocupación nacional	Defensa y tácticas usadas en las negociaciones
Deforestación alta causa emisiones importantes de GEI.	<ul style="list-style-type: none"> • Brasil tendría metas vinculantes de reducciones de GEI, a pesar de ser un PED; • Pérdida de reputación internacional por la inhabilidad de gestionar sus bosques. 	<ul style="list-style-type: none"> • Brasil es un PED, no tiene responsabilidad, no debería tener un rol vinculante; • El principio de la no intervención en asuntos internos; • Dudas sobre la ciencia respecto de emisiones de GEI que vienen de los bosques; • Tratar de no mencionar los bosques; • El problema del cambio climático es un problema del uso de energía.
El Amazonas absorbe GEI, es el “pulmón del mundo”.	<ul style="list-style-type: none"> • Internacionalización del Amazonas en nombre de acción contra el cambio climático; • El Amazonas incorporado dentro de un tratado de la UNFCCC; • Pérdida de reputación internacional por inhabilidad de gestionar sus bosques. 	<ul style="list-style-type: none"> • El principio de la no intervención en asuntos internos; • Dudas sobre la ciencia respecto de emisiones de GEI que vienen de los bosques; • Tratar de no mencionar los bosques; • El problema del cambio climático es un problema del uso de energía.

Fuente: Elaboración propia.

En el primer período, la deforestación de los bosques brasileños era alta y crecía anualmente a ritmo intenso; o sea, estaba casi completamente fuera de control. Como mostramos en la sección II, en 1995 la tasa anual de la deforestación del Amazonas llegó a un pico de un poco menos de 30.000 km², la cual, bajo cualquier interpretación, era de un nivel extremadamente preocupante. En el siguiente año el nivel fue menor, pero a partir de 1996 la tasa anual de deforestación siguió creciendo y en 2001 volvió a ser de

más de 20.000 km². Para entender el tamaño *anual* de deforestación, el tamaño de Bélgica es poco más de 30.000 km². Es decir, en estos años dos tercios del tamaño de Bélgica estaban desapareciendo del Amazonas cada año.

Ya cuando las negociaciones empezaron había una preocupación ecológica por la gestión de los bosques brasileños, en particular del Amazonas, pero el tema del cambio climático se presentó como una nueva preocupación para Brasil. Si bien aún no había certeza científica, ya se pensaba que la deforestación emitía cantidades importantes de GEI. Y Brasil tenía una de las tasas más altas de deforestación en el mundo, y estaba creciendo. El alto nivel de deforestación anual preocupaba a Brasil por dos razones. Primero, temía que la deforestación de sus bosques (principalmente la del Amazonas, pero también el Mata Atlántica) significaría que Brasil era uno de los más grandes emisores del mundo, lo cual implicaba que Brasil debería tomar metas vinculantes en un tratado de la UNFCCC por más que fuera un PED. Segundo, temían que, en el escenario internacional de las negociaciones de la UNFCCC, el país sufriera una pérdida de reputación debido a la gestión de sus bosques, percibida en el exterior como insuficiente e inepta.

El otro problema principal era la idea de que los bosques funcionaban como sumideros de carbono, absorbiendo los GEI de la atmósfera. Esto causaba inquietud en la delegación brasileña que percibía que si esto fuese verdad los PD iban a querer controlar la gestión de ese bosque para garantizar la absorción de las emisiones de GEI. Se sostenía que como los niveles de emisiones de los PD ya eran estables, eliminar la deforestación del Amazonas podría ser una manera de garantizar la estabilización de las emisiones globales y quizás garantizar su reducción. Se decía que el Amazonas era el *pulmón del mundo* (afirmación que luego fue descartada) (Flannery, 2001): que inhalaba el gas CO₂ y exhalaba O₂ (oxígeno). Como parecía que Brasil no podía controlar la deforestación del Amazonas, la comunidad internacional especulaba con la idea de la *internacionalización* del bosque en nombre del control de las emisiones globales de GEI. La lógica sugería que como era el pulmón del mundo, el Amazonas no era propiedad de Brasil sino de la humanidad entera.

Si Brasil no perdiese el control de parte de su territorio nacional en nombre de un acuerdo internacional de clima, igual temía que el país fuera incorporado de forma vinculante en un acuerdo internacional del UFGCC, con su gestión del Amazonas encuadrado en el tratado. De esta manera, aunque el bosque quedaría como parte del

país, la gestión de este estaría dictada por un acuerdo internacional. De cualquier forma, Brasil temía que discusiones dentro del ámbito de la UNFCCC sobre la gestión de sus bosques podrían dañar su reputación en el escenario internacional.

En este primer período de análisis, Brasil utilizó varias tácticas y estrategias para tratar de evitar estos riesgos. Principalmente, sostenía que era un PED y que entonces no tenía responsabilidad por el problema: así, no debería tener un rol vinculante. Sostenía, junto a los otros países del Grupo de los 77 y China, que no era uno de los responsables históricos del cambio climático y que por esa razón no debía tener un rol vinculante en un acuerdo de clima. José Miguez, coordinador del cambio climático para el MCT, recordaba al embajador Antonio Dayrell Lima, el más alto representante de Itamaraty en la delegación brasileña entre 1995-1997, que asociaba la idea de que Brasil tuviese metas vinculantes con la siguiente analogía: los PD tuvieron una cena, comieron mucho, y después invitaron al Brasil a tomar un café con ellos. Al final, cuando tuvieron que pagar la cuenta, decidieron dividirla igualmente entre todos, incluyendo a Brasil (entrevista con Miguez, 2011).

En fin, Brasil se ubicaba bien dentro de los confines del Grupo de los 77 y China (ver las secciones III.1 e III.2) para protegerse de estos percibidos riesgos. Pero cuando hacía intervenciones en las negociaciones o daba sus discursos en la parte *high level* de las COP, también recurría a otros argumentos y tácticas para tratar de evitar situaciones inesperadas. Estos cuadraban bien con la posición de la coalición de los PED, pero lo distinguían a Brasil de los demás.

III.5.a.1 La soberanía

Una de las tácticas de los negociadores de Brasil de Itamaraty, fiel al discurso clásico de la política externa brasileña, consistía en encuadrar los problemas de la deforestación de sus bosques dentro de los asuntos internos del país. Brasil sostenía que como país soberano y miembro de las Naciones Unidas, los otros países miembros no tenían derecho a intervenir en los asuntos internos de Brasil y que deberían, de acuerdo con la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, respetar “*la obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados*” (UNGA, 1970). Este elemento tradicional de la política exterior brasileña de la preservación de la autonomía nacional y la no-intervención era muy perceptible en este

período y era un elemento importante en la formación de la posición brasileña (entrevista con Rebelo Fernandes, 2011)

“Se desprende que ninguna licencia para el aumento adicional de las emisiones de fósiles en países del Anexo I (los PD) resultaría de la protección de nuestros bosques, los cuales seguirán siendo perseguidos como un asunto de prioridad nacional.”

Ronaldo Mota Sardenberg, Ministro de Ciencia y Tecnología, COP 5, Bonn, 1999.

III.5.a.2 Dudas sobre la ciencia

El segundo argumento ponía de relieve la incertidumbre sobre el funcionamiento de los bosques con respecto a la emisión y absorción de CO₂, y se basaba en la conclusión de que era científicamente prematuro incorporar los bosques dentro de un tratado de clima cuando aun la ciencia no tenía certezas al respecto. El consejero científico de la delegación brasileña, Luis Gylvan Meira Filho, fue el miembro de la delegación que alertó a los negociadores brasileños sobre la posibilidad de este argumento. Se basaba en el hecho de que había gran incertidumbre en el mundo científico con respecto a la función de los bosques como sumideros y emisores de CO₂. Gylvan ponía de relieve dudas tales como: ¿los bosques realmente funcionan como sumideros?, ¿cuánto CO₂ emiten los bosques cuando están deforestados? No eran preguntas que tuvieran una respuesta clara.

Con respecto a la habilidad de absorción de los bosques, Brasil subrayaba que una inclusión descuidada de los bosques en un tratado podría resultar en una sobrestimación del valor de los sumideros, lo cual posiblemente resultaría en una subestimación de las acciones necesarias por parte de los PD. El país dudaba que se pudiera incluir los sumideros en un protocolo mientras existiesen tantas dudas al respecto. Si bien estos argumentos eran ciertos, su uso también podría haber tenido la intención de demorar y frustrar los intentos de otros países en incluir los bosques en un acuerdo vinculante.

“Esta cuestión (LULUCF) por sí sola puede fácilmente destruir el Protocolo de Kyoto si, por cualquier razón, la Conferencia de las Partes (COP) adoptara una decisión equivocada sobre cómo se da cuenta de la influencia del cambio de uso del suelo en la concentración atmosférica de gases de efecto invernadero.”

“¿Cuál es el impacto sobre el cambio climático de los cambios inducidos por humanos en los embalses y mecanismos de sumideros naturales?”

Ambos de José Israel Vargas, Ministro de Ciencia y Tecnología, SBSTA, 3 de noviembre, 1998.

III.5.a.3 No mencionar los bosques

Otra técnica que Brasil usaba en el primer período era la de tratar de evitar la asociación de Brasil y los bosques (entrevista con Correa do Lago, 2011). El método que utilizaba era el de simplemente no mencionar los bosques en ningún momento. El argumento se basaba en la idea de que los temas silviculturales del Brasil no deberían ser temas de discusión para las negociaciones del período porque era un PED. Como PED, no tendría reducción de emisiones vinculante a un protocolo, y entonces la mención de sus problemas internos no tendría lugar dentro de negociaciones para un tratado de la UNFCCC.

“Las emisiones de Brasil nunca fueron un punto de la negociación, no hubo ninguna intención de mencionar eso. Se convierte en un factor cuando se empieza a discutir las contribuciones que los países en desarrollo podrían hacer.”

Luiz Alberto Figueiredo Machado, Subsecretario-General del Medio Ambiente, Energía, Ciencia y Tecnología, Ministerio de Relaciones Externas, actual jefe de la delegación brasileña. Entrevista realizada el 11 de octubre de 2011 en Brasilia, Brasil.

Un análisis palabra por palabra de los discursos de Brasil en las partes *high level* de las conferencias de este período revela que no hay mención de los problemas internos de deforestación, ni hay mención de palabras vinculadas a los bosques. Es curioso observar que en los seis discursos oficiales entre 1997 y 2002, los oradores brasileños no dicen ni la palabra *Amazonas* ni la palabra *deforestación* ¡una sola vez! En 1998, el representante brasileño logra hablar de sumideros sin mencionar bosques, y en otro discurso específicamente sobre el LULUCF logra hablar de ese tema por cinco minutos sin mencionar las palabras *deforestación* o *Amazonas*. En la COP siguiente, en 1999, habla de bosques de Brasil sin mencionar *sumideros*, *Amazonas* o *deforestación*.

