

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina)**  
**MAESTRÍA EN DERECHO Y ECONOMÍA DEL CAMBIO CLIMÁTICO**  
**TESIS DE MAESTRÍA**



**FLACSO**  
ARGENTINA

*“¿Tomar el camino del Acuerdo de París es ir por la senda climática adecuada? Aciertos y pendientes del último hito global ligado al medio ambiente”*

**Autor: Connor Fernández**

**Directora: Soledad Aguilar**

**Aalborg, octubre 2021**

*A mi mamá y a mi papá*

## RESUMEN

El siguiente trabajo de investigación busca dilucidar críticamente el estado actual del Acuerdo de París. El objetivo fundamental es identificar si el Acuerdo es un instrumento eficaz del derecho internacional para alcanzar las metas que se propone. Para ello, determinamos que el Acuerdo de París es eficaz si cumple tres variables: **a)** las NDCs se adecuan a los parámetros y exigencias que establece el Acuerdo, **b)** el flujo de financiamiento climático público alcanza lo acordado en las negociaciones y tratados internacionales y **c)** forma parte de un marco institucional propicio para alcanzar resultados positivos. El resultado de la investigación fue que las NDCs de los Estados Parte no son ambiciosas debido a que en la actualidad sus promesas no se ajustan a las proyecciones de emisión menores a 2°C. Segundo, no estamos en los niveles de financiamiento climático público establecidos en las negociaciones y tratados internacionales ligados al cambio climático, lo cual dificulta directamente la posibilidad de cumplir las metas del Acuerdo. Tercero, el régimen internacional complejo que enmarca los avances en materia ambiental no es el propicio para lograr resultados favorables. Por lo tanto, hoy el Acuerdo de París no es un instrumento eficaz para alcanzar las metas que se propone y así evitar daños irreversibles en el planeta. No obstante, parte de las conclusiones del trabajo establecen que puede que sea un poco pronto para ser determinantes ante la eficacia o no del Acuerdo, además de que el documento posee características y condiciones inherentes que permiten ajustar el grado de exigencia con el correr de los años, reflejado en el desempeño de sus Partes y los esfuerzos de cooperación internacional. El recorrido metodológico contempla el análisis documental en profundidad y entrevistas a expertos para verificar la eficacia actual del Acuerdo de París.

Palabras clave: *cambio climático*      *Acuerdo de París*      *derecho internacional*  
*NDCs*      *financiamiento climático*      *régimen complejo*      *institucionalismo*  
*desarrollo sostenible*      *medio ambiente*

## ÍNDICE

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS.....	6
ÍNDICE DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS .....	7
INTRODUCCIÓN .....	8
Pregunta de investigación .....	12
Hipótesis.....	13
Objetivos .....	13
Metodología .....	14
MARCO TEÓRICO Y ESTADO DEL ARTE.....	17
Marco teórico .....	17
Economía y Derecho Internacional.....	17
Relaciones Internacionales y Derecho Internacional .....	18
El Derecho aplicado en el plano internacional.....	20
Estado del arte .....	22
Positivismo.....	23
Institucionalismo .....	26
Realismo.....	32
Base teórica elegida para la investigación .....	34
CAPÍTULO I: GRADO DE EXIGENCIA Y CUMPLIMIENTO DE LAS NDCs.....	40
Sección I. 1: ¿Las NDCs son ambiciosas? El desempeño de 7 grandes .....	41
Sección I. 2: ¿Estas NDCs reflejan una contribución justa a los esfuerzos globales? .....	44
Sección I.3: Situación actual de las NDCs.....	48
Sub-sección I.3.a: Argentina .....	48
Sub-sección I.3.b: Brasil .....	50
Sub-sección I.3.c: China .....	51
Sub-sección I.3.d: Estados Unidos.....	52
Sub-sección I.3.e: India.....	54
Sub-sección I.3.f: Turquía.....	55
Sub-sección I.3.g: Unión Europea .....	56
Sección I.4: Cómo lograr una NDC consolidada.....	57
Sección I.5: Conclusión del Capítulo I .....	59
CAPÍTULO II: SITUACIÓN ACTUAL DEL FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO.....	61
Sección II.1: ¿Qué es el financiamiento climático?.....	63

Sección II.2: Análisis y recorrido del financiamiento climático.....	65
Sub-sección II.2.a: Estado actual del financiamiento climático .....	66
Sub-sección II 2.b: Limitaciones metodológicas .....	71
Sección II.3: Aciertos, pendientes y desafíos del financiamiento climático hoy.....	74
Sub-sección II.3.a: Aciertos .....	74
Sub-sección II.3.b: Pendientes .....	75
Sub-sección II.3.c: Desafíos.....	76
Sección II.4: Conclusión del Capítulo II.....	77
<b>CAPÍTULO III: EL ACUERDO DE PARÍS DENTRO DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL COMPLEJO DEL CAMBIO CLIMÁTICO .....</b>	<b>78</b>
Sección III.1: Análisis específico del Acuerdo de París .....	80
Sub-sección III.1.a: Coherencia .....	81
Sub-sección III.1.b: Accountability .....	83
Sub-sección III.1.c: Efectividad.....	87
Sub-sección III.1.d: Determinación .....	89
Sub-sección III.1.e: Sostenibilidad .....	90
Sub-sección III.1.f: Calidad epistémica .....	92
Sección III.2: ¿El Acuerdo de París contribuye a consolidar un régimen complejo efectivo?	
Conclusión del Capítulo III.....	95
CONCLUSIONES .....	97
BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA .....	99
BIBLIOGRAFÍA GENERAL.....	109
ANEXOS .....	112

## ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Tabla I.1 Trayectoria de emisiones y adecuación al Acuerdo de París.....	40
Tabla I.2 NDCs y evaluación de contribución justa.....	42
Tabla III.1 Evaluación del Acuerdo de París como régimen complejo.....	91

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ARC Centro Africano de Gestión de Riesgos de Catástrofes

BASIC Grupo denominado a Brasil, Sudáfrica, India y China

BAU *Business As Usual*

BID Banco Interamericano de Desarrollo

BMD Bancos Multilaterales de Desarrollo

CAT *Climate Action Tracker*

CCPI *Climate Change Performance Index*

CCRIF Fondo de Seguro contra Riesgos de Catástrofe para el Caribe

CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CMNUCC Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático o *UNFCCC* en inglés

COMPON *Comparing Climate Change Policy Networks*

COP Conferencia de las Partes

CPI *Climate Policy Initiative*

FARN Fundación Ambiente y Recursos Naturales

G20 Grupo de los 20

GCF Fondo Verde para el Clima

GEI Gases de Efecto Invernadero

ICF Fondo Internacional para el Clima del Reino Unido

IDFC *International Development Finance Club*

IKI Iniciativa Internacional sobre el Clima de Alemania

IPCC Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático

LULUCF *Land Use, Land-Use Change and Forestry*

MDL Mecanismos de Desarrollo Limpio

NDC Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ONG Organización No Gubernamental

ONU Organización de las Naciones Unidas

OTAN Organización del Tratado del Atlántico del Norte

PBI Producto Bruto Interno

PNUMA Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente

USD Dólares estadounidenses

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años la comunidad internacional tomó al Acuerdo de París como un hito en las negociaciones internacionales centradas en el cuidado y conciencia del medio ambiente, cuando el año 2015 todos los Estados del mundo se comprometieron, en una primera instancia, a alinear sus esfuerzos nacionales para combatir el problema del cambio climático al firmar este documento. Esto no quedó simplemente como un deseo o declaración: el compromiso real llegó con la ratificación del Acuerdo mediante la vía nacional correspondiente a cada país. Así partimos de la decisión unánime global de adoptar este documento en diciembre de 2015 con 195 Estados adherentes que luego debieron pasar por el proceso de ratificación ante su respectiva autoridad legislativa estatal. Hacia noviembre de 2016 el Acuerdo de París ya había entrado en vigor. Para ese entonces, solo un conjunto de pocos países no aprobaron inmediatamente la efectiva aplicación del Acuerdo, entre ellos Chile, Bélgica, Rusia y Nigeria. A la fecha, el Acuerdo cuenta con 191 Estados que han ratificado el documento, adecuándose así a las premisas que establece<sup>1</sup> (UNFCCC 2021a).

Ciertos sucesos como la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano en Estocolmo en 1972, el Informe Brundtland de 1987 y la Conferencia de Río de 1992, y la materialización de tratados internacionales como la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) de 1992 (que entró en vigor en 1994) y el Protocolo de Kioto de 1997 (entró en vigor en 2005), ya habían significado avances marcados en la cooperación internacional relacionada al medio ambiente. Mientras los compromisos de mitigación de la CMNUCC y el Protocolo de Kioto significan objetivos pautados de reducción de emisiones y mayor exigencia para los países desarrollados, el Acuerdo de París comprende un compromiso global que enfatiza al accionar de todos los Estados. Explicita que los países desarrollados deben liderar este proceso pero el logro innovador fue haber afianzado el principio de que todos deben realizar esfuerzos domésticos para contrarrestar el impacto negativo de sus economías, emisoras de gases de efecto invernadero (GEI). El Acuerdo insta también a la responsabilidad y accionar virtuoso de las corporaciones transnacionales, empresas del sector privado y los organismos multilaterales, con un rol

---

<sup>1</sup> Esto comprende 191 de 197 Estados partes de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático que han ratificado el Acuerdo de París y denota una clara aceptación, compromiso y responsabilidad global.

fundamental para acompañar el esfuerzo de los Estados. El comportamiento de los individuos también será determinante- muchas veces canalizado por proyectos de organizaciones de la sociedad civil o por costumbres del día a día-.

El Acuerdo de París presenta diferenciales claros en comparación a los tratados previos: los países en desarrollo se comprometen a llevar adelante diversas políticas concretas para afrontar el cambio climático, vinculados por leyes nacionales y ciertos mecanismos de auto cumplimiento<sup>2</sup>; éstas políticas se deben presentar obligatoriamente en un lapso temporal establecido; y el documento establece la demarcación de un límite máximo de aumento de temperatura a nivel global. El mecanismo principal para dar cuenta de los esfuerzos realizados son las contribuciones determinadas a nivel nacional (*NDCs*, por sus siglas en inglés), en donde los países presentan informes cada 5 años con los planes y proyectos que se llevarán a cabo para afrontar esta problemática, con objetivos de reducción de emisiones para años específicos.

Por ejemplo, el caso de Argentina en su primera NDC, revisada en 2016, contemplaba una meta absoluta que implicaba una reducción del 18% de gases de efecto invernadero por medidas incondicionales bajo esfuerzos nacionales e inversión privada y un 37% por medidas condicionales, es decir, si obtiene financiación internacional, transferencia de tecnología, entre otras, comparando valores al año 2007 y con el horizonte temporal fijado en 2030 (UNFCCC 2016a). Argentina ha presentado su segunda NDC a fines de 2020, antes de cumplir los cinco años pactados por el Acuerdo de París para renovar las exigencias nacionales. Mientras el límite de emisiones anterior era de 483 MtCO<sub>2</sub>e para 2030, ahora esta meta se ha reducido en un 26%, es decir, las emisiones no deberán superar los 359 MtCO<sub>2</sub>e (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2020; Villalonga 2021).

Que un país de renta media como Argentina o incluso los *Least Developed Countries* hayan tomado este compromiso evidencia la voluntad global de la sociedad internacional. Los 191 Estados Parte han presentado su primera NDC e incluso algunos de ellos han presentado

---

<sup>2</sup> Mientras el principio de *responsabilidades comunes pero diferenciadas* sigue presente. Esto implica que la exigencia en políticas ambientales ambiciosas recae principalmente en los países desarrollados ya que ellos alcanzaron antes niveles de industrialización y bienestar elevados en comparación a los países en vías de desarrollo.

su segunda NDC (UNFCCC 2021b)<sup>3</sup>, en algunos casos siendo incluso menos ambiciosa, lo cual contradice uno de los principios fundamentales del Acuerdo (Carbon Brief 2021). Es difícil establecer cuál es el efecto total agregado de reducción de GEI desde la consolidación del Acuerdo de París hasta la fecha. Sin embargo, podemos observar que algunos grandes jugadores como la Unión Europea o Gran Bretaña han reducido sustancialmente sus emisiones desde 1990 y otros como India o China no han llegado a su pico de emisión (Carbon Brief 2021).

Otro factor esencial para destacar es la intención manifiesta de aumentar el flujo e intercambio de recursos financieros para alcanzar los objetivos establecidos. Esta idea está latente en la CMNUCC de 1992. Aquí se potencia y se resalta el rol que deben tener los países desarrollados, liderando los esfuerzos globales de financiamiento, con un importante papel de los fondos públicos. Si bien el documento principal del Acuerdo de París no hace una mención específica a un monto determinado a movilizarse, los resultados de la COP 15 en Copenhague en el año 2009 ya habían establecido la movilización de USD 100 mil millones anuales para 2020 por parte de los países desarrollados hacia los países en vías de desarrollo. También se reafirma este compromiso y monto establecido en la decisión 1/CP.21 de enero de 2016 de la CMNUCC (UNFCCC 2016b). En la actualidad, los documentos de instituciones internacionales e informes de *think tanks* que evidencian cuál es el estado actual de este factor esencial del Acuerdo, evidencian que no se ha alcanzado el monto establecido. Además, no contamos con un documento oficial que provenga de la CMNUCC que refleje el monto deseado.

Una vez más, los Estados se comprometen a llevar adelante acciones de mitigación, es decir, distintos mecanismos para reducir los GEI ya sea en optimizar la eficiencia energética, promover la generación de energía mediante energías renovables y concientizar a la población en buenas prácticas. También se comprometen a realizar esfuerzos para mejorar las condiciones de adaptación a los efectos adversos del cambio climático en ciudades y sus habitantes y reconocer que el efecto antrópico es innegable, es decir, el accionar del ser humano profundiza este problema. Estas no son novedades ya que la CMNUCC y el Protocolo de Kioto plantearon los mismos lineamientos.

---

<sup>3</sup> Se puede ver en detalle la primer o segunda estrategia de los Estados Parte en el registro de la CMNUCC. UNFCC es la forma de hacer referencia a la convención en inglés.

La esencia de este trabajo es realizar una evaluación crítica de la situación actual del Acuerdo de París. Analizaremos dos factores principales que componen al tratado- la exigencia de las NDCs y un financiamiento climático ambicioso- para definir en qué estado están estos dos cimientos fundamentales en la actualidad. Además, investigaremos si estamos frente a un régimen internacional complejo que facilite la concreción del Acuerdo y óptimo desenvolvimiento del régimen en su conjunto. Estos tres aspectos serán los que nos permitan determinar si el Acuerdo de París es eficaz o no.

Presentaremos inicialmente un recorrido que revisará la literatura académica del derecho internacional relacionada a la utilidad y efectividad de los instrumentos que propone esta disciplina, sustentándonos en el trabajo de Keohane & Victor (2010) como marco teórico principal y planteando tres aseveraciones como guía para denotar el objetivo principal de nuestra investigación: determinar si el Acuerdo de París es un instrumento eficaz del derecho internacional para alcanzar la meta principal de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y no superar el aumento de 2 grados centígrados de la temperatura media anual global en relación con los niveles preindustriales. Estas tres aseveraciones serán **a)** que las NDCs son ambiciosas, **b)** que hay transferencias o movimientos de recursos financieros que se adecuen a lo pactado y **c)** que estamos ante un régimen complejo efectivo. La hipótesis del trabajo será que el Acuerdo de París no es eficaz porque sus reglas no presentan las cualidades necesarias para cambiar el accionar de los Estados y cumplir los objetivos establecidos. Entendemos efectividad como la aplicación y cumplimiento de este tratado internacional. La eficacia va un paso más allá: identifica si es que el Acuerdo de París cumple su propósito.

Se intentará dejar en claro a lo largo del trabajo, sin abocarnos de forma sistematizada, si los países están cumpliendo sus compromisos porque les conviene hacerlo en un sentido financiero/económico y de prestigio, condicionados o no por las presiones de la comunidad internacional, ya sea mediante Estados, ONGs o la sociedad civil. Además, trataremos algunas apreciaciones sobre la transición energética y hasta qué punto es conveniente y posible ir por este camino.

El enfoque metodológico contemplará un análisis cualitativo al desarrollar las tres condiciones principales mencionadas mediante un análisis documental exhaustivo y al

recurrir a entrevistas a expertos (funcionarios gubernamentales, representantes e investigadores de ONGs, académicos) para determinar qué piensan sobre los tratados internacionales como mecanismo eficaz y qué opinan específicamente del Acuerdo de París: si es que hay logros y hacia dónde vamos. Los documentos en los que nos sustentaremos contemplan una amplia diversidad de trabajos como informes, bases de datos, fuentes, artículos académicos y trabajos cuantitativos para generar mayor robustez en los hallazgos, algunas de ellas serán el IPCC (1995; 2018), Climate Action Tracker (2020), Informe Stern (2006), Rogelj (2019), entre otros.

La razón para realizar este trabajo es la crucial urgencia que requiere afrontar el cambio climático para no caer en efectos irreversibles y consecuencias drásticas para la población mundial y la Madre Tierra. Como humanidad seguimos postergando esta cuestión, hablando hipócritamente de desarrollo sostenible y la consideración de futuras generaciones, cuando el accionar en la década que viene será determinante para alcanzar una balance de emisiones a carbono neutral y no sufrir las consecuencias hoy, mientras los indicios que trabajaremos clarifican que no hay un compromiso total global. Así, la importancia de este trabajo será evidenciar la acción o inacción de los Estados (a veces dificultada o beneficiada por los sub-actores dentro de ellos). No nos adentraremos directamente en las razones del por qué pero sugeriremos unas líneas causales de reflexión en la conclusión. Las contribuciones de esta investigación podrían clarificar el actual régimen del derecho internacional relacionado al medio ambiente para determinar su eficacia y reconocer sus principales aciertos, defectos y desafíos.

### **Pregunta de investigación**

¿El Acuerdo de París es un instrumento eficaz para limitar los efectos adversos del cambio climático?

## Hipótesis

La hipótesis de esta investigación será que el Acuerdo de París no es eficaz porque sus reglas no tienen las cualidades para cambiar el accionar de los Estados y cumplir los objetivos establecidos.

## Objetivos

El objetivo general del trabajo es determinar si el Acuerdo de París es un instrumento eficaz del derecho internacional para alcanzar su meta principal de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y no superar el aumento de 2 grados centígrados de la temperatura media anual.

La investigación tendrá tres objetivos específicos que luego se transformarán en capítulos de desarrollo. Éstas se vinculan a las tres aseveraciones siguientes. Consideraremos que el Acuerdo de París es un instrumento eficaz si cumple estas cualidades:

1. **Las NDCs son ambiciosas.** Se intentará dilucidar si las NDCs de los países son ambiciosas o no. Se considerarán ambiciosas aquellas que presenten programas de desarrollo actuales que no superen los 2 grados centígrados de aumento de temperatura, en sintonía con las recomendaciones del IPCC y las obligaciones de los tratados internacionales ligados a la protección del medio ambiente. Si no siguen esa exigencia, intentaremos aclarar algunas razones que causen este accionar y sugerir mecanismos para mejorar su desempeño.

2. **Hay transferencias o movimientos de recursos financieros suficientes para fomentar la mitigación y adaptación de los países en desarrollo.** Aquí se analizará la situación actual del financiamiento climático, haciendo un recorrido analítico de la bibliografía asociada a los distintos fondos o iniciativas bilaterales y multilaterales relacionadas al cambio climático para identificar si estamos en un nivel de transferencias que alcance los USD 100 mil millones anuales desde países desarrollados a países en desarrollo. Esta condición no está establecida explícitamente en el documento del Acuerdo de París pero esta intrínsecamente presente, como explicaremos más adelante.

**3. Estamos ante un régimen complejo efectivo, con impactos positivos:** aplicaremos los seis criterios elaborados por Keohane y Victor (2010) para evaluar la efectividad del Acuerdo de París como parte del régimen complejo del cambio climático. Esto brindaría un marco propicio que permita alcanzar los objetivos establecidos por el Acuerdo.

Estas tres condiciones se enmarcan a las pautas que tratan los autores institucionalistas que presentaremos en el marco teórico y estado del arte porque contemplan la adecuación de los países firmantes a las normas o su falta de compromiso; evidencian o no el diálogo, revisión y responsabilidad de las Partes; buscan denotar el rol beneficioso de canalizar objetivos globales mediante la solvencia y fluidez de las instituciones (sin ser completamente determinantes o rígidas); establecen la condición de mantener políticas que planteen objetivos cada vez más ambiciosos; significan la necesidad de implementar aportes y programas determinados por cada país sin imposición supranacional; y resultan en un aumento de la cooperación entre países, otro de los rasgos que denota participación entre las Partes.

## **Metodología**

Contamos con dos caminos metodológicos en este trabajo de investigación. El principal será el análisis cualitativo basado en el análisis documental para desarrollar en profundidad las tres aseveraciones fundamentales mencionadas previamente. El otro será la realización de entrevistas a expertos de distintas nacionalidades (diversos representantes de gobiernos nacionales, académicos, miembros de ONGs, investigadores de *think tanks*) para clarificar ciertos puntos que hayan quedado pendientes o mismo consolidar los hallazgos del trabajo.

A lo largo del trabajo recurriremos a una amplia variedad de bases de datos, fuentes periodísticas, informes de instituciones y artículos académicos. Específicamente, el Capítulo I tomará en primer lugar el análisis de ambición de NDCs presente en el trabajo de Rogelj (2019), para luego complementar la consideración de una NDC justa según los criterios del Climate Action Tracker (2020). Luego, haremos un recorrido en particular de ciertos países seleccionados, basándonos en los análisis del Climate Action Tracker y otras fuentes. Por último, tomaremos las recomendaciones para una NDC consolidada presentes en el último

informe global de Climate Transparency (2020) y reflexiones propias complementadas por el Informe Stern (2006).

El Capítulo II se basará en un análisis documental del financiamiento climático actual principalmente tomando informes y documentos de organizaciones internacionales como la OCDE (2020), así como también documentos adoptados por tratados como la UNFCCC (2018), en complemento con trabajos académicos. El Capítulo III aplicará el marco teórico de Keohane & Victor (2010) para analizar los seis criterios de efectividad de los regímenes complejos internacionales vinculados al cambio climático, haciendo un análisis concreto del Acuerdo de París.

Para lograr claridad en nuestro análisis y conclusión, debemos emplear un criterio de evaluación propio cuando realicemos el proceso mencionado para el Capítulo III. Este comprenderá tres resultados o posibilidades ante cada característica analizada: bajo, medio o alto. El resultado **bajo** se dará cuando las características analizadas no presenten condiciones sólidas, tengan falencias o pendientes fácilmente identificables, o no permitan una fluidez propicia del régimen en su conjunto para alcanzar un desempeño general positivo; el resultado **medio** se dará cuando identifiquemos un funcionamiento que presente condiciones positivas pero por otro lado haya cuestiones que dificulten el óptimo desempeño general; y el resultado **alto** implicará condiciones afianzadas que nutran positivamente al régimen complejo del cambio climático sin presentar grandes trabas o dificultades al contexto en su conjunto.

Las apreciaciones de los expertos consultados en las entrevistas servirán de apoyo para alcanzar un mayor grado de claridad y rigurosidad de investigación. Las entrevistas a expertos<sup>4</sup> son parte de la metodología ya que su función es complementar y reforzar los hallazgos de los tres capítulos de desarrollo argumentativo a partir del análisis documental y la profundidad cualitativa. Además, son útiles para dilucidar cuestiones que hayan quedado pendientes a contestar de la pregunta de investigación y los objetivos específicos. Considero que traen una riqueza original y consideraciones rigurosas sobre el estado actual del Acuerdo de París. Sirven para darle mayor profundidad y rigurosidad al trabajo de investigación en su totalidad. En varias ocasiones estos aportes crearon reflexiones que antes no había contemplado.

---

<sup>4</sup> En el *Anexo 5* se podrá ver en detalle el perfil de cada experto entrevistado y las principales respuestas y reflexiones ante cada pregunta realizada.

Pude concretar mi intención de llevar a cabo entrevistas a expertos o especialistas de distintos países que incluyan distintas áreas, campos o especialidades particulares y que además varíe su procedencia de sector. Es decir, incluir profesionales que estén vinculados específicamente a las negociaciones internacionales que trabajen para alguno de los Estados Parte del Acuerdo de París y tengan experiencia en la creación de tratados internacionales; académicos en proceso de crecimiento en su especialidad o ya consolidados; expertos en adaptación, vulnerabilidad y resiliencia al cambio climático; técnicos en financiamiento climático; entre otros. Mismo, que provengan de distintos sectores: que se desempeñen en el Sector Público sea en un cargo burocrático o que pertenezcan a una entidad que se desprenda de una institución internacional; en alguna ONG, *think tank* u organización de la sociedad civil; y en la academia. Veremos las apreciaciones de especialistas ligados al cambio climático de distintas nacionalidades: Argentina, Colombia, Estados Unidos, Dinamarca, Uruguay, México y Brasil. Contamos con una diversidad importante de perfiles y especialidades, junto a una muestra significativa de profesionales de distintos países que varían en sus capacidades, recursos y desenvolvimiento y relevancia en el sistema internacional.

## **MARCO TEÓRICO Y ESTADO DEL ARTE**

### **Marco teórico**

La condición del derecho internacional y la utilidad de sus principales instrumentos puede ser abordada desde distintas disciplinas como las Relaciones Internacionales, la Economía o propiamente el Derecho. Empezaremos desde un análisis amplio a partir de cada disciplina para ir bajando a nuestra línea conductora principal que es la literatura relacionada al derecho internacional y medio ambiente, específicamente los trabajos que analicen la efectividad y eficiencia del Acuerdo de París o el régimen climático.

### ***Economía y Derecho Internacional***

Empezaremos con el enfoque de la Economía. Dunoff y Trachtman (1999) se preguntaron por qué no hubo una relación de afinidad y generación de conocimiento importante entre la economía y el derecho internacional, por lo tanto, buscaron realizar una investigación que intente revalidar el potencial real de la aplicación del derecho y economía al derecho internacional. Los autores identifican tres razones o concepciones erróneas por las cuales la economía y el derecho no se pudieron integrar para analizar el derecho internacional; estas son: la interpretación de la metodología como inaccesible; los supuestos prejuicios políticos de estas dos ciencias al ser consideradas conservadoras; y el positivismo y su presunta denigración del derecho internacional (Dunoff & Trachtman 1999).

Ellos repasan las concepciones de los académicos más nombrados de las Relaciones Internacionales, revisando los principales trabajos con relación a la utilidad del derecho internacional, para identificar que estos académicos hablan de transacciones en el sistema internacional entre Estados, lo mismo que en los mercados. Esta interacción se da en pos de alcanzar acuerdos que los beneficien mutuamente. Aquí la función de mercado no se da como un intercambio de productos o servicios per se, sino bienes particulares de cada Estado, es decir, componentes de poder. Entonces, en un contexto legal, el poder es jurisdicción para prescribir, adjudicar y hacer cumplir, por lo tanto, “en la sociedad internacional, el equivalente al mercado es simplemente el lugar donde los Estados interactúan para cooperar en ciertas cuestiones- para intercambiar en poder- a fin de maximizar su canasta de preferencias” (Dunoff & Trachtman 1999 p.13).

De esta forma, los autores entienden la estructura del mercado en tres pasos. Primero, el primer nivel de intercambio es cuando los Estados salen del estado de naturaleza y se someten a reglas constitucionales. Luego, cuando superan esta etapa y establecen reglas de mercado organizadoras sin coerción o uso de la fuerza; la existencia de propiedad privada y la posibilidad de crear contratos. Por último, la creación de instituciones para constreñir el accionar de los Estados, que puede obligar o restringir las elecciones de transacción de ellos en un futuro.

Los autores postulan ciertas ganancias de esta lógica. La primera se da en el plano del intercambio y las externalidades. Cuando los Estados interactúan se dan mayores vínculos bilaterales y se crean más instituciones, lo que lleva a una reducción de las externalidades negativas en su accionar internacional: les es menos costoso interactuar y obtener ganancias para ellos como por ejemplo en términos de acuerdos, comercio, financiamiento y demás desde una perspectiva legal internacional. En segundo lugar, las economías de escala y alcance dan en un mayor volumen de transacciones y también mayores ganancias. Tercero, al tener más transacciones se generan más instituciones que traen mayor previsibilidad y estabilidad para quienes estén inmersos en esta lógica. Por lo tanto, el derecho internacional es beneficioso.

### ***Relaciones Internacionales y Derecho Internacional***

Pasamos ahora a nuestro siguiente enfoque, las Relaciones Internacionales. Steinberg & Zasloff (2006) trabajan la utilidad y condición del derecho internacional en el sistema internacional. Compilan cien años de historia de la *American Journal of International Law* para analizar la relación entre el poder y el derecho internacional. Reconocen cuatro instancias principales que marcarían nuevas tendencias académicas y un acertado análisis empírico contextual. En primer lugar, los autores agrupan el pensamiento *legal clásico* como un conjunto que generalmente creía que el poder y la coerción podrían tornarse cada vez menos prominentes en los asuntos mundiales mientras se dé el desarrollo del derecho internacional. En las primeras décadas del siglo XX los pensadores legales clásicos no negaban la existencia del conflicto, solo que remarcaban que su disfuncionalidad o fracaso se debía a la necesidad de continuar ajustando los mecanismos institucionales para alcanzar una situación óptima y estable. Estaba la presunción que los conflictos eran más

aparentes que reales, ya que la costumbre internacional daba un sentido de comunidad unificada, y así, este contexto se enmarcaba en normas acordes a sociedades libres. Además, el derecho internacional contaba con procesos voluntarios de arbitraje y mecanismos informales que lograban firmeza y efectividad, dando en una concepción de evolución en esta materia.