“No se podía hablar de emisiones hasta que se conoció el perfil de emisiones (que se reveló en) la Comunicación Nacional (de Brasil para la UNFCCC) en 2004.”

“(Entonces) en los 90, el problema de la deforestación simplemente no existía”

Ambos de José Israel Vargas, Ministro del Ministerio de Ciencia y Tecnología 1992-1999. Co-jefe de la delegación brasileña 1995-1999. Entrevista realizada el 24 de septiembre de 2011 en Belo Horizonte, Brasil.

Otra manera de evitar discusiones sobre el comportamiento nacional de los bosques era desistiendo de ser anfitrión de una reunión de clima. Como identifica Fabio Feldman, el Secretario ejecutivo del Fórum Brasileño de Cambio Climático 2002-2003 y miembro de la delegación brasileña 1998-2011:

“Brasil nunca tuvo una COP, ¡pero Argentina tuvo dos!”

Fabio Feldman, entrevista realizada por teléfono el 25 de octubre de 2011.

III.5.a.4 El cambio climático es un problema de uso de energía

Otra de las estrategias que Brasil usaba en este período era la de asociar el problema del cambio climático con el uso de energía. Sostenía Brasil que las emisiones venían del uso de energía, principalmente debido a la generación de electricidad y el transporte, y que para enfrentar este problema era necesario que los países se enfocaran en identificar cómo podrían cambiar sus perfiles nacionales de energía para reducir emisiones. Figuras importantes en este primer período, como los ministros Goldemberg e Israel Vargas, tenían fuerte experiencia en el campo de la energía y la asociación de desarrollo nacional con el uso y la generación de energía. El MRE también era consciente de temas energéticos debido a la crisis nacional de energía que empezó en Brasil a fines de los años 70 debido a la segunda crisis de petróleo.

Debido a esta crisis, durante los años 80 Brasil transformó su sector energético y dejó de depender de la importación de energía, asegurando con el proceso seguridad energética nacional. Como consecuencia pero sin intención, esta transformación ayudó a que Brasil lograra una de las matrices energéticas nacionales más limpias del mundo. Con la mayor parte de electricidad generada por plantas hidroeléctricas y el alto uso de biocombustibles en el sector del transporte, su matriz energética llegó a ser una muy baja en emisiones.

Así, al basar sus argumentos en la idea de que el cambio climático era un problema del uso de energía, Brasil no solamente evitaba las discusiones sobre la

gestión de sus bosques sino también se mostraba como un ejemplo para el mundo, sumando así puntos a favor de su reputación en el escenario internacional.

“Nuestra energía es muy limpia, con más del 90 por ciento de nuestra electricidad generada por plantas hidroeléctricas, y nuestra flota de autos que funciona con una mezcla de gasolina y alcohol fósil renovable.”

Ronaldo Mota Sardenberg, Ministro de Ciencia y Tecnología de Brasil, COP 5, Buenos Aires, 1999.

“Nos querían transformar en una especie de culpables, contrariamente a la evidencia de que éramos, y somos, el país que tiene el uso de la energía más sano.”

Ministro del Ministerio de Ciencia y Tecnología 1992-1999. Co-jefe de la delegación brasileña 1995-1999. Entrevista realizada el 24 de septiembre de 2011 en Belo Horizonte, Brasil.

“La respuesta (al cambio climático) implica un cambio en el paradigma de la tecnología que tenemos para la utilización de la energía. ¿Cómo podemos emitir menos al usar la energía? Tenemos que deshacernos de los combustibles fósiles.”

Everton Vieira Vargas, Ministerio de Relaciones Externas, Co-jefe de la delegación brasileña 2000-2004, entrevista realizada con el autor el 19 de octubre, 2011.

Es interesante notar que a diferencia de su estrategia con los bosques, con respecto a temas del uso de energía Brasil sí estaba dispuesto a hablar de asuntos internos. Valía la pena mencionar su matriz de energía limpia en las negociaciones porque era un ejemplo de cómo Brasil era un buen ciudadano global. Esta diferencia en las estrategias de Brasil parece indicar que el argumento de la soberanía era aplicado solo cuando le era necesario.

III.5.b Segundo Período 2003-2012

“De lejos, Brasil es el país que puede beneficiarse más de la transición a una economía baja en carbón. Porque nosotros tenemos el mayor potencial de energía hidroeléctrica del planeta, mayor potencial de energía de biomasa y mayor potencial de energía solar. Como se dice en Brasil, ¿eh?: ‘Dios tiene que ser brasileño’.”

Tasso Azevedo, Director General del Servicio Forestal Brasileño, Ministerio del Medio Ambiente. Entrevista realizada por teléfono el 26 de octubre, 2011.

En 2004 Brasil entrega su primer Comunicación Nacional de la UNFCCC, que incluye el perfil nacional de emisiones de GEI. A partir de ese momento es oficial que las emisiones debidas a LULUCF, o sea, principalmente las que son causadas por la deforestación, son las que predominan en el país.

El descubrimiento en 2005 de una reducción en la tasa anual de deforestación del Amazonas por primera vez desde que habían empezado a medir la deforestación en los 80 y nuevas reducciones en los años siguientes significaban para Brasil que sí era posible reducir las emisiones nacionales debido a la deforestación; incluso de forma importante y ejemplar para la comunidad internacional. El entendimiento de este asunto por parte de este país en cuanto a que se podía arrastrar ese grave problema resultó en un cambio radical en la posición de Brasil con respecto al LULUCF y un cambio en la posición brasileña en las negociaciones.

En este período, sin contar los recursos nacionales que tenían que ver directamente con el desarrollo nacional, el gran recurso interno que sigue influenciando la posición es el de los bosques nacionales. Pero al divulgarse el perfil nacional de emisiones por medio de la Comunicación Nacional, y la caída en la tasa anual de deforestación, Brasil está forzado a cambiar su posición con respecto a la del primer período. Además, a esta altura, las ideas del Amazonas como *pulmón del mundo* y los bosques como sumideros de CO₂ ya están casi completamente descartadas en el escenario internacional (entrevistas con Meira Filho, 2011; y Miguez, 2011), por lo que no pesan sobre la posición brasileña o sobre las negociaciones.

III.5.b.1 La soberanía

A comienzos del segundo período del análisis, la delegación brasileña, dirigida por la nueva ministra del medio ambiente, Marina Silva, da signos de que Brasil estaría dispuesto a considerar los bosques dentro de la Convención; y estaría dispuesto a recibir financiamiento para ayudar a remontar el problema interno. Además, Brasil empieza a identificar a los bosques como problemas globales que necesitan reconocimiento y ayuda internacional para lograr su conservación.

“El dinero es importante y los países pobres necesitan dinero para asegurar su desarrollo, para preservar el medio ambiente, para cuidar de sus bosques.”

Luis Inácio Lula da Silva, Presidente de la República de Brasil, 2009, COP 15, Copenhague.

Estos cambios en la posición brasileña representan un giro de 180 grados con respecto al primer período, cuando el énfasis estaba puesto en el concepto de los bosques como asunto interno y de gestión nacional. Ahora, en el segundo período, para Brasil los bosques llegan a tener importancia global.

“Para Brasil, a pesar de los progresos que hemos hecho, necesitamos asegurar ahora que estos resultados se vuelvan permanentes. Esto implica el reconocimiento por parte de la comunidad internacional de que la conservación del bosque tropical es importante para el equilibrio climático del planeta.”

Marina Silva, Ministra del Ministerio del Medio Ambiente de Brasil, COP 11, 2005.

Ahora hay una disponibilidad para aceptar participación internacional –con condiciones– en la lucha contra el problema interno. En lugar de basarse en los principios de la soberanía y la no intervención, en este período Brasil está dispuesto a aceptar participación (pero no intervención) internacional en el combate contra la deforestación de sus bosques. Brasil habla de la internacionalización de la conservación de los bosques y vincula programas de conservación y apoyo internacional con la necesidad de la transferencia de tecnología y financiamiento de los PD a los PED.

“La cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de la deforestación hoy en día es lo suficientemente alta como para que debamos abordar este problema e incluir (en la UNFCCC) mecanismos que apoyen su contención (...).”

Marina Silva, Ministra del Ministerio del Medio Ambiente de Brasil, COP 11, Montreal, 2005.

“Las transferencias de recursos pueden provenir simultáneamente de varios modelos. Uno de ellos debe ser un fondo público voluntario para la reducción de emisiones por deforestación, por degradación y para la conservación del medio ambiente. Este apoyo debe ser previsible, continuo y sustancial. Los ejemplos de Noruega y Alemania nos muestran que existen formas creativas, audaces e innovadoras para hacer frente a este problema (...).”

Carlos Minc, Ministro del Medio Ambiente de Brasil, COP 14, Poznan, 2008.

Sin embargo, con la introducción del fondo del Amazonas, un fondo de financiamiento internacional para ayudar a reducir la deforestación del Amazonas pero que está fuera del marco de la UNFCCC, los líderes brasileños se muestran cautos, enfatizando que esto no significa que habrá una dilución de la soberanía del país:

“Queremos que se respete la soberanía que tenemos sobre el territorio amazónico y las decisiones que se toman en esta región”

Luis Inácio Lula da Silva, Presidente de la República de Brasil, 1 de Agosto, 2008 (BBC, 2008).

“El Fondo es un vehículo mediante el cual los gobiernos extranjeros pueden ayudar a apoyar nuestras iniciativas sin ejercer ninguna influencia sobre nuestra política nacional. (...) No vamos a negociar la soberanía a cambio de dinero.”

Roberto Mangabeira Unger, Ministro de Asuntos Estratégicos, 1 de Agosto, 2008 (BBC, 2008).

De cualquier manera, aun sin una reducción de su soberanía, Brasil se muestra dispuesto a ser más transparente y más abierto con respecto a sus acciones internas. Se trata de un relajamiento de la vieja posición que sostenía sobre el principio de la no-intervención en los asuntos internos. Declara Celso Amorim:

“Brasil, por su parte, está dispuesto a mejorar sus políticas y programas para reducir las emisiones de una manera que es mensurable y verificable y abierta a revisión periódica, y universal. Invitamos a otros países en desarrollo en condiciones de hacerlo a seguirnos.”

Celso Amorim, Ministro de Relaciones Exteriores, COP 13, Bali, 2007.

De acuerdo con Amorim, el Presidente de la República admite:

“Es cierto que los países que dan dinero tienen el derecho de pedir transparencia”

Luis Inácio Lula da Silva, Presidente de la República de Brasil, COP 15, Copenhague, 2009.

III.5.b.2 Dudas sobre la ciencia

Otra pauta de la posición brasileña del primer período, la de enfatizar la incertidumbre técnica del LULUCF, pierde importancia con la aceptación de los bosques en el Protocolo de Kyoto. En el segundo período el cuestionamiento de la medida del LULUCF deja de ser parte de la posición brasileña. Es posible que se deba a la reducción en la tasa de deforestación del Amazonas: en esta instancia, un cuestionamiento de la ciencia y la medición de emisiones de CO₂ provenientes de los bosques significaría el cuestionamiento del propio éxito de Brasil. ¿Cómo Brasil podría disfrutar de una reducción importante en las emisiones debido a la deforestación, si al mismo tiempo sigue cuestionando la ciencia en la que se basa la medición de estas reducciones?

III.5.b.3 No mencionar los bosques

Pero el gran cambio en la posición brasileña con respecto a los recursos nacionales es el que se encuentra en la disposición de la delegación brasileña a hablar abiertamente de los bosques y los problemas asociados en las presentaciones *high level*. Mientras que en el primer período Brasil no mencionaba abiertamente el problema, evitando aun la referencia indirecta al tema, desde el primer discurso del segundo período se encuentran referencias directas a los bosques y a los problemas de la deforestación. Recuérdese que en el primer período casi ni se mencionaban las palabras *deforestación*, *Amazonas* o *bosques*, y ahora debe resaltarse el contenido del primer párrafo del primer discurso del segundo período, el cual marca la pauta para el resto de la etapa:

"Los problemas derivados de la deforestación y los incendios forestales en la Amazonía, verificados en los últimos años, no son sólo un problema ambiental. Tienen relevancia directa sobre nuestras posibilidades de desarrollo económico y tienen efecto particularmente perverso sobre las poblaciones más pobres de nuestro país. "

El discurso que sigue:

"Brasil ha decidido desde el comienzo de la administración de Lula da Silva hacer frente a este problema basándose en el fortalecimiento institucional del Plan Nacional de Desarrollo Forestal."

Ambas citas de Claudio Langone, Secretario-General, Ministerio del Medio Ambiente, COP 9, Milán, 2003.

Es evidente que hay un mensaje fundamentalmente diferente al del primer período en ese nuevo discurso: Brasil ya está dispuesto a confesar que tiene problemas internos vinculados a los temas de la Convención que son importantes para todo el mundo. Resulta interesante notar que ya desde el primer discurso del segundo período las palabras *deforestación*, *Amazonas* y *bosques* se usan frecuente y repetidamente en las presentaciones *high level* de las COP, marcando el gran contraste con el periodo anterior. Lo más interesante es observar que en los discursos de 2003 y 2004 el ponente brasileño del discurso *high level* menciona el tema aun cuando no hay una reducción en la deforestación del Amazonas, cuando el nivel de deforestación está más alto. De cualquier manera, la delegación brasileña no considera más esas palabras como tabú y su inclusión frecuente en los discursos significa un salto importante en la posición brasileña respecto de los bosques.

Más tarde, en 2004 cuando la tasa anual de deforestación del Amazonas empieza a caer, los bosques pasan a ser el tema más importante y más resaltado en los discursos de la delegación brasileña. Hay repetidas referencias al “éxito” de Brasil en reducir “voluntariamente” la deforestación y consecuentemente reducir sus propias emisiones en una magnitud importante. La posición brasileña empieza a basarse en la fuerza, el éxito y el ejemplo de sus acciones internas.

“Si muestras, con la credibilidad de tus posiciones, (...) que estás haciendo todo lo posible para reducir tus emisiones en esa área (de la deforestación). ¿Por qué no convencer a otras personas que ellas (también) deberían hacer su mejor (esfuerzo)?”

Luiz Alberto Figueiredo Machado, Subsecretario-General del Medio Ambiente, Energía, Ciencia y Tecnología, Ministerio de Relaciones Externas, y jefe actual de la delegación brasileña. Entrevista realizada el 11 de octubre de 2011, en Brasilia, Brasil.

“La caída en la tasa de la deforestación de Brasil es una muestra de que el compromiso brasileño con la reducción de las emisiones está en proceso de marcha”

Marina Silva, Ministra del Ministerio del Medio Ambiente de Brasil, COP 11, 2005.

“Esta reducción de las emisiones derivadas de la deforestación en Brasil en los últimos cinco años es la mayor contribución a nivel mundial para la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero.”

Izabella Mónica Teixeira, Ministra del Medio Ambiente de Brasil, COP 16, Cancún, 2010.

Mientras sostenemos que la disponibilidad de Brasil para hablar abiertamente de este problema se debería a un cambio en el gobierno o a la caída en la tasa de deforestación, otra interpretación de este giro es que se debe a lo que fue descubierto en el primer informe Comunicación Nacional de Brasil para la UNFCCC (entrevista con Vargas, 2011).

III.5.a.4 El cambio climático es un problema de uso de energía

Con la reducción de la deforestación nacional y la mayor inclusión de los bosques dentro de la Convención, Brasil también deja de interpretar el problema del cambio climático como un problema de uso de energía. Pues si la gestión de los bosques ha dejado de ser una negativa y ahora podría ser una positiva –ejemplo de los esfuerzos nacionales de acción contra el cambio climático–, entonces es necesario reconocer que el cambio climático no solamente era un problema de uso de energía. Al mismo tiempo, Brasil no deja de poner de relieve su matriz de energía nacional limpia y de bajas emisiones de GEI.

“Creo que nuestra posición moral principal era la de la matriz energética.”

Luis Manuel Rebelo Fernandes, Secretario General del Ministerio de Ciencia y Tecnología de Brasil de 2005 a 2006. Co-jefe de la delegación brasileña de 2005 a 2006. Entrevista realizada el 28 de septiembre de 2011, en Rio de Janeiro, Brasil.

“Tenemos una matriz energética limpia y renovable basada en la energía hidroeléctrica. Reducimos la deforestación en un 60% en cuatro años y queremos aumentar nuestros esfuerzos, con un nuevo plan nacional sobre el cambio climático y el Fondo Amazonía.”

Carlos Minc, Ministro del Medio Ambiente, 2008, COP 14, Poznan.

Ahora, si bien puede aceptar que el cambio climático también se debe al LULUCF, Brasil quiere reforzar y enfatizar que su éxito en la reducción de la deforestación es el resultado de acciones internas difíciles y costosas; acciones que son igualmente tan difíciles como las que los PD deberían tomar para reducir sus emisiones:

“También debemos considerar que el cambio de los patrones de uso de los bosques es por lo menos tan difícil como cambiar los patrones del mundo desarrollado en su uso no sostenible de los recursos.”

Luis Rebelo Fernandes, Secretario General del Ministerio de Ciencia y Tecnología, COP 12, Nairobi, 2006.

“El cambio de los patrones de uso de los bosques es por lo menos tan difícil como la reducción de emisiones industriales en el mundo desarrollado; sin embargo, (esto último) es un reto que debe enfrentarse”.

Celso Amorim, Ministro de Relaciones Exteriores, COP 13, Bali, 2007.

III.5.c Resumen

En el análisis de cómo los recursos nacionales afectan la posición de Brasil en las negociaciones sobre clima, consideramos principalmente el recurso nacional que contribuye a la mayoría de las emisiones nacionales de GEI y tiene una fuerte influencia en la posición del país: el Amazonas y la deforestación de este. En síntesis, la reducción de la tasa de deforestación de este bosque, que ocurre por primera vez en 2004 y sigue ocurriendo después, resulta un cambio fundamental en la posición brasileña.

En el primer período Brasil se preocupa por la alta y creciente tasa de deforestación del Amazonas y teme la internacionalización del Amazonas en nombre de una acción internacional contra el cambio climático. Teme que la inclusión del LULUCF en un protocolo y su gestión ineficaz de ese bosque podrían resultar en una pérdida de control soberano del Amazonas. Brasil utiliza tres estrategias o técnicas para evitar que esto pueda pasar. Primero, usa el principio de la soberanía de los países y la no-intervención en asuntos internos para evitar y rechazar atención sobre la gestión de sus bosques. Segundo, pone de relieve la incertidumbre de la ciencia con respecto a las emisiones de CO₂ debido a la deforestación de los bosques y la capacidad de los bosques de absorber CO₂. Tercero, decide no mencionar el tema de los bosques nacionales: como la gestión de estos es un tema nacional de un PED, no debería ser de importancia en negociaciones donde los PED no tendrían reducciones vinculantes. Finalmente, basa su interpretación del problema de cambio climático en un problema de uso de energía.

En el segundo período, la tasa de deforestación del Amazonas empieza a caer y sigue cayendo, y Brasil no teme más la inclusión del LULUCF dentro de un protocolo. A la vez, la idea de los bosques como grandes sumideros de CO₂ está casi completamente descartada por el mundo científico y entonces también por los negociadores. En este período, la posición de Brasil es positiva y hasta promotora de la inclusión de los bosques dentro de las negociaciones. Con respecto a las cuatro estrategias o técnicas que Brasil utilizaba en el primer período para protegerse, ahora utiliza éstas para reforzar su posición quizás favorable. Primero, Brasil cambia su posición al afirmar que la conservación de los bosques es un tema y problema internacional y no sólo de un país soberano. Más aún, está dispuesto a aceptar ayuda –con condiciones– para remontar el problema. Segundo, deja de cuestionar a la ciencia en cuanto al problema de la deforestación de los bosques: ahora un cuestionamiento de la ciencia significaría el cuestionamiento de la magnitud de su propio éxito. Tercero, menciona el tema frecuentemente y cuando puede, porque ahora la reducción de emisiones nacionales es un ejemplo de acciones internas positivas y prometedoras. Cuarto y último, deja de percibir el problema del cambio climático como un problema del uso de energía y ahora sostiene que el cambio climático también se debe a la deforestación de los bosques. De este modo, con las grandes reducciones nacionales de la tasa de deforestación, Brasil sostiene que está haciendo más de lo que le correspondería en la acción internacional contra el cambio climático.

IV DISCUSIÓN

En este capítulo vamos a responder las preguntas que identificamos en el primer capítulo de la tesis, con el objetivo de afirmar o refutar la hipótesis presentada que sostiene que la posición brasileña en las negociaciones sobre clima cambió debido al cambio del gobierno brasileño en 2003.

IV.1 La primera y la segunda pregunta

¿Cambió la posición oficial de Brasil con respecto al tema del cambio climático desde que el país necesitó tener tal posición? Si cambió, ¿cuándo?

“Nosotros sentimos que sí; los países en vías de desarrollo podrían y deberían ampliar las posibilidades de sus esfuerzos, y en nuestro caso el candidato natural era el de los bosques.”

Luiz Alberto Figueiredo Machado, Subsecretario General del Medio Ambiente, Energía, Ciencia y Tecnología, Ministerio de Relaciones Externas, y actual jefe de la delegación brasileña. Entrevista realizada el 11 de octubre de 2011, en Brasilia, Brasil.