No obstante, el surgimiento de movimientos nacionalistas totalitarios que concluyeron en las aberraciones de la Segunda Guerra Mundial hizo que los académicos contemplan otra mirada del poder y el derecho internacional. Hans Morgenthau (1940) lanzó un amplio enfoque epistemológico, heurístico y normativo en ataque del pensamiento previo. Los clásicos ignoraban las relaciones observables entre poder, derecho internacional y comportamiento estatal, desestimando la realidad. En contraposición, el *realismo* reconoce estas relaciones al otorgar un rol principal a los Estados como actores fundamentales del derecho internacional y sostiene que esta disciplina está marcada por los intereses de éstos, sobre todo, de los más poderosos. Con el transcurso de los años, esta corriente incluiría diversas variantes que catalogan al derecho internacional desde sin sentido hasta crucial para entender el comportamiento estatal. Estas variantes oscilan entre una perspectiva realista tradicional que ve al derecho internacional como un reflejo de los intereses de los más poderosos y las normas tomadas entre Estados; el realismo estructural que se da específicamente en el contexto de Guerra Fría y ve a las normas como poco confiables para servir de base al derecho internacional, haciendo énfasis en la necesidad de supervivencia de los Estados (Waltz 1979); y un híbrido realista-institucionalista que modifica la lógica de un juego internacional de suma cero al pasar a las sumas positivas y cooperación, con mejores condiciones y resultados gracias al derecho internacional.

En tercer lugar, los autores explican cómo la variedad de elementos de estas reacciones generó los esfuerzos de la sociología o ciencias sociales a involucrarse con mayor amplitud ante la cuestión postulada, lo que dio en un *racionalismo institucional* que “buscaría demostrar que el derecho internacional es plausiblemente autónomo y la aplicación de la teoría liberal, usualmente en conjunción al institucionalismo, para evidenciar como el derecho afecta el comportamiento de Estados, gobernantes, grupos e individuos” (Steinberg & Zasloff 2006 p.64).

Por último, la postura *constructivista* ve cómo los intereses e identidades son parte intrínseca e inseparable de los grupos sociales, dejando de lado la concepción de las

corrientes previas al tomar a los intereses cómo 'dados' u homogéneos a todos los Estados. De esta forma, el derecho internacional es un cimiento fundamental para los países que lo consideren importante y se darán grupos que se alinean para llevar adelante estas prácticas, que a su vez los beneficia, les da certezas y seguridad.

Quisiera resaltar el postulado final de los autores al destacar que se darán cada vez menos artículos académicos para establecer la primacía de una metateoría, sino que habrá un mayor uso de heurísticas y métodos de más de un enfoque que se complementen para entender las relaciones entre poder y derecho internacional. Esto dará en un declive o caída de los 'ismos' (es decir las grandes teorías o metateorías) en contraposición a las heurísticas. Y así, "se demostrará que los juristas y académicos se están ajustando a los límites de una metateoría, trayendo orden a nuestra disciplina al aprehender complejidad y resistiendo la tentación de valorar la parsimonia antes de la explicación" (Steinberg & Zasloff 2006 p.65).

Entonces, vemos que el derecho internacional estuvo y está presente en las dinámicas entre actores del sistema internacional. Siguiendo las cuatro posibilidades: sea para ajustar las formas de interacción hacia un camino positivo; como proyección de poder de los Estados más poderosos; como un actor autónomo que condiciona el accionar de los Estados; y como parte de un grupo de Estados que toman sus mecanismos como base para desenvolverse en el sistema internacional.

### ***El Derecho aplicado en el plano internacional***

Vayamos ahora al tercer enfoque, el Derecho. Podemos incluir tres grandes corrientes en el mundo de los juristas: positivista/estructuralista, realista y antipositivista.

Koskenniemi (2005) toma la corriente positivista y la corriente estructuralista para embarcarse en una obra monumental que sería una especie de disrupción académica en el campo del derecho internacional a finales del siglo XX. El autor se ocupa de recorrer los conflictos y paradojas inherentes a los principales aspectos del derecho internacional: las fuentes, la soberanía, la costumbre internacional del derecho y el 'orden mundial'. El objetivo de despolitizar las Relaciones Internacionales se vincula con la intención de esclarecer un dilema inmerso al derecho internacional según la visión del autor, que trata cómo esta

disciplina no puede salirse de las críticas de ser una utopía irrelevante, moralista o ser moldeada por los Estados en cuanto a sus intereses.

De esta forma, el autor busca demostrar que el derecho internacional es 'derecho real' porque los Estados actúan en concordancia a él y esto refleja la realidad social. Igualmente, aquí cae en su propia destrucción ya que abre la crítica al decir que esta disciplina es lo que los Estados eligen y deciden que será derecho, entonces no puede ser una restricción externa efectiva con relación a su comportamiento (Lowe 1990).

La segunda estrategia que implementa Koskenniemi para defender el derecho internacional es el argumento de que los Estados están atados por al menos algunas reglas del derecho internacional, sin importar si ellos consintieron o no en estas reglas (por ejemplo, una de estas puede ser el reconocimiento interestatal). Sin embargo, si hay reglas como la abolición de la esclavitud o la prohibición de la violencia en el plano doméstico hacia la población, que son independientes al consentimiento de los Estados en su conjunto, se abre nuevamente el cuestionamiento y la crítica. El derecho internacional no puede explicar porqué esas reglas son vinculantes entre Estados sin consentimiento y ejecución efectiva de ellas sin evitar caer en una noción del derecho natural. Automáticamente se puede pensar que cualquier intento para demostrar esto sería caer en una idealización utópica (Lowe 1990).

Entonces, la tesis central de Koskenniemi es reconocer que la concepción del derecho internacional se dio en un orden político liberal que necesariamente comparte la incoherencia de ese orden marcadamente occidental. Así, Kennedy (2006) intenta bajar las pretensiones ante una sola obra o pensamiento, diciendo que Koskenniemi quiso estudiar los argumentos en la práctica, tal como son, por eso trató "... los principales ejes teóricos dentro del campo académico- naturalismo/positivismo, objetivismo/subjetivismo, formalismo/realismo- no como problemas a resolver, sino como 'posibilidad de condiciones' para discutir acerca de un amplio rango de asuntos..." (Kennedy 2006 p.985). Por eso, se debe reconocer al derecho internacional como la práctica profesional de la argumentación (Kennedy 2006) o como concluye el Koskenniemi en la última reedición de su obra: "el derecho internacional es lo que los abogados internacionalistas hacen de él" (Koskenniemi 2005 p.615).

Tomando estas percepciones empíricas, pasamos a la lógica realista, que continúa esta línea de pensamiento y la profundiza. Hagerstrom (1868-1939) fue uno de los pioneros de

esta corriente, al remarcar que el realismo rechaza estrictamente el concepto de ley natural, postulando que los conceptos legales, la terminología y los valores deben estar basados en la experiencia, observación y experimentación.

Viniendo adelante a nuestros tiempos, el realismo jurídico o realismo del derecho puede definirse en dos variantes (Singer 1988). Primero, debe entenderse como una forma de funcionalismo o instrumentalismo. Busca entender las reglas legales en términos de sus consecuencias sociales y cómo funcionan en el mundo real. Los primeros realistas creyeron que en la unión de derecho y ciencias sociales se generaría un conocimiento que podría permitir reformar el sistema legal para alcanzar la eficiencia y justicia social. En segundo lugar, los realistas proclaman la inutilidad de las reglas legales y conceptos abstractos, ya que las reglas en sí no deciden los casos que puedan emerger. Los jueces son quienes tienen el poder de decisión. Son quienes interpretan y ejecutan las normas. Poniendo el foco en hechos específicos de los casos y la realidad social en general, los realistas creen que están generando mayor conocimiento y jurisprudencia que una doctrina legal y así, mejorando el análisis de la realidad. El problema que puede generar suspicacias radica en que los jueces pueden tener distintas formas de pensar según su personalidad y formación y quienes estén en esta corriente de pensamiento tendrán dificultades para notar esta cuestión (Singer 1988).

### **Estado del arte**

Este trabajo se apoyará en un enfoque propio del derecho internacional que incluye tres grandes corrientes de pensamiento. En primer lugar, los *positivistas* se centran en qué tipo de obligaciones establecen los tratados, es decir, postulan que la capacidad del tratado y las Partes (los Estados que ratificaron el Acuerdo de París) de establecer sanciones o impuestos es vital. Scott Barrett es un académico que puede incluirse en esta tendencia; fiel a la coordinación como vía para alcanzar resultados óptimos en el escenario internacional en comparación a otras alternativas. Para evitar una *tragedia de los comunes*, el autor destaca: “Los tratados e instituciones relacionadas del derecho internacional dan forma a los esfuerzos de cooperación. Usualmente, éstos imploran a los Estados en actuar bajo intereses colectivos. A veces, impulsan a los Estados cooperativos a sancionar a los *free riders*” (Barrett 2016 p.1).

En segundo lugar, los *institucionalistas* ponen el foco en los aspectos de gobernanza del tratado, sobre todo en qué instituciones se crean, quién toma las decisiones, cómo se toman las decisiones, cómo se da la participación de las Partes. Podemos tomar en este caso a la dupla de Robert O. Keohane y David Victor con sus trabajos y postura sobre el rol de las instituciones vinculadas al régimen del cambio climático: “Las instituciones establecen puntos focales para la cooperación, reducen la incertidumbre sobre el comportamiento de otros Estados y reducen los costos de hacer y llevar a cabo acuerdos” (Keohane & Victor 2016 p.572).

Por último, la corriente *realista* toma los factores de poder y el interés propio como factores fundamentales para determinar si los Estados van a someterse a un tratado o acuerdo internacional, es decir, si les es funcional accederán, sino no, donde los actores de mayor poder tienen un grado mayor de movilidad o autonomía. El trabajo de Goldsmith y Posner puede servir como referencia para evidenciar –según sus argumentos– el rol del derecho internacional: “En pocas palabras, nuestra teoría es que el derecho internacional surge de Estados actuando racionalmente para maximizar sus intereses, dadas sus percepciones de los intereses de otros Estados y la distribución de poder estatal” (Goldsmith & Posner 2005 p.3). Debemos aclarar que muchas veces los autores que se encuentran en esta corriente, pueden también ser parte de otra línea teórica de literatura académica. Incluso, Posner por ejemplo no se aferra a ninguna de ellas y trabaja de forma pragmática con tintes de las tres corrientes.

### **Positivismismo**

Analizando los autores más importantes de la visión positivista podemos observar el trabajo de Posner y Weisbach (2007), que presentan dos argumentos principales. Primero, la acción de los ciudadanos ‘verdes’ no es suficiente. Más allá de la consciencia y buenas prácticas individuales, el rol de los Estados es crucial para regular al sector privado y las interacciones económicas con los individuos. Idealmente, los gobiernos deberían generar un impuesto que iguale el daño al ambiente con el costo de producir y consumir un producto. Segundo, coordinar los esfuerzos globales en un tratado donde se mire siempre para adelante y no para atrás en cuanto a los objetivos y exigencias (*looking forward, not backward*), algo que años más tarde el Acuerdo de París cumpliría. Además, el autor postula que los argumentos

y razones morales podrían adecuarse y cumplirse para los individuos pero no siempre para los Estados, por eso se deben fortalecer: se debe crear un tratado que sea factible y busque el bienestar general y actuar rápido para alcanzar las reducciones óptimas globales y afrontar el problema de la variación local.

Barrett (2016) sugiere que los Estados encuentran muy difícil llegar a la cooperación voluntaria, lo mismo que la adecuación a acuerdos internacionales ante un bien público común, pero sí pueden fácilmente coordinar acciones. Primero, para llegar a la coordinación los países deben creer que están mejor coordinando que no haciéndolo. Esto puede traducirse como la declaración de una política climática y la participación en encuentros, cumbres y acuerdos internacionales sobre cambio climático. Ahora bien, pasar a un real compromiso de cooperación es más difícil. Los países deben entender que quienes busquen la cooperación van a estar mejor que quienes no lo hacen. Esta última condición no se está dando en los regímenes internacionales actuales ligados al cambio climático según la postura del autor. Por más que el Acuerdo de París haya sido festejado por la comunidad internacional, Barrett menciona que solo se logró cooperación porque las promesas de reducción de emisiones fueron hechas unilateralmente. Sin sanciones claras no van a haber resultados efectivos. Para ello, ante el objetivo de estabilizar las emisiones de GEI se requiere una cooperación sólida generada por instituciones -entendidas como las reglas de juego de una sociedad o las limitaciones que moldean la interacción humana- para “permitirle a los jugadores a llegar a un acuerdo sobre lo que tienen que hacer colectivamente y lo que tiene que hacer cada uno individualmente, incluyendo los costos de cooperación” (Barrett 2016 p.2).

Estos hallazgos podrían reforzarse con el trabajo de Bättig y Bernauer (2009) que mencionan que las democracias se comprometen en mayor medida a adecuarse a tratados internacionales que busquen afrontar los efectos adversos del cambio climático. No obstante, los resultados son ambiguos. No se han alcanzado resultados efectivos a nivel mundial. Los autores evidencian que el problema del accionar de *free riders* no se ha podido superar y más, en un contexto donde la inclinación autoritaria de tipos de gobierno aumenta a nivel global, tal como refleja el análisis de Freedom House (2019).

Cliquet (2014) estudia las convenciones internacionales para la conservación de la naturaleza y áreas protegidas como instrumentos de adaptación al cambio climático. Critica la perspectiva positivista al resaltar la falta de obligaciones concretas en el derecho

internacional, en términos de tratados internacionales y decisiones férreas de las Conferencias de las Partes (COP) del Acuerdo de París. Es decir, hay un "... faltante de mecanismos de ejecución a nivel internacional" (Cliquet 2014 p.10). Ante esta situación, las acciones positivas van a depender de la implementación a nivel nacional o regional de estos instrumentos para afrontar el cambio climático de forma efectiva.

El Acuerdo de París postula en el Artículo 8 la importancia de evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático. ¿Esto debe quedar en el sentido amplio, laxo e indefinido? ¿O se debe establecer qué implican las pérdidas y daños para luego poder aplicar sanciones y no caer en una *tragedia de los comunes*? Kugler y Moraga Sariago (2016) proponen incluir las "pérdidas y daños" como noción legal de la doctrina del derecho internacional; definiéndola como un daño residual, sea material, moral o ambiental que puede llevar al pago de reparaciones bajo el derecho público internacional.

Según las autoras, los nuevos mecanismos creados de esta inclinación positivista darían en un resultado beneficioso para fortalecer los tratados internacionales ligados al cambio climático y también poder ser utilizados por abogados y jueces de países que se vieran vulnerados por el cambio climático para recibir algún tipo de reparación y que sus esfuerzos no sean en vano. No obstante, debemos decir sería muy difícil que los países avalen la implementación de esta propuesta. Primero porque se debería modificar el Acuerdo y definir una categoría de aportes por país para resolver esta propuesta. Segundo porque podría aumentar la posibilidad de roces y conflictos con otros países cuando algún Estado Parte acuse a otro de potenciar los efectos adversos del cambio climático, señalando que se está excediendo en sus emisiones de GEI, lo que puede ser considerado como una intromisión en los asuntos domésticos de otro país y su soberanía. Más allá de esto, la jurisprudencia y las decisiones del poder judicial son importantes para sentar precedentes y así aumentar la posibilidad de lograr sanciones que tengan un impacto positivo para el medio ambiente, tal como sucedió hace unos meses cuando el Tribunal Constitucional alemán estableció que la Ley de Protección del Clima de 2019 de su país no era lo suficientemente amplia, ya que no establecía obligaciones después de 2030 (DW 2021).

Por último, Ylä-Anttila et al (2018) analizan por qué algunos países adoptaron políticas más ambiciosas para mitigar gases de efecto invernadero en comparación a otros. Mediante un recorrido de revisión de literatura, los autores identifican la importancia adjudicada de

distintas perspectivas teóricas a ciertos factores: el peso de las industrias de combustibles fósiles en la economía y política, el grado de democratización de un país, la búsqueda de interés propio y seguridad nacional –marcada con tintes realistas- y la importancia de los científicos nacionales. Cada una de éstas puede ser tanto una razón para explicar la variación entre políticas nacionales favorables hacia el cambio climático como también sus retrocesos. Según cada perspectiva teórica, se va a intentar explicar el fenómeno del cambio climático de una forma en particular.

Los autores quieren salir de esta lógica y se basan en el COMPON (Comparing Climate Change Policy Networks), un proyecto iniciado en 2007 que mide el desempeño de 20 países de distintas regiones (tanto los pioneros de políticas climáticas como los más retrasados) en cuanto a la cantidad y calidad de noticias relacionadas al medio ambiente y un análisis de las redes políticas de desenvolvimiento (*policy networks*). Los autores remarcan que esta metodología puede aportar un panorama complementario que revele la importancia que le da un país en el presente a su política climática, llegando a conclusiones cualitativas que pueden ser útiles para reconocer buenas prácticas y métodos efectivos. Sin embargo, reconocen que la metodología no puede abarcar de forma integral esta problemática y que le faltan muestras de ciertas regiones, entre otras cuestiones que requieren un complemento de investigación (Ylä-Anttila et al 2018).

### ***Institucionalismo***

Comenzando con la segunda corriente podemos mencionar el trabajo de Munck af Rosenschöld et al (2014), quienes plantean que estamos frente a una inercia institucionalista que presenta una clara inhabilidad de las instituciones para formular propuestas que se adecuen a tiempo para responder al efecto antropogénico del cambio climático. Los autores plantean cinco limitantes que están vinculadas entre sí y se retroalimentan: costos, incertidumbre, *path dependence*, poder y legitimidad. La primera habla de los grandes costos para hacer frente a la mitigación del cambio climático, donde los países que se esfuerzan para afrontar este paradigma pueden verse perjudicados por el accionar de otros países que actúan conscientemente o no como *free riders*, lo que lleva a reducir la voluntad de los actores que sí están haciendo esfuerzos para mitigar, lo que concluye en resultados lejanos al óptimo escenario final en cuanto a decisiones, esfuerzos y logros. Los autores

mencionan para cada caso, una posible forma de superar cada variante. En este caso, sería creando sistemas de cooperación internacional que incentiven bajar los costos de transacción para hacer un cambio institucional:

*“En un nivel general, el cambio climático es visto en la literatura como un clásico problema de provisión de bienes públicos. Las instituciones maximizan la eficacia al reducir los costos de coordinar el servicio de un objetivo en común, entendido aquí como la adherencia colectiva de actores para maximizar ganancias”* (Rosenschöld et al 2014 p.641).

En cuanto a la incertidumbre, esta condición dificulta o inhibe a los actores ante la posibilidad de identificar claramente los impactos del cambio climático. Para sobrepasarlo, proponen un marco favorable para alcanzar el consenso político. El Acuerdo de París puede haber significado esto, con su adhesión estatal global. Más allá de los informes del IPCC, se podría consolidar un espacio anual donde se muestren los últimos hallazgos en investigación científica de académicos y científicos de renombre, que continúe generando consciencia y presión en la comunidad internacional. Tercero, para romper con el *path dependence*, mencionan que se deberá movilizar actores con suficiente poder como para crear nuevos caminos para la innovación institucional, usando el *path dependence* para institucionalizar trayectorias de baja emisión de GEI y así ajustar o modificar el paradigma actual del cambio climático (Rosenschöld et al 2014 p.643).

El poder existente genera el agrupamiento de países según sus intereses, creando presión hacia otros y dificultando el consenso global. Para limitar el accionar de los países pro energía fósil, los autores sugieren una formación sólida y unida de países comprometidos que busquen cambiar el régimen internacional ligado al medio ambiente en el marco político internacional. Por último, ante la legitimidad, ellos sugieren seguir promoviendo el afianzamiento de políticas innovadoras y vías institucionales para establecer límites y mejorar la negociación política: “Las instituciones que están en un intercambio activo con el sistema social en su sentido amplio, enredados en redes de poder más grandes, les proporciona legitimidad” (Rosenschöld et al 2014 p.644).

Young (1999) investiga sobre los regímenes ambientales internacionales y hace énfasis en señalar que comprenden un consenso de principios, normas, reglas, procedimientos y programas que gobiernan las interacciones entre actores en asuntos específicos. Aquí la efectividad se refiere a las contribuciones que las instituciones hacen para resolver los

problemas en los que los actores gastan tiempo y energía para crearlas. Efectividad es actuar y accionar para alcanzar los objetivos. El Acuerdo de París lo hace. Así lo demuestran las COP anuales, el diálogo multilateral, las intenciones de tener un acuerdo cada vez más riguroso. Siempre que las acciones muevan al sistema en la dirección correcta ya demuestran rasgos de efectividad si tomamos la postura del autor en cuestión.

Helfer & Slaughter (1997) intentan establecer una teoría de adjudicación supranacional analizando en profundidad el caso de la Unión Europea. Esto es un gran modelo a seguir, pero ¿se podría implementar en otras regiones del mundo? ¿O se podrían dar mayores patrones institucionales en la sociedad internacional? Los autores mencionan la atención de la audiencia, la neutralidad política y autónoma de los tribunales y otras cuestiones de transparencia jurídica como factores cruciales para que esto sea efectivo. Pero a la vez tienen una mirada realista del sistema internacional donde reconocen que los Estados no se demandan porque puede llevar a hostilidades y si estas llegaran a ser suscitadas por cuestiones ambientales, podría haber consecuencias en otro tipo de la relación bilateral, donde los Estados verían que es más ‘costoso’ al sujetarse mayoritariamente a términos económicos o incluso vinculados a tensiones militares.

Posner y Yoo (2004) están en la misma línea de trabajo al previamente mencionado. Se centran en un enfoque jurídico evidenciando que los tribunales dependientes son los más efectivos, yendo en contra de la intuición común. En un tribunal internacional como el de Iran-Estados Unidos o los paneles de resolución de diferencias del GATT, los jueces son asignados por los Estados Parte con el objetivo de resolver una disputa. Por otro lado, en tribunales internacionales como la Corte Internacional de Justicia o la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los jueces son independientes en el sentido que tienen cargos permanentes y fueron seleccionados antes de evaluar y trabajar ante un caso particular. Los autores analizan en profundidad el caso europeo de la Corte Europea de Justicia, donde los tribunales son independientes pero los jueces están condicionados por su condición de pertenecer a la Unión Europea, lo que hace que los resultados no sean efectivos. Entonces, podemos preguntarnos: ¿Podríamos contar con un sistema jurídico internacional con jueces que evalúen el cumplimiento de las promesas establecidas bajo el Acuerdo de París? ¿Esto daría en una mayor solidez institucional internacional y mejores resultados? ¿Qué tipo de jueces deberían conformar esta nueva institución?

Keohane & Victor (2010) describen el funcionamiento institucional internacional del cambio climático como un régimen complejo. En primera instancia mencionan que los Estados actúan condicionados por sus intereses nacionales, sumado al poder relativo en el sistema internacional, la información que manejan y su sistema de creencias, es decir, bajo qué lentes filosóficos ven la realidad. Como éstas cambian con el tiempo, los Estados forman 'clubes' buscando generar el bienestar común para este grupo, limitando los beneficios a Estados que no compartan sus intereses o busquen actuar como *free riders*.

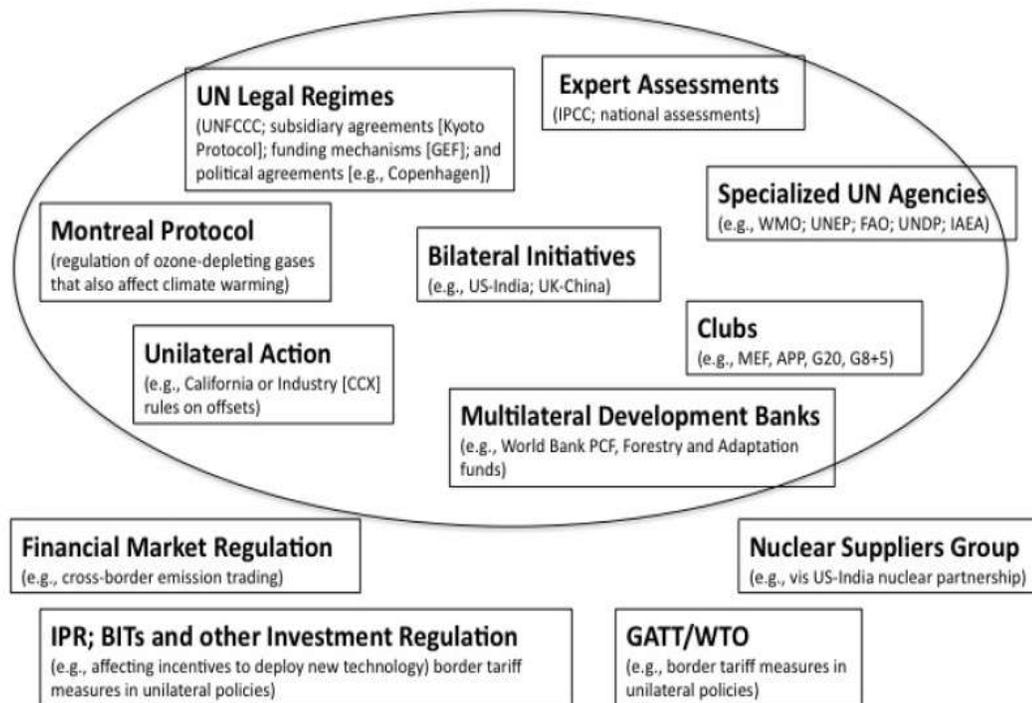
Los autores explican que la creación de este régimen complejo se da como resultado entre un continuo de dos extremos: por un lado, instituciones completamente integradas que imponen regulación mediante reglas comprensibles y jerárquicas; por el otro, instituciones altamente fragmentadas sin un núcleo identificable y relaciones débiles o incluso no existentes entre los elementos básicos de un régimen. Entre medio se da un amplio rango de regímenes semi-jerárquicos con núcleos identificables y sistemas de instituciones no jerárquicas sueltas. Así se da este régimen complejo, como un conjunto de reglas e instituciones que están conectadas pero no hay una arquitectura total que estructure el conjunto (Keohane & Victor 2010 p.4).

Específicamente, el régimen del cambio climático se da por múltiples fuentes y diversos actores que estructuran un funcionamiento internacional. Estos pueden ser los tratados internacionales materializados en protocolos, decisiones y acuerdos vinculados al medio ambiente, las acciones climáticas unilaterales, iniciativas bilaterales, el financiamiento de bancos multilaterales de desarrollo, el trabajo de entidades científicas, entre otros, tal como se ilustra en el *Anexo 1*. Precisamente éstos son los sub-regímenes que componen el amplio régimen del cambio climático. Si bien están relacionados porque tratan de y en esencia del mismo tema y algunas fueron creadas por iniciativas previas (que pueden ser parte de otro sub-régimen por ejemplo la CMNUCCC y el posterior Acuerdo de Copenhague), su carácter de acción y creación de normas posee un alto grado de independencia en relación a las otras. Otras instituciones, acuerdos o mecanismos del sistema internacional que están fuera del régimen del cambio climático pueden impactar o contribuir al régimen en cuestión. Un claro ejemplo son los bonos verdes, que se catalogan dentro de los *Environmental, Social and Governance (ESGs)* y a su vez son parte del sistema financiero global, pero implican un buen desempeño en cuestiones ambientales. Los autores sostienen que este régimen en su conjunto "... no ha sido diseñado completamente

a fin sino más bien ha surgido de como resultado de muchas decisiones estatales en diferentes tiempos y en diferentes temas específicos” (Keohane & Victor 2010 p.2).

Anexo 1

## The Regime Complex for Climate Change



Fuente: Keohane & Victor (2010)

¿Por qué es difícil cooperar para solucionar el problema del cambio climático? Keohane y Victor resaltan tres razones fundamentales. La primera es que es un problema global que requiere un esfuerzo en conjunto: no basta el accionar individual de ciertos Estados. Segundo, los efectos negativos del cambio climático no son observables en su totalidad en el presente sino que también implican efectos tardíos, por lo que estamos ante un problema intergeneracional. Tercero, para obtener resultados se requiere un cambio en el comportamiento y hábitos de miles de millones de personas, como también organizaciones privadas y el esfuerzo de los gobiernos. Esta condición o contexto internacional no significa

que haya resultados negativos. Este régimen presenta dos ventajas marcadas en comparación a regímenes integrados o estructurados: la flexibilidad transversal de los problemas y la adaptabilidad en el tiempo (Keohane & Victor 2010 p.2).

Como no es necesario el requerimiento que todas las reglas estén atadas a una institución común, la primera característica supone la posibilidad de adaptar las reglas indistintamente a las diferentes condiciones o temas que se presenten para los distintos actores involucrados. Por ejemplo, diferentes Estados pueden firmar distintos acuerdos internacionales que les sirvan o convengan para llevar adelante su política climática. Específicamente si analizamos la reducción de GEI podemos ver cómo los Estados se someten voluntariamente a la CMNUCC, el Protocolo de Kioto o el Acuerdo de París. O mismo, pueden también definir tratados bilaterales o implementar políticas propias a nivel doméstico. Este accionar flexible va a aumentar la posibilidad que los países estén adheridos a reducción de emisiones de GEI. Los autores mencionan que esta política favorece a que los Estados construyan sus propios “programas” más que alinearse a objetivos y programas comunes. Y muchas veces, esto puede ser más beneficioso que lo último (Keohane & Victor 2010 p.15).