Un resultado claro del análisis es que, definitivamente, la posición brasileña cambió: se pueden identificar dos posiciones distintas desde el comienzo de las negociaciones. Nuestro análisis reveló que claramente hubo cambios en los determinantes de la política exterior brasileña con respecto al cambio climático, ambos en relación a factores de naturaleza externa e interna al país. Sin duda, el conjunto de estos nuevos elementos generó un cambio definitivo en la posición brasileña.

Con respecto a los factores externos de análisis –la composición del sistema internacional y la política de poder– ambos factores mutaron durante el período de las conferencias sobre clima (1995–2012) y tuvieron el rol de empujar al Brasil a una posición nueva. Los cambios en estos factores significaban oportunidades y deberes para Brasil, al igual que para los otros grandes PED. Por un lado, Brasil se daba cuenta de que podía ejercer más influencia sobre otros países y veía que tenía la oportunidad de ser un líder en el escenario internacional. Por otro lado, su creciente economía y el rápido desarrollo de ésta, además de las emisiones debido a la deforestación, significaban que Brasil ya era un gran emisor; cada vez más un país que compartía una parte importante de la responsabilidad en el cambio climático. Estos cambios en el sistema internacional y en el

balance de poder forzaron a Brasil a buscar otra coalición dentro de las negociaciones ya que se hacía evidente que la gran coalición del Grupo de los 77 y China no respondía a sus necesidades. El país encontró un nuevo santuario en la coalición de los países BASIC, coalición formada por otros PED de grandes economías y de creciente poder internacional. Esta coalición aparentemente se sitúa dentro del Grupo de los 77 y China, pero cada vez es más claro que sus intereses se diferencian significativamente de otros PED del Grupo de los 77 y China, especialmente de los países menos desarrollados y los pequeños estados insulares en desarrollo.

Es difícil establecer cuándo estos cambios afectaron la posición de Brasil porque los cambios en estos factores fueron lentos y suaves; no hubo un momento de cambio abrupto en estos elementos. Sin embargo, se sostiene que estos factores formalizaron una modificación en la posición brasileña en 2007 cuando, dentro de las negociaciones, los países establecieron el Plan de Acción de Bali en la COP 13. Con este plan de acción se aceptaron dos vías de negociaciones dentro de la UNFCCC: la vía del Protocolo de Kyoto, que se basaba en la división histórica entre los PD y los PED, donde los PD eran los responsables del cambio climático y tomarían acción para reducir sus emisiones; y la vía del *Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención (AWG-LCA)*, donde los países iban a discutir posibles planes de acción con más responsabilidad para los PED. Esta formalización de los cambios de naturaleza externa forzó a Brasil a cambiar su posición, porque el país se daba cuenta de que el balance de la responsabilidad en el cambio climático había cambiado conjuntamente con los cambios en el sistema internacional: ahora los PD no eran vistos como los únicos responsables. También otros países, particularmente los grandes PED de la coalición BASIC, como China, la India, Sud África y Brasil, eran llamados a tomar más responsabilidad en el creciente problema.

A lo largo de los años Brasil también responde y reacciona a estímulos internos que, igual que los factores externos, afectan y modifican la posición del país en las negociaciones. Por un lado, cambios en los líderes internos afectan decisivamente la posición brasileña. Con su ascenso al poder en 2003, Lula nombra ministros cuya orientación significa que Brasil tomará otro camino en las negociaciones a partir de ese año. Por un lado, hay el nombramiento de Marina Silva como Ministra de Medio Ambiente, que quiere que Brasil se vuelva más proactivo con respecto a lo ambiental. En el comienzo de su mandato es posible que Silva no tuviera un fuerte interés en el tema del cambio climático, pero ella entendía que podía usar las negociaciones sobre clima

para lograr un cambio en la gestión del Amazonas, donde había demostrado una manifiesta inclinación a defender los derechos de los habitantes originarios y la biodiversidad de la zona; allí residía su apoyo y perfil político más alto. Por otro lado, paralelamente al nombramiento de Marina Silva, Lula anunció que el Ministro de Ciencia y Tecnología iba a ser Roberto Amaral, que no pertenecía al Partido dos Trabalhadores y no tenía fuerte interés en el tema del cambio climático. Y esto significó el principio del fin para la hasta entonces fuerte participación del MCT en las negociaciones. El cambio fue inmediato, si bien al principio fue más simbólico que sustancial: en la COP 9 de Milán en 2003, el jefe de la delegación fue el Secretario General del MMA, y no el Ministro del MCT como había sido para todas las COP hasta entonces.

Los cambios en los líderes internos no afectaron la posición brasileña de manera sustancial hasta algunos años después. Se debe la demora a dos razones: primero, las negociaciones de la UNFCCC de los primeros años de Lula (2003–2005) eran de poco peso y no precisaban de una posición fuerte o nueva: el Protocolo de Kyoto ya estaba acordado y los países esperaban su ratificación. Segundo, mientras el líder de la delegación cambió en 2003, la composición y las ideas de la delegación brasileña no lo hicieron hasta más tarde; el cambio en el personal de la delegación era un proceso más lento. Por un lado, la participación del MRE quedaba sin alteración; los negociadores seguían siendo los diplomáticos. Por otro lado, el reemplazo de los funcionarios del MCT con los del MMA era un proceso gradual y fragmentado, efectuado con altas tensiones. Pero durante este período, poco a poco la representación de la delegación brasileña se inclinaba a favor del MMA.

Esta nueva posición se consagró en 2009, y el rol del nuevo Ministro de MMA, Carlos Minc, fue fundamental para consolidarla. Con el anuncio en 2009 de *A Política Nacional de Mudanças Climáticas*, el plan de las reducciones nacionales de emisiones de GEI, el cambio en este factor está institucionalizado en el cuadro constitucional del Estado. Brasil ahora no puede volver para atrás.

Con respecto a otro factor interno, el conjunto de los elementos históricos y culturales, el análisis no mostró una variación significativa. Por más que hubo un cambio en la posición brasileña, se puede observar que los factores históricos y culturales mantienen una coherencia y consistencia desde la primera a la última conferencia analizada. Itamaraty, de acuerdo con su interpretación del comportamiento histórico de Brasil en el exterior, cree que el país tiene que mostrar que es un actor importante en el

escenario mundial, y con los cambios en el sistema internacional Brasil es aun más entusiasta en sus intentos de mostrar su importancia. El objetivo último es siempre el de lograr un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Finalmente, el análisis del factor interno de los recursos reveló que este experimentó un giro fundamental que claramente impactó en la posición de Brasil. La reducción en la tasa anual de la deforestación del Amazonas a partir del año 2004 tuvo un efecto de primer orden sobre la posición brasileña. En las negociaciones sobre emisiones de GEI, el Amazonas es central porque la deforestación representa más de un 60 por ciento de sus emisiones nacionales de GEI.²⁰ La identificación de que la deforestación se estaba reduciendo tuvo doble significado para la delegación. Primero, Brasil, con la reducción en la deforestación, de repente descubrió que estaba reduciendo sus emisiones nacionales. Esto significaba que ya era uno de los únicos países en las negociaciones que actualmente estaba *reduciendo* sus emisiones netas anuales. Segundo, al conocer que la deforestación se estaba reduciendo, Brasil se dio cuenta de que su gran debilidad nacional con respecto a las negociaciones estaba desapareciendo; las grandes preocupaciones que históricamente había tenido respecto a la Amazonia estaban disipándose; la idea de la internacionalización de la selva tropical más importante del mundo en nombre de un acuerdo de clima ya no era una posible realidad.

Con esta nueva situación, el cambio de la actuación de Brasil es llamativo. A partir de 2004, Brasil empezó a reconocer abiertamente el problema nacional de la deforestación del Amazonas. El país hasta declaró que estaba dispuesto a aceptar ayuda para enfrentar el problema nacional de la deforestación del Amazonas y, además, que tendría que ser transparente en la gestión de esta ayuda. Este es un cambio enorme con respecto a la posición brasileña en los 90 cuando Brasil señalaba que los problemas internos de la gestión de sus bosques eran asuntos internos y nacionales, temas que no deberían ser indagados o cuestionados por otros países.

El conjunto de los análisis de los diferentes factores externos e internos revela que Brasil ha tenido dos distintas posiciones en las negociaciones sobre clima hasta el presente. Está el Brasil desde 1995 hasta aproximadamente los mediados de la década de 2000, que se ubica ideológicamente con la coalición del Grupo de los 77 y China y teme a la mención de los bosques. En esta posición Brasil, debido a sus problemas

²⁰ Véase la sección II por la composición de las emisiones nacionales de Brasil.

internos, pero con argumentos basados en la responsabilidad histórica y el respeto por la soberanía, intenta asegurar que su participación en un acuerdo de clima fuera mínima, en línea con su interpretación del principio de la responsabilidad común pero diferenciada. Su participación en las negociaciones es activa pero acotada, y eleva su voz solo cuando cree necesario, cuando hay un tema que podría afectarle. Su participación es defensiva, porque intenta bloquear cualquier acción vinculada a los bosques y cualquier acción que involucrara a los PED. En fin, es una posición *defensiva pero activa*.

La segunda posición de Brasil es la actual, que aparece a mediados de 2000: un Brasil cautelosamente proactivo en las negociaciones. La diferencia abismal con respecto al primer período es que la posibilidad de metas de reducciones cuantificables y vinculantes en un acuerdo de clima de la UNFCCC no tanto preocuparía al país. La verdad es que mientras la tasa de deforestación disminuye, Brasil puede reducir sus emisiones de GEI casi como ningún otro país del mundo. Y este hecho y su difusión le permiten al país ser proactivo en las negociaciones, porque el país se presenta como Parte en la Convención ejemplar, ciudadano ejemplar de la comunidad internacional. El Itamaraty y el presidente Lula veían que la proactividad en ese escenario podría mostrar a Brasil como un país de importancia en el escenario internacional y esperaban que esta actuación pudiera ayudar al país en sus aspiraciones de lograr un rol prominente en los asuntos globales, consagrado con un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Pero la nueva posición de Brasil en las negociaciones sobre clima también es cautelosa, porque Brasil está restringido por la posición más defensiva de la coalición BASIC. La BASIC es de suma importancia para el país y Brasil prioriza el fortalecimiento de sus vínculos y relaciones con los otros países de la coalición. Sabe que la importancia de la BASIC va más allá de las negociaciones sobre clima y que esta coalición es fundamental para consagrar la posición de Brasil en el nuevo orden mundial. También sabe que los otros países BASIC tienen grandes problemas para reducir sus emisiones nacionales de GEI, al contrario del caso de Brasil que actualmente está reduciendo las suyas. Al final de cuentas, la relación con el BASIC es mucho más importante que la posibilidad de mostrarse como un ciudadano ejemplar en negociaciones sobre clima, y de este modo Brasil se ve obligado a tomar una posición más defensiva, una posición desde la cual los otros países miembros pueden defenderse.