La segunda característica evidencia la alta capacidad de adaptación a las normas y comportamiento. A través de la experiencia, prueba de las mejores estrategias y sus capacidades y posibilidades coyunturales, los Estados podrán vincularse o adaptarse a ciertas normas internacionales ligadas al cambio climático. No se les impondrá un comportamiento por una institución central rígida que muchas veces puede traer tensión o problemas, ya que la velocidad y capacidad para adecuarse a reglas internacionales varía entre países desarrollados y en vías de desarrollo (Keohane & Victor 2010 p.18).

Sin embargo, los autores aclaran que las ventajas que mencionaron previamente para los regímenes complejos no se dan automáticamente. De hecho, puede que la condición de que haya instituciones dispersas puede estar asociado al caos, a la proliferación del veto o estancamiento que disuade a los tomadores de decisiones públicas y inversionistas privados para dedicar recursos para solucionar el cambio climático. Para que un régimen complejo sea efectivo, debe cumplir ciertas características (Keohane & Victor 2010 p.19).

Específicamente para el tratado internacional que analizamos en esta investigación, Keohane y Oppenheimer (2016) analizan el Acuerdo de París apenas entra en vigor.

Mencionan que el resultado de alcanzar el consenso universal se dio por la condición de tener las NDCs, voluntarias, al precio de "...vaguedad de obligaciones y discreción substancial para los gobiernos (donde) muchos se verán tentados... para limitar el alcance o intensidad de sus acciones propuestas" (Keohane & Oppenheimer 2016 p.1).

Por último, Stavins et al (2014 p.1007) identifican que la cooperación internacional trae múltiples beneficios para el progreso y fortalece el régimen actual del cambio climático. Sobre todo, con instituciones líderes que pueden crear nuevos vínculos (como el Acuerdo de París), incrementando la coordinación y colaboración, apoyando instituciones más débiles y dando la bienvenida a que se sumen nuevas (Abbott 2013). Si se da de forma efectiva, reforzada y con una estructura multinivel, se puede permitir a las instituciones transnacionales controlar a los Estados reuentes. ¿Cómo? Tendiendo lazos directos al comprometer a gobiernos subnacionales y actores sociales (como pasó en Estados Unidos con la elección de Trump y el accionar de los Estados federales<sup>5</sup>), claramente variando la autoridad y escala de alcance total final (es decir, qué compromisos se establecen o mismo qué nivel de reducción de emisiones se alcanza). Así se puede controlar a los Estados que no ratifiquen el Acuerdo de París (es decir, no se obliguen), facilitando el *advocacy* o presión política a ese gobierno que va para el otro lado. Esta condición es la orquestación, que es llevada adelante mediante incentivos y herramientas blandas de influencia en vez de controles obligatorios, siendo la estrategia más factible en la policéntrica gobernanza climática transnacional (Abbott 2013 p. 27).

### **Realismo**

Por último, tenemos la tercera corriente de pensamiento. Intereses y poder van a ser los factores primordiales de esta visión. La corriente realista presenta una actitud crítica hacia el derecho internacional. Alter (2017) menciona que el cambio climático está entre los temas más importantes sin regulación clara o débilmente guiado por parte del derecho internacional. Sobre todo, en un contexto marcado por el declive del 'Estado de Derecho', donde el populismo global predomina, presentando una gran amenaza al mundo liberal internacional. Goldsmith y Posner (2005) argumentan que el derecho internacional es un

---

<sup>5</sup> 'We Are Still In' es un movimiento, compromiso y declaración a favor de un accionar que contrarreste el cambio climático por parte de CEOs, gobernadores, líderes tribales, académicos y más en los Estados Unidos (We Are Still In 2021)

fenómeno real pero los académicos de esta disciplina exageran su poder y significancia: los Estados solo actuarán por interés personal y la cooperación y coordinación tienen límites naturales.

Giddens (2015) también resalta que el cambio climático es un asunto de relevancia inmediata y urgente a tratar: "... planteando riesgos en el aquí y ahora" (Giddens 2015 p. 159). Antes que se adoptara el Acuerdo de París, el renombrado sociólogo enfatizaba que cualquier nuevo acuerdo alcanzado no sería efectivo ya que los acuerdos bilaterales y regionales son más importantes que los acuerdos universales. Según su lógica los países se mueven en bloques de poder y cualquier implementación de políticas efectivas va a depender de éstos: "Lo que Estados Unidos haga, China, India, Brasil o la Unión Europea hagan, va a determinar hasta qué punto las políticas reales, más que meras especulaciones, serán introducidas" (Giddens 2015 p.159). También destaca que el poder de las grandes empresas de combustibles fósiles debe ser desafiado en una escala global si queremos llegar a resultados positivos, donde el rol del activismo local es imprescindible. Un ejemplo reciente de los efectos positivos de este tipo de acciones es el fallo judicial que obliga a Shell a reducir sus emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) en un 45% para 2030 respecto a los niveles de 2019 (BBC 2021).

Bueno Rubial (2017) escribe criticando la lógica actual de gobernanza global argumentando que puede replicar y encubrir aspectos de la lógica estado-céntrica no ha resuelto, como la justicia climática. Desde una perspectiva realista menciona que podríamos estar ante una condición de estabilidad impuesta por los hegemones globales, siguiendo la teoría de estabilidad hegemónica de Gilpin (1987) que responde a intereses propios. La autora enuncia que la anarquía climática internacional significa una ausencia de poder supremo que administre las emisiones y establezca prioridades y modos de adaptarse a los efectos adversos del cambio climático. Sostiene que "esta construcción deviene del interés de algunos actores de legitimar/institucionalizar cambios del sistema internacional en la arquitectura climática que favorecen la reducción de sus compromisos internacionales" (Bueno Rubial 2017 p.83).

En relación con el Acuerdo de París, la autora plantea por un lado, el rasgo positivo del consenso global y los esfuerzos delimitados por la propia conciencia climática de cada país. Por otro lado, critica la incertidumbre de cómo se tratarán los mecanismos de transferencia de emisiones existentes bajo el Protocolo de Kioto o cómo se pueden contabilizar estos

mecanismos de nivel regional en los esfuerzos para mitigar el cambio climático. Menciona que el Acuerdo de París no aporta claridad para incrementar la ambición ni el modo de corregir las fallas del Protocolo de Kioto; además de no establecer un tope en las emisiones que pueden ser descontadas por este tipo de mecanismos.

No obstante, el liderazgo triangular de la Unión Europea, Estados Unidos (en tiempos de Obama , ‘*We Are Still In*’ durante el mandato de Trump, complementado con las recientes intenciones gubernamentales de la nueva administración Biden<sup>6</sup>) y el grupo BASIC puede inclinar la balanza a un consenso global de realizar esfuerzos para afrontar el cambio climático. Esta percepción se relaciona con el trabajo de Men (2014), que resalta los claros indicios de asociación entre China y la Unión Europea, dejando atrás la falta de acuerdos comunes para consolidar el diálogo y el logro de nuevos mecanismos que regulen el cambio climático. Por último, Bueno Rubial (2017) concluye que, si bien el Acuerdo de París no parece ser tan ambicioso, puede ser considerado como un primer paso a una cultura climática post-carbónica donde los países actúan en cohesión y de forma comprometida.

### **Base teórica elegida para la investigación**

La corriente institucionalista es la base teórica elegida para sustentar el razonamiento argumentativo vinculado a la utilidad y efectividad del derecho internacional para alcanzar resultados positivos concretos que también contribuyan al progreso del sistema internacional. Como vimos, no son la vía perfecta, pero propician herramientas e instrumentos para lograr estos objetivos virtuosos. Están cargadas de cierto optimismo al reconocer que una vez que se sientan bases fundamentales luego son difíciles de remover y además evidencian que el camino tomado a través de las instituciones contribuye paso a paso a un futuro que brinde mayor bienestar a nivel global.

Tomaremos específicamente la evaluación de Keohane & Victor (2010) sobre regímenes complejos para aplicar este tipo de análisis a un instrumento que los autores aún no trataron, en concreto, el Acuerdo de París. De esta forma, los seis criterios que tomaremos del trabajo de Keohane & Victor (2010) son:

---

<sup>6</sup> Tal como sugieren Susan Brooks y Nat Keohane en “*A bold new commitment to the Paris Agreement is achievable – and essential for U.S. leadership*” (EDF 2021)

- *Coherencia*

Aquí analizaremos la posibilidad de las normas de ser compatibles y que se refuerzan mutuamente (*mutually reinforcing*).

Nos detendremos a analizar en concreto los mecanismos del Acuerdo de París y los regímenes que componen el amplio régimen complejo del cambio climático, con el objetivo de dilucidar si éstos pueden “llevarse bien”, o sea complementarse, darse apoyo y sustento para seguir firmes y creíbles, entre otras cuestiones.

- *Accountability*

Los elementos de un régimen complejo deben ser reportados y verificados no solo por los Estados sino también por individuos y organizaciones de la sociedad civil. *Accountability* será entendida como “ciertos actores que tienen el derecho a sujetar a otros actores a un conjunto de estándares, para juzgar si cumplen con sus responsabilidades a la luz de estas normas e imponer sanciones si determinan que estas responsabilidades no se han cumplido” (Grant & Keohane 2005 p.29)

Bien, aquí podemos verificar el acceso de los individuos y ONGs a las NDCs de los Estados y su participación en las COP como algo positivo. Vemos que las Partes se sujetan a ciertos estándares y reglas del Acuerdo de París pero no tenemos certeza a la fecha en cómo serán sancionados o penalizados si es que no cumplen los objetivos que delimitaron. Intentaremos retratar el escenario actual ante esta cuestión ya que todavía no ha llegado el momento estipulado para presentar resultados, específicamente el *Global Stocktake*, ante las instancias del Acuerdo de París. Éste será un inventario que demuestre la implementación de políticas nacionales y la mejora en la contribución a reducir emisiones. El plazo para la entrega y realización de este documento será entre 2021 y 2023. Por lo tanto, para evidenciar el *accountability* recabaremos en otros acuerdos internacionales que denoten cierto comportamiento de los Estados hacia quienes no cumplen sus obligaciones.

- *Efectividad*

Ante la temática que estudiamos en este trabajo, el cambio climático, contamos con un solo régimen, caracterizado por dos extremos: instituciones regulatorias por un lado e instituciones fragmentadas por el otro. Veremos si éste régimen complejo es efectivo.

Se dará esta condición cuando haya un grado razonable de obediencia y conformidad a las reglas. Pero también éstas deben ser apropiadas. Esto es lo que evidenciaremos en esta sub sección: establecer cuáles son las reglas y hasta qué punto se cumplen.

En esta instancia analizaremos si todos los Estados están elaborando sus NDCs, lo que significa marcados esfuerzos de mitigación y adaptación, pero también que éstas sean ambiciosas, es decir, eficaces. Para que un régimen complejo sea efectivo deberá generar mayores beneficios netos en comparación con otros regímenes. Entonces, analizaremos si las Partes están emitiendo menos que en los tiempos previos al Acuerdo de París. Luego de realizar esto, tendremos la posibilidad de juzgar y establecer si las reglas fueron apropiadas, es decir, asequibles.

- *Determinación*

Un régimen complejo será determinante siempre que sus reglas tengan un “contenido normativo fácilmente comprobable” (Franck 1990 p.52)

Entre las Partes podrán controlar la información de cada país porque las NDCs deben ser presentadas ante la Secretaría del CMNUCC y deben estar en unidades de medidas claras, aunque no todas tienen los mismos parámetros. Aquí brindaremos ejemplos. Además esta información es propiciada por los gobiernos nacionales. Intentaremos evidenciar si hay casos de sospecha donde los datos hayan sido adulterados.

Cómo mencionan Keohane y Victor (2010), en un contexto de incertidumbre con políticas y objetivos a largo plazo, la determinación será una virtud en relación con reducir los efectos negativos del cambio climático, ya que requiere inversiones a largo plazo para poder contrarrestar este problema.

- *Sostenibilidad*

Este régimen debe incluir ciertas reglas elementales que se mantengan en el tiempo, que tengan un equilibrio coherente según los temas que se tratan. Estudiaremos si hay patrones que se sostienen en los distintos acuerdos internacionales relacionados al cambio climático y la preservación del medio ambiente. La importancia en términos políticos es que la sostenibilidad reducirá la incertidumbre, dará previsibilidad y mayor certeza a los actores involucrados.

Si nos remitimos solo al Acuerdo de París, estaríamos evaluando un documento reciente ya que el acuerdo tiene alrededor de cinco años. No obstante, analizaremos si se rediseñó el Acuerdo o hay intenciones de hacerlo, específicamente si han sugerido o han cambiado ciertos incisos o anexos del tratado o la forma de presentar las NDCs.

- *Calidad epistémica*

Por un lado, este último criterio postula que debe haber consistencia entre las reglas y el conocimiento científico y por el otro, responsabilidad en quienes manejan los programas nacionales y su capacidad para revisar las reglas y términos de *accountability* (Buchanan & Keohane 2006). El Acuerdo de París se nutre de los informes del IPCC y Naciones Unidas por lo que hay consistencia entre reglas y conocimiento científico. Intentaremos evidenciar si se puede juzgar la responsabilidad de implementadores de políticas a nivel nacional en cuanto a las medidas relacionadas al cambio climático.

Además tomaremos otro trabajo de Keohane & Victor (2016) de años posteriores para enfatizar las ventajas y la importancia de las instituciones para alcanzar resultados positivos en cuanto a los esfuerzos para contrarrestar los efectos adversos del cambio climático. La tesis principal de los autores es que el último gran desarrollo jurídico que emerge de la CMNUCC, el Acuerdo de París, no va a solucionar el problema en cuestión pero incrementará una cooperación más profunda por su condición de coordinación descentralizada, es decir, sin un ente superior que delimite patrones a seguir. Al ser un acuerdo autoejecutable o *self-enforcing*, se puede alcanzar un resultado positivo donde la coordinación generada lleve a limitadas pero concretas ganancias.

Por un lado, las preferencias de los Estados van a ser cruciales para que se dé la cooperación y así alcanzar resultados favorables: con NDCs ambiciosas, serias y responsables, se puede llegar a efectos cada vez más positivos. Mientras los países desarrollados (principalmente la Unión Europea y Estados Unidos) lleven adelante políticas concretas de mitigación se puede lograr la consolidación de nuevas industrias competitivas que generen beneficios económicos como la energía eólica y solar, mientras China ya se subió al tren competitivo por necesidad propia e intereses marcados. Otro resultado positivo que darían estos esfuerzos es la creación de beneficios vinculados a la reputación: los Estados pueden encontrar ventajoso ser vistos como líderes en proveer tecnología, financiamiento e implementar infraestructura en su país que genere o promueva un mejor bienestar en relación con bienes públicos globales (la atmósfera y por consiguiente el clima), realizando su *soft power*, según la concepción de Nye (1991).

Por otro lado, el rol de las instituciones es clave: “Las instituciones establecen puntos focales para la cooperación, reducen la incertidumbre sobre el comportamiento de otros Estados y reducen los costos de hacer y llevar a cabo acuerdos. Constituidos propiamente, influyen en las prácticas y discursos entre Estados, ayudando a los funcionarios gubernamentales y grupos de interés a favorecer la cooperación para ejercer más influencia sobre las políticas gubernamentales y el comportamiento de las empresas” (Keohane & Victor 2016 p.572). No obstante, este no es el panorama perfecto, tal como sostienen los autores, donde resaltan que las instituciones reflejan los intereses de los Estados más poderosos.

Las tres aseveraciones enunciadas en los objetivos son suficientes para evaluar la efectividad del tratado bajo la visión institucionalista porque:

- contemplan programas de reducción de GEI delimitados por los propios países firmantes, vinculados bajo un Acuerdo internacional, y no pretenden ir hacia atrás en sus ambiciones de mitigación;
- el rol de las instituciones internacionales en distintas representaciones está presente y se propone fortalecer un canal dinámico de cooperación en materia de transferencia de recursos financieros y tecnología; y

- hay normas claras, resultados verificables y monitoreo entre países, además de una audiencia (en sus múltiples formas) que puede acceder a la información.

En el Capítulo I estará implícito el criterio de **efectividad** ya que analizaremos el grado de ambición de las NDCs, luego de haber brindado un análisis claro basado en el CAT (2020), las entrevistas y otras fuentes. Luego, para el Capítulo II, el criterio de **determinación** estará presente porque buscaremos dilucidar la claridad en la presentación de información vinculada al financiamiento climático y si se llega a la cifra pautada, luego de haber reflejado los principales hallazgos de diversos documentos de instituciones internacionales y *think tanks*, además del aporte de las entrevistas. Por último, en el Capítulo III aplicaremos los **seis criterios** de Keohane y Victor (2010) para analizar específicamente el Acuerdo de París y el régimen internacional complejo en el que está inmerso.

## CAPÍTULO I: GRADO DE EXIGENCIA Y CUMPLIMIENTO DE LAS NDCs

Analizaremos la situación actual de las contribuciones nacionalmente determinadas (NDCs por sus siglas en inglés) a nivel global. Éstas son las políticas, acciones, inversiones e implementación de proyectos diversos que busquen contrarrestar, evitar y compensar los efectos adversos del cambio climático (haciendo referencia a la condición de *adaptación* al cambio climático) y reducir emisiones de GEI (lo cual refiere a la *mitigación* del cambio climático)<sup>7</sup>. Las NDCs contemplan proyectos en marcha o en período de implementación. Pero también, son la intención, voluntad o promesa de los Estados para realizar acciones positivas hacia el medio ambiente en un lapso temporal, con un año límite. Pueden verse reflejadas en leyes o planes nacionales que busquen fomentar la inversión y materialización de generación de energía a través de energías renovables, la eficiencia energética en su distribución y en el consumo de los usuarios, el abandono de la promoción de subsidios nacionales a empresas relacionadas a los combustibles fósiles, las buenas prácticas agrícolas, entre otras. A lo largo del trabajo de investigación cuando analicemos las NDCs haremos referencia sobre todo al contenido de mitigación de éstos programas. Estaremos analizando la ambición de las primeras entregas de las NDCs. Por momentos traeremos algunas apreciaciones sobre la segunda entrega de las NDCs; cuándo así sea, lo especificaremos.

Previamente, las NDCs tenían la “I” adelante, haciendo referencia a “*intended*”. Esta propuesta se materializó como instrumento luego de las negociaciones que resultaron en el Mandato de Bali en la COP 17 en 2011 con sede en Varsovia, Polonia. El Acuerdo de París busca fortalecer esta vía o instrumento al remarcar que son promesas consolidadas que los Estados deben cumplir y deben hacerse cargo de su resultado final efectivo. Al consolidarse el Acuerdo, las intenciones de contribuir se convierten en contribuciones a secas.

Dejaron de ser intenciones. No obstante, no dejan de ser promesas. Promesas en el plano doméstico. Y como bien sabemos, es muy difícil que haya penalidades o sanciones ante propuestas nacionales en el contexto anárquico que caracteriza las relaciones internacionales donde no hay un supra gobierno que sea la autoridad legítima que imparta obediencia en el plano mundial. Por eso el Acuerdo de París establece como obligación la

---

<sup>7</sup> Para ahondar en profundidad qué implican las NDCs puede consultarse la página oficial de la CMNUCC (UNFCCC 2021f).

presentar, comunicar y mantener las contribuciones y en ningún lado dice que cumplirlas es una obligación.

Este capítulo está dividido en cinco secciones. La primera buscará analizar hasta qué punto las NDCs del Acuerdo de París son ambiciosas, es decir, si los objetivos de reducción de emisiones de GEI se adecuan en la actualidad a los niveles y premisas establecidas en dicho tratado internacional. Para ello, analizaremos el desempeño de 7 actores de alta relevancia y carga en las emisiones globales. La segunda evidenciará cuál es la condición y recorrido de emisiones de GEI de estos países para determinar cuán “justa” es su contribución actual a los esfuerzos globales para estabilizar las emisiones mundiales en un escenario de menos de 2°C de aumento de temperatura. Tercero, se resaltarán la situación actual de estos países en relación con sus NDCs y políticas ambientales y se intentará dilucidar si tienen capacidades “posibles” para llegar a adecuarse a un camino de emisiones que vaya en sintonía con los resultados estipulados por el Acuerdo de París. Luego, la cuarta sección presentará algunas premisas fundamentales para tener una NDC clara y transparente que contribuya positivamente a reducir el impacto del ser humano en la Tierra. Por último, cerraremos el capítulo con una conclusión vinculada a los objetivos generales de nuestra investigación.

## **Sección I. 1: ¿Las NDCs son ambiciosas? El desempeño de 7 grandes**

Para determinar si las NDCs son ambiciosas, nos remitiremos a la condición de 7 actores de relevancia del sistema internacional para determinar cuál es su desempeño, es decir, la firmeza y adecuación de las promesas domésticas para combatir el cambio climático, evidenciadas en programas de reducción de emisiones de GEI. Estos actores son Argentina, Brasil, China, Estados Unidos, India, Turquía y la Unión Europea (todavía incluyendo al Reino Unido). Juntos, para el año 2016 representaban el 60,7% de las emisiones globales de MtCO<sub>2e</sub><sup>8</sup>, según la base de datos PRIMAPHIST (Gütschow et al 2018). La métrica elegida como indicador es una unidad como “factor común” entre diferentes GEI como el

---

<sup>8</sup> MtCO<sub>2e</sub> significa emisiones equivalentes en millones de toneladas de CO<sub>2</sub> por año. Las emisiones de CO<sub>2</sub> equivalente se informan utilizando factores de conversión conocidos como GWP-100, que significa "Potencial de calentamiento global en un horizonte de tiempo de 100 años" como lo informa el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático de la ONU en su Segundo Informe de Evaluación (IPCC 1995).

dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), el metano (CH<sub>4</sub>) y el óxido nitroso (N<sub>2</sub>O). Específicamente estos últimos dos gases están relacionados al sector agrícola-ganadero, muchas veces mencionado como LULUCF (*land use, land use change and forestry*) en la literatura y campo científico relacionado al medio ambiente. El CO<sub>2</sub> se relaciona directamente con el sector energético como elemento principal de emisión, por más que también incluye otros gases en menor medida. Cabe mencionar que las emisiones de GEI del G20 para el año 2017 fueron del causadas en un 77% por el CO<sub>2</sub> (Climate Transparency 2020), lo cual refleja la predominancia de este componente.

Sería un trabajo arduo analizar cada NDC de los casi 200 países del mundo. No sólo en su análisis en profundidad sino también en la combinación de las emisiones de GEI estipuladas por cada país para cierto año y el cálculo para ver si se adecuan o no a una proyección que siga las pautas del Acuerdo de París. Por fines prácticos, tomamos estos 7 países, como también trabaja Rogelj (2019). También es importante resaltar que este conjunto de países representaba un 68,29% del PBI nominal mundial en el año 2017<sup>9</sup>, por lo que estamos incluyendo economías que comprenden un volumen alto de recursos y relevancia a nivel mundial.

De esta forma, consideramos que tenemos una muestra representativa en relación con la contribución nociva del cambio climático, ya que incluimos pocos actores que tienen un impacto prominente en la emisión de GEI y una economía fuerte interconectada en el paradigma de la globalización. La adecuación de estos países a las pautas del Acuerdo de París y su accionar positivo es fundamental para contrarrestar los efectos adversos del cambio climático. Ahora bien, ¿Cuál es el grado de ambición de sus promesas?

Tal como refleja Rogelj (2019), de los 7 actores analizados, solo India estaría encaminada a una trayectoria de emisión que respete el objetivo principal de mantener un nivel de aumento de temperatura menor a 2°C<sup>10</sup>. Siguiendo las políticas actuales Argentina, Estados Unidos y Turquía están en una situación de emisión que supera los 4°C de aumento de temperatura media global para el año 2100. Incluso si se cumplieran las promesas de sus NDCs, seguirían en ese escenario a excepción de Argentina, que subiría una categoría al

---

<sup>9</sup> Tomando la información de Worldometer y cálculo propio elaborado en base a los datos del Banco Mundial para ese año.

<sup>10</sup> Estimados por el Climate Action Tracker (2020) según las últimas políticas de emisión de cada país hasta el 17 de junio de 2019.

tener políticas que se alcancen un resultado menor a 4°C. Siguiendo esta línea, China se encuentra en ambos escenarios con un resultado que daría en una política de emisión por debajo de los 4°C. Por otro lado, Brasil y la Unión Europea, se encuentran en un panorama de temperatura por debajo de los 3°C en ambos escenarios. La siguiente tabla evidencia estos resultados.

**Tabla I.1**  
**TRAYECTORIA DE EMISIONES Y ADECUACIÓN AL ACUERDO DE PARÍS**

[Unit]	PRIMAPHIST <sup>a</sup> <small>Third-party data based</small>			UNEP Emissions Gap <sup>b</sup> <small>Based on multiple independent studies</small>				Climate Action Tracker <sup>c</sup> <small>Independent research consortium</small>					Implied warming by 2100 if whole world implements comparable emissions reductions <sup>d</sup>	
	2010	2016	% share of globe in 2016	2010	Current Policy 2030	Unconditional NDC 2030	Conditional NDC 2030	Current Policy 2030	Unconditional NDC 2030	Conditional NDC 2030	<2.0°C	<1.5°C	Following current policy	Following NDCs <sup>e</sup>
	MtCO <sub>2e</sub> per year	MtCO <sub>2e</sub> per year	%	MtCO <sub>2e</sub> per year	MtCO <sub>2e</sub> per year	MtCO <sub>2e</sub> per year	MtCO <sub>2e</sub> per year	MtCO <sub>2e</sub> per year	MtCO <sub>2e</sub> per year	MtCO <sub>2e</sub> per year	MtCO <sub>2e</sub> per year	MtCO <sub>2e</sub> per year		
Argentina	335	358	0.8%	448	530	483	369	490	422	322	256	205	exceeding 4°C	below 4°C
Brazil	1030	1080	2.3%	1301	1328	1200	same	1119	890	same	744	432	below 3°C	below 3°C
China	10800	12400	26.3%	10180	14438	14388	same	15125	15192	same	10686	8399	below 4°C	below 4°C
France <sup>#</sup>	515	473	1.0%	NR	NR	NR	NR	395	403	same	165	42	below 4°C	below 4°C
Germany <sup>#</sup>	926	887	1.9%	NR	NR	NR	NR	735	553	same	285	65	below 4°C	below 3°C
India	2720	3450	7.3%	1848	4861	5241	4633	4558	5068	same	6194	4520	below 2°C	below 2°C
Turkey	413	505	1.1%	357	745	928	same	853	999	same	434	357	exceeding 4°C	exceeding 4°C
United States <sup>*</sup>	6710	6350	13.5%	6206	5566	4805	same	6254	5522	same	3488	1761	exceeding 4°C	exceeding 4°C
European Union	4860	4430	9.4%	4449	3428	3131	same	3427	3404	same	1918	758	below 3°C	below 3°C

Fuente: Rogelj (2019)

Entonces, en una primera instancia ¿podemos decir que las NDCs son ambiciosas? La respuesta inmediata es que no. Si solo un país de aquellos que comprenden más del 60% de las emisiones globales sigue las políticas que se adecuan al Acuerdo de París, el esfuerzo en conjunto no daría en un panorama auspicioso para el año 2100, donde los impactos negativos serían irreversibles. Sólo el accionar de India se adecúa al primer objetivo de aumento de máximo aumento de temperatura permitido según el Acuerdo de París. Si bien su peso y contribución es importante, con el 7.3% de las emisiones globales, sus esfuerzos son en vano si los otros grandes actores no se acoplan adecuadamente. Además, veremos más adelante que este método para calcular su incidencia es cuestionado y tampoco India tampoco puede relajarse en sus políticas y accionar.

Hasta ahora estamos en un resultado final que no alcanza los objetivos del Acuerdo. En las siguientes secciones ahondaremos en las situaciones particulares de cada país para dilucidar si podría cambiar esta situación. Pero antes de dar paso a la siguiente sección

donde analizaremos si es justa la exigencia establecida a cada país en cuestión, es menester ver brevemente las apreciaciones de las entrevistas realizadas.

Los expertos consultados en este tema en particular enfatizaron la realidad actual signada por objetivos poco ambiciosos que no van a tiempo con la exigencia adecuada marcada por la comunidad científica. Los cambios no van a velocidad que deberían ir. Tal como explicó Niels Iversen, los análisis científicos siguen demostrando un creciente aumento de la temperatura media global. Además, menciona que no debemos olvidar la condición de que los impactos negativos seguirían teniendo efecto por más que se corte el nivel actual de contaminación global. El científico enfatizó la condición que juegan los océanos en absorber el calor –lo que cambia su composición esencial- y el impacto de los gases de efecto invernadero como fenómenos que permanecen en el medio ambiente por años siguientes, sean incluso décadas.