Es suma, la posición actual es una posición claramente afectada por los impulsos y estímulos internos y externos. Los internos empujan al país a una posición de vanguardia en las negociaciones, porque los líderes internos y la disminución de la deforestación empujan al país a considerar, y quizás a realizar, sus nuevas posibilidades en el escenario internacional. Pero los estímulos externos fuerzan al país a aceptar las realidades del escenario internacional. Al actuar independientemente en las negociaciones sobre clima no va a lograr lo que quiere, y lo que quiere va más allá de estas negociaciones. Los países BASIC son fundamentales para su futuro, o por lo menos Brasil así lo piensa. Al considerar este escenario, se puede llamar a la nueva posición brasileña *cautelosamente proactiva*, porque el país entiende que ser demasiado proactivo dañaría o terminaría afectando sus relaciones con los otros BASIC.

Si está claro que hubo un cambio fundamental en la posición brasileña, no está claro en qué año el cambio ocurrió: no parece que haya un año que marque exactamente el punto de partida desde el cual Brasil establece un giro hacia la nueva posición. Lo que esta sección ha mostrado es que hay varios años que son puntos de inflexión. Primero, en el año 2003, año en el cual el país experimenta el cambio de gobierno nacional. Después, en el año 2004, que es cuando la tasa de deforestación empieza a caer y Brasil percibe que su gran debilidad interna está desapareciendo. Más tarde en el año 2007, cuando los países acuerdan el Plan de Acción de Bali y Brasil se da cuenta de la necesidad de cambiar su posición debido a impulsos externos. Finalmente, en el año 2009, cuando el país anuncia su *Política Nacional de Mudanças Climáticas* que concreta la nueva posición de Brasil. En consecuencia, podemos apuntar que el cambio ocurre durante el período comprendido entre 2003 y 2009.

Pero si tratamos de establecer el año más adecuado para demarcar el cambio en la posición brasileña, realmente debemos intentar determinar cuál de los factores, o combinación de estos, es el que determinó el cambio en la posición. Esto es lo que abordaremos en la siguiente sección, donde intentaremos responder a la tercera y la cuarta pregunta que identificamos en el primer capítulo.

IV.2 La tercera y la cuarta pregunta

Si hubo un cambio en la posición, ¿se debe a un cambio en el partido político y al presidente electo en 2003? Si no se debiera al partido político y al presidente, ¿a qué se debería?

Estas preguntas tienen el objetivo de identificar cuál de los factores es el más decisivo en el cambio de la posición brasileña; sin embargo, se debe reconocer que el mismo no es debido solamente a un factor sino a una combinación de ellos, como observamos anteriormente. Hubo modificaciones en los factores externos e internos, y su conjunto modificó la posición de Brasil en las negociaciones. De todos modos, esta sección intentará un análisis más detallado de la importancia relativa de cada uno de los factores, para identificar un factor fundamental o de efecto catalítico que haya impulsado al país hacia su nueva posición.

Para comenzar, se descartarán los factores externos debido a que estos afectan a todos los países. Es cierto que estos factores pueden afectar a cada país en magnitud diferente y es posible que los países BASIC sean los más afectados por las razones que apuntamos anteriormente (ver III.1 y III.2). Pero lo fundamental es que estos cambios no afectan a Brasil únicamente. Asimismo, como la hipótesis se enfoca en la importancia de un factor interno, vamos a dedicarnos a considerar a la importancia relativa de los factores internos. De los tres analizados, ya se identificó que no hubo un cambio notable en el factor de los elementos históricos y culturales. Entonces, el objetivo aquí es determinar si el factor de los actores internos o el de los recursos internos es el más decisivo en el cambio en la posición de Brasil.

En primer lugar, sobre la base del análisis extensivo que hemos hecho hasta ahora, sostenemos que sin la reducción en la tasa de deforestación y la consiguiente modificación en el factor de los recursos internos no hubiese habido tan fuerte cambio en la posición brasileña. Si la deforestación hubiese seguido aumentando, sostenemos que Brasil no habría podido cambiar su posición tanto como lo hizo. Las negociaciones sobre clima tratan de la reducción de las emisiones de gases que causan el cambio climático, y en el caso de Brasil la mayoría de sus emisiones vienen de la deforestación. Con la reducción de la tasa anual de esta, la posición del país es otra.

En caso de que la deforestación hubiera seguido en ascenso, los líderes internos, independientemente de su afiliación política a la izquierda o la derecha, no habrían podido cambiar tan significativamente la posición del país en las negociaciones. Con emisiones nacionales crecientes, se sostiene que Brasil hubiese estado forzado a tomar una posición aún más de acuerdo con la posición de la BASIC, simpatizante con estos otros PED de economías grandes que aún no encuentran una manera de reducir sus

emisiones de GEI. La situación de Brasil habría podido ser un caso parecido al de estos países.

Ahora bien, si la constante reducción de la tasa anual de deforestación²¹ se debiese a acciones hechas por el gobierno de Lula, entonces se podría sostener que es el factor de los líderes internos, específicamente el cambio del gobierno en 2003, el decisivo en la modificación de la posición brasileña en las negociaciones sobre clima. Basándonos en esta afirmación, vale la pena investigar un poco más la relación entre el gobierno de Lula y la reducción en la deforestación del Amazonas, donde ocurre la mayor parte de la deforestación nacional. Una revisión bibliográfica revela que las causas de la reducción en la deforestación del Amazonas son complejas y pueden deberse a una multiplicidad de razones, incluyendo:

- El aumento de la capacidad institucional del Estado (Fearnside, 2006; Banerjee et. al., 2009; Viola, 2010; Assunção et. al., 2011);
- La implementación de leyes nacionales y estatales (Fearnside, 2006; Banerjee et. al., 2009; Nepstad et. al., 2009; Viola, 2010; Assunção et. al., 2011);
- La creación o extensión de áreas protegidas por el Estado (Banerjee et. al., 2009; Nepstad et. al., 2009; Viola, 2010);
- La actuación de grandes organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales en la concientización de la opinión pública (Nepstad et. al., 2009; Viola, 2010);
- La cooperación de varios estados domésticos del Amazonas con el gobierno federal para controlar de la deforestación (Fearnside, 2006; Viola, 2010; Assunção et. al., 2011);
- Períodos de declinación en los precios de la soja y la carne (Nepstad et. al., 2009; Viola, 2010; Assunção et. al., 2011);
- La revisión de políticas federales asociadas con crédito para latifundistas (Nepstad et. al., 2009, Assunção et. al., 2011);
- El valor del cambio de la moneda nacional y su efecto sobre la demanda externa para productos nacionales (Assunção et. al., 2011).

²¹ Remitirse a la tabla II.2 para ver las tasas oficiales de deforestación del Amazonas.

Al observar estas razones podemos notar que muchas están vinculadas a decisiones y acciones efectuadas por el gobierno federal. Particularmente Assunção et. al. en *A Queda do Desmatamento na Amazônia Brasileira: Preços ou Políticas?* (Assunção et. al., 2011) subrayan dos puntos de inflexión en las políticas de conservación que podrían haber favorecido al control y a la prevención de la deforestación.

El primer punto de inflexión es en el año 2004, cuando el gobierno lanza el *Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal* que presenta: “un conjunto de acciones estratégicas, consideradas prioritarias por su relevancia para la contención de la deforestación de la Amazonia Legal, tanto como para hacer viables estrategias alternativas de protección y uso sostenible del bosque.” (Brasil, 2004). Assunção et. al. sostienen que las acciones estratégicas de esta política fueron implementadas en un esfuerzo colaborativo entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados amazónicos, permitiendo una monitorización efectiva de la región y la ejecución activa de las leyes federales y estatales (Assunção et. al., 2011, pp. 2). Esta es una afirmación apoyada por Banerjee et. al. (2009) que afirma que las “reducciones en deforestación (...) señalan que este plan puede estar contribuyendo a mejoramientos en la monitorización y aplicación.” El segundo punto de inflexión es el año 2008, cuando la *Portaria 28 do Ministério do Meio Ambiente* “priorizó hasta treinta y seis municipios que requerían medidas urgentes para prevenir, controlar y combatir la deforestación ilegal” (Assunção et. al., 2011, pp. 3). Debido a este decreto, la atención estaba puesta de manera particular e individualizada en las áreas con las tasas de deforestación más preocupantes.

La idea de que las políticas federales y la colaboración entre el gobierno nacional y los gobiernos de los estados amazónicos han contribuido a reducir la deforestación del Amazonas también es compartida por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, que en su *Emissions Gap Report 2012* (PNUMA, 2012) sostiene que las “políticas públicas contribuyeron significativamente a esta reducción (en la deforestación del Amazonas)” (PNUMA, 2012, pp. 41). El informe señala que hasta la mitad de la reducción en deforestación entre 2006 y 2009 puede deberse a estas políticas (PNUMA, 2012, pp. 41). La otra mitad puede deberse a caídas en los precios de la soja y la carne (PNUMA, 2012, pp. 41, Assunção et. al., 2011, pp. 3), a cambios en las políticas de crédito rural (Assunção et. al., 2013, pp. 1) y a una combinación de las otras razones mencionadas anteriormente.

Si bien el objetivo de este trabajo no es determinar conclusivamente las causas de la reducción en la deforestación del Amazonas, la revisión bibliográfica y el corto análisis hecho al respecto han mostrado indudablemente que las políticas y acciones del gobierno de Lula han tenido un rol fundamental en esta reducción. En base a esto, la conclusión a la cual llegamos es que el cambio en el factor de los recursos internos es debido y dependiente del cambio en el factor de los líderes internos. De acuerdo con esta afirmación, se sostiene que el factor decisivo del cambio en la posición brasileña es el de los líderes internos.

IV.3 Las negociaciones en dos niveles

A pesar de que es interesante ponderar cuál de los factores es más relevante, en última instancia estas deliberaciones son puramente especulativas. La posición de Brasil cambió debido a una combinación de factores internos y externos y este hecho muestra la importancia de la teoría de Putnam sobre las negociaciones y relaciones internacionales. Las negociaciones en dos niveles están siempre presentes en el comportamiento de Brasil y la formación de su posición; la posición tomada constantemente depende de las negociaciones en las mesas externas e internas.

A nivel externo, hay distintas negociaciones ocurriendo a la vez. Se encuentran las negociaciones entre Brasil y los otros países BASIC; aquellas entre la BASIC y los otros países de la coalición del Grupo de los 77 y China; las que se establecen entre la BASIC y los PD; las que se establecen entre el Grupo de los 77 y China y los PD, etcétera. A nivel interno, están las negociaciones entre los tomadores de decisiones, y las negociaciones entre éstos y las otras partes internas que quieren influir en la toma de decisiones. También suceden negociaciones entre los diferentes ministerios, entre Itamaraty, el MMA y el MCT; negociaciones que a veces también incluyen al presidente. Además, están aquellas que ocurren entre el gobierno y sus bases, las organizaciones no-gubernamentales, los grupos del sector privado, etcétera.