Por su parte, Jorgelina Hardoy manifestó una perspectiva similar: “Nada se cumple en los plazos que están calculando”. Aquí expresó que quien esté interesado en la temática del cambio climático puede ver que los esfuerzos actuales no son suficientes. En su campo profesional evidenció específicamente un ‘vacío’ generado entre las intenciones, declaraciones y políticas globales una vez que bajan al llano, a las subunidades nacionales como municipios: “Veo la falta de articulación en los temas que se establecen como agenda global cuando luego bajan en el nivel nacional”. Esta es una noción que no habíamos desarrollado y es importante considerar, ya que denota la falta de consolidación de programas de mitigación en pequeñas y medianas aglomeraciones y también evidencia la dificultad de aplicar lo que se expresa a nivel nacional en relación a unidades menores como los municipios.

## **Sección I. 2: ¿Estas NDCs reflejan una contribución justa a los esfuerzos globales?**

Aquí analizaremos la condición en la que puede catalogarse a cada país y cuál es su desempeño actual en relación con su nivel de emisión. Nos basaremos en el informe del Climate Action Tracker que comprende un análisis de carácter mixto, es decir, recaba en datos cuantitativos concretos y un estudio específico cualitativo de cada país. El CAT (2020)

es el producto final de un consorcio o grupo de investigación compuesto por institutos e investigadores independientes que miden entre otras cosas la “contribución justa” de los principales emisores de GEI. Claramente no es una cuestión fácil determinar qué implica una “justa” contribución a los esfuerzos globales; esto varía según intereses, gobiernos, perspectivas. ¿Será el deber que tienen según sus capacidades? ¿Será que deben responsabilizarse según el tamaño de su economía?

Ante la variabilidad de posibilidades, los realizadores del CAT buscan diversificar sus fuentes de información al basarse en más de 40 estudios utilizados por el IPCC (específicamente el Capítulo 6 del Informe Global III) además de complementar los hallazgos con análisis propios. La información que utilizan intenta comprender las consideraciones de equidad, responsabilidad histórica, capacidades e igualdad (CAT 2021a)<sup>11</sup>. El resultado es establecer la categoría en la que se encuentran, que puede ser: críticamente insuficiente, altamente insuficiente, insuficiente, compatible a los 2°C, compatible a 1,5°C y modelo a seguir.

A continuación, veremos reflejada la calificación del CAT para cada país con la última actualización del 30 de julio de 2020 según los objetivos de sus NDCs actuales. Éstos resultados acompañan la línea de argumentación de la sección previa.

**Tabla I.2**  
**NDCs Y EVALUACIÓN DE CONTRIBUCIÓN JUSTA**

<b>País</b>	<b>NDCs del 2015 con objetivos al 2030</b>	<b>Evaluación del CAT en cuanto a su ‘Fair-Share’</b>
Argentina	No exceder las emisiones netas de 483 MtCO <sub>2</sub> e (incondicional) y 369 (condicional) para 2030	Críticamente insuficiente
Brasil	Lograr una reducción de las emisiones de GEI del 37% en	Insuficiente

<sup>11</sup> Para entender en detalle la composición de los criterios utilizados consultar la página web del Climate Action Tracker y su sección de metodología (CAT 2021a).

	comparación con 2005 para 2025 y una reducción del 43% para 2030 (descarbonización de la economía a finales de siglo)	
China	<p>Lograr el pico de las emisiones de CO2 antes de 2030 y hacer los mejores esfuerzos para alcanzarlo antes</p> <p>Reducir las emisiones de CO2 por unidad de PIB en un 60-65% del nivel de 2005 para 2030</p> <p>Aumentar la proporción de electricidad no proveniente de combustibles fósiles al 20% para 2030</p> <p>Aumentar el volumen de existencias forestales en 4.500 millones de metros cúbicos para 2030 en comparación con 2005</p>	Altamente insuficiente
India	<p>Reducir la intensidad de las emisiones del PIB en un 33-35% para 2030 en relación con el nivel de 2005</p> <p>Porcentaje de poder acumulativo en la generación de energía que provenga de fuentes no fósiles en un 40% para 2030, como objetivo condicional</p>	Compatible a 2°C
Estados Unidos	Lograr el objetivo de toda la	Críticamente insuficiente

	economía de reducir las emisiones de GEI entre un 26% y un 28% por debajo del nivel del 2005 para 2025, y hacer los mejores esfuerzos para reducir las emisiones en un 28% (incluido el uso de la tierra)	
Turquía	Lograr una reducción de las emisiones de GEI de hasta un 21% con respecto al nivel habitual (BAU) para 2030	Críticamente insuficiente
Unión Europea	Objetivo para toda la UE: al menos un 40% de reducción de las emisiones nacionales de GEI para 2030 en comparación con 1990	Insuficiente

Fuente: elaboración propia a partir del CAT (2020)

Si estos resultados se analizan bajo el criterio de efectividad de Keohane y Victor (2010), la evaluación final del mismo sería que no tienen un grado elevado de cumplimiento. Si bien hay una entrega concreta de las NDCs, éstas no son lo suficientemente ambiciosas, el grado de efectividad final es intermedio.

El aporte de las entrevistas reconfirmó esta información. Los expertos resaltaron la falta de ambición y contribución de los grandes actores del sistema internacional, por ejemplo, enfatizando cuán determinante es la disposición y compromiso de actores como China, Estados Unidos y la Unión Europea. Felipe Ferreira aclaró que si tomamos el presente siendo conscientes del pasado, es decir, con una perspectiva histórica, podemos ver que las NDCs son más ambiciosas que antes: “En cada ronda llega una promesa más ambiciosa”. Pero advierte: “Todo debe materializarse en políticas públicas de generación de energía limpia”.

Para ganar un grado exhaustivo de análisis, analizaremos la situación actual de las políticas ambientales de algunos países con relación a sus NDCs y su potencial posibilidad para ajustarse a objetivos más exigentes.

### **Sección I.3: Situación actual de las NDCs**

Esta sección comprenderá un análisis en detalle de la situación actual de las NDCs de los países elegidos y un análisis de sus capacidades, imperio de la ley, promoción e implementación de energías renovables, voluntad política y otras cuestiones. Además, mencionaremos algunas de las variables a ajustar para alcanzar un desempeño que se enmarque en los 2°C tal como lo plantea el Acuerdo de París, haciendo referencia a las proyecciones de emisión.

#### ***Sub-sección I.3.a: Argentina***

Argentina presenta nuevas políticas que parecerían traer mayor firmeza en su determinación a hacer su parte para afrontar el cambio climático. El Plan Nacional de Adaptación y Mitigación de 2019, parecería contribuir a darle un marco legal ambicioso al país. Más, si se toma el reciente anuncio del presidente de ser carbono neutral para 2050 y la actualización de la NDC que representaría un 26% de mayor ambición en su nivel de emisión de GEI (FARN 2021a). Así, su desempeño en el CAT cambiaría a 'insuficiente', subiendo dos categorías en comparación a la NDC presentada en 2016 (CAT 2021b).

Sin embargo, no se puede descuidar el hecho que estas son promesas o intenciones que deben acompañarse por acciones concretas tangibles que hagan efectivos estos anuncios. Aunque ya se haya registrado la propuesta mencionada a la Secretaría de la CMNUCC, lo que sucede efectivamente en el país parece contribuir al camino opuesto: se expresa la alta necesidad de inversión extranjera- 15 mil millones de USD (CAT 2021b- que denota la dependencia condicional; se sigue explotando nuevos yacimientos fósiles como Vaca Muerta, con lo que implica estar atado a este tipo de energía, sumado a nuevas exploraciones y planes en el Mar Argentino (La Nación 2021); el Estado sigue otorgando

subsidios a los combustibles fósiles; el país sigue ligado a la producción ganadera con prácticas no sustentables.

En cuanto a políticas específicas de mitigación, el programa *RenovAr* en sus tres rondas impulsó la inversión en energías renovables para abastecer la matriz energética nacional, sustentado en la ley de energías renovables de 2015. También podemos incluir otras leyes de conciencia y preservación ambiental como *la ley de bosques*, promulgada en 2009 o *la ley de glaciares* de 2011. Sin embargo, éstas presentan una notoria subejecución del presupuesto destinado tal como es el caso de la ley de bosques, en la que el año 2020 se terminó destinando solo el 3.25% de lo establecido (FARN 2021b)<sup>12</sup> y todavía no se alcanzan los objetivos estipulados por la ley de energías renovables en relación con el abastecimiento energético. Ante los recientes debates en el Congreso argentino sobre la posible sanción de una ley que proteja los humedales, presentes en el 23% del territorio, ¿Ésta serviría de algo? Claramente sí, porque sienta un marco jurídico, protege desde las bases constitucionales. Desde aquí pueden accionar los ciudadanos, ONGs y entidades nacionales para que se cumpla lo estipulado. Sin embargo, ante la existencia de tantas leyes que no se cumplen, cada nueva ley cae instantáneamente en la hipocresía. Y más cuando hay actores nacionales que miran hacia el otro lado y hay intereses detrás, desde gobernadores, intendentes, terratenientes y grandes corporaciones.

La crisis de la pandemia que estamos atravesando hizo que los niveles de emisión de Argentina decrezcan entre un 7% y 9% en 2020 en comparación a 2019, aunque podrían aumentar de nuevo en un 4% a 6% para 2021 según el CAT. La proyección de emisiones no es alentadora: “Según las políticas actuales, todavía se prevé que las emisiones totales (excluido el *LULUCF*) crecerán significativamente después de 2021, es decir, entre un 35% y un 37% por encima de los niveles de 2010 para 2030, alcanzando alrededor de 428 a 437 MtCO<sub>2</sub>e en 2030. Esto equivale a emisiones 84% - 88% más altas que los niveles de 1990, y significa perder el objetivo incondicional de NDC en un 2% -4%” (CAT 2021b).

Pareciera que Argentina está lejos de tener una política ambiciosa que llegue al menos al ideal de 2°C, que supondría una emisión de 256 MtCO<sub>2</sub>e para 2030 según la proyección de la institución. ¿Los pendientes estructurales hacen que sea imposible ir por esta senda? Si todavía no se solucionan problemas fundamentales como la pobreza, corrupción, falta de

---

<sup>12</sup> Denuncia que realiza todos los años FARN desde que se implementó la ley

oportunidades y dependencia del mercado internacional, la inestabilidad de la economía hará que sea imposible dedicar los recursos necesarios para llevar adelante una transición energética que aliviane la carga de emisiones de GEI que impactan al medio ambiente. ¿Se puede salir de la dicotomía entre desarrollo vs. ambiente? La respuesta que tenemos es el desarrollo sostenible, que plantea un crecimiento económico equitativo que eleve la condición de vida de los humanos contemplando la preservación del medio ambiente. En la siguiente sección destacaremos algunas prácticas que sí pueden contribuir a un cambio positivo no obstante a los pendientes estructurales mencionadas.

### ***Sub-sección 1.3.b: Brasil***

La situación de Brasil viene desmejorando en los últimos años debido a la clara inacción, o más bien, el desinterés del actual gobierno en reforzar sus políticas ambientales. Este país cuenta con 48,3% de la generación de energía a través de fuentes renovables (EPE 2021), algo sumamente asombroso a pesar de depender principalmente de la energía hidráulica y bioenergía, con los grises y controversias que presentan. La buena noticia es que hay una mayor inversión y generación de energía a través de fuentes solares y eólicas. Sin embargo, las malas nuevas son las que priman. La creciente inversión en energía intensiva en carbono hace que este tipo de sector energético se asiente, sumado al aumento de ganadería y una notoria deforestación. La crisis coyuntural global actual dio paso a la sanción de nuevos derechos de propiedad que favorecen la actividad productiva en áreas deforestadas ilegalmente (CAT 2021c).

Brasil actualizó su NDC en diciembre de 2020 pero sus nuevas propuestas terminan siendo incluso más nocivas que las planteadas anteriormente. Las “trampas” para maquillar los inventarios de GEI le dan rienda suelta al gobierno para seguir por la senda de los combustibles fósiles: “En lugar de mejorar sus objetivos para adaptarse a los cambios en sus emisiones del año base, la administración de Bolsonaro ha utilizado el inventario actualizado para debilitar sus objetivos. Esto deja a Brasil libre para continuar aumentando las emisiones y aún cumple con sus objetivos sin cambios de reducir las emisiones en un 37% y 43% con respecto a los niveles de 2005 para 2025 y 2030, respectivamente. Como resultado, las emisiones de Brasil en 2030 bajo el nuevo objetivo podrían ser un 27% más

altas que cuando ratificó el Acuerdo de París en 2016” (CAT 2021c). De esta forma, Brasil caería a la categoría de ‘altamente insuficiente’, bajando un escalón en el análisis del trabajo mencionado.

Este es un claro ejemplo que evidencia como la política puede condicionar el accionar de un Estado. La voluntad de la cúpula dirigente -ligada por intereses personales y la necesidad económica del país, mientras la sed de poder prima detrás de esta lógica- puede determinar las políticas específicas ligadas a la generación de energía y conservación y uso de los recursos naturales, que son vitales para el crecimiento y a su vez tienen implicancias que no son fáciles de desarticular si luego se desea cambiar de rumbo.

### ***Sub-sección 1.3.c: China***

Con más de 1400 millones de habitantes China es un ‘peso pesado’ de las emisiones globales. Y más, si la reconocemos como la ‘industria del mundo’, donde una gran parte de los productos que encontremos en nuestra casa, escuela, empresa y demás, vienen de este país. En los últimos años el gigante asiático tomó el rol protagónico que le toca en cuanto a los esfuerzos ambientales globales. Así lo demuestra en las distintas instancias de negociación internacional en materia climática.

Hay puntos a favor que denotan una creciente ambición en su política ambiental. Entre los principales objetivos, establecidos en su primera NDC (que en septiembre de 2020 presentó ciertas actualizaciones), están el pico de emisiones antes de 2030 y la neutralidad en carbono para 2060. Éstos fueron ajustados recientemente en las últimas declaraciones del presidente chino pasando de “alrededor de” 2030 a “antes de” 2030 (CAT 2021d).

China respondió a la crisis global de la pandemia del COVID-19 con un paquete importante de medidas para reactivar la economía que presentan una notoria carga destinada a políticas “verdes”. Entre ellas, se encuentran medidas teñidas de ambición ambiental destinadas a la agricultura, energía, industria y transporte (Greenness of Stimulus Index 2020). Además, tan solo al comparar las cifras que ofrece Energy Policy Tracker (2021) podemos ver el compromiso y determinación para fomentar y potenciar las energías renovables: la energía ligada a los combustibles fósiles tuvo un apoyo de 5.39 mil millones

de USD mientras que los recursos financieros destinados a las energías renovables tuvieron un apoyo de 27.41 mil millones de USD. Más, China es el pionero indiscutido en introducir autobuses eléctricos destinados al transporte público, con más el 99% de la participación mundial (Bloomberg 2019).

Sin embargo, el camino actual de China está alejado del ideal de 2°C, base del Acuerdo de París. Si cumple con su NDC estaría en una trayectoria global entre 3°C y 4°C. La energía a base de carbón sigue siendo una materia pendiente, debido al apoyo que recibe este sector energético mediante subsidios del Estado e inyección de capitales para su extracción y explotación. El cemento y las distintas áreas de su industria pesada también contribuyen a una carga alta en emisiones de GEI. Parece difícil salir del carbón cuando la facilidad de tener un recurso directo listo para extraerse está presente; cuando hay toda una estructura montada detrás en relación con la infraestructura instalada, los trabajadores y capitales destinados para el recurso más contaminante de los tres combustibles fósiles principales.

¿Podrá China eliminar la quema de carbono para 2040 y así adecuarse a la senda de 1,5°C? (CAT 2021d) ¿Querrá? Marcado por la necesidad de cambio, con una realidad recurrente en grandes ciudades como Beijing y el smog cotidiano, China lidera asombrosamente el escenario de inversiones de energías renovables en el mundo, sobrepasando en los últimos años a los países desarrollados como conjunto y los países en vías de desarrollo (*Anexo 2*).

El condicionante del PBI puede ser fundamental. China basa sus proyecciones según el crecimiento de su PBI. Veremos qué panorama de crecimiento global nos depara la salida de la pandemia.

### ***Sub-sección 1.3.d: Estados Unidos***

Estados Unidos tiene una carga histórica por ser una gran potencia en el S.XIX y la superpotencia hegemónica en el S.XX en términos militares y económicos. Hoy, con la economía más grande y poderosa del mundo, la responsabilidad que recae en el grande de Norteamérica debe materializarse en marcar el liderazgo en la agenda climática mundial, en

la implementación de tecnología “verde” y ser el principal impulsor del financiamiento climático a países en desarrollo. Ninguna de éstas se da.

Durante la presidencia de Donald Trump, marcada por una inclinación populista y proteccionista, se priorizó la industria fósil sobre la de las energías renovables. Y no es poco decir en un país plagado de gigantes fósiles, o sea mega corporaciones transnacionales. A pesar de que ir por la senda climática ligada a la implementación de energías renovables traería una mayor empleo, mayor eficiencia en rentabilidad financiera y conciencia hacia el medio ambiente, la administración Trump priorizó captar al votante que buscaba defender industrias retrógradas en términos de contaminación y productividad como la del carbón (The Verge 2017)<sup>13</sup>. El anuncio del retiro de Estados Unidos del Acuerdo de París a mediados de 2017, pocos meses después de la llegada de Trump al poder, marcó el abandono de cierto liderazgo norteamericano en materia climática. Atrás quedaban los esfuerzos de Obama en forjar compromisos ambientales internacionales. Las medidas anunciadas para reactivar la economía luego de la pandemia incluían rescate financiero a más de 90 empresas vinculadas a los combustibles fósiles. Estados Unidos estaba entre los países con mayor emisión per cápita (Banco Mundial 2016) antes de que Trump asumiera y estuvo claro que su decisión a nivel nacional fue seguir por la misma senda, e incluso, empeorarla. Podemos observar como Estados Unidos se ubica en el último escalafón por detrás de 60 países según el análisis del Climate Change Performance Index (2020).

Ya hay señales de cambio de rumbo con el nuevo mandato demócrata bajo la presidencia de Joe Biden. Inmediatamente, una vez en el poder anunció el compromiso de su país en cumplir el Acuerdo de París (EDF 2021), en complemento al anuncio de un plan de carbono neutralidad para 2050 (CAT 2020). Parecería que la voluntad del gobierno federal se adecúa a los esfuerzos que venían haciendo ciertos estados como California y Nueva York, con el peso que significan a nivel nacional y global en relación con su economía. Un ejemplo es la apuesta al hidrógeno verde como insumo energético, sobre todo relacionado al transporte. California encabeza la innovación, producción y comercialización de este novedoso combustible, con más de 400 estaciones de carga y la mayor planta de generación de esta energía (CNBC 2020; Forbes 2020). Esta política es la materialización del compromiso

---

<sup>13</sup> Además, las energías renovables han bajado lo suficiente en cuanto a su costo de instalación que ya le “ganan” a la energía más barata generada a través del carbón (Climate Transparency Report 2020)

asumido por las subunidades nacionales estatales bajo el lema de ‘*We Are Still In*’, con relación al Acuerdo de París.

El accionar de Estados Unidos puede ser determinante para torcer la ineficacia global de emisiones en la que está hoy el Acuerdo de París. Al ser pionero en innovación y tecnología ligada a las energías renovables tiene campo fértil para implementar proyectos en plano doméstico- y más cuando la rentabilidad en generación de energía y costos de recursos en mayor relacionada a los fósiles como por ejemplo el *fracking* (FARN 2020) - y luego compartir derechos de propiedad intelectual y tecnología con el mundo, además de liderar el flujo de financiamiento internacional de cooperación, materia pendiente hoy y fundamental para cumplir el Acuerdo.

### ***Sub-sección 1.3.e: India***

Debemos comenzar este apartado mencionando que India se beneficia en cierta forma por cómo se la mide en términos de emisión de GEI. El CAT “premia” o resta responsabilidad a los países que tienen bajas emisiones per cápita. Éste es el caso indio. Sí su NDC y actual desempeño se encuentra en un camino compatible a los 2°C (CAT 2021e), deberán seguir fortaleciendo sus políticas y materializar sus promesas.

En un contexto donde India asignó un programa de reactivación de la economía que comprende el 10% del PBI para 2020- el más elevado del mundo en relación con su economía-, no está claro cuánto irá destinado a proyectos de energía renovable y transporte eléctrico, dos grandes tareas que ya se convirtieron en apuestas del Estado indio (CAT 2021e). En 2018, reflejó por primera vez en su historia una mayor inversión en energía solar en comparación a las inversiones ligadas al carbón. Si bien no hubo nueva instalación de plantas de carbón en 2020, India no cuenta con un plan concreto que busque reducir progresivamente el uso de carbón para 2040.

India encabeza la mayoría de los rankings de cambio climático, por ejemplo, el Climate Change Performance Index (2020), donde se encuentra séptima sobre 61 países analizados. Este índice evalúa el desempeño de 57 países en 14 indicadores que contemplan cuatro grandes categorías: emisiones de GEI, energía renovable, uso de

energía y política climática (CCPI 2021). Su NDC es ambiciosa porque está adecuada a una proyección de emisiones menor a 2°C como vimos en la sección anterior. El hecho que esté ligada al crecimiento del PBI puede generar mayor incertidumbre por un lado, porque esto puede mutar en un futuro incierto. Si crece más de lo estipulado tendríamos mayores emisiones netas globales. Por otro lado, puede considerarse una forma fiel o responsable al tener cierto carácter de dependencia según el crecimiento económico. El multicultural gigante de Asia del Sur tiene la oportunidad de ser el líder en tener un desempeño que se enmarquen en la virtuosa senda de un aumento de temperatura máximo de 1,5°C. Dependerá hasta cuánto sigue siendo exigente en sus políticas nacionales, condicionado en las oportunidades que ofrecen los países desarrollados en continuar con la transferencia de tecnología y financiamiento climático y las inversiones privadas.

La apuesta es grande y los beneficios son varios. Tener un excelente desempeño nacional conduce indefectiblemente a consecuencias positivas en la generación de empleo y proveer un contexto de bienestar y mejor calidad de vida para sus ciudadanos. Además, ser uno de los Estados líderes en este tema, puede significar efectos positivos en otro tipo de áreas, con préstamos obtenidos ya que se premia su accionar en materia ambiental y también enaltece la reputación del país en términos de prestigio o *soft power*.

### **Sub-sección 1.3.f: Turquía**

Es imposible comenzar este apartado sin decir que Turquía no ratificó aún el Acuerdo de París, por lo que no es parte de las obligaciones establecidas; a pesar de ser responsable del 1.1% de las emisiones globales como vimos previamente y más, siendo un actor que debería demostrar liderazgo en Medio Oriente al ser una de las economías más poderosas en esta región del mundo. Aparte de tener una INDC vaga, ambigua y negativa, su trayectoria actual llevaría a un aumento del 90% de las emisiones de GEI para 2030 respecto al año 2018 (CAT 2021f).

Turquía apuesta a los combustibles fósiles y no cede, principalmente basándose en la extracción de carbón (como por ejemplo en proyectos relacionados al lignito) en el plano doméstico y recurriendo también en sus importaciones, específicamente en gas natural licuado. Ministerios nacionales anuncian planes basados en energías renovables que

quedan pendientes o en el olvido: los proyectos no comienzan (CAT 2021f). De este modo, nos preguntamos: ¿Cómo va a reaccionar la comunidad internacional? Específicamente, ¿Habrá una confluencia de los organismos internacionales para sancionar su accionar? Si la OTAN (con EEUU a la cabeza) sancionó a Turquía (miembro de dicha organización) por la compra de un sistema de defensa de misiles a Rusia (Al Jazeera 2020), ¿no puede haber también una mención o sanción que reprenda la inacción turca desde la OCDE o el G20, instituciones o foros a los que forma parte? Parece que la única forma para ser reactivos ante la acción o inacción de otro Estado en el plano internacional es cuando se dan amenazas a la seguridad evocados por temas militares (Irán es otro ejemplo de sanciones y restricciones que además es otro de los pocos países del mundo que no forma parte del Acuerdo de París).

### ***Sub-sección I.3.g: Unión Europea***

La Unión Europea presenta un ambicioso plan para reducir sus emisiones de GEI. Sí, la carga histórica es grande. Sí, la mayoría de sus miembros tienen economías lo suficientemente desarrolladas para ir por este camino. Y sí, es meritorio que 27 Estados se pongan de acuerdo en un bien común, que requiere esfuerzos unánimes.

La NDC de este bloque expresa una reducción de “al menos” 40% de GEI para 2030 en relación con los niveles de 1990. Dos puntos a favor: se incluyen todos los GEI y tienen como año base un escenario 20 años hacia atrás, cuando recién empezaban las conversaciones internacionales series relacionadas al medio ambiente. El CAT (2020) sostiene que su ambición podría ir incluso un poco más allá, sacando la ambigüedad de ir “al menos” hacia un resultado óptimo de reducir sus emisiones en un 55% incluido el sector LULUF. Si llega a un 65% sería la primera región o bloque en ser compatible al Acuerdo de París.

La Unión Europea cuenta con casi un 36% de la generación de energía a través de fuentes renovables y un 15% del carbón (Climate Transparency 2020). Se puede observar cómo las renovables fueron ganando terreno en diversos países que son pioneros en distintos tipos innovadores como España en la energía mareomotriz (Energética 2018) y cómo las políticas de dismantelar las plantas de carbón de décadas atrás están dando sus frutos. En 2020,

Suecia y Austria llegaron a ser países libres de carbón, mientras otros siguen el mismo camino ambicioso (CAT 2020).

El accionar de la Unión Europea en asistencia financiera seguirá siendo fundamental para contribuir a alcanzar los objetivos del Acuerdo de París. Con casi el 10% de su presupuesto anual destinado a asistencia externa (European Commission 2021), es uno de los líderes mundiales en cooperación internacional. Debemos seguir atentos a cómo reacciona el bloque a la recuperación de la pandemia y si el creciente aumento de popularidad de partidos de derecha que luego forman gobierno no desabastecen esta vía de financiamiento.

#### **Sección I.4: Cómo lograr una NDC consolidada**

Las acciones y esfuerzos de la década que entra son cruciales para no caer en efectos catastróficos e irreversibles para el planeta Tierra. La inacción o falta de ambición haría que sea cada vez más difícil alcanzar una reducción de emisiones acertada y comprometería en altos riesgos a las generaciones futuras (Rogelj 2019).

En las secciones anteriores quedó evidenciada la necesidad de un ajuste de las NDCs para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París. Hay múltiples variables que deberían darse. Si se cumplen todas las NDCs de 2015 estaríamos en un panorama de 2,7°C (CAT 2020). No estamos yendo por el camino de 1,5°C. Pero aún estamos a tiempo. ¿Cómo podríamos alcanzar una NDC consolidada? El Climate Transparency 2020 (previamente llamado Brown to Green) establece ciertos rasgos esenciales para reforzar la transparencia y exigencia de las NDCs, donde el accionar del conjunto del G20, responsable de del 90% de las emisiones históricas, es fundamental:

- Proveer una descripción precisa del objetivo: los países deben ser claros en cómo expresan su reducción de emisiones; si incluyen o no al sector agropecuario; cuál es el lapso temporal del objetivo; entre otras cuestiones
- Buscar igualdad y ambición: evidenciar cómo los esfuerzos nacionales de cada país contribuyen al esfuerzo global de reducción de emisiones y en qué medida las actualizaciones resultan ser más ambiciosas que las anteriores presentaciones, siempre respetando el concepto de responsabilidades comunes pero diferenciadas

- Hacer una conexión clara con el Acuerdo de París: expresar claramente cómo los esfuerzos de mitigación van a contribuir a la reducción estimada de temperatura media global; explicitar para cuándo está provisto el pico de emisiones; hacer referencia a la política nacional de carbono neutralidad
- Detallar el proceso de planeamiento: proveer información de los acuerdos institucionales nacionales para implementar la NDC, como la consulta a poblaciones indígenas y la participación de la población local
- Describir los planes de implementación: especificar la información relacionada a qué políticas se llevarán adelante para alcanzar los objetivos de la NDC.

Más allá de los lineamientos enunciados, los gobiernos deben entender la lección fundamental que nos dejó el Informe Stern (Stern 2006): es económicamente más rentable y beneficioso mitigar a tiempo el cambio climático que adaptarse a sus efectos adversos. Esto quiere decir que los Estados deben reducir cuanto antes sus emisiones a través de programas de mitigación en contraposición a adaptarse a las consecuencias de los fenómenos climáticos, exponencialmente más drásticos y frecuentes con el correr de los años. Seguir con el camino tendencial podría traer efectos tan fuertes como la pérdida de un 5% al 20% del PBI mundial. Como solución, los costos o esfuerzos para evitar estos impactos económicos y ambientales deben comprender un 1% del PBI mundial mediante políticas bien diseñadas que podrían moderar los efectos adversos del cambio climático. Específicamente, ya desde el año 2006 Sir Nicholas Stern enfatizaba que con un crecimiento mundial del 3% anual del PBI habría que ‘renunciar’ al 0,14% anual para llegar a las inversiones necesarias en energías renovables para afrontar el cambio climático.

Es evidente la responsabilidad de los Estados. También la necesidad de un compromiso inquebrantable. ¿Qué pasa con la oscilación de las voluntades políticas? ¿Qué van a contemplar los gobiernos como necesidad? Y más en un mundo que se divide casi de forma equitativa entre países democráticos y autoritarios (Freedom House 2019). La respuesta en un contexto democrático es la conciliación y acuerdo de todo el arco político en contemplar al cambio climático como una prioridad innegociable. Igualmente, puede que estos países consoliden compromisos y presenten avances en materia de cambio climático y aún así no

logren cumplir sus las metas pautadas (o que estas metas incluso no sean las más ambiciosas, como venimos reflejando). Del otro lado de la vereda, en las realidades autoritarias, la cuestión es incluso más difícil. Cómo van a entender los ‘dictadores benevolentes’, cúpulas políticas o partidos que manejan elecciones que es más racional actuar ya y responder al cambio climático antes que tener como único objetivo perpetuarse en el poder. Parece que se cae a pedazos la concepción de *homo economicus*...

Las entrevistas a expertos siguieron esta línea de pensamiento. Claramente quienes están al mando del poder ejecutivo toman conciencia del cambio climático por que les conviene hacerlo: o porque es un tema que se instauró en la agenda ciudadana o porque el país ve una oportunidad económica detrás. Por ejemplo, el Reino Unido y su política de dejar de producir automóviles a combustibles convencionales para 2040 al igual que Francia. Ellos buscan ser líderes, referentes, pioneros en el sector automotriz que viene. Si vamos al ejemplo de energías renovables con Alemania, Dinamarca y otros también se aplica. Estar a la vanguardia de tecnología, tener el *know-how*, amortiguar costos para ser competitivos y otras cuestiones, significan una ventana de oportunidad para impulsar su economía doméstica y conseguir réditos en la economía internacional. De esto hablábamos con Sandra Guzmán Luna y Felipe Ferreira. Los gobiernos no son altruistas ni filántropos. Detrás hay intereses. Algunos tienen mayor capacidad de recursos y estrategia para lograrlo.

Más allá de esto, los gobiernos tienen que entender que el cambio debe ser real y total. Clara es la visión de Sandra Guzmán Luna: “... los países se están apurando en determinar si van a cumplir o no su NDC pero no se detienen a pensar las bases fundamentales para lograr un cambio estructural”. Mientras apremian los tiempos de las NDCs autoimpuestas, el costo político nacional e internacional de cumplirlas o no está latente. ¿Es posible cambiar la forma de producir, generar energía y tratar residuos? ¿Se puede dar el cambio de paradigma? ¿Hay tiempo para lograr un cambio total?

## **Sección I.5: Conclusión del Capítulo I**

Para concluir este capítulo, podemos observar a partir de nuestro recorrido metodológico que las NDCs no son ambiciosas, por lo que no se cumple la primera condición establecida por el trabajo de investigación. En la actualidad, las NDCs no se adecuan al escenario

necesario estipulado por el IPCC para no superar los 2°C de aumento de la temperatura media global como mínimo, lo que significaría caer en efectos irreversibles para el medio ambiente. Siguiendo la noción y perspectiva de Keohane y Victor (2010), las NDCs no siguen un camino alineado a la efectividad porque las reglas están pero no se cumplen. Por estas razones, podemos afirmar que en este aspecto el Acuerdo de París no es un instrumento eficaz para alcanzar los objetivos que se propone.

## **CAPÍTULO II: SITUACIÓN ACTUAL DEL FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO**

El financiamiento climático es uno de los cimientos fundamentales del Acuerdo de París (BID 2017). El tratado internacional comienza enfatizando la necesidad de alcanzar un estado de flujos financieros que se adecúe a un nivel compatible con una trayectoria que lleve a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, tal como se expresa en el Artículo 2.1.c.

Sin un efectivo funcionamiento del mismo, un gran conjunto de los Estados Parte del Acuerdo de París quedarían a mitad de camino en sus esfuerzos para combatir los efectos del cambio climático, ya que dependen de esta vía para afianzar políticas climáticas concretas y llegar a resultados positivos. Principalmente los países en vías de desarrollo- quienes varían en un gran rango según en sus capacidades domésticas (no es lo mismo China que Haití)- se verían afectados. Aparte de que sea muy difícil catalogar qué países se encuentran en este grupo o no, el estancamiento del financiamiento internacional generaría un impacto sumamente negativo para alcanzar las metas planteadas por la comunidad internacional en materia ambiental. Esto toma mayor sentido si contemplamos las prioridades o necesidades nacionales a las cuales los países deben afrontar como la educación, salud, empleo y la solvencia/capacidad de recursos que cuentan. Pero también, los mismos Estados explicitan la necesidad de este mecanismo para tener un buen desempeño, por ejemplo, cómo se establece en las NDCs en las proyecciones condicionales.

En el año 2009 en la COP 15 en Copenhague se delimita la premisa de que los países desarrollados se comprometen a movilizar USD 100 mil millones anualmente a países en vías de desarrollo para el año 2020 (UNFCCC 2021c). Confirmada esta iniciativa en los dos años posteriores en la Decisión de Cancún y la Plataforma de Durban, los países desarrollados asumieron un rol admirable y crucial para contener una de las grandes amenazas del siglo XXI: el cambio climático. Pero, ¿qué implica movilizar recursos? No se explicita, por lo que partimos de un puntapié inicial ambiguo y difuso. Entonces, ¿esto se está dando? ¿Son claras las reglas, la contabilización e informe del financiamiento climático? Veamos el contenido de los primeros incisos del Artículo 9 del Acuerdo de París, relacionado al financiamiento:

*1. Las Partes que son países desarrollados deberán proporcionar recursos financieros a las Partes que son países en desarrollo para prestarles asistencia tanto en la mitigación como en la adaptación, y seguir cumpliendo así sus obligaciones en virtud de la Convención.*

*2. Se alienta a otras Partes a que presten o sigan prestando ese apoyo de manera voluntaria.*

*3. En el marco de un esfuerzo mundial, las Partes que son países desarrollados deberían seguir encabezando los esfuerzos dirigidos a movilizar financiación para el clima a partir de una gran variedad de fuentes, instrumentos y cauces, teniendo en cuenta el importante papel de los fondos públicos, a través de diversas medidas, como el apoyo a las estrategias controladas por los países, y teniendo en cuenta las necesidades y prioridades de las Partes que son países en desarrollo. Esa movilización de financiación para el clima debería representar una progresión con respecto a los esfuerzos anteriores.*

El texto del Acuerdo de París no explicita concretamente la premisa de movilizar el monto que buscamos analizar. Para encontrar esta condición debemos remitirnos a la decisión 1/CP.21 de enero de 2016 (UNFCCC 2016b), donde el párrafo 53 establece:

*Decide también que, de conformidad con el artículo 9, párrafo 3, del Acuerdo, los países desarrollados tienen la intención de mantener su actual objetivo colectivo de movilización hasta 2025 en el contexto de una labor real de mitigación y de la transparencia en la aplicación; antes de 2025, la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París establecerá un nuevo objetivo colectivo cuantificado que será como mínimo de 100.000 millones de dólares anuales, teniendo en cuenta las necesidades y prioridades de los países en desarrollo;*

De este modo, el financiamiento climático de países desarrollados destinado a países en desarrollo presenta un rasgo de exigencia ya que siempre debe ser mayor a 100 mil millones en los intervalos que suceden cada cinco años. Además, el financiamiento climático es parte intrínseca del régimen complejo del cambio climático. De la CMNUCC se desprenden los logros de cada COP y entre ellos van aumentando la rigurosidad del régimen, su peso y fortaleza- específicamente las nuevas reglas a implementarse o adecuarse- relacionadas al financiamiento. Sí sumamos la existencia de bonos verdes enmarcados en los criterios financieros de ESGs, podemos identificar cómo otros mecanismos o instancias que están fuera del régimen del cambio climático, complementan un mayor flujo financiero con un impacto positivo hacia el medio ambiente.

El objetivo de este capítulo es intentar identificar si en la actualidad se está dando efectivamente la movilización de los USD 100 mil millones pautados. Para ello, el capítulo se dividirá en cuatro secciones. La primera buscará definir qué es el financiamiento climático y qué comprende empíricamente cada tipo de transferencia, además de reconocer cuáles son los intereses detrás. La segunda sección comprenderá dos vías. Primero, haremos un

análisis y recorrido de los últimos informes y documentos relacionados al financiamiento por los principales organismos internacionales, *think tanks* y expertos en materia del cambio climático. Luego, nos adentraremos en las limitaciones metodológicas para medir este tema. En tercer lugar, veremos los aciertos y puntos a favor de este mecanismo; los pendientes; y los desafíos por venir, con la intención de dilucidar con claridad la situación actual del financiamiento climático. Por último, determinaremos si es efectiva la movilización de USD 100 mil millones anuales de países desarrollados a países en desarrollo, factor fundamental para llegar a los resultados planteados en el Acuerdo de París.

## **Sección II.1: ¿Qué es el financiamiento climático?**

Debemos comenzar por definir qué es financiamiento climático, mediante qué actores principales se da y cuáles son los posibles canales para poder concretarse. Ningún tratado internacional provee una definición clara y puntual de financiamiento climático o lo que implica, por lo que partimos de una base difusa. Esto hace que rastrear el seguimiento de los flujos de financiamiento para el clima sea difícil, sin tener una definición concreta de lo que constituye el financiamiento climático y tampoco contar con reglas de contabilidad coherentes (Watson y Schalatek 2019). A pesar de esto, podemos reconocer al financiamiento climático como los recursos financieros movilizados para mitigar y adaptarse a los impactos del cambio climático.

Éstos pueden provenir de fuentes privadas o públicas. Es decir, empresas privadas pueden ser las que financien proyectos en su territorio o en el extranjero relacionados al medio ambiente, por ejemplo la generación de electricidad mediante energías renovables y así estar incluidas en la mitigación, o bien, los Estados pueden financiar proyectos con recursos provenientes de sus arcas nacionales. Ante este último actor es donde debemos distinguir que los Estados pueden financiar proyectos en su propio territorio, es decir, llevar adelante programas de reducción de emisiones o infraestructura resiliente en el plano doméstico, o también en el extranjero. Pueden hacer esto último con el fin de obtener créditos climáticos que se contabilicen como esfuerzos domésticos de reducción de emisiones (contribuyendo al esfuerzo global)- usualmente conocidos como mercados de carbono- o también para ser parte de un accionar virtuoso de la cooperación internacional, con un tinte más altruista o responsable. Cuando hablamos de financiamiento podemos reconocer diversos tipos como

préstamos, donaciones, inversiones privadas o públicas, microcréditos, bonos verdes, seguros, entre otros.

El financiamiento para el clima en términos de mitigación o adaptación al cambio climático puede darse mediante diversos canales. El primero sería bajo un fondo nacional. Éste puede nutrirse de capitales privados nacionales y/o internacionales, por financiamiento público de cierto país en cuestión o por la transferencia de un tercer país. Un ejemplo claro de esto último puede ser Noruega y su contribución a Brasil, con casi USD 1000 millones aportados desde 2008 para el Fondo Amazonia. Este fue un fondo creado por Brasil para implementar programas localmente. Igualmente, desde el año 2019 Noruega decidió congelar los fondos debido al incumplimiento de las promesas brasileñas de no seguir por el camino de la deforestación (France 24 2019).

El canal bilateral comprende la acción de un país que transfiere a otro dinero para la implementación de políticas climáticas de impacto positivo. En este tipo de transferencias, los países donantes o contribuyentes son los que imponen las condiciones y al país receptor no le queda otra opción más que asentir si es que así le conviene. Esto se implementa a través de agencias de los países donantes. Algunos ejemplos pueden ser la Iniciativa Internacional sobre el Clima de Alemania (IKI) o el Fondo Internacional para el Clima del Reino Unido (ICF).

Por último, los Estados pueden contribuir a otros mediante canales multilaterales. Éstos son fondos que engloban distintos contribuyentes para diversos receptores, canalizados mediante una entidad o institución. En ocasiones estas iniciativas pueden ser financiadas por bancos multilaterales de desarrollo (BMD), que pueden ser regionales como el BID o globales como el Banco Mundial. También pueden darse por contribuyentes específicos como Estados. Usualmente se los conoce como BMDs y tienen un impacto regional. Aquí los países en vías de desarrollo tienen mayor voz en expresar sus necesidades y participación en la toma de decisiones (Watson y Schalatek 2019). Para la solicitud de aplicación a un proyecto en concreto se puede hacerlo de forma unilateral, es decir, por un solo país o también en conjunto.

Los fondos se canalizan a través de BMDs como también mediante otros actores, como agencias de la ONU. Algunos de ejemplos de estos fondos son el Fondo para el Medio Ambiente Mundial creado en 1991, y más cercano en el tiempo el Fondo Verde para el

Clima (*Green Climate Fund* en inglés), donde los países pueden solicitar el financiamiento para llevar a cabo proyectos de mitigación o adaptación. Algunas iniciativas o proyectos específicas del *Green Climate Fund* son el *Sub-National Climate Fund Global* que provee financiamiento a países de cuatro regiones del mundo para implementar proyectos a largo plazo (GCF 2021a), y el financiamiento local para países latinoamericanos para realzar su eficiencia energética, manejo de prácticas agrícolas y energía renovable, con un monto de USD 150 mil millones que estima evitar la emisión de 10.7 MtCO<sub>2e</sub> (GCF 2021b). Un ejemplo en materia de adaptación es el Fondo de seguro contra riesgos de catástrofe para el Caribe (CCRIF), gracias al apoyo del Banco Mundial o un fondo similar destinado a África, el Centro Africano de gestión de riesgos de catástrofes (ARC).

## **Sección II.2: Análisis y recorrido del financiamiento climático**

Comenzamos este capítulo mencionando la distinción entre países desarrollados y países en vías de desarrollo resaltando que es una cuestión difícil de establecer porque no contamos con un parámetro claro indiscutido o una categorización pautada en el sistema internacional. Si bien existe el Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o la medición según ingresos per cápita, éstos no son criterios para establecer qué país es desarrollado y qué país está en vías de desarrollo. Si consideramos el IDH para América del Sur en el año 2020, todos los países tienen al menos un resultado alto con la excepción de Guyana. Ninguno de ellos puede considerarse un país desarrollado, cuando hay altos niveles de pobreza, desigualdad y falta de infraestructura. En materia climática, la cuestión se facilita porque los Estados se auto determinan como desarrollados o no.

Así se estableció en la CMNUCC (ver *Anexo 3*), donde el Anexo II de dicho tratado establece 24 países como desarrollados, principalmente aquellos miembros de la OTAN, unidos en el *Nuevo Orden Mundial* por su condición occidental, liberal, pro mercado y sistemas políticos democráticos. La CMNUCC remarcaba la necesidad de una próxima transición de los países de Europa del Este que habían estado bajo la órbita soviética en la Guerra Fría para reconocerse desarrollados y asumir otro tipo de compromisos en el plano internacional (a estos países se los incluyó junto a los países desarrollados como Anexo I).

Así, la República Checa, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia establecieron voluntariamente ser considerados como países desarrollados (OCDE 2015).

Por otro lado, los países en vías de desarrollo son aquellos que no entran en las dos categorías mencionadas previamente. Aquí caemos en la amplia diferencia de recursos y posibilidades de este grupo informal. Lo mismo sucede si nos remitimos a cuál era su nivel de riqueza o bienestar en 1992 en comparación a 2021. No son iguales las capacidades de Argentina, Brasil, China, Rusia, México o Sudáfrica en comparación a Sudán, Maldivas, Haití, Madagascar, Guyana o Camboya<sup>14</sup>. Cómo también no es lo mismo el poder económico y militar de China y Rusia a principios de los 90s en comparación a la actualidad. No hay bibliografía escrita en cuanto a esta cuestión pero podemos conocer las suspicacias generadas ante este debate gracias a los burócratas o especialistas que participaron de las negociaciones internacionales ligadas al cambio climático. Es fácil pensar que los grandes jugadores de este grupo podrían asumir mayores compromisos y también contribuir al financiamiento climático en países con menores recursos, cumpliendo así lo establecido en el Artículo 9 inciso 2 del Acuerdo de París. Si contáramos con un accionar virtuoso de todos los Estados, haciendo reales esfuerzos para ir por la senda climática adecuada y teniendo una esencia colaborativa con el otro, no estaríamos hablando de esto. Pero la realidad nos despierta de la utopía.

¿Cuál es la situación actual del financiamiento climático? Haremos un breve recorrido de algunas de las fuentes documentales de mayor relevancia y prestigio para delimitar de qué nivel de transferencias estamos hablando cuando analizamos proyectos climáticos, qué rol tiene el sector público y privado, hacia qué sectores van dirigidos los programas y otras cuestiones; sin perder el objetivo principal de intentar identificar si los países desarrollados están movilizando directamente a países en vías de desarrollo la suma esperada.

### ***Sub-sección II.2.a: Estado actual del financiamiento climático***

El último informe anual de la *Climate Policy Initiative* (CPI 2019), publicado en colaboración con la OCDE y liderado por Barbara Buchner, presenta un registro de proyectos e

---

<sup>14</sup> Sin embargo, si contamos con la distinción consensuada de *Least Developed Countries* (LDCs) para los países de bajos ingreso con altos problemas estructurales (United Nations 2021).

inversiones relacionadas a políticas climáticas de USD 579 mil millones promedio para el período 2017-2018, superando los promedios bienales anteriores casi por duplicado<sup>15</sup> (ver Anexo 4). De este financiamiento de proyectos, USD 326 mil millones corresponden a la iniciativa de actores privados y USD 253 mil millones a actores públicos. El 93% del financiamiento se encausa en proyectos de mitigación, quedando la adaptación relegada, sin cumplir el Acuerdo de París- tal como insta el Artículo 9, inciso 4- donde debe haber un balance de igualdad entre las dos principales áreas temáticas del cambio climático.

Comparando las inversiones en energías fósiles vs. renovables, las primeras cuentan con USD 933 mil millones en comparación a las segundas USD 323 mil millones en el período 2017-2018. Los principales sectores a los que se destinó el financiamiento verde fueron la innovación y uso efectivo de transporte de bajas emisiones y la generación de energía mediante fuentes renovables, mientras que la eficiencia energética y el manejo de la agricultura, recursos naturales y uso de la tierra quedaron en un segundo escalafón (CPI 2019).

Según el informe, sigue habiendo una mayoría de financiamiento climático implementado en países fuera de la OCDE, con un 61% para 2017-2018, es decir USD 356 mil millones en promedio. Específicamente relacionado a nuestro objetivo observar la movilización de países desarrollados a países en vías de desarrollo, el trabajo menciona que USD 72 mil millones fueron movilizados anualmente en 2017-2018 distinguiendo entre países miembro de la OCDE hacia aquellos que no lo son. No se explicita la distinción entre países desarrollados y en vías de desarrollo. Tampoco se expresa alguna relación a lo establecido por el Artículo 9 del Acuerdo de París, por lo que se pierde el carácter crítico de análisis.

Ante la vasta diferencia de financiamiento destinado a las energías fósiles en comparación a las renovables- que casi triplican a las segundas- el CPI enfatiza la necesidad de un pronto cambio en esta tendencia, donde el financiamiento energético debe iniciar una sincera transición sistemática alrededor del mundo, cada región y circunstancia nacional (CPI 2019). Por más que se haya alcanzado en récord según su forma de medición, los esfuerzos deben hasta triplicarse para llegar al mínimo de financiamiento necesario para llegar a un escenario de aumento de temperatura máximo de 1.5 C. Así, la transición a una economía global baja en carbono varía de un financiamiento anual de entre USD 1.6 billones a USD 3.8 billones

---

<sup>15</sup> En gran parte debido a que se han registrado nuevos datos que antes no estaban disponibles como inversiones privadas y bonos públicos y privados.

(IPCC 2018), más USD 180 mil millones de 2020 a 2030 para la adaptación, cifra a la que estamos lejos de alcanzar (GCA 2019). Específicamente, la inversión en energías renovables debe pasar de un estimado de USD 300 mil millones anuales en la actualidad a USD 800 mil millones para 2050 para alcanzar los objetivos clave de descarbonización (IRENA 2020).

El International Development Finance Club (IDFC) presenta también información relacionada al resultado que nos proponemos analizar, desagregando el accionar actual de un grupo de países. De los USD 197 mil millones que movilizan por año en términos de proyectos climáticos, solo USD 22 mil millones se destinan a países fuera de la OCDE en relación con los compromisos internacionales establecidos (IDFC 2020).

Las iniciativas financieras para promover proyectos de impacto positivo hacia el cambio climático siguen creciendo; tales como las que ofrecen los BMD, fondos específicos, programas nacionales e internacionales. El CPI se ocupa de analizar la *Sub-national Climate Finance Initiative*, que son propuestas que provienen de distintos canales, con más de 40 países en los que se llevan adelante proyectos de mitigación y adaptación en temas como el buen manejo del agua, la preservación de bosques, posibilidades de crecimiento agrícola sostenible, generación de energía mediante fuentes renovables y otras, generando más de 20.000 puestos de trabajo (The Lab 2021)<sup>16</sup>. Hasta mediados de 2021, el *Green Climate Fund* canalizó proyectos en países en desarrollo por USD 10.2 mil millones mediante donaciones y préstamos desde que fue creado en la COP 16 de 2010 en Cancún. Los países desarrollados y algunos pocos que no se consideran en esta categoría continúan aportando dinero para la realización de proyectos (GCF 2021c).

EUROCLIMA+ es otra de las iniciativas que vale la pena destacar, como programa de sugerencia de implementación de políticas y financiamiento concreto hacia América Latina, además de la recomendación de buenas prácticas para la transparencia climática, aportando en 2018-2019 más de €850 millones en proyectos de mitigación y adaptación, instrumentados por agencias como el PNUMA y la CEPAL (EUROCLIMA+ 2020). También debemos mencionar el programa de preservación de bosques REDD+ promovido por Naciones Unidas, con USD 320 millones transferidos a países en desarrollo en el período 2018-2019 en más de 30 países (UN REDD+ 2019).

---

<sup>16</sup> Se puede acceder a todos los proyectos de dicha iniciativa en su página web.

Los mecanismos de desarrollo limpio (MDL) creados a partir del Protocolo de Kioto pueden incluirse en el financiamiento climático. Comprenden la transferencia de recursos financieros por parte de países desarrollados para implementar proyectos en países en vías de desarrollo. Ya que el fin de los primeros es registrar esas reducciones de GEI a su favor, para su propia contabilidad, puede que identifiquemos que se deja a un lado la esencia responsable, filantrópica o altruista de los desarrollados. ¿Seguimos prefiriendo que esto esté y nos conformamos? ¿O ajustamos la exigencia? El planeta ya no puede esperar. No se puede caer en la doble contabilidad de reducción de emisiones o tampoco incluir en las reducciones nacionales los bonos comprados en los mercados de carbono a nivel nacional, regional o en otro continente que tienen un valor incoherente e irrisorio.

Recientemente, Danny Cullenward y David Victor, especialistas en cambio climático, enfatizaron que ya deberíamos renunciar al “sueño” del *carbon pricing* para la totalidad de la economía: es un fenómeno demasiado amplio y abarcativo; no podría implementarse efectivamente por ser tan complejo lidiar entre las distintas actividades económicas y más bajo una coordinación global; pero sí perfeccionar y consolidar un precio al carbono que se segmente industria por industria (Volts 2020). En la misma línea, el rol de los BMD todavía es insuficiente para alcanzar los objetivos de París y su ajuste será crucial para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París (WRI 2018).

Un reciente análisis de la OCDE se ocupa de desenmascarar la obra de grandes bancos transnacionales en relación con la inversión destinada a la exploración y explotación de combustibles fósiles, donde 35 bancos globales financiaron USD 2.7 billones desde la creación de París, creciendo año a año: pasando de USD 640 mil millones a USD 736 mil millones en 2019; con una tendencia para 2030 de alcanzar USD 1 billón anual (OCDE 2020b). Esta realidad choca directamente con lo establecido por el Acuerdo de París. Aquí es donde nos preguntamos si los bancos transnacionales son entidades ajenas que van por el camino que desean o debe haber un condicionamiento por parte de los Estados para delimitar las posibilidades que éstos pueden seguir. Claramente hay complicidad de los Estados no solo en permitir que lleven adelante estas prácticas sino también al brindar oportunidades para potenciar el éxito de sus proyectos, incluso subsidiando instancias de su actividad. Ésta es una discusión profunda aparte. Es difícil que los países abandonen las oportunidades fósiles que tienen a disposición. Pero por qué no consolidar una marcada voluntad de ir hacia la transición energética dejando de financiar proyectos fósiles y

conceder estos beneficios (que se vienen implementando hace más de un siglo) para optar a por iniciativas renovables.

Previo a la firma del Acuerdo de París en 2015, la OCDE remarcaba cuáles debían ser los pasos a seguir para alcanzar la meta de los USD 100 mil millones anuales estipulada en Copenhague 2009, haciendo énfasis en reforzar la transparencia, la convergencia hacia definiciones, metodologías e informes comunes que con criterios establecidos, mejorar la contabilidad y reporte de las transferencias financieras del clima y avanzar en múltiples frentes de forma coordinada (OCDE 2015). Éstas características fueron expresadas en el Acuerdo de París para fines de ese año, en el Artículo 4 inciso 13. Con relación a ese mismo Artículo, el organismo destacaba que en 2014 se habían movilizó USD 61.8 mil millones.

El documento que más se acerca a la cifra que perseguimos es el *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries 2013-2018* (OCDE 2020) con un monto de USD 78.9 mil millones en 2018. Pasados más de dos años de la fecha establecida, parecería que si se reforzaran los esfuerzos de la comunidad internacional se podría alcanzar la cifra establecida en la agenda ambiental internacional. Pero aquí es cuando debemos bajar a la realidad que traen las dificultades de medición metodológica. Además, el último documento publicado por la OCDE en relación a este tema determina que recién se podrán ver en 2022 los resultados de movilización de 2020 (OCDE 2021).

Para concluir esta sub-sección, quisiera traer la valoración de los expertos consultados. Jorgelina Hardoy hablaba de la noción de que parece que nunca es suficiente el financiamiento. Y más, cuando debe llegar a proyectos locales. La experta en resiliencia urbana menciona que una vez se obtiene el financiamiento, este llega al gobierno nacional y no todas las ciudades entran en consideración. Cada intendencia o gobernación debe hacer su vía para conseguir fondos propios o esperar (con limitadas opciones para torcer la balanza) que las políticas nacionales tomen a ese asentamiento urbano específico para impulsar un nuevo proyecto con rasgos de sostenibilidad.

Por su parte, Ignacio Lorenzo Arana resalta que no estamos en un nivel de financiamiento que se adecue al panorama de 1.5 grados establecido como ideal por el IPCC. En su campo específico, la adaptación al cambio climático, es difícil consolidar proyectos de financiamiento porque es muy difícil ver el impacto directo en beneficios de adaptación. Aquí, el retorno es social. Es decir, genera impactos positivos que son difíciles de medir al

mejorar la calidad de vida y bienestar de los habitantes. Y muchas veces, estos proyectos se mimetizan con proyectos de salud, infraestructura, educación, posibilidades económicas y demás, lo que complica en primer lugar destinar financiamiento para la adaptación al cambio climático y en segundo lugar, no posibilita una fácil medición o recuento. En comparación, los proyectos de mitigación sí se pueden medir porque se analiza cuantas emisiones se evitaron o cuanta energía se generó a partir del nuevo proyecto. El experto resalta que la adaptación es igual de importante que la mitigación para reducir los impactos negativos en la sociedad global.

Finalmente, Sandra Guzmán Luna enfatiza que no estamos alcanzando el nivel estipulado de USD 100 mil millones en Copenhague: “Esto se debe a un problema en su concepción. Ésta premisa se creó siendo *‘not evidence based’* sino que fue una medida política”. Aquí la experta resalta la existencia de un problema estructural ya que no contamos con una definición clara de qué es el financiamiento climático. Destaca, obviamente, que hay movimiento pero no está catalogado de forma clara. Y más, Guzmán expresa la necesidad de determinar cuáles serían los países en desarrollo (dentro de la propia diversidad de países dentro de este grupo) que necesiten del financiamiento con mayor urgencia según sus capacidades y necesidades.

### ***Sub-sección II 2.b: Limitaciones metodológicas***

En sintonía a las sugerencias remarcadas previamente por la OCDE, el trabajo de Aguilar y Scardamaglia (2014) resaltaba previamente tres barreras para el financiamiento climático en Argentina: la ausencia de una base de datos nacional de acceso público sobre financiamiento climático, la ausencia de datos completos sobre los desembolsos y la falta de información pública una vez que finalizan los proyectos financiados. Las autoras también sostienen que muchas veces el cambio climático es un componente secundario en la cooperación internacional, cierta especie de beneficio colateral de la actividad de un proyecto, una externalidad positiva (Aguilar y Scardamaglia 2014). Si bien su trabajo se aplica a un país en particular, otros países en desarrollo se encontrarían con los mismos problemas dada su capacidad de recursos y gestión estatal.

La doble contabilidad por un lado y la sobre-valoración e inclusión de proyectos destinados para el desarrollo considerados como proyectos relacionados a cambio climático hace que las cifras no sean las correctas, estén infladas. Para el caso argentino relacionado a las transferencias catalogadas como 'financiamiento climático', Aguilar (2015) analiza exhaustivamente los proyectos vinculados e identifica que 61 proyectos que fueron etiquetados por los donantes como cambio climático o se pueden incluir como actividades relacionadas a ésta temática, los fondos no fueron efectivamente transferidos o terminaron siendo incluidos programas que no tenían relevancia en cuanto a la mitigación o adaptación al cambio climático, como por ejemplo la inclusión de becas para argentinos en universidades europeas. Por eso, la cifra que presenta la OCDE para 2018 de USD 78.9 mil millones para 2018 se puede poner en cuestionamiento. Más, cuando la CMNUCC presenta explícitamente la necesidad de consolidar la metodología (UNFCCC 2018) y el Comité Permanente de Financiación (SCF según sus siglas en inglés) remarca la misma problemática año a año, como lo hizo en la comunicación de lo que trabajaron en su último encuentro (SCF 2019).