Es interesante notar que la teoría de Putnam tiene más poder explicativo para la posición brasileña de la actualidad que para la de los 90. En aquella década las negociaciones internas eran mínimas (porque había una armonización de posiciones entre Itamaraty y el MCT), y entonces no había tantas negociaciones sobre la mesa interna. Esto es distinto en la década del 2000, cuando las negociaciones en ambos niveles (interno y externo) han sido importantes y fuertes. Es aquí que la teoría de los dos

niveles realmente nos ayuda a entender la complejidad de la formulación en la posición brasileña.

En el caso de Brasil, se puede considerar que la culminación de las negociaciones en ambos niveles es el momento en que el país anunció *A Política Nacional de Mudanças Climáticas* en 2009, porque fue un momento de grandes debates y discusiones internas y externas. A nivel interno había fuertes discusiones entre los tomadores de decisiones, como ya elaboramos en detalle anteriormente. Al mismo tiempo, sin duda también había fuertes y tensas negociaciones entre Brasil y los otros países de BASIC. Brasil habría tenido que asegurar a los otros BASIC, en el nivel más alto, que su decisión era una decisión doméstica de naturaleza voluntaria, sin conexión ninguna con las negociaciones de la UNFCCC.

IV.4 Contestación de la hipótesis

La discusión emprendida en este capítulo tuvo el objetivo último de ayudar a aprobar o refutar la hipótesis elaborada al inicio de la tesis:

Existe un cambio en la posición negociadora de Brasil en las conferencias de clima de la UNFCCC y éste se debe al cambio de gobierno en 2003.

Si se tiene en cuenta el análisis de la tesis y las discusiones de los resultados, queda claro que el cambio en la posición negociadora de Brasil se debe a una combinación de factores, de naturaleza interna y externa. Sin embargo, el cambio en el gobierno en 2003 fue fundamental para catalizar el cambio importante en la posición brasileña, debido a dos razones principales. Primero, el nuevo gobierno tuvo un rol importante en la reducción de la deforestación del Amazonas, fuente principal de las emisiones de GEI del país. Segundo, los líderes del nuevo gobierno efectuaron un cambio en el comportamiento del país en materia de negociaciones, debido a las ideologías de los nuevos líderes y a la composición y al balance de poder entre ellos. De este modo, sostenemos que *el cambio en la posición brasileña sí se debe al cambio de gobierno en 2003.*

CONCLUSIÓN

La vigésima primera sesión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, a celebrarse en París en 2015, tiene la posibilidad de ser uno de los eventos más importantes del siglo veintiuno. Con el recuerdo de la fracasada conferencia de Copenhague de 2009 aun presente en sus mentes, los países van a juntarse para acordar un nuevo tratado de acción contra el cambio climático, donde todos los países tendrán un rol vinculante y mensurable. El tiempo se está acabando para controlar el cambio climático a un nivel que no tenga efectos peligrosos para la vida humana; los países tendrán que ser ambiciosos, valientes y humildes en esta conferencia para lograr y crear algo que logre cumplir con las necesidades. Tendrán que ser así porque los resultados de las conferencias recientes revelan que los países están lejos de tener el nivel de ambición o el espíritu de colaboración que necesitarán tener en 2015 para llegar a un acuerdo que realmente aborde los problemas del cambio climático.

La falta del entendimiento de la posición del otro es el elemento fundamental en las deficiencias de las negociaciones actuales. Como identificamos en la introducción, la falta de información muchas veces explica por qué las partes negociadoras no logran un resultado óptimo de Pareto. En las negociaciones sobre clima, esto tiene que ser abordado de manera urgente. Los países necesitan saber más sobre la posición del otro, porque necesitan saber de forma urgente cómo lograr resultados más fructíferos.

Al identificar esta carencia, esta tesis ha intentado abordar, en un pequeño paso, la falta de información sobre la posición de un país importante en las negociaciones. Ha tratado de informar a sus lectores acerca de la composición de la posición de Brasil para ayudar a otros a entender cómo están formadas las posiciones de los países y cuáles son los ingredientes fundamentales en las composiciones de estas. De este modo, se ve la relevancia e importancia de estudios sobre otros países, especialmente los grandes emisores como la China, la India o los Estados Unidos, para ayudar a contrarrestar la carencia de información sobre los negociadores. Quizás esta tesis se podría expandir incluyendo estudios sobre otros países para crear un manual o *dossier* de posiciones para los negociadores de las conferencias de las UNFCCC.

De modo específico, esta tesis se ha enfocado en la posición de Brasil para determinar (1) si esta ha cambiado y (2) cuáles son las razones para el cambio en el caso

de que haya ocurrido. La tesis ha revelado que la posición de Brasil en las conferencias sobre clima cambió de una posición defensiva a otra cautelosamente positiva. Antes de todo, la tesis ha mostrado que la posición de un país en estas negociaciones está formada e influenciada por varios factores externos e internos al país y también por la naturaleza intrínseca de la negociación multilateral: negociaciones que se dan simultáneamente entre las partes internas y externas al país.

Factores externos a Brasil indudablemente forzaron al país a modificar su posición. Los cambios en las composiciones de las emisiones globales y en el balance de poder mundial resultaron en cambios en las perspectivas y en el contenido de las negociaciones. A partir del año 2007 ha habido dos vías de negociación y una de estas se enfoca sobre una acción más fuerte por parte de los grandes países en desarrollo. Brasil no tuvo otra opción que modificar su posición para alinearse con los temas de las nuevas negociaciones. Los cambios en el balance de poder global resultaron en la creación de la coalición BASIC, y esta llegó a ser de suma importancia para el país, aun si como socio tuviese que ser más defensivo y menos proactivo en las negociaciones.

No obstante, son los cambios en los factores internos los que más influyeron en el cambio de la posición brasileña. Principalmente es el cambio en el factor de los recursos nacionales el que efectúa una mudanza en la posición para siempre: la tasa anual de deforestación del Amazonas empieza a caer en 2004 y desde entonces sigue cayendo. El mundo científico afirma que el cambio climático se debe a emisiones de gases de efecto invernadero, y de repente Brasil descubre que está reduciendo sus emisiones de forma importante.

Por lo menos en parte, la reducción en la tasa de deforestación del Amazonas se debe al cambio en el otro factor interno: el de los líderes internos. Es el cambio en este factor, debido al cambio en el gobierno en 2003 con la elección de Luiz Inácio Lula da Silva del Partido dos Trabalhadores, el que más impacta sobre la posición de Brasil en las negociaciones sobre clima. El factor de los líderes internos está firmemente entrelazado con la reducción de la deforestación. Primero, políticas y acciones del gobierno empiezan a frenar y después a reducir la antes incontrolable deforestación. Cuando esto ocurre, los negociadores brasileños (los diplomáticos) del Ministerio de Relaciones Externas, los funcionarios del Ministerio de Medio Ambiente y sus Ministros Marina Silva y Carlos Minc; y, finalmente, hasta el presidente de la República de Brasil en aquel momento, Luiz Inácio Lula da Silva; todos se dieron cuenta de este cambio.

Mientras valorizaban e interpretaban sus impactos de manera distinta, todos entendieron que la reducción de la deforestación tendría impactos positivos para la posición brasileña y el país.

Los de Itamaraty se confirman que el riesgo de la internacionalización del Amazonas ha pasado y que ahora no habrá un ataque sobre la soberanía del país. Marina Silva y Carlos Minc perciben la oportunidad de generar una mayor conservación ambiental de la región amazónica, sin perjudicar a los habitantes originarios de la zona. Lula y el Ministro de Relaciones Externas, Celso Amorim, muy sensibles a las corrientes políticas e ideológicas del país, comprenden que la deforestación, y su reducción, tendrán fuertes impactos domésticos e internacionales. Primero, en lo doméstico, comprenden que el tema está en la conciencia del público y será una cuestión importante en las elecciones presidenciales de 2009. En lo internacional, comprenden que la reducción en la deforestación contribuirá a mejorar la imagen del país en el escenario internacional, mostrando que el país es un ciudadano internacional ejemplar. Finalmente, estos líderes perciben que la reducción en la deforestación hasta podría ayudar al país en sus ambiciones de ser un líder global.

Aunque se ha intentado analizar los factores individualmente para explicar la contribución de cada uno, esta tesis también mostró la complejidad de las interconexiones entre los factores determinantes de la posición de un país en negociaciones multilaterales. La teoría de Putnam ayuda a bajar las ansiedades con respecto a la complejidad al explicar que las negociaciones ocurren simultáneamente en dos mesas, la del exterior y la del interior. Las negociaciones de la mesa externa –las de la UNFCCC–, sin duda afectaron la posición brasileña e influyeron en las discusiones de la mesa interna. A su vez las negociaciones de la mesa interna –entre los *stakeholders* domésticos– claramente afectaron la posición del país y las negociaciones en la mesa externa. Del lado externo, el tema más importante para Brasil es su nivel de responsabilidad en el problema del cambio climático. Del lado interno, es el tema de la deforestación. El cordón umbilical de Brasil une la percepción de su responsabilidad en el cambio climático con la deforestación del Amazonas. Habrá que ver lo que pasará en el futuro, cuando la deforestación sea poca y este cordón se rompa. Se espera que los futuros líderes brasileños tengan coraje para ser ambiciosos y progresistas, pero se teme que buscarán aun más refugio dentro de la coalición BASIC.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Aguilar, Soledad y Roberto Bouzas. 2010. Argentina and Brazil in International Climate Change Negotiations. *Red Mercosur Working Paper No.3*.

<http://www.redmercosur.org/argentina-and-brazil-in-international-climate-change-negotiations/publication/104/en/>

Assunção Juliano, Clarissa Gandour, y Rudi Rocha. 2011. Deforestation Slowdown in the Brazilian Amazon: Prices or Policies? *Climate Policy Initiative*. PUC-Rio. <http://climatepolicyinitiative.org/publication/deforestation-slowdown-in-the-legal-amazon-prices-or-policie/>

Assunção Juliano, Clarissa Gandour, Romero Rocha y Rudi Rocha. 2013. Does Credit Affect Deforestation? Evidence from a Rural Credit Policy in the Brazilian Amazon. *Climate Policy Initiative*. PUC-Rio. <http://climatepolicyinitiative.org/publication/does-credit-affect-deforestation-evidence-from-a-rural-credit-policy-in-the-brazilian-amazon/>

Banerjee, Onil, Alexander J. Macpherson y Janaki Alavalapati. 2009. Toward a Policy of Sustainable Forest Management in Brazil. *The Journal of Environment & Development* 18(2): 130-153.