El Comité Permanente de Financiación es el órgano encargado de proveer la información necesaria para medir y potenciar el financiamiento climático. Fue creado en la COP 17 y sus funciones comprenden la coherencia y coordinación del suministro de financiación climática; la racionalización del mecanismo financiero; la medición y verificación del apoyo prestado a la COP; entre otras. En su último informe bienal (SCF 2019) se evidencia rápidamente que la COP no mira hacia el otro lado en los pendientes del financiamiento climático: ésta le demanda un relevamiento profundo para fortalecer la medición metodológica y mejorar la situación actual. El SCF reconoce que el doble conteo puede suceder y mencionan que hay una serie de incertidumbres relacionadas a cada fuente como los datos de inversiones domésticas dada la falta de cobertura geográfica, las diferencias en cómo se aplican los métodos, la falta de información en sectores clave como el transporte de bajas emisiones y otras cuestiones.

Además, se creó el Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre el Acuerdo de París que busca “desarrollar modalidades, procedimientos y guías para el marco de transparencia sobre la acción y apoyo...” (SCF 2019: 1) y así complementar los esfuerzos de progreso en este tema. Finalmente, el Grupo Consultativo de Expertos del Acuerdo de París presentó el manual de comprensión del marco de transparencia mejorada para que los países en

desarrollo puedan adecuarse al marco de transparencia establecido por el Acuerdo de París (UNFCCC 2021d). Aquí se aprecia como el manual busca explicar detalladamente la información que deben presentar los países y describe los procesos para el examen de expertos técnicos y el examen multilateral facilitador de progresos realizados (CMNUCC 2020). Igualmente, vemos que son recomendaciones a los países en desarrollo. ¿Qué hay de los que tienen la responsabilidad principal de que esta vía funcione y tienen mayores recursos a disposición para lograr la transparencia que tanto resaltan los distintos órganos relacionados al cambio climático?

Con relación a las entrevistas, quisiera destacar la apreciación de Ignacio Lorenzo Arana sobre este tema. El entrevistado considera que no va a ser posible unificar el criterio metodológico vinculado a esta temática en particular porque contamos con múltiples formas y actores de financiamiento. Destaca que en las últimas décadas se afinaron criterios para medir el financiamiento, sobre todo en mitigación, por ser más fácil de medir proyectos concretos de energías renovables por ejemplo, pero en adaptación es difícil catalogar que un proyecto de infraestructura incluya o contemple esta noción. Además resalta positivamente la relevancia creciente del porcentaje destinado a cambio climático en organismos internacionales, poniendo como ejemplo el BID y la asignación del 30% del presupuesto de dicha institución dirigida al tema en cuestión. Por último, señala que a medida que pase el tiempo y el cambio climático deje de ser un tema futuro sino presente, la diferencia metodológica va a reducirse ya que será de vital importancia para mejorar el presente.

Por último, Sandra Guzmán Luna destaca la importancia del Artículo 2 del Acuerdo de París y la necesidad de que cada objetivo sea monitoreable; específicamente, el inciso 1.c que menciona la movilización de flujos de financiamiento constantes. La experta menciona que los marcadores de Rio van por este camino. A su vez, se pregunta cuál es el punto de tener claro el volumen de transferencias climáticas si no se expone la contrapartida: el nivel de financiamiento fósil. Nuevamente, es crítica al remarcar que no hay un cambio estructural. Específicamente en relación con la metodología, sostiene: “La metodología debe ser parte del principio... La Unión Europea lo está haciendo... divide los sectores y objetivos para contabilizar los programas que buscan contrarrestar el cambio climático y expone a los que van en contra”. Además, resalta: “los países deben dar en taxonomía para demostrar lo que hacen. Si se establece como principio, luego sí podemos hablar de metodología”. A su vez,

debemos señalar que ese principio es una cuestión política, requiere el consentimiento de todo el arco político y la firmeza del gobierno de turno. Finalmente, Guzmán trae la noción de que todos los países de la CMNUCC presentan sus emisiones de GEI en inventarios nacionales siguiendo lo que establecen los órganos pertinentes y deja abierta la consideración a hacer lo mismo en cuanto al financiamiento climático.

### **Sección II.3: Aciertos, pendientes y desafíos del financiamiento climático hoy**

Luego del recorrido analítico y los aportes de las entrevistas, es pertinente entonces determinar la eficacia del Acuerdo de París en este punto particular. Presentaremos los puntos a favor y en contra del régimen del financiamiento climático en la actualidad, dilucidando también ciertos factores a considerar en el futuro como desafíos latentes.

#### ***Sub-sección II.3.a: Aciertos***

- **Ambición y responsabilidad en primera instancia:** debemos destacar el compromiso y buena voluntad de los países desarrollados. Sin ahondar en cómo llegaron al desarrollo (si fue mediante explotación de otros países), éstos poseen la estabilidad económica, de recursos en infraestructura, transparencia y gestión estatal, incentivos de crecimiento para el sector privado y otros, para desarrollar programas en los países de la otra vereda del desarrollo. Y así lo hacen. No es menor. No miraron para el otro lado. Por eso, es menester mencionar el punto a favor de comprometerse en llevar adelante esfuerzos a nivel doméstico y potenciar las oportunidades de los países en vías de desarrollo a través del financiamiento o inversión en proyectos, lógicamente con intereses detrás que son menos nocivos en términos socio-económicos y en términos ambientales en comparación a los combustibles fósiles, aunque también presentan sus bemoles. En esta oportunidad, los desarrollados son la bandera del *'fair play'* dentro de las reglas de juego del mundo capitalista globalizado en el plano ambiental.
- **Conciencia del volumen de transacción:** el nivel de transferencias es notable, los montos que se movilizan no dejan de ser impactantes. No debemos menospreciar el

esfuerzo global de movilización en la implementación de políticas positivas de mitigación y adaptación, sobre todo de los países desarrollados y el rol que desempeñan: inversiones en su territorio, el financiamiento privado de empresas radicadas en estos países y el financiamiento público destinado a la cooperación internacional. La principal composición del financiamiento climático de países desarrollados a países en desarrollo se comprende por donaciones y préstamos a tasas bajas. El ejemplo más claro como el *Green Climate Fund* otorga préstamos a una tasa del 0% a los países considerados de renta baja, que además incluye importantes sumas como donación.

- **Compromiso y servicio efectivo de los diversos canales de financiamiento:** queda evidente el compromiso global de potenciar el financiamiento climático mediante el accionar y servicio de los principales organismos de desarrollo y cooperación internacional para tratar la problemática que nos atañe en este trabajo, además de que se den iniciativas unilaterales, bilaterales y regionales con impactos concretos y positivos.
- **Continúa la ambición de ir hacia volúmenes más elevados:** en todos los documentos analizados podemos observar cierto mea culpa, honestidad o recordatorio de resaltar que aún falta redoblar los esfuerzos en términos de volumen de transferencias para alcanzar los escenarios de bajo impacto que estipula el IPCC.

### ***Sub-sección II.3.b: Pendientes***

- **Criterio unificado de medición, contabilidad y comunicación de la información:** luego del recorrido analítico vimos explícita la recomendación de diversas fuentes como académicos, *think tanks* y organismos internacionales, que resaltan la necesidad de ser claros con el reporte de los montos transferidos a otros países o aplicados en propio territorio, además informando si se ejecutaron finalmente esos proyectos y sobre todo buscar una nueva metodología que mida solo una vez la transferencia y no caer en el doble conteo. Y más, el mismo Acuerdo de París lo explicita en el Artículo 4. Hay conciencia y reconocimiento de lo que falta y eso es bueno, pero sin este instrumento claro no sabemos precisamente dónde estamos parados y cómo avanzar.

- **¿Transparencia? Entonces ir al grano:** si los distintos actores vinculados al financiamiento climático profesan la transparencia y la búsqueda de una medición clara, ellos mismos deben explicitar claramente lo que se proponen alcanzar. Esto es, definir qué significa financiamiento climático, hacer visible que la meta de USD 100 mil millones anuales está atada a un compromiso legal internacional, no caer en la ambigüedad o condición laxa y difusa en los documentos principales para así dar coherencia legal e institucional- específicamente el Artículo 9 del Acuerdo de París-. Si bien encontramos documentos de instituciones internacionales que trabajan esta cuestión, no contamos con un documento oficial de la CMNUCC que evidencie la actual movilización financiera.
- **Reforzar la movilización:** En la sub-sección anterior recalcamos cierta honestidad en transmitir que no se están alcanzando las vías adecuadas para alcanzar un futuro sostenible. Aún no estamos en un volumen de transferencias climáticas que se alineen con las proyecciones del IPCC. Y más, no está claro que se alcance la movilización de USD 100 mil millones. En la actualidad podemos establecer una afirmación de esto luego de lo investigado. Veremos si nuevas publicaciones en el futuro se acercan a la cifra y veremos si es unívoca la forma de presentarla y medirla.

### ***Sub-sección II.3.c: Desafíos***

- **Mantener la exigencia, ¿y redoblar los esfuerzos?:** aún no se alcanza la meta estipulada en Copenhague, por lo tanto, los países desarrollados deben continuar con el esfuerzo de destinar un mayor caudal de financiamiento para lograrlo. La recesión global que está generando la pandemia actual hace que el panorama sea complicado. No obstante, puede ser una oportunidad. Así lo destacan organismos internacionales y *think tanks*: la recuperación económica post COVID-19 puede enmarcarse a un camino verde que determine finalmente la transición energética, generando puestos de trabajo y nuevas oportunidades (Climate Transparency 2020; OCDE 2021; OCDE 2019), que lograrían apaciguar los exponenciales efectos negativos que trae el cambio climático en otros grandes problemas domésticos. Será difícil seguir con una postura de ambición creciente para llegar al nivel de inversión global para no caer en escenarios de daño irreversible hacia el planeta tierra, pero no hay otra opción.

- **Multilateralismo firme:** los lazos multilaterales deben mantenerse sólidos y firmes ante el creciente fenómeno actual de gobiernos nacionalistas que buscan cerrarse con políticas proteccionistas y decisiones unilaterales que incluso promueven la disrupción y desmoronamiento del paradigma mundial actual y sus instituciones base. Ante una problemática crucial como es el cambio climático que requiere una sintonía de esfuerzos globales –sobre todo de los grandes jugadores (léase como grandes contaminadores)- se necesita la cooperación, diálogo y abandono de las percepciones de seguridad nacional (por definición, egoístas) que no fomentan el accionar en conjunto alineado del sistema internacional. Además, los discursos nacionalistas que fomenten continuar con las inversiones destinadas a energía fósil pueden ser grandes limitantes a los esfuerzos globales para contrarrestar el cambio climático. Los gigantes bancarios deben virar sus canales de inversión hacia propuestas de mitigación. De la misma manera, las grandes corporaciones deben efectuar prácticas de producción o servicio que como mínimo se alineen a un resultado final de carbono neutralidad.

#### **Sección II.4: Conclusión del Capítulo II**

Llegamos al final del capítulo habiendo reflejado un panorama amplio de cuál es la situación del financiamiento climático en los últimos años y su estado presente. Luego del análisis documental y opinión de expertos, podemos afirmar que no se está dando la movilización de USD 100 mil millones en el año 2020. Si bien esta no es una condición explícita del Acuerdo de París, su cumplimiento se vincula directamente a los compromisos previos pactados y documentos concretos de decisiones. Tampoco se presenta la información de una forma completamente clara, lo que no alcanza un alto grado de determinación según la perspectiva de Keohane y Victor (2010). Alcanzar el volumen mencionado de financiamiento es la segunda condición que establecimos como mecanismo causal del trabajo de investigación; un aspecto que no pudimos observar. Esto significa que este rasgo esencial del Acuerdo de París y el régimen complejo internacional del cambio climático en el que está inmerso no es eficaz según la lógica que establecimos. No obstante, esto no quita mencionar que los esfuerzos cuentan y los países que tomaron las responsabilidades están cerca de lograrlo.

### CAPÍTULO III: EL ACUERDO DE PARÍS DENTRO DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL COMPLEJO DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Robert Keohane y David Victor son dos académicos norteamericanos de gran prestigio en sus especialidades de investigación. El primero tiene una larga trayectoria en evaluar el rol de las instituciones en el plano internacional desde distintas temáticas<sup>17</sup> como el comercio, la cooperación y conflicto, la dinámica política del diálogo y negociación, y la agenda del medio ambiente. Victor, por su parte, fue autor principal del Cuarto Informe de Evaluación del IPCC de 2007 (recordemos que ese año la entidad recibió el Premio Nobel de la Paz) y tiene una amplia y destacada referencia en estudiar problemáticas del cambio climático y los recursos naturales a través de las Relaciones Internacionales<sup>18</sup>.

Para este capítulo tomaremos como base teórica un artículo escrito en conjunto por estos autores que distingue el régimen internacional ligado al cambio climático como particular, con ciertas características especiales que posibilitan un potencial marco institucional propicio para el avance en la coordinación y cooperación internacional.

Bien, Keohane & Victor (2010) remarcan que el diálogo y trabajo en conjunto llevado a cabo por los Estados mediante compromisos relacionados a mejorar la situación del medio ambiente no da en un régimen exhaustivo, integrado y perfecto que limite el alcance del cambio climático. No obstante, no quiere decir que no haya resultados positivos. Estamos ante un *régimen complejo*, que nuclea un set de regímenes específicos dentro (pensémoslo como sub-regímenes que tienen su vida propia pero en cierto punto están conectados, claramente por querer solucionar la misma temática). Este paradigma es poco probable que cambie. Y puede que no importe.

Si se dan ciertos criterios específicos- los cuales analizaremos en breve- un régimen de este tipo puede traer ventajas (sobre todo si lo comparamos con otros temas de la agenda internacional). ¿Por qué este régimen genera efectos positivos? Principalmente por su condición de *adaptabilidad y flexibilidad*, reflejado por ejemplo en instrumentos de comercialización de emisiones, forestación, uso del suelo y más. Estas dos condiciones son

---

<sup>17</sup> Andrew Moravcsik (2009) destaca la influencia de Keohane como teórico político. Algunos de sus trabajos destacados son: *Transnational Relations and World Politics, 1972*; *Power and Interdependence, 1978*; *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy, 1984*.

<sup>18</sup> Algunos de sus trabajos célebres son: *The Collapse of the Kyoto Protocol and the Struggle to Slow Global Warming, 2004*; *Natural Gas and Geopolitics, 2006*; *Global Warning Gridlock: Creating More Effective Strategies for Protecting the Planet, 2011*.

fundamentales en un contexto de alta incertidumbre donde los compromisos son interdependientes y los gobiernos varían en su interés y habilidad para implementar sus compromisos (Keohane & Victor 2010). Los autores escribieron hace más de una década pero igualmente podemos considerar que esta esencia sigue vigente en el plano internacional.

En ese entonces, los autores destacan que en las dos décadas anteriores los gobiernos trataron de construir un sistema regulatorio fuerte, integrado y exhaustivo relacionado al área que compete este trabajo. En cambio, sus esfuerzos produjeron una “gama variada de regímenes regulatorios con un enfoque limitado, al cual llamamos régimen complejo del cambio climático” (Keohane & Victor, 2010, p. 2). Esto no fue planificado, no se planteó, sino que simplemente sucedió de esta forma. Debido al carácter descentralizado y autónomo de sus partes este régimen dio en avances, logros, progreso y entendimiento mutuo para seguir construyendo un futuro que logre efectos positivos. ¿Cuáles son sus partes? Un amplio tipo de instrumentos o dinámicas como la CMNUCC, el accionar de los BMDs, las iniciativas bilaterales, el IPCC, los clubes de países que movilizan recursos financieros relacionados a mitigación y adaptación, agencias especializadas de las Naciones Unidas, acciones unilaterales, el fondo fiduciario del Protocolo de Montreal y más.

La *flexibilidad* comprende un desenvolvimiento en el cual las reglas no están necesariamente ligadas a una institución común, lo que permite establecer reglas a ciertos países en concreto o a un conjunto de ellos- que presentan diferentes condiciones- ante distintos asuntos relacionados al medio ambiente. Rápidamente podemos hacer referencia a lo que tratamos en capítulos anteriores vinculado a los compromisos de los países desarrollados y el alcance y voluntad global, aunque no del todo eficaz.

La *adaptabilidad* permite cambios en el paso de los años y la participación de nuevos actores (países) que deseen vincularse ante las distintas temáticas de la conservación del medio ambiente. Esto es propicio para la entrada de países en desarrollo que busquen llevar a cabo políticas domésticas que también se adecuan a una sinergia global. En contraste, un régimen integrado rigurosamente por una institución monopolio (caso OMC por ejemplo), hace que la adaptación sea más lenta, burocrática y dificultosa.

Ante esta última condición debo hacer una mención al Protocolo de Kioto, uno de los instrumentos del régimen de cambio climático, que fue enmendado en Doha en el 2012,

siendo parte de uno de esos sub-regímenes del cambio climático. La Enmienda de Doha buscó extender el plazo de reducción de emisiones. La creación de este documento llevó muchos años en las negociaciones internacionales para poder concretarse. Claramente una reformulación o enmienda significativa puede tomar tiempo. La condición que remarcan los autores se relaciona a la posibilidad de añadir o crear nuevos mecanismos o instrumentos al régimen internacional del cambio climático; por eso su ventaja, ya que no hay una única institución que acapare todas las decisiones o logros sino que son muchas las que contribuyen a la tracción del régimen. El Acuerdo de París es un claro ejemplo de esta premisa, ya que llegó para sumar y aumentar los niveles de exigencia.

Cerrando esta introducción, debemos resaltar que los autores explicitan que el Protocolo de Kioto obtiene una baja calificación en el cumplimiento de los seis criterios<sup>19</sup>, principalmente por la baja coherencia que refleja la marcada división entre países desarrollados y en desarrollo y el bajo *accountability*, dada la ausencia de reglas vinculantes en ciertas unidades económicas que redujo los incentivos de otros en aceptar esas reglas y hacer que algunos Estados sean responsables de sus acciones (Keohane & Victor 2010). El marco que brinda la CMNUCC, el Protocolo de Kioto y otros sub-regímenes engloban un régimen complejo para el cambio climático pero la falta de rigurosidad y buen funcionamiento hace que los logros o efectos positivos sean escasos. ¿El Acuerdo de París será entonces un instrumento efectivo si la analizamos bajo esta perspectiva teórica?

De esta forma, en este capítulo analizaremos si el Acuerdo de París cumple con los 6 criterios establecidos por Keohane y Victor, lo que contribuiría a consolidar un régimen complejo ligado al cambio climático como estructura internacional que deje resultados beneficiosos, concretos y ambiciosos, siguiendo una senda exigente y eficaz.

### **Sección III.1: Análisis específico del Acuerdo de París**

Alineados a la literatura específica, Keohane & Victor (2010) resaltan que los regímenes complejos pueden ser evaluados en base a seis criterios. Dentro de la dimensión de análisis definida para cada criterio, contamos con un rango o variación que va desde disfuncional a funcional. Un puntaje o evaluación alta implica resultados efectivos mientras que los

---

<sup>19</sup> Los presentados previamente en la Sección ‘Base teórica elegida para la investigación’.

puntajes bajos significan lo contrario. Analicemos detenidamente cada criterio para ver si nos encontramos ante un régimen complejo con un alto grado de eficacia. El resultado del análisis de cada criterio varía entre bajo, medio y alto, tal como establecimos en la sección de Metodología.

### ***Sub-sección III.1.a: Coherencia***

El primer componente a analizar es la coherencia. Esta característica comprende el comportamiento o funcionamiento de los diversos regímenes dentro del amplio régimen complejo del cambio climático, específicamente relacionados a la *compatibilidad* y *capacidad de reforzarse mutuamente*. Para brindar claridad, desglosaremos este criterio en tres niveles: general, relacionado al régimen complejo; puntual, ante una temática particular; y específico, analizando las dinámicas del Acuerdo de París en concreto.

Si analizamos la primera situación, podemos destacar que hay compatibilidad porque cada agencia, organismo, instrumento o mecanismo comparte el mismo fin último que es aliviar y contrarrestar los efectos adversos del cambio climático. El funcionamiento o existencia de uno no dificulta el del otro. Además, entre ellos se refuerzan ya que diversifican las instancias para perseguir el objetivo en cuestión y mismo le dan mayor rigurosidad al régimen en su totalidad, ya que brindan presencia, transparencia y diversidad. Por otro lado, si pensamos en términos de disponibilidad de recursos y financiamiento para llevar adelante para sus programas, en algún punto competirían entre sí. Lo veremos en mayor detalle a continuación.

Para la segunda situación, comencemos analizando la primera característica, la compatibilidad. De nuevo, los diversos sub-regímenes del cambio climático no van a pisarse entre sí. Es decir, todos tiran para el mismo lado. Pongamos como ejemplo las acciones para reforzar la adaptación al cambio climático: la movilización financiera regional o global a través de los BMDs, sumado a iniciativas domésticas unilaterales o programas bilaterales de cooperación vinculados a esta área, significan acciones positivas para apaciguar o contrarrestar los impactos negativos de fenómenos climáticos.

Mismo, siguiendo con el ejemplo mencionado previamente, cada vía se refuerza mutuamente. La existencia de un mecanismo refuerza al otro: cada programa o proyecto

aumenta el volumen de transferencias financieras; hace que la temática específica tome mayor relevancia en la actualidad o esté presente en la agenda internacional; hay mayor diversidad para resolver la problemática particular; la existencia de varias vías da mayor transparencia; entre otras consideraciones.

No obstante, sí existe una competencia entre agencias por los fondos de financiamiento climático. Por ejemplo, el BID implementa proyectos con fondos del *Green Environmental Facility (GEF)* y compite con la FAO y el PNUD para obtener dichos fondos. Los recursos son limitados y la agenda internacional tiene muchas prioridades. También hay competencia entre países por dichos fondos que además no siempre se asignan con un criterio balanceado entre proyectos de mitigación y adaptación. Esta realidad hace que la *coherencia* general del régimen complejo se vea reducida.

Los expertos siguieron esta línea de pensamiento. Mencionando algunos ejemplos, Ignacio Lorenzo Arana resaltó las inconsistencias para conseguir un financiamiento balanceado entre proyectos de adaptación y mitigación, y Jorgelina Hardoy mencionó la falta de financiamiento y competencia para acceder a ellos entre ciudades o sub unidades nacionales.

En tercer lugar, veamos la implicancia de estas dos características dentro del Acuerdo de París. El accionar de los Estados Parte se complementa con los esfuerzos de cada miembro en particular y suma a la sinergia en conjunto. Pensémoslo en políticas de mitigación. Lo que haga cada país en reducción de GEI va a tener un impacto y resultado positivo que contribuye a los esfuerzos globales: no solo en su país al reducir externalidades negativas e impactos nocivos al medio ambiente, sino también en el fenómeno global del cambio climático, un efecto que sobrepasa límites geopolíticos. En todo momento es virtuoso y no excluyente. Si unos lo hacen, inevitablemente va a dejar mal parado al que no haga lo suficiente (y más debido a que estamos bajo el paraguas de compromisos y visibilidad del Acuerdo de París).

Lo mismo sucede si atravesamos el Acuerdo empíricamente bajo la condición que presupone un refuerzo mutuo. Para la entrada en vigor del Acuerdo, no solo fue necesaria la ratificación de 55 Partes que representen más del 55% de las emisiones mundiales—lo cual ilustra la necesidad de acción colectiva e importancia de sumar voluntades—, sino que este instrumento del derecho internacional presupone el accionar en conjunto de todo los países

del mundo ya que ninguno puede contrarrestar los efectos negativos del cambio climático por sí solo. En las últimas tres décadas vimos en la mayoría de los países el efectivo funcionamiento de la premisa de *look forward, not backwards*, donde los Estados redoblan sus políticas de mitigación a objetivos más ambiciosos. No quiere decir que estén en los niveles deseados o de bajo impacto como analizamos en el Capítulo I pero está presente la noción de mayor exigencia. Lo que haga un país va a motivar al otro a intentar alcanzarlo, o al menos mirar a un costado y ver que debe ajustarse, que necesita tener objetivos de mayor reducción de GEI. Aquí entra en juego la transparencia y la reputación. Esto se refuerza por la presencia y directiva de los diversos sub-regímenes del cambio climático que recuerdan constantemente la necesidad de aumentar los objetivos delimitados hasta ahora.

Si analizamos las dos condiciones que presupone este criterio de forma abstracta y tangible, vemos que están presentes y conducen a un desempeño positivo. Sin embargo, la falta en la disponibilidad de recursos financieros hace que el balance general de en un **grado medio** de compatibilidad y refuerzo mutuo, lo cual nos lleva a identificar que estamos ante un instrumento que refleja coherencia pero no total. Se deberían reforzar los rasgos propios de disponibilidad de recursos, ya que si no, se dificulta el funcionamiento. Desde el discurso y los compromisos, los volúmenes están en acenso. Pero como clarificamos en el Capítulo II todavía hay inconsistencias, como el alto nivel de financiamiento que aún tiene el sector de los combustibles fósiles. Todavía no alcanzamos los desempeños óptimos para apaciguar plenamente el cambio climático, pero parecería que el criterio analizado refleja un buen camino, coherente.

### ***Sub-sección III.1.b: Accountability***

Este criterio comprende la responsabilidad o rendición de cuentas de los distintos elementos del régimen complejo hacia audiencias que estén buscando información relacionada específica o relevante. La audiencia no sólo se refiere a los gobiernos sino también a ONGs y público en general. Además, el *accountability* implica instancias de adecuación a reglas, juicio de resultados y capacidad para aplicar sanciones. Analicemos estas nociones directamente con las contribuciones que genera el Acuerdo de París.

En primera instancia, el Acuerdo debe comunicar clara y explícitamente los resultados de los esfuerzos para combatir el cambio climático. Aquí yace su responsabilidad y así lo establece en sus cimientos principales de comunicación cuando nos remitimos al texto del documento. Causalmente, esto implica la comunicación de los Estados Parte, ya que ellos son el Acuerdo. Por ello, deben comunicar los resultados nacionales y así lo hacen, a través de las NDCs como vimos previamente. Pero también, supone el derecho de los otros miembros a acceder a estos datos, programas y políticas para así comparar rendimientos propios o controlar el accionar del conjunto. Además, los órganos subsidiarios del Acuerdo –entre ellos el Grupo de Trabajo Especial, el Órgano Subsidiario de Ejecución, y el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico- deben seguir los mismos pasos al comunicar sus sugerencias, resultados y pendientes, tal como hacen en la actualidad.

El acceso a la información también significa que las ONGs puedan ver los resultados de comunicación. De nuevo, esto sucede ya que las distintas agrupaciones y organizaciones de todos los países del mundo pueden ver documentos públicos y concurrir por ejemplo a las COP anuales. Además, vemos como gobiernos, organismos internacionales y ONGs o *think tanks* comparten información específica y trabajan con cierta confluencia de pensamiento (reflejado en aseveraciones o términos pactados) y coordinar esfuerzos para avanzar en el conocimiento técnico/científico sobre el cambio climático. Obviamente tenemos ONGs que se alinean al canal institucional que ofrece el Acuerdo y están en línea o sintonía a lo que promueve y otras que mantienen una postura crítica en cuanto a los resultados presentes. Un ejemplo de lo último mencionado es cómo Demand Climate Justice (2020) critica los objetivos basados en carbono neutralidad, alegando que ocultan o enmascaran inacción climática.

La audiencia relevante comprende en último lugar al público en general. Los individuos tienen garantizado el acceso a la información relacionada a esta temática ya que también pueden acreditarse en las COP; cuentan con los medios de comunicación, organismos y ONGs que divulgan información; y también pueden acceder a los documentos que presenta cada país, como también documentos del Acuerdo. ¿Tenemos toda la información disponible? ¿Siempre es confiable? Estas son cuestiones que no podemos ahondar en este trabajo pero sí nos remitimos a la posibilidad de acceso a la información como algo fehaciente.

Ahora bien, la segunda instancia comprende la posibilidad de que algunos actores **a)** tengan el derecho a exigir a otros la adecuación a un conjunto de reglas o estándares; **b)** juzguen si se han cumplido las exigencias con relación a estos estándares; e **c)** imponer sanciones si determinan que estas responsabilidades no han sido cumplidas. En el Acuerdo de París no podemos hablar de algunos Estados imponiendo estas condiciones. No está establecido en su base escrita ni es parte de su esencia como tratado internacional. No obstante, el Artículo 15 establece la creación de un Comité de Expertos para facilitar la implementación y cumplimiento del Acuerdo. Este órgano podría hacer de regulador y controlador, pero explícitamente se menciona su carácter no punitivo ni contencioso. Si bien hay una noción de responsabilidad, reputación y prestigio, no contamos con un órgano o institución específica que tome decisiones en relación con éstas características. Esta reputación es implícita o abstracta, forma parte del *soft power* de las naciones. Es más, no existe un documento oficial o de alguna entidad de relevancia que remarque cuáles son los países que no ratificaron y aquellos que no están en un claro camino de adecuarse al Acuerdo de París.