BBC. 2008. Brazil launches rainforest fund, agosto 1. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/7538480.stm>

Burges, Sean. 2009. *Brazilian Foreign Policy after the Cold War*. Florida: University Press of Florida.

Corrêa do Lago, André. 2009. *Stockholm, Rio, Johannesburg: Brazil and the Three United Nations Conferences on the Environment*. Brasilia: Instituto Rio Branco; Fundacao Alexandre de Gusmao.

Dutschke, Michael. 2000. O Brasil como ator no processo da política climática *Cadernos do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Série Ciências Ambientais* 26. São Paulo.

Eichengreen, Barry and Marc Uzan. 1993. The 1933 World Economic Conference as an Instance of Failed Economic Cooperation. En *Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics*. Evans, Jacobson y Putnam (eds). Berkeley: University of California Press.

Evans, Jacobson y Putnam (eds). *Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics*. Berkeley: University of California Press.

Fearnside, Phillip. 2006. Desmatamento na Amazônia: dinâmica, impactos e controle. *Acta Amazonica*. 36(3): 395-400.

Flannery, Tim. 2001. *The Weather Makers*. New York: Grove Press.

Fundo Amazonia

http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_es/index.html

Foreign Policy. 2011. BRICs: A Short History. Abril.

http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/02/22/brics_a_short_history?page=0,1

Forum Brasileiro de Mudanças Climáticas. <http://www.forumclima.org.br>

Grupo permanente de trabalho interministerial para a redução dos índices de desmatamento da amazônia legal (Brasil). 2004. Plano de ação para a prevenção e controle do desmatamento na amazônia legal. Brasília: Casa civil.

Hirst, Monica y Maria Regina Soares de Lima. 2006. Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities. *International Affairs* 82 (1), 21-40.

Hurrell, Andrew. 1991. The Politics of Amazonian Deforestation. *Journal of Latin American Studies* 23(1): 197-215.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). 2007. IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007.

http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/syr/en/contents.html

Johnson, Ken. 2001. Brazil and the politics of the climate change negotiations. *Journal of Environment and Development* 10(2): 178-206.

La Rovere, Emilio, Carolina Dubeux, Amaro Pereira y William Wills. 2012. Depois de 2020: do desafio do desmatamento ao da energia no Brasil *Textos Cindes N°32*. Rio de Janeiro: Cindes.

Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação da República do Brasil (MCT). 2004. Brazil's Initial National Communication to the United Nations Framework Convention on Climate Change. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia.

Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação da República do Brasil (MCT). 2005. "MCT comemora 23 anos de existência."

<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/69323.html>

Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação da República do Brasil (MCT). 2010. Second National Communication of Brazil to the United Nations Framework Convention on Climate Change. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia.

Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação da República do Brasil (MCT), Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), "Taxas anuais do desmatamento - 1988 até 2012,"

http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2012.htm (Consultado: 05/02/2013).

Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação da República do Brasil (MCT). 2011. Monitoramento do Sistema Elétrico Brasileiro, Boletim de Outubro 2011. Brasília: Ministério de Minas e Energia.

http://www.mme.gov.br/see/galerias/arquivos/Publicacoes/Boletim_mensalDMSE/Boletim_de_Monitoramento_do_Sistema_Elctrico_-OUTUBRO-2011.pdf

Nepstad, Daniel, Britaldo S. Soares-Filho, Frank Merry, André Lima, Paulo Moutinho, John Carter, Maria Bowman, Andrea Cattaneo, Hermann Rodrigues, Stephan Schwartzman, David G. McGrath, Claudia M. Stickler, Ruben Lubowski, Pedro Piris-Cabezas, Sergio Rivero, Ane Alencar, Oriana Almeida and Osvaldo Stella. 2009. The End of Deforestation in the Brazilian Amazon. *Science*. 326 (5958): 1350-1351.

O *Globo*. 2009. Amorim: Brasil pode ajudar países pobres a combater mudança climática, dezembro 10.

<http://extra.globo.com/noticias/brasil/amorim-brasil-pode-ajudar-paises-pobres-combater-mudanca-climatica-343658.html>

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). 2012. The gap report 2012. Nairobi. <http://www.unep.org/pdf/2012gapreport.pdf>

Putnam, Robert. 1988. Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games, *International Organization* 42(3): 427-460.

Stern, Nicolas. 2007. The Economics of Climate Change: The Stern Review. Cambridge: Cambridge University Press.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). 2012. www.unfccc.int. (Consultado: 05/12/2012).

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Texto de la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

United Nations General Assembly (UNGA). 1970. Resolución 2625 (XXV) Declaración relativa a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los estados de conformidad con la carta de las Naciones Unidas. 25th plenary meeting, octubre 12.

United Nations General Assembly (UNGA). 1998. A/RES/43/53: Protection of global climate for present and future generations of mankind. 70th plenary meeting, dezembro 6.

United Nations General Assembly (UNGA). 1990. A/RES/45/212: Protection of global climate for present and future generations of mankind. 71st plenary meeting, dezembro 21.

Van Klaveren, Alberto. 1992. Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: Modelo para armar, *Estudios Internacionales*, 25(98): 169-216.

Viola, Eduardo. 2009. *Impasses e perspectivas da negociação climática e mudanças na posição brasileira*. Rio de Janeiro: CINDES.

Viola, Eduardo. 2010. A Política Climática Global e o Brasil: 2005-2010. *Revista Tempo do Mundo* 2(2). Pg. 81-118.

World Resources Institute. 2012. Climate Analysis Indicator Tool. <http://cait.wri.org>. (Consultado: 02/03/2012).

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Abranches, Sergio. 2010. *Copenhague: antes e depois*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Albuquerque, Jose. 2003. Brazil: From Dependency to Globalization. En *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Frank Moura and Jeanne Hey, eds. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.

Almeida, P.R de. 2007. Brazil as a Regional Player and an Emerging Global Power. *FES Briefing Paper 8*. http://www.fes-globalization.org/dog_publications/global_peace.htm

Berg, Bruce. 2007. *Qualitative Research Methods for the Social Sciences, 6th Ed.*, Boston: Pearson Education.

Bodansky, Daniel. 2001. The History of the Global Climate Change Regime. En *International Relations and Global Climate Change*. U. Luterbacher y D.F. Sprinz, eds. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.

Cervo, Amado. 2003. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 46 (2): 5-25.

Egenhofer, Christian, ed. 2008. *Beyond Bali: Strategic Issues for the Post-2012 Climate Change Regime*. Brussels: Centre For European Policy Studies.

Giddens, Anthony. 2011. *The Politics of Climate Change*. Cambridge: Polity Press.

Goldemberg, José. 1994. The Road to Rio. En *Negotiating Climate Change: The inside story of the Rio Convention*. Irving M. Mintzer y J. Amber Leonard eds. Cambridge: Cambridge University Press.

Goldman Sachs. 2007. BRICs and Beyond.
<http://www.goldmansachs.com/our-thinking/topics/brics/brics-and-beyond-book-pdfs/brics-full-book.pdf>

Hurrell, Andrew. 2008. Lula's Brazil: A rising power but going where? *Current History* 107(706): 51-57.

Hurrell, Andrew. 2009. "Rising Powers and the Question of Status in International Society." Ponencia preparada para la International Studies Association Meeting, New York. February 2009.

Hurrell, Andrew. 2010. Brazil and the New Global Order. *Current History* 109 (724): 60-68.

Hurrell, Andrew. 2010. Brazil: What kind of rising state in what kind of institutional order? En *Rising States, Rising Institutions: Challenges for Global Governance*. Alan S. Alexandroff y Andrew Fenton Cooper Editores. Baltimore: Brookings Institution Press.

Lafer, Celso. 2002. *La Identidad Internacional de Brasil*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Malamud, Andrés. 2009. Leadership without Followers: The Contested Case for Brazilian Power Status. En *Brasil, União Europeia e América do Sul*. Miriam Gomes Saraiva y Estevão C. de Rezende Martins, eds. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.

McCann, Bryan. 2008. *The Throes of Democracy: Brazil since 1989*. New York: Zedbooks.

Moravcsik, Andrew. 1993. Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining. En *Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics*. Evans, Jacobson y Putnam (eds). Berkeley: University of California Press.

Ramakrishna, Kilaparti. The UNFCCC - History and evolution of the climate change negotiations. En *Climate Change and Development*, Luis Gómez-Echeverri, ed. New Haven: Yale School of Forestry and Environmental Studies.

Ricupero, Rubens. 2010. As Linhas Mestras da Atual Política Externa do Brasil. *Revista Liberdade e Cidadania* 2(8). www.flc.org.br

Saraiva, Miriam. 2007. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007 *Revista Brasileira de Política Internacional* 50 (2): 42-59.

Sotero, Paulo, y Leslie Armijo. 2007. Brazil: To Be Or Not To Be A BRIC? *Asian Perspective* 31(4): 43-70.

United Nations Development Program (UNDP). 2009. *The Bali Action Plan: Key issues in the climate negotiations*. New York: United Nations Development Program.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). 2002. Handbook: A Guide To The Climate Change Convention Process.

Viola, Eduardo. 2004. Brazil In The Context Of Global Governance Politics and Climate Change, 1989-2003 *Ambiente & Sociedade* 7(1): 29-46.

Viola, Eduardo. 2008. O Brasil na arena internacional da mitigação da mudança climática. 1996-2008. Ponencia presentada en Seminário O Brasil e a Agenda Econômica Global de Cindes. Rio de Janeiro.

Viola, Eduardo y Matías Franchini. 2011. A Mudança Climática em 2011: Governança Global Estagnada e o Novo Perfil do Brasil. *Textos Cindes Nº25*. Rio de Janeiro: Cindes.

ANEXO 1 – NOMBRE Y MINISTERIO DE CADA JEFE DE LA DELEGACIÓN DE BRASIL DE 1995 A 2012 (UNFCCC, 2012)

Name/Year	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Representante de Itamaraty	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue
José Vargas	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange
Ronaldo Sardenberg																			
Claudio Langone								Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Marina Silva																			
Eduardo Campos																			
Dilma Rousseff																			
Silas Rondeau Cavalcante Silva															Yellow				
Luis Manuel Rebelo Fernandes																			
Carlos Minc																			
Luis Inacio Lula da Silva																			
Sergio Rezende																			
Guilherme Cassel																			
Izabella Teixeira																			

Ministerio de Relaciones Externas (Itamaraty)	Blue
Ministerio de Ciencia y Tecnología	Orange
Ministerio del Medio Ambiente	Green
Otro Ministerio	Yellow
Presidente de la República de Brasil	Red

Fuente: Elaboración propia, en base de las listas de participantes de las conferencias (ver anexo 4).