No hay un grupo de países o institución que obligue o exija cumplir lo establecido, sino que los mismos Estados deben ser responsables de su accionar, tal como dilucida al precepto de *bottom-up* (no se cumple la condición **a**). Por más que se pueda ver el recorrido de las promesas de los Estados, no existe aún un organismo que juzgue su desempeño o algunos países que obliguen a otros (no se da **b**). Por último, no contamos con un ente que sancione la inacción o países que sancionen a los que incumplan sus promesas (tampoco se da **c**).

Los expertos evidenciaron nociones similares. Christopher Kiessling manifestó que es imposible se impongan sanciones porque uno de sus principios bases, la universalidad (que fue la gran fortaleza para atraer a todos los Estados), puede ser su gran debilidad, al no tener “dientes” o capacidad coercitiva. Además sostiene: “por ejemplo si vemos Kioto, las sanciones no pudieron implementarse en la práctica. Va ser muy difícil pensar en un mecanismo de sanciones. Debe ser compensado por mecanismos de presión internacional y también desde el plano doméstico”. En esta línea, tenemos la reflexión de Robert O. Keohane: “No es posible. Podría ser posible si la vasta mayoría de Estados con la vasta mayoría de emisiones promulguen medidas como precios al carbono, por la cual podrían establecer sanciones a los que no participan”. Sin embargo, el autor sugiere una vía

alternativa para alcanzar consensos: “Es mucho mejor intentar primero la persuasión y presión social”.

Jimena Nieto Carrasco señaló que la palabra “sancionar” debe usarse con extremo cuidado en las instancias multilaterales y en particular en el marco de los tratados internacionales ambientales, en donde prefiere hacer referencia a “consecuencias al incumplimiento”. Lo anterior obedece a las sensibilidades alrededor del tema del cumplimiento en general ya que los gobiernos son reacios a establecer mecanismos que respondan a la pregunta ‘¿qué pasa si un Estado no cumple?’. El logro del Acuerdo de París que en su Artículo 15 crea el Comité de Implementación y Cumplimiento, órgano que podrá, una vez agotados todos los esfuerzos por facilitar el cumplimiento y en casos particulares nombrar y avergonzar (*Name and Shame*), una consecuencia al incumplimiento cuya efectividad, según la experta, no debe subestimarse. Lo anterior es aún más cierto gracias al grado de mediatización que ha alcanzado la implementación del Acuerdo de París.

Por último, Ignacio Lorenzo Arana explica: “El Acuerdo no está construido sobre esa base pero sí hay un elemento sustantivo: la sanción moral”. Como los otros entrevistados, Ignacio destaca el rol del Acuerdo de París como motor, facilitador, paraguas, para encausar un accionar virtuoso en el sistema internacional. “Es una condición necesaria para lograr otros acuerdos” y da el ejemplo del acuerdo comercial latente entre el Mercosur y la Unión Europea. Cumplir con las promesas nacionales reflejadas en las NDCs es una condición para lograr acuerdos en otros temas, en este caso, económicos/comerciales.

Ante los dos rasgos analizados, podemos concluir que estamos ante un marco de *accountability* **bajo**. Más allá que en la primera instancia donde sí hay casos concretos, debemos ser críticos al remarcar nuevamente que no toda la información es transparente (como vimos en el capítulo anterior al no evidenciar concretamente los números de movilización de financiamiento climático); no toda la información se mide de la misma manera (las NDCs e inventarios de GEI tienen distintas formas de recuento); y hay ‘trampas’ para ‘maquillar’ la información que se presenta, sin ir lejos en nuestra región, con la metodología que implementó Brasil al cambiar el año base desde que contabiliza su inventario de emisiones de GEI, lo cual dan la impresión de mayores logros en su desempeño a lo que concretamente se reduce de emisión.

### ***Sub-sección III.1.c: Efectividad***

El tercer criterio se vincula al cumplimiento de las reglas instauradas. Pero también, estas reglas deben ser adecuadas para un buen funcionamiento del régimen complejo. ¿Cuáles son las reglas principales del Acuerdo de París? ¿Son efectivas? Como objetivo primordial tenemos la intención de no llegar a niveles de aumento de temperatura media global de 2°C, deseablemente a 1.5°C, en comparación a los niveles de pre-industriales. Luego se suma el aumento de la capacidad de adaptación al cambio climático y un desarrollo con bajas emisiones, además de alcanzar niveles de financiamiento climático coherentes a lo estipulado<sup>20</sup>. Entre las reglas principales vemos la presentación de las NDCs, promover el financiamiento climático, contribuir a compartir avances tecnológicos, lograr la transparencia en la contabilidad de emisión de GEI. Estas son reglas a las cuales los Estados se adhirieron voluntariamente, con una diferencia vital a sub-régímenes anteriores: todos los Estados vinculados, se comprometen a desarrollar políticas concretas para alcanzar estas reglas sin un órgano que pauté directivas a seguir. ¿Son las mejores reglas que pueden existir? Son las que se pudieron lograr con consenso global y no es algo menor, como resaltan también los expertos. Y más, si se cumplieren estas reglas, darían en un resultado eficaz, ya que son coherentes con lo que establece el IPCC. Pero, como vimos hace un instante, su laxitud le quita poder.

Si queremos analizar específicamente la efectividad vemos que sí se están cumpliendo estas reglas. Todo esto se da. Pero, no implica que haya eficacia. No es un juego de palabras. Esencialmente es diferenciar y establecer que hoy en día no se están cumpliendo ninguna de las reglas en el nivel que debería darse, como venimos reflejando: las políticas de reducción de emisiones para alcanzar el objetivo principal no están en el sendero adecuado, el financiamiento no es suficiente, no sabemos cuánto se transfiere de tecnología, la transparencia no es total. Nuestra luz al final del camino es que este compromiso global “recién” empieza (obviando los últimos 30 años de negociaciones y discusiones). Podemos ser optimistas y utópicos por un rato. Y luego despertar: el tiempo prima; los Estados persiguen intereses propios.

La efectividad también se mide en beneficios netos para los miembros en comparación a otro régimen. ¿Cuál sería ese otro régimen? No existe. No hay instituciones, tratados y

---

<sup>20</sup> Todo esto expresado en el Artículo 2. Siempre es bueno ir a los documentos base y ver explícitamente cómo se redacta, qué compromisos se establecen, qué términos y conceptos se emplean, entre otras cuestiones.

demás que unan a actores que no eligen ser parte de los esfuerzos de mitigación y adaptación al cambio climático; sería absurdo que se unan bajo un régimen particular. Este grupo incluye a Libia, Turquía, Irán, Irak, Yemen y Eritrea, mientras Sudán del Sur el último país en ratificar el Acuerdo de París en marzo de 2021 (Climate Change News 2021).

Si bien no podemos hablar de otro régimen que compita con el actual, ser parte del régimen complejo del cambio climático significa ganancias y beneficios netos materializados en transferencia de tecnología (*know-how* e inversiones en infraestructura), financiamiento (préstamos y donaciones, entre otros), prestigio y reputación (que es parte de un paquete de cooperación internacional y entendimiento mutuo para lograr acuerdos de todo tipo) y claramente un mayor bienestar social, económico y ambiental ya que si las condiciones climáticas empeoran, los impactos son extremadamente nocivos.

Las entrevistas fueron importantes para reforzar esta cuestión. Específicamente al resaltar la creación del Acuerdo de París como el de inicio de esfuerzos para alcanzar resultados positivos globales a largo plazo. Debo decir que ninguno fue directo a responder la pregunta de forma tajante con relación a la efectividad del Acuerdo de París. Todos buscaron argumentos positivos sin responder la pregunta de fondo. Por su parte, Christopher Kiessling destacó nuevamente la condición de universalidad como fundamental, en términos de los Estados que participan. Pero hay una condición que le da mayor rigurosidad, que es la participación de actores no estatales -sean empresarios, organizaciones de la sociedad civil-: “El Acuerdo invoca la posibilidad de la participación de varios actores, abre puertas en una concepción multinivel. Ahora muchos sectores no estatales no solo protestan sino que pueden hacer, construir. Esta condición de universalidad puede ser un punto de efectividad”.

Jimena Nieto Carrasco brindó su percepción al estar ligada profesionalmente desde adentro del Acuerdo: “Contamos con un criterio novedoso de *bottom-up*. Pasamos del escenario de Kioto de 2005 con el cumplimiento de compromisos para 2012 que presentaba muchos pendientes (y pocos países vinculados) a un compromiso aplicable a todos, es decir, un tratado en el que todos ponemos nuestra contribución global, reflejada en la NDC”. Otro elemento identificado por Nieto Carrasco es el hecho robusto de durabilidad en el tiempo. Si lo comparamos con otros convenios o tratados, el Acuerdo de París es el más robusto y ambicioso: “Entiendo que para los que están afuera del Acuerdo les parezca muy fácil criticarlo, pero conociendo otros tratados, éste es un instrumento ambicioso”. Finalmente,

sostiene: “La efectividad obviamente va a depender de la voluntad política, lo cual es algo que excede específicamente al Acuerdo”.

De nuevo, no podemos decir que el régimen actual de Acuerdo de París está en un nivel alto ante otro criterio, en este caso con relación a la efectividad. Las reglas poseen un carácter doble: expresiones e intenciones a alcanzar por un lado pero también efectivamente hay políticas e instrumentos que se cumplen. Además, el grado de eficacia es intermedio, porque no se alcanza el contenido real de esas reglas, o sea, el resultado óptimo necesario. Como vimos en los capítulos anteriores, no estamos en un nivel de cumplimiento elevado ante dos cimientos fundamentales para considerar al Acuerdo como efectivo. Aún es incierto si estas reglas van a llegar a ser efectivas: si van a cumplirse en su totalidad o si van a alcanzar un grado elevado de ambición. Puede que queden en el camino debido a los factores que venimos tratando. Los países entregan sus NDCs y llevan adelante políticas positivas hacia el medio ambiente pero no son suficientes. Por lo tanto la efectividad es incierta, lo cual nos da un **grado medio** según nuestro análisis.

### ***Sub-sección III.1.d: Determinación***

Este criterio rige bajo la concepción de la existencia de reglas que tengan un contenido normativo fácilmente determinable. Lograr esta condición es una virtud en un panorama marcado por la incertidumbre, por ejemplo con el accionar de los Estados que puede variar con los gobiernos de turno o los costos internacionales de infraestructura de las energías renovables.

Las premisas principales o reglas del Acuerdo de París parecieran ser claras al estar explicitadas en su documento principal pero a su vez son pocas y ambiguas, como venimos ilustrando<sup>21</sup>. Por ejemplo, en relación con Artículo 4 se puede determinar fácilmente si cierto país presentó su NDC. Pero, como no tenemos un criterio universal en cómo presentar las políticas de mitigación, es difícil medirlas y compararlas entre sí: contamos con distintas metodologías o proyecciones de reducción de emisiones. Si bien hay un procedimiento para entregar las NDCs al Secretariado de la CMNUCC, no hay un órgano que sancione o dimita

---

<sup>21</sup> Se dieron instancias en las negociaciones internacionales para establecer un *Rule Book* pero hasta el momento no se consolidó.

controversias y así el Acuerdo pierde determinación. De nuevo, si queremos medir el financiamiento climático, no lo tenemos presentado de forma clara. En contraparte, los Estados siguen expresando la intención de aumentar la transparencia y claridad en sus NDCs e ir por el financiamiento adecuado, según reflejan las decisiones de la COP 24 en Katowice (UNFCCC 2021e).

Los entrevistados sostuvieron que hay intenciones de cohesionar criterios en la presentación de información de forma clara y transparente. Específicamente, las declaraciones y posterior confluencia y acuerdo de establecer que las NDCs deben ser presentadas con rasgos generales que evidencien acciones concretas de forma clara. Sandra Guzmán Luna mencionó el ejemplo de cómo los Estados siguen las recomendaciones del IPCC para realizar los inventarios de carbono y dejó abierta la pregunta al sugerir que también se podría implementar para el financiamiento.

La apreciación de Felipe Ferreira ante ésta cuestión reflejó el aspecto positivo de institucionalizar un plan ambicioso de presentación de políticas nacionales cada vez más ambiciosas. Pero por otro lado, explica que es muy *naïve* pensar que solo un Acuerdo puede solucionar un problema global cuando la naturaleza misma del problema no permite llegar a soluciones directas, dado que estamos ante un bien público común donde se requiere cooperación y hay múltiples actores.

Puede que con los años este criterio se ajuste y mejore. Hay indicios de querer unificar metodologías (Clean Development Mechanism 2019) y cumplir con los plazos estipulados para presentar las NDCs cada cinco años y el balance mundial de 2023. Pero nuevamente esto se ve frenado por la inexistencia de un accionar determinante y rígido de cómo deben presentar su información los Estados Parte, por lo que no dejan de ser meras sugerencias o recomendaciones. La pandemia de 2020 hizo que entremos en un hiato en la fluidez y avance del régimen complejo del cambio climático. Hoy por hoy, contamos con un régimen de determinación **media**.

### ***Sub-sección III.1.e: Sostenibilidad***

El quinto criterio supone un set de regímenes elementales por el cual cada uno de ellos representa un equilibrio coherente para el resto. Es decir, que existan sub-regímenes en el

amplio régimen complejo de cambio climático, como la CMNUCC, el desempeño de los BMDs o el mismo Acuerdo de París, y estén presentes y vigentes con transcurso del tiempo, genera previsibilidad o específicamente, sostenibilidad.

Contamos con un sustento político que lleva casi tres décadas. El problema global del cambio climático está presente en la agenda internacional y cada vez tiene más relevancia y repercusión, en respuesta a la magnitud y mayor frecuencia de los desastres naturales, sumado al aumento de los refugiados climáticos o migración forzada por estas causas.

No sólo que se van sumando instrumentos, nuevas vías o mismo nuevos sub-regímenes, sino que cada vez éstos tienen mayor fluidez, movimiento y volumen (más adherentes al Acuerdo de París y mayor caudal del flujo financiero por ejemplo), sino que también se mantiene el principio de *no backsliding*, lo que refleja ambición y determinación al plantear la premisa de '*look forward, not backwards*' con NDCs más exigentes en su nivel de reducción de emisiones. Nuevamente, debemos decir que no estamos en una proyección o panorama que se acerque a los resultados establecidos por el IPCC y los tratados internacionales. Además, hasta el momento no tuvimos enmiendas (posibles gracias al Artículo 22) y la denuncia más significativa tuvo casi ningún impacto (vinculada al Artículo 28) con la salida de Estados Unidos del Acuerdo, que igualmente tuvo el apoyo de Estados sub-nacionales y la nueva administración demócrata se ocupó en restablecer inmediatamente el compromiso.

Así también lo reflejaron las opiniones de los expertos entrevistados. Es notorio que hayan concluido en la misma apreciación que en el futuro seguirá siendo un tema de absoluta relevancia en la agenda internacional. Por ejemplo, Kiessling mencionaba: "El discurso público va a seguir vigente y presente. La gente sabe que en París se adoptó algo de cambio climático, no importa que esté en tema o no. En términos de resultados y que se consolide en el tiempo, lo veo difícil. Otro tipo de acuerdo, con otro tipo de gobernanza puede superarlo. Kioto tuvo su tiempo, alcanzo ciertas cosas y fue malo para otras. El Acuerdo está en su momentum pero en otros años que vengan puede que hablemos de otro acuerdo". Es decir, otro hijo de la CMNUCC puede ser más musculoso y fuerte para imponer como se deben comportar los Estados. Pero más allá de todo, queda evidente la importancia de París.

Iversen también destaca que lo más probable es que este tema siga en la agenda global y tome importancia: "Los efectos son cada vez más palpables y cada vez más una mayor

parte de la población toma consciencia al respecto”. No obstante, del otro lado está el peso de la economía (y la dificultad de hacer una transición económica) y los gobiernos y electorado que considera que el cambio climático no es un fenómeno tan grande como el que en realidad es. Iversen expresa que no desea que suceda una gran catástrofe para que tomemos noción de este paradigma que nos desafía en este siglo. Da el ejemplo del aumento del nivel del mar y el impacto en países desarrollados como en vías de desarrollo. Por último, resalta que las entidades del Acuerdo de París deberían por lo menos comunicar el riesgo del que estamos hablando. Esto último es algo a discutir, ya que el IPCC lo hace.

Por su parte, Nieto Carrasco señala que es tal el interés de los individuos que este tema no se va a ir de la agenda internacional. Pero justamente, no debe abordarse sólo desde el plano individual en lo que tiene que hacer uno para tomar un accionar consciente sino que la problemática del cambio climático se debe abordar como: un fenómeno global que involucre a toda la comunidad internacional en todos sus niveles. Finalmente, Keohane menciona que sí, que ha habido marcado progreso sobre la especificación de disposiciones. Además, resalta que “estamos en un momentum para hacer más”, marcado por la predominancia en la agenda internacional y el reclamo ciudadano.

Se deberían dar grandes *shocks* que atenten al funcionamiento del régimen complejo para desmembrarlo o destruirlo. Contamos con un conceso global y pocos *Estados paria* o renuentes ante esta temática. Falta ajustar la exigencia pero aún estamos a tiempo. Como venimos mencionando, el accionar en la próxima década va a ser vital. Por estas razones, podemos establecer que la sostenibilidad del Acuerdo de París está en un **grado alto** de cumplimiento.

### ***Sub-sección III.1.f: Calidad epistémica***

El último criterio presupone tres condiciones o características para lograr un régimen complejo de alta funcionalidad. Estas son:

- una consistencia entre sus reglas y conocimiento científico
- la responsabilidad de sus *managers*

- la capacidad de revisar sus reglas y términos de responsabilidad

El primer punto surge desde una concepción clara e innegable. El IPCC nutrió la base científica del Acuerdo de París para delimitar las exigencias en reducción de emisiones, por lo que tenemos total sincronía y consistencia entre las reglas y el conocimiento científico. Este organismo fue creado bajo iniciativa de Naciones Unidas y presenta una amplia transparencia y diversidad, con más de 1000 expertos de distintas nacionalidades, sectores marcados de investigación y reuniones regulares para continuar confluyendo en hallazgos vitales vinculados a la temática que nos atañe este trabajo.

Ahora bien, si nos vamos a otras áreas, no contamos con un alto grado de consistencia. Esto se da en por un carácter dual que presentan las reglas laxas y abstractas sumado a la ausencia de información técnica específica. Por ejemplo, ¿qué implica la transferencia de tecnología que establece el Artículo 10? No se especifica. Si no se especifica, ¿cómo se mide o contabiliza? Por esto, la consistencia baja en su desempeño general.

La segunda condición ya la mencionamos en este último apartado pero ahora debemos definir quiénes son sus *managers* o responsables. No contamos con una mención explícita de los actores responsables del cumplimiento o no del Acuerdo de París, pero claramente podemos dirigirnos a los mismos Estados que firman el tratado. Como vimos, no hay un órgano punitivo que sancione la inacción éstos. Ellos deben rendir cuentas a su población y su reputación doméstica y global está en juego.

Si analizamos la concepción del Acuerdo, podemos ver la responsabilidad y compromiso global de los países al vincularse a un tratado internacional. Pero, si luego tenemos que dilucidar su responsabilidad ante la acción o inacción, todavía no sabemos qué pasará con quienes no cumplan. Parece que el Acuerdo no tiene “dientes” al evidenciar explícitamente que no puede castigar a los que no cumplan. Posiblemente, cuando el tiempo apremie (con el avance de mayores fenómenos climáticos y altas temperaturas), la situación cambie<sup>22</sup>.

Ante la última característica que implica calidad epistémica, tenemos la capacidad de revisar reglas y términos de responsabilidad. El Acuerdo establece la posibilidad de realizar

---

<sup>22</sup> Perdón por el simplismo. En ese tiempo indefinido de no acción total y real hay desplazados climáticos que pierden todo en su tierra natal y deben vivir bajo condiciones extremadamente precarias (además de ser víctimas de discriminación) en otro país. Y también debemos explicitar el peligro a la vida de los que no podemos oír su voz: los animales y la Naturaleza.

enmiendas y denuncias (Artículo 22 y 28 respectivamente) y contamos con órganos específicos para promover el asesoramiento científico y tecnológico ante la ejecución del Acuerdo (Artículo 18), por lo que pareciera que sí se puede dar esta condición.

No obstante, la opción de una enmienda (que implica alrededor de más de 130 países dispuestos a adoptar un cambio estructural) llevaría períodos de tiempo extendidos para alcanzar su aprobación. O bien, una denuncia (unilateral, ya que lo determina un país en concreto) lleva un año como mínimo para tener vigencia. Nuevamente, no tenemos un órgano que tenga la capacidad inmediata de remarcar la falta de cumplimiento de las promesas de los Estados Parte. El Comité de Expertos creado a partir del Artículo 15 puede evolucionar con el tiempo y plantear sugerencias de mayor consistencia y rigor en cuanto al cumplimiento del Acuerdo.

Igualmente, debemos destacar el constante refuerzo de los principales organismos internacionales, instituciones académicas y ONGs en remarcar que todavía faltan puntos a cumplirse, lo que se relaciona directamente con enunciar que hay reglas que deben ser revisadas y ajustadas, algo que ya retratamos en otras partes de esta investigación.

Por último, las entrevistas brindaron perspectivas distintas, lo que nos conduce también a un resultado intermedio. Por un lado, Niels Iversen dio una respuesta inmediata a la eficacia de los tratados internacionales creados para alcanzar resultados positivos para el medio ambiente. Su respuesta fue que no porque no hay penalidades o sanciones inherentes. “El rasgo voluntario hace que la eficacia se dé según qué países desean hacerlo”. Sin embargo, el científico destaca que pueden ser “parte de otros acuerdos” como vemos en otras entrevistas, es decir, un punto clave para llegar a acuerdos en otras temáticas.

Por otro lado, Jimena Nieto Carrasco manifestó que después de más de 25 años de experiencia vinculados al medio ambiente la respuesta es claramente sí. ¿Por qué? Porque los tratados internacionales incentivan gestión nacional que de otra forma no se daría, sobre todo en países en desarrollo. Además, van acompañados de mecanismos de cooperación como transferencia de tecnología, fortalecimiento de capacidades y recursos financieros: “No solamente nos ayudan a canalizar y jalonar gestión a nivel nacional sino que además vienen con herramientas para adelantar cuestiones ambientales específicas”.

Por su parte, Christopher Kiessling mencionó en relación con los tratados internacionales y su efectividad ambiental: “Depende de cuál sea el contenido del acuerdo y qué principios y normas invoque”. Lo primordial es identificar hasta qué punto éstas están consolidadas en la sociedad internacional como visión constructivista. Además, desde la corriente realista, sostiene debe haber una masa crítica. Según su postura, los tratados internacionales no garantizan resultados pero a la vez son necesarios para llegar a ellos. Es decir, son necesarias pero no suficientes (argumento que también utilizó Felipe Ferreira).

Por esto y lo mencionado previamente, podemos concluir que este último criterio cuenta con rasgos firmes y otras cuestiones pendientes, denotando un **grado medio** de funcionalidad e implicancias positivas para un buen desempeño del régimen complejo en su totalidad.

### **Sección III.2: ¿El Acuerdo de París contribuye a consolidar un régimen complejo efectivo? Conclusión del Capítulo III**

El análisis cualitativo en profundidad de los seis criterios establecidos por Keohane & Victor (2010) en complemento con las apreciaciones de los expertos consultados dio en un resultado intermedio con relación a la efectividad o grado de cumplimiento, en una consideración general. De los seis criterios analizados, uno fue de un análisis bajo, cuatro de nivel medio y uno de resultado alto. A continuación reflejamos estos resultados:

**Tabla III.1**  
**EVALUACIÓN DEL ACUERDO DE PARÍS COMO RÉGIMEN COMPLEJO**

<b>CRITERIO</b>	<b>RESULTADO</b>
<i>Coherencia</i>	MEDIO
<i>Accountability</i>	BAJO
<i>Efectividad</i>	MEDIO
<i>Determinación</i>	MEDIO
<i>Sostenibilidad</i>	ALTO
<i>Calidad epistémica</i>	MEDIO

Fuente: elaboración propia

En relación con el tercer eje fundamental del trabajo de investigación, podemos observar que el Acuerdo de París no contribuye plenamente a consolidar el amplio régimen internacional complejo vinculado al cambio climático, ya que presenta rasgos virtuosos pero también falencias. Por lo tanto, el Acuerdo de París no genera un efecto completamente positivo para que el marco institucional vinculado a esta temática pueda progresar sostenidamente y de en resultados eficaces. De esta forma, podemos establecer que no se cumple la tercera condición que establecimos en los objetivos específicos. No obstante, evidenciamos que sí hay rasgos y aspectos positivos de este sub-régimen en un marco internacional que no es un régimen total perfecto. Ajustar ciertos puntos, expresados previamente, pueden dar en un régimen internacional complejo que sí denote solidez y eficacia.

## CONCLUSIONES

A lo largo de estas páginas buscamos acercarnos a una respuesta que clarifique si el Acuerdo de París es un instrumento eficaz para limitar los efectos adversos del cambio climático. Vimos que **a) Las NDCs no son ambiciosas** porque los países no tienen planes nacionales que se adecúen al escenario óptimo de máximo aumento de temperatura permitido de 2 grados centígrados y menos al ideal de 1.5 grados; **b) No estamos en los niveles de financiamiento climático necesarios** para cumplir los objetivos del acuerdo y promover el desarrollo sostenible en los países en vías de desarrollo; y **c) No contamos con un régimen internacional complejo efectivo** que promueva un desenvolvimiento propicio de las dinámicas internacionales en relación con el medio ambiente y el cambio climático. Por lo tanto, podemos decir que el Acuerdo de París no es un instrumento eficaz para cumplir el objetivo que se propone de contrarrestar el avance del cambio climático como amenaza global. De esta forma, se corrobora la hipótesis planteada al principio de la investigación.

La principal fortaleza del primer hallazgo fue el análisis exhaustivo de grandes actores causantes del cambio climático que dilucida el panorama actual, por más que se pueda contradecir el camino metodológico ya que no contempló la totalidad de Estados mundiales y que lo establecido en las NDCs son intenciones a cumplir que todavía tienen tiempo para ser realizadas.

El segundo resultado demuestra la ambigüedad para definir y rastrear el financiamiento climático, además de evidenciar cierta incapacidad o falta de determinación de los principales responsables en comunicar el estado actual de esta vía y reconocer que no estamos en los niveles necesarios de movilización. Por otro lado, se puede contemplar que pronto salga un documento que evidencie los 100 mil millones. Igualmente, si esto sucede, vimos que el volumen de movilización establecido en París no sería suficiente para cambiar en esencia el rumbo de emisiones globales.

Por último, el tercer hallazgo aportó una visión amplia y profunda de lo que implica el régimen complejo del cambio climático. Los principales puntos fuertes reconocidos fueron la sostenibilidad en el tiempo y la coherencia en su funcionamiento, mientras que el bajo *accountability* y mediana determinación hacen que el marco internacional no sea efectivo en

su totalidad. Los escépticos a este análisis empírico dirán que la base para llevar adelante esta parte de la investigación se basa en un marco conceptual y teórico.

El cumplimiento o no del Acuerdo de París depende de la voluntad de los Estados Parte (que oscila según la inclinación política del gobierno de turno) que en ocasiones no ven la oportunidad y necesidad de ir por la senda climática adecuada (posiblemente debido a que no tienen las capacidades/recursos necesarios para lograrlo y que otras urgencias obnubilan su accionar). En sí, las reglas del Acuerdo de París están cercanas a cumplirse. Pero esto no significa que el Acuerdo en sí sea un instrumento eficaz para contrarrestar la magnitud del fenómeno del cambio climático.

Posiblemente la inclinación de este trabajo haya sugerido que se depositan todas las esperanzas en el derecho internacional y los instrumentos que provee. No se puede atribuir la responsabilidad a esta disciplina por el paradigma actual que tenemos o menos pensar que puede solucionar todos los problemas humanos. Mi intención fue esclarecer y explicitar el estado actual del Acuerdo de París: ver dónde estamos parados y hacia dónde vamos si seguimos estos pasos. Era algo que no veía evidente en los documentos que leía, profesores que escuchaba o gobiernos e instituciones que comunican este presente.

Puede que sea un poco pronto para determinar si el Acuerdo de París va a fomentar y alcanzar los resultados esperados y deseados. Es por esto que insto a otros académicos a continuar investigando con el correr de los años sobre esta cuestión y así dilucidar el estado y eficacia de este tratado internacional.

El tiempo nos apura, la urgencia cae sobre nosotros. El rol de los Estados es crucial para cambiar nuestro presente. Como individuos podemos exigirles y demandarles ajustes porque de ahí surgen los cambios estructurales. Sin embargo, estamos en un paradigma que dificulta nuestros sueños debido a la asimetría de poder, que es más que evidente, al igual que la displicencia o falta de interés estatal y privado. Hay que seguir. Hay que generar real conciencia y accionar. Ya es hora. Hace mucho que ya es hora. Ya es ahora.

## BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA

Abbott, Kenneth W. 2013. Strengthening the Transnational Regime Complex for Climate Change. *Transnational Environmental Law*. p.1-32.

Acuerdo de París. 2015. Organización de Naciones Unidas.

Aguilar, Soledad y Virginia Scardamaglia. 2014. Financiamiento internacional para el cambio climático en Argentina. *GFLAC*.

Aguilar, Soledad. 2015. Relevamiento y caracterización de Instrumentos de financiamiento climático internacional. Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación – Argentina.

Alter, Karen. 2017. The Future of International Law. *The Danish National Research Foundation's Centre of Excellence for International Courts*. No. 101.