ANEXO 2 – ENTREVISTAS REALIZADAS

Luiz Gylvan Meira Filho

Presidente de la Agencia Espacial Brasileña de 1994 a 2001, Consejero técnico principal para la delegación brasileña de 1992 a 2002, Consejero científico señor de la UNFCCC. Funcionario del Ministerio de Ciencia y Tecnología de Brasil.

Entrevista realizada el 15 de septiembre de 2011, en São Paulo, Brasil.

José Israel Vargas

Ministro del Ministerio de Ciencia y Tecnología de Brasil de 1992 a 1999. Co-jefe de la delegación brasileña de 1995 a 1999.

Entrevista realizada el 24 de septiembre de 2011, en Belo Horizonte, Brasil.

Luis Manuel Rebelo Fernandes

Secretario General del Ministerio de Ciencia y Tecnología de Brasil de 2005 a 2006. Co-jefe de la delegación brasileña de 2005 a 2006.

Entrevista realizada el 28 de septiembre de 2011, en Rio de Janeiro, Brasil.

José Domingos Gonzalez Miguez

Coordinador para cambio climático global del Ministerio de Ciencia y Tecnología de Brasil de 1995 a 2010. Coordinador de las Comunicaciones Nacionales de Brasil para la UNFCCC de 2004 y 2010. Miembro de la delegación brasileña de 1995 a 2012.

Entrevista realizada el 10 de octubre de 2011, en Brasilia, Brasil.

Luiz Alberto Figueiredo Machado

Subsecretario-General del Medio Ambiente, Energía, Ciencia y Tecnología del Ministerio de Relaciones Externas de Brasil. Actual co-jefe de la delegación brasileña. Miembro de la delegación brasileña en 2002, y de 2005 a 2012.

Entrevista realizada el 11 de octubre de 2011, en Brasilia, Brasil.

Raphael Azeredo

Jefe de la división de la Política Medioambiental y el Desarrollo Sostenible del Ministerio de Relaciones Externas de Brasil. Delegación brasileña de 2004 a 2007.

Entrevista realizada el 11 de octubre de 2011, en Brasilia, Brasil.

André Aranha Corrêa do Lago

Director del Departamento del Medio Ambiente y Asuntos Especiales del Ministerio de Relaciones Externas de Brasil. Miembro de la delegación brasileña de 2003 a 2005, en 2009, y de 2011 a 2012.

Entrevista realizada el 12 de octubre de 2011, en Brasilia, Brasil.

Cláudio Langone

Secretario-General del Ministerio de Medio Ambiente de 2003 a 2007. Miembro de la delegación brasileña de 2003 a 2004.

Entrevista realizada el 14 de octubre de 2011, en Brasilia, Brasil.

Everton Vieira Vargas

Embajador de Brasil para Alemania. Co-jefe de la delegación brasileña de 2000 a 2004.

Entrevista realizada por teléfono el 19 de octubre de 2011.

Raul Estrada Oyuela

Presidente del Comité del Todo de COP 3 de Kioto, Embajador, y Negociador para la delegación argentina.

Entrevista realizada por email el 22 de octubre de 2011.

Fabio Feldmann

Secretario Ejecutivo del Fórum Brasileño de Cambio Climático 2002-2003, Asesor Especial de la Presidencia para Asuntos Relacionados al Cambio Climático, 2002. Miembro de la delegación brasileña de 1998 a 2011.

Entrevista realizada por teléfono el 25 de octubre de 2011.

Tasso Azevedo

Director General, Servicio Forestal Brasileño del Ministerio del Medio Ambiente. Miembro de la delegación brasileña en 2003 de 2006 a 2011.

Entrevista realizada por teléfono el 26 de octubre de 2011.

Sergio Barbosa Serra

Actual Cónsul-General de Brasil en Barcelona de España. Embajador Extraordinario para el Cambio Climático para el Brasil de 2007 a 2010. Miembro de la delegación brasileña de 2007 a 2010

Entrevista realizada por teléfono el 3 de noviembre de 2011.

Richard Kinley

Sub-Secretario Ejecutivo del secretariado de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC).

Entrevista realizada el 4 de julio de 2012, en Bonn, Alemania.

Christiana Figueres

Secretario Ejecutivo del secretariado de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC).

Entrevista realizada el 24 de julio de 2012, en Bonn, Alemania.

Claudio Forner

Líder de equipo, Programa de Mitigación, Datos y Análisis del secretariado de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC).

Entrevista realizada el 30 de julio de 2012, en Bonn, Alemania.

Michael Zammit Cutajar

Inaugural Secretario Ejecutivo del secretariado de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) de 1991 a 2002.

Entrevista realizada por teléfono el 13 de agosto de 2012.

Jose Goldemberg

Secretario de Ciencia y Tecnología de la Presidencia de la República de Brasil de 1990 a 1991. Ministro de Educación de Brasil de 1991 a 1992. Secretario de Medio Ambiente de Brasil en 1992.

Entrevista realizada por teléfono el 12 de septiembre de 2012.

ANEXO 3 – DISCURSOS ANALIZADOS DE LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO

1997 – COP 3 – José Israel Vargas, Ministro de Ciencia y Tecnología de Brasil.

<http://www.cop3.ckp.jp/ondemand/>

1998 – COP 4 – José Israel Vargas, Ministro de Ciencia y Tecnología de Brasil.

<http://www.cop4.ckp.jp/previous/>

1999 – COP 5 – Ronaldo Mota Sardenberg, Ministro de Ciencia y Tecnología de Brasil.

http://maindb.unfccc.int/public/webcast/episode.pl?id_episode=988&

2001 – COP 6 bis – Everton Viera Vargas, Director General del Departamento de Asuntos Especiales, Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

http://maindb.unfccc.int/public/webcast/episode.pl?id_episode=818&

2001 – COP 7 – Ronaldo Mota Sardenberg, Ministro de Ciencia y Tecnología de Brasil.

http://maindb.unfccc.int/public/webcast/episode.pl?id_episode=752&

2002 – COP8 – Vera Barrouin Machado, Embajadora de Brasil para la India.

http://maindb.unfccc.int/public/webcast/episode.pl?id_episode=53&

2003 – COP 9 – Claudio Langone, Secretario General del Ministerio del Medio Ambiente de Brasil.

http://maindb.unfccc.int/public/webcast/episode.pl?id_episode=1340&

2004 – COP 10 – Eduardo Campos, Ministro de Ciencia y Tecnología de Brasil.

http://maindb.unfccc.int/public/webcast/episode.pl?id_episode=1450&

2005 – COP 11 – Marina Silva, Ministra del Medio Ambiente de Brasil.

http://maindb.unfccc.int/public/webcast/episode.pl?id_episode=2769&

2006 – COP 12 – Luis Rebelo Fernandes, Secretario Ejecutivo del Ministerio de Ciencia y Tecnología de Brasil.

http://www.un.org/webcast/unfccc/2006/high_level_segment.asp?go=hl061116

2007 – COP 13 – Celso Amorim, Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil.

<http://www.un.org/webcast/unfccc/2007/index.asp?go=09071212>

2008 – COP 14 – Carlos Minc, Ministro del Medio Ambiente de Brasil

<http://webcast4.unfccc.int/cop14portal/Archive.aspx?EventID=36&Lang=floor>

2009 – COP 15 – Luis Inácio Lula da Silva, Presidente de la República de Brasil

(Hay dos discursos):

<http://unfccc2.meta->

[fusion.com/kongresse/cop15_hls/templ/play.php?id_kongresssession=4174](http://unfccc2.meta-fusion.com/kongresse/cop15_hls/templ/play.php?id_kongresssession=4174)

<http://unfccc2.meta->

[fusion.com/kongresse/cop15_hls/templ/play.php?id_kongresssession=4273](http://unfccc2.meta-fusion.com/kongresse/cop15_hls/templ/play.php?id_kongresssession=4273)

2010 – COP 16 – Izabella Mônica Teixeira, Ministra del Medio Ambiente de Brasil.

http://webcast.cc2010.mx/webmedia_en.html?id=15

2011 – COP 17 – Izabella Mônica Teixeira, Ministra del Medio Ambiente de Brasil.

<http://unfccc4.meta->

[fusion.com/kongresse/cop17_hls/templ/play.php?id_kongresssession=4612](http://unfccc4.meta-fusion.com/kongresse/cop17_hls/templ/play.php?id_kongresssession=4612)

2012 – COP 18 – Izabella Mônica Teixeira, Ministra del Medio Ambiente de Brasil.

<http://unfccc4.meta->

[fusion.com/kongresse/cop18/templ/play.php?id_kongresssession=5733&theme=unfccc](http://unfccc4.meta-fusion.com/kongresse/cop18/templ/play.php?id_kongresssession=5733&theme=unfccc)

ANEXO 4 – LISTAS DE PARTICIPANTES CONSULTADAS

Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change (INC). 1991. List of participants of the first session (INC1).

Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change (INC). 1991. List of participants of the second session (INC2).

Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change (INC). 1991. List of participants of the third session (INC3).

Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change (INC). 1992. List of participants of the fourth session (INC4).

Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change (INC). 1992. List of participants of the fifth session part 1 (INC5 Part 1).

Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change (INC). 1992. List of participants of the fifth session part 2 (INC5 Part 2).

Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change (INC). 1992. List of participants of the sixth session (INC6).

Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change (INC). 1993. List of participants of the seventh session (INC7).

Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change (INC). 1993. List of participants of the eighth session (INC8).

Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change (INC). 1994. List of participants of the ninth session (INC9).

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). 1995. First session of the Conference of the Parties. Directory of Participants.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). 1996. Second session of the Conference of the Parties. List of Participants.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). 1997. Third session of the Conference of the Parties. List of Participants.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). 1998. Fourth session of the Conference of the Parties. List of Participants.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). 1999. Fifth session of the Conference of the Parties. List of Participants.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). 2000. Sixth session of the Conference of the Parties. List of Participants.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). 2000. Sixth session (bis) of the Conference of the Parties. List of Participants.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). 2001. Seventh session of the Conference of the Parties. List of Participants.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). 2002. Eighth session of the Conference of the Parties. List of Participants.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). 2003. Ninth session of the Conference of the Parties. List of Participants.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). 2004. Tenth session of the Conference of the Parties. List of Participants.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). 2005. Eleventh session of the Conference of the Parties. List of Participants.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). 2006. Twelfth session of the Conference of the Parties. List of Participants.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). 2007. Thirteenth session of the Conference of the Parties. List of Participants.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). 2008. Fourteenth session (bis) of the Conference of the Parties. List of Participants.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). 2009. Fifteenth session of the Conference of the Parties. List of Participants.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). 2010. Sixteenth session of the Conference of the Parties. List of Participants.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). 2011. Seventeenth session of the Conference of the Parties. List of Participants.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). 2012. Eighteenth session of the Conference of the Parties. List of Participants.