Al Jazeera. 2020. What do US sanctions on Turkey mean for NATO?, 17 de diciembre de 2020, disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2020/12/17/what-do-us-sanctions-on-turkey-mean-for-nato> (Consultado: 25/1/2021).

Banco Mundial, “PIB (US\$ a precios actuales), <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD> (Consultado: 13/1/2021).

Barrett, Scott. 2016. “Coordination vs. voluntarism and enforcement in sustaining international environmental cooperation”. Ponencia presentada en el encuentro anual Arthur M. Sackler Colloquium de la National Academy of Sciences, “Coupled Human and Environmental Systems”. Washington, DC.

Bättig, Michele B. y Thomas Bernauer. 2009. National Institutions and Global Public Goods: Are Democracies More Cooperative in Climate Change Policy?. *International Organization* 63 (2): 281-308.

BBC. 2021. Shell: la histórica decisión judicial que ordena a la petrolera a cortar drásticamente las emisiones, 26 de mayo de 2021, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-57261239> (Consultado: 4/10/2021)

BID. 2017. *El papel central del financiamiento en el Acuerdo de París y las oportunidades para los bancos nacionales de desarrollo*. Washington: BID.

Bloomberg. 2019. Why U.S. cities aren't using more electric buses, 27 de junio de 2019, disponible en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-06-27/why-china-is-winning-the-electric-bus-race> (Consultado: 24/1/2021).

Buchanan, Allen y Robert O. Keohane. 2006. The Legitimacy of Global Governance Institutions. *Ethics and International Affairs* 20 (4): 405-37.

Bueno Rubial, Maria del Pilar. 2017. El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre la arquitectura climática internacional?. *Relaciones Internacionales – GERI*. No. 33.

Carbon Brief, 2021, "Analysis: Which countries met the UN's 2020 deadline to raise 'climate ambition'?", <https://www.carbonbrief.org/analysis-which-countries-met-the-uns-2020-deadline-to-raise-climate-ambition> (Consultado: 24/2/2021)

Clean Development Mechanism. 2019. CDM Methodology Booklet. *UNFCCC*.

Climate Action Tracker (CAT). 2020. *Paris Agreement turning point: Wave of net zero targets reduces warming estimate to 2.1 C in 2100. All eyes on 2030 targets*. Colonia: CAT.

Climate Action Tracker (CAT), 2021a, "Methodology", Climate Action Tracker, <https://climateactiontracker.org/methodology/> (Consultado 14/1/2021).

Climate Action Tracker (CAT), 2021b, "CAT Climate Target Update Tracker – Argentina", <https://climateactiontracker.org/climate-target-update-tracker/argentina/> (Consultado: 21/1/2021).

Climate Action Tracker (CAT), 2021c, "CAT Climate Target Update Tracker – Brasil", <https://climateactiontracker.org/countries/brazil/> (Consultado: 23/1/2021).

Climate Action Tracker (CAT), 2021d, "CAT Climate Target Update Tracker – China", <https://climateactiontracker.org/countries/china/> (Consultado: 23/1/2021).

Climate Action Tracker (CAT), 2021e, "CAT Climate Target Update Tracker – India", <https://climateactiontracker.org/countries/india/> (Consultado: 25/1/2021).

Climate Action Tracker (CAT), 2021f, “CAT Climate Target Update Tracker – Turkey”, <https://climateactiontracker.org/countries/turkey/> (Consultado: 25/1/2021).

Climate Change News, 2021, “Which countries have not ratified the Paris climate agreement?”, <https://www.climatechangenews.com/2020/08/13/countries-yet-ratify-paris-agreement/> (Consultado: 30/09/2021).

Climate Change Performance Index (CCPI). 2020. *Results: Climate Mitigation Efforts of 57 Countries plus the EU. Covering 90% of the Global Greenhouse Gas Emissions*. Bonn: Germanwatch.

Climate Change Performance Index (CCPI), 2021, “Methodology behind the CCPI”, disponible en <https://ccpi.org/methodology/> (Consultado: 8/10/2021).

Climate Policy Initiative (CPI). 2019. *Global Landscape of Climate Finance 2019*. Londres: CPI.

Climate Transparency. 2020. *Climate Transparency Report*. Berlin: Climate Transparency.

Cliquet, An. 2014. International and European Law on Protected Areas and Climate Change: Need for Adaptation or Implementation?. *Springer Science*.

CNBC. 2020. What Is Green Hydrogen and Will It Power the Future?, 3 de diciembre de 2020, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=aYBGSfzaa4c> (Consultado: 7/1/2021).

Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano. 1972. Organización de Naciones Unidas.

Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático. 1992. Organización de Naciones Unidas.

Demand Climate Justice. 2020. *NOT ZERO: How ‘net zero’ targets disguise climate inaction*.

Dunoff, Jeffrey L. y Joel P. Trachtman. 1999. Economic Analysis of International Law. *The Yale Journal of International Law* 24 1.

DW. 2021. El Constitucional alemán considera insuficiente la ley de protección del clima, 29

de abril de 201, disponible en <https://www.dw.com/es/el-constitucional-alem%C3%A1n-considera-insuficiente-la-ley-de-protecci%C3%B3n-del-clima/a-57371600> (Consultado 4/10/2021)

Energética, 2018, “La mareomotriz podría generar en España 8 veces más energía que todas las renovables juntas, 17 de diciembre de 2018”, disponible en <https://energetica21.com/noticia/la-mareomotriz-podria-generar-en-espana-8-veces-mas-energia-que-todas-las-renovables-juntas> (Consultado: 25/1/2021).

Environmental Defense Fund (EDF), 2021, “A bold new commitment to the Paris Agreement is achievable – and essential for U.S. leadership”, [http://blogs.edf.org/climate411/2021/03/03/a-new-ndc-paris-agreement-ambitious-credible-u-s-leadership/?utm\\_source=twitter&utm\\_campaign=edf\\_none\\_upd\\_clim&utm\\_medium=social-media&utm\\_id=1614744858](http://blogs.edf.org/climate411/2021/03/03/a-new-ndc-paris-agreement-ambitious-credible-u-s-leadership/?utm_source=twitter&utm_campaign=edf_none_upd_clim&utm_medium=social-media&utm_id=1614744858) (Consultado: 7/3/2021).

Empresa de Pesquisa Energética (EPE), 2021, “Matriz Energética e Elétrica”, disponible en <https://www.epe.gov.br/pt/abcdenergia/matriz-energetica-e-eletrica> (Consultado: 8/10/2021).

Energy Policy Tracker, 2021, “China”, disponible en <https://www.energypolicytracker.org/country/china> (Consultado: 23/1/2021).

EUROCLIMA +. 2020. *Informe Anual 2019-2020*. Bruselas: EUROCLIMA+.

European Commission, 2021, “Funding”, [https://ec.europa.eu/international-partnerships/funding\\_en#:~:text=The%20European%20Union%20dedicates%20around,the%20impact%20of%20our%20support](https://ec.europa.eu/international-partnerships/funding_en#:~:text=The%20European%20Union%20dedicates%20around,the%20impact%20of%20our%20support), (Consultado: 26/1/2021).

Forbes. 2020. The World’s Biggest Green Hydrogen Plant is Planned for California. Its Prospect For Electric Power and Transportation?, 26 de mayo de 2020, disponible en <https://www.forbes.com/sites/kensilverstein/2020/05/26/the-worlds-biggest-green-hydrogen-plant-is-underway-in-california-its-prospects-for-electric-power-and-transportation/?sh=12685c022a96> (Consultado: 3/2/2021).

France 24. 2019. Noruega bloquea fondos para Brasil por la deforestación de la Amazonía, agosto 18 de 2019, disponible en <https://www.france24.com/es/20190816-noruega-fondos-brasil-deforestacion-amazonia> (Consultado: 7/2/2021)

Franck, Thomas. 1990. *The Power of Legitimacy among Nations*. New York: Oxford University Press.

Freedom House. 2019. *Freedom in the World: Democracy in Retreat*. Washington: Freedom House.

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). 2020. Quiebra financiera de la fractura hidráulica en Estados Unidos a pesar del auge de la producción de hidrocarburos. *Informe Ambiental 2020*.

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), 2021a, “Las nuevas metas climáticas argentinas: una mejora, pero no son suficiente”, <https://farn.org.ar/las-nuevas-metas-climaticas-argentinas-una-mejora-importante-pero-no-suficiente/> (Consultado: 21/1/2021).

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), 2021b, “La Ley de Bosques cada vez más desfinanciada”, <https://farn.org.ar/la-ley-de-bosques-cada-vez-mas-desfinanciada/> (Consultado: 22/1/2021).

Giddens, Anthony. 2015. The Politics of Climate Change. *Policy & Politics* 43 (2): 155-162.

Gilpin, Robert. 1987. *The Political Economy of International Relations*. New Jersey: Princeton University Press.

Global Commission on Adaptation (GCA). 2019. *Adapt Now: A Global Call for Leadership on Climate Resilience*. Londres: GCA.

Goldsmith, Jack L. y Eric A. Posner. 2005. *The Limits of International Law*. Nueva York: Oxford University Press.

Grant, Ruth y Robert O. Keohane. 2005. Accountability and Abuses of Power in World Politics. *American Political Science Review* 99 (1): 29-43.

Green Climate Fund (GCF), GCF 2021a, “Projects & Programmes – FP 152”, <https://www.greenclimate.fund/project/fp152> (Consultado: 8/2/2021).

Green Climate Fund (GCF), GCF 2021b, “Projects & Programmes – FP 149”, <https://www.greenclimate.fund/project/fp149>, (Consultado: 8/2/2021).

Green Climate Fund (GCF), GCF 2021c, “Resource mobilization”, <https://www.greenclimate.fund/about/resource-mobilisation/gcf-1> (Consultado: 10/2/2021).

Greenness of Stimulus Index. 2020. *An assessment of COVID-19 stimulus by G20 countries in relation to climate action and biodiversity goals*. Londres: Vivid Economics.

Gütschow, Jorgen, Louis Jeffrey y Richard Gieseke. 2018. The PRIMAPHIST National Historical Emissions Time Series (1850-2016). V. 2.0. (GFZ Data Services, <http://doi.org/10.5880/PIK.2019.001>).

Helfer, Laurence y Anne-Marie Slaughter. 1997. Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication. *The Yale Law Journal* 107: 273-391.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). 1995. *Segundo Informe de Evaluación del IPCC: Cambio Climático 1995*. Ginebra: IPCC.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). 2018. *Special Report on Global Warming of 1.5 C approved by governments*. Ginebra: IPCC.

Informe Brundtland. 1987. *Nuestro Futuro Común*. Oxford: Oxford University Press.

International Development Finance Club. 2020. *IDFC Green Finance Mapping Report 2020*. París: IDFC.

IRENA. 2020. *Estadísticas de Capacidad Renvable*. Masdar: IRENA.

Kennedy, David. 2006. The Last Treatise: Project and Person. (Reflections on Martti Koskenniemi’s *From Apology to Utopia*). *German Law Journal* 7 (12): 982-992.

Keohane, Robert O. y David G. Victor. 2010. The Regime Complex for Climate Change. *The Harvard Project on International Climate Agreements*. Discussion Paper p. 10-33.

Keohane, Robert O. y David G. Victor. 2016. Cooperation and discord in global climate policy. *Nature Climate Change* 6: 570-575.

Keohane, Robert O. y Michael Oppenheimer. 2016. Paris: Beyond the Climate Dead End through Pledge and Review?. *Politics and Governance* 4: 1-10.

Koskenniemi, Martti. 2005. *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kugler, Noémie R y Pilar Moraga Sariego. 2016. "Climate change damages", conceptualization of a legal notion with regard to reparation under international law. *Climate Risk Management* 13: 103-111.

La Nación. 2021. ¿Vaca muerta bajo el mar? El trabajo hormiga que amplió el territorio argentino, 6 de enero de 2021, disponible en <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/vaca-muerta-bajo-mar-el-trabajo-hormiga-nid2511598> (Consultado: 21/1/2021).

Lowe, Vaughan. 1990. Book Reviews: *From Apology to Utopia*. *Journal of Law and Society* 17 (3): 384-389.

Nye, Joseph. 1991. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Editorial Basic Books.

Men, Jing. 2014. Climate change and EU-China partnership: realist disguise or institutionalist blessing? *Springer – Verlag Berlin Heidelberg*.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Argentina. 2020. *Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional de la República Argentina*.

Morgenthau, Hans J. 1940. Positivism, Functionalism and International Law. *AJIL*. 34.

Munck af Rosenschöld, Johan, Jaap G. Rozema y Laura Alex Frye-Levine. Institutional inertia and climate change: a review of the new institutionalist literature. *WIREs Clim Change* 5: 639-648.

OCDE. 2015. *Climate Finance in 2013-2014 and the USD 100 billion goal: A report by the OECD in collaboration with Climate Policy Initiative*. París: OCDE.

OCDE. 2020. *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2018*. París: OCDE.

OCDE. 2020b. *Banking on Climate Change: Fossil Fuel Finance Report 2020*. París: OCDE.

OCDE. 2021. *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries*. *Aggregate*

*trends updated with 2019 data.* Paris: OCDE.

Posner, Eric A. y David Weisbach. 2007. *Climate Change Justice*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

Posner, Eric A. y John C. Yoo. 2004. A Theory of International Adjudication. *The Law School The Law University of Chicago*. No. 206.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2020, “Human Development Report 2020”, disponible en <http://hdr.undp.org/en/2020-report> (Consultado: 10/10/2021).

Protocolo de Kioto. 1997. Organización de Naciones Unidas.

Rogelj, Joeri. 2019. Climate physics consequences of further delay in achieving CO<sub>2</sub> emission reductions and intergenerational fairness. *Grantham Institute Climate Change and the Environment*. p.1-11.

Stavins, Robert, Zou Ji, Thomas Brewer, Mariana Conte Grand, Michel den Elzen, Michael Finus, Joyeeta Gupta, Niklas Höhne, Myung-Kyoon Lee, Axel Michaelowa, Matthew Patterson, Kilaparti Ramakrishna, Gang Wen, Jonathan Wiener y Harald Winkler. 2014. International Cooperation: Agreements and Instruments. *Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Project of the IPCC*.

SCF. 2019. *Informe del Comité Permanente de Financiación*. Nueva York: Organización de Naciones Unidas.

Steinberg, Richard H. y Jonathan M. Zasloff. 2006. Power and International Law. *The American Journal of International Law* 100 (1): 64-87.

Stern, Nicholas. 2006. *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. Cambridge: Cambridge University Press.

Singer, Joseph W. 1988. Legal Realism Now. *California Law Review*. 76 (2): 465-544.

The Lab, 2021, “The Ideas”, disponible en [https://www.climatefinancelab.org/project/?\\_sfm\\_status=Endorsed-%2C-Fire%20Winner-%2C-In%20Development](https://www.climatefinancelab.org/project/?_sfm_status=Endorsed-%2C-Fire%20Winner-%2C-In%20Development) (Consultado: 11/2/2021).

The Verge, 2017, “Trump trades the planet for a few coal jobs in a doomed industry”, disponible en <https://www.theverge.com/2017/3/28/15076700/trump-clean-power-plan-executive-order-climate-change-health> (Consultado: 24/1/2021).

UNFCCC. 2016a. *República Argentina: Primera Revisión de su Contribución Determinada a Nivel Nacional*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.

UNFCCC. 2016b. *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21er período de sesiones, celebrado en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015*. Nueva York: Organización de Naciones Unidas.

UNFCCC. 2018. *Summary and Recommendations by the Standing Committee on Finance on the 2018 Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.

UNFCCC. 2020. *Preparing for implementation of the enhanced transparency framework under the Paris Agreement*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.

UNFCCC, 2021a, “Paris Agreement – Status of Ratification”, <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/status-of-ratification> (Consultado: 23/3/2021)

UNFCCC, 2021b, “NDC Registry” <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/All.aspx> (Consultado: 27/2/2021)

UNFCCC, 2021c, “Copenhagen Climate Change Conference – December 2009”, <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/past-conferences/copenhagen-climate-change-conference-december-2009/copenhagen-climate-change-conference-december-2009> (Consultado: 2/2/2021)

UNFCCC, 2021d, “Se publica un nuevo manual de comprensión del marco de transparencia mejorada”, <https://unfccc.int/es/news/se-publica-un-nuevo-manual-de-comprension-del-marco-de-transparencia-mejorada> (Consultado: 7/2/2021).

UNFCCC, 2021e, “El paquete de medidas de Katowice sobre el clima: cómo hacer que el Acuerdo de París funcione para todos”, <https://unfccc.int/es/node/193041#eq-4> (Consultado: 29/3/2021).

UNFCCC, 2021f, “Contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC)”, disponible en <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs/contribuciones-determinadas-a-nivel-nacional-ndc> (Consultado: 8/10/2021).

UN REDD +. 2019. *11th Consolidated Annual Progress Report of the UN-REDD Programme Fund*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.

United Nations, 2021, “Least Developed Countries (LDCs)”, disponible en <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category.html> (Consultado: 10/10/2021).

Villalonga, Juan Carlos. 2021. *El escenario que nos plantea la nueva meta de emisiones 2030*. Círculo de Políticas Ambientales.

Volts, 2020, “Giving Up on the Economy-wide Carbon Pricing Dream”, disponible en <https://www.volts.wtf/p/why-carbon-pricing-will-never-be> (Consultado: 17/12/2020).

Watson, Charlene y Liane Schalatek. 2019. La arquitectura mundial del financiamiento para el clima. *Climate Funds Update*.

Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. Nueva York: McGraw-Hill.

We Are Still In, 2021, “America is All In”, disponible en <https://www.wearestillin.com/> (Consultado: 8/10/2021).

Worldometer, “GDP by country”, Worldometer, <https://www.worldometers.info/gdp/gdp-by-country/> (Consultado: 13/1/2021).

World Resources Institute (WRI). 2018. *Towards Paris Alignment: How the Multilateral Development Banks Can Better Support the Paris Agreement*. Bonn: WRI.

Ylä-Anttila, Tuomas, Antti Gronow, Mark C.J. Stoddart, Jeffrey Broadbent, Volker Schneider y David B. Tindall. 2018. Climate Change Policy Networks: Why and how to compare them across countries. *Energy Research & Social Science*.

Young, Oran. 1999. *The Effectiveness of International Environmental Regimes*. Boston: MIT

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Abbott, Kenneth y Duncan Snidal. 2000. Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization* 54 (3): 421-456.

Abbott, Kenneth y Duncan Snidal. 2003. Pathways to International Cooperation. In *The Impact of International Law on International Cooperation*, edited by Eyal Benvenisti and Moshe Hirsch, 50-84. Cambridge: Cambridge University Press.

Act Alianza. 2018. *Guía de recursos para financiamiento climático*. Ginebra: Act Alianza.

Barrett, Scott. 2003. *Environment and Statecraft: The Strategy of Environmental Treaty-Making*. Oxford: Oxford University Press.

Barrett, Scott y Astrid Dannenberg. 2017. Tipping Versus Cooperating to Supply a Public Good. *Journal of the European Economic Association*. Vol. 15, No. 4, p.910-941.

Bernauer, Thomas y Tobias Böhmelt. 2013. National Climate Policies in International Comparison: The Climate Change Cooperation Index. *Environmental Science & Policy* 25: 196-206.

Broadbent, Jeffrey. 2017. Comparative Climate Change Policy Networks. *The Oxford Handbook of Political Networks*. pp. 1-28.

Brunneé, Jutta. 2009. Climate change, global environmental justice and international environmental law. *Cambridge University Press*.

CEPAL. 2015. *Cuarto Informe sobre financiamiento para el cambio climático en América Latina y el Caribe, 2013-2016*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.

Climate Change Performance Index (CCPI). 2018. *Results 2019*. Bonn: Germanwatch.

Daoud, Adel, Björn Halleröd y Debarati Guha-Sapir. 2016. What Is the Association between Absolute Child Poverty, Poor Governance and Natural Disasters? A Global Comparison of Some of the Realities of Climate Change. *PLOS ONE*. pp. 1-20.

Germanwatch. 2017. *Greening investments: Make Multilateral Development Banks work for the Paris Agreement*. Bonn: Germanwatch.

Germanwatch. 2018. *Civil society in Africa gets ready for the GCF*. Bonn: Germanwatch.

Germanwatch. 2020. *Climate Finance: Accelerating the Transition to Carbon Neutrality and Climate Resilience*. Bonn: Germanwatch.

Germanwatch. 2020b. *Aligning Multilateral Development Bank's Operations with the Paris Agreement's Mitigation Objectives*. Bonn: Germanwatch.

Lida, Keisuke. 2004. Is WTO Dispute Settlement Effective? *Global Governance* 10 (2004): 207-225.

OCDE. 2019. *Tracking financial flows towards assessing their consistency with climate objectives*. Paris: OCDE.

OCDE. 2020. *Climate-related Development Finance Data*. Nueva York: OCDE.

Ocko, Ilissa B., Steven P. Hamburg, Daniel J. Jacob, David W. Keith, Nathaniel O. Keohane, Michael Oppenheimer, Joseph D. Roy-Mayhew, Daniel P. Schrag y Stephen W. Pacala. 2017. Unmask Temporal Trade-offs in Climate Policy Debates. *Science* 356 (6337): 492:492.

Okonkwo, Theodore. 2017. How International Law Can Deal with Lack of Sanctions and Binding Targets in the Paris Agreement. *Journal of Sustainable Development* 10 (5): 225-233

Rajagopal, Balakrishnan. 2006. Marri Koskenniemi's *From Apology to Utopia: A Reflection*. *German Law Journal*. Vol. 7, No. 12, pp. 1089-1094.

Raman, Meenakshi. 2016. The Climate Change Battle in Paris: An initial analysis of the Paris COP 21 and the Paris Agreement. *Economic and Political Weekly*.

Raman, Meenakshi. 2019. COP 25 Ends amidst Major North-South Differences. *Third World Network*.

Rasulov, Akbar. 2016. *From Apology to Utopia* and the Inner Life of International Law. *Leiden Journal of International Law*. Vol. 29, pp. 641-666.

Scardamaglia, Virginia. 2019. Desafíos del financiamiento para la Adaptación al cambio climático en América Latina. *Policy Brief*.

Schnaiberg, Allan, Kenneth A. Gould y David N. Pellow. 2004. Interrogating the Treadmill of Production: Everything You Wanted to Know About the Treadmill but Were Afraid to Ask. *Organization & Environment* 17 (3): 296-316.

Schnaiberg, Allan, David N. Pellow y Adam Weinberg. 2015. The Environmental State Under Pressure: Interrogating the Treadmill of Production and the Environmental State. *Emerald Insight* 10: 15-32.

Selby, Jan. 2018. The Trump Presidency, Climate Change and the Prospect of a Disorderly Energy Transition. *Review of International Studies*. pp. 1-20.

Zihua, Gu, Christina Voigt y Jacob Werksman. 2019. Facilitating Implementation and Promoting Compliance With the Paris Agreement Under Article 15: Conceptual Challenges and Pragmatic Choices. *Climate Law* 9: 65-100.

## ANEXOS

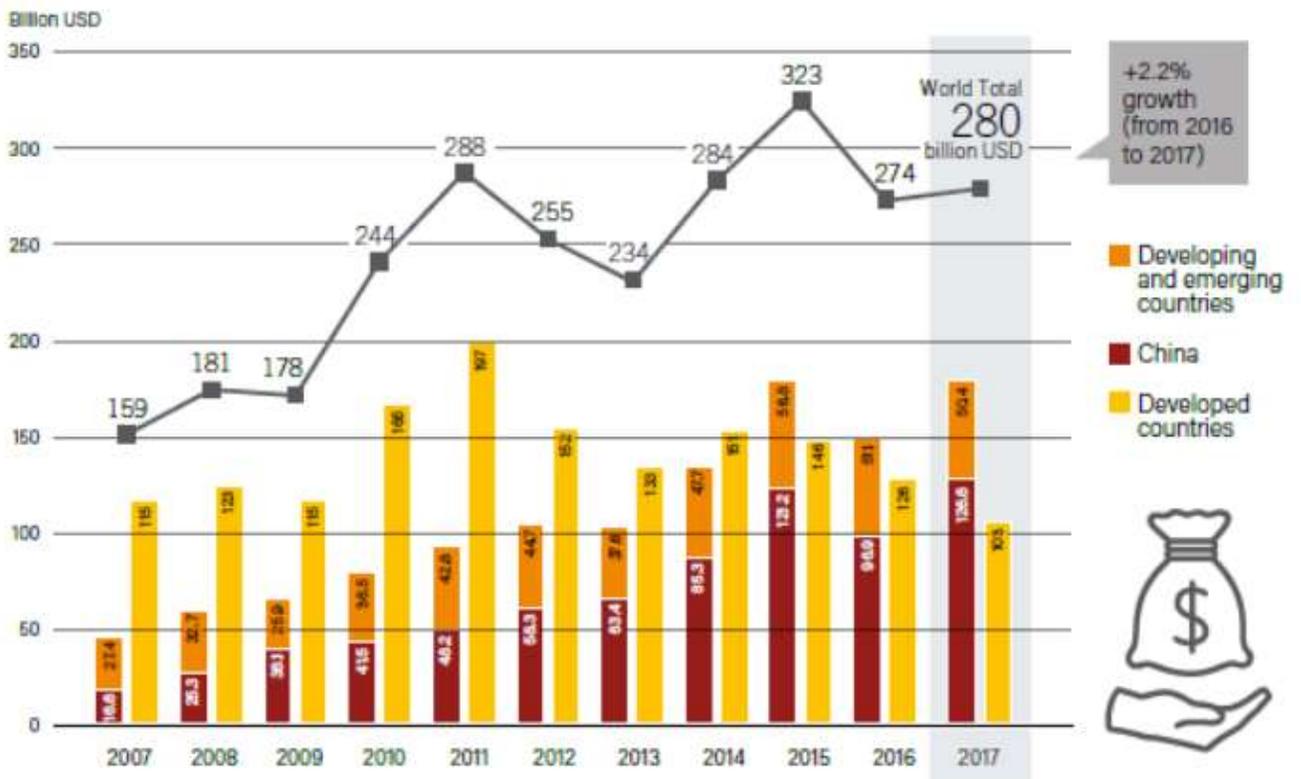
### Anexo 1

Presente en el texto en la página 30.

Fuente: Keohane & Victor (2010)

### Anexo 2

#### Inversión en energías renovables



Note: Figure does not include investment in hydropower projects larger than 60 MW. Investment totals have been rounded to nearest billion and are in current USD.

Source: BNEF.

Fuente: BloombergNEF

Anexo 3  
Países del grupo ANEXO II

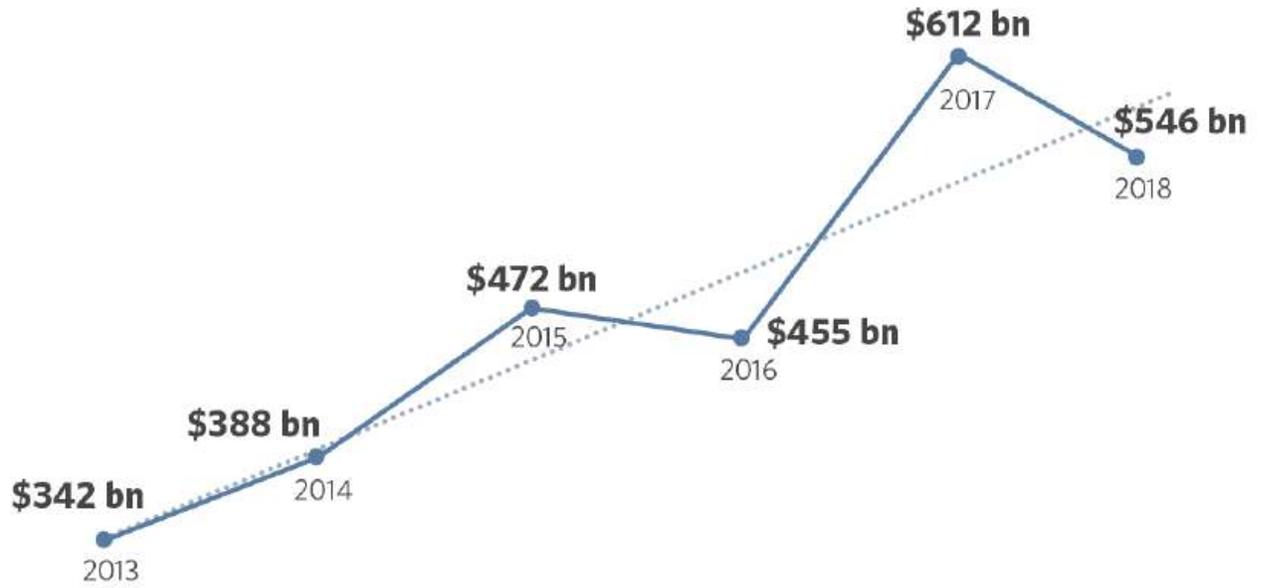
ANEXO II

Alemania  
Australia  
Austria  
Bélgica  
Canadá  
Comunidad Económica Europea  
Dinamarca  
España  
Estados Unidos de América  
Finlandia  
Francia  
Grecia  
Irlanda  
Islandia  
Italia  
Japón  
Luxemburgo  
Noruega  
Nueva Zelandia  
Países Bajos  
Portugal  
Reino Unido de Gran Bretaña  
e Irlanda del Norte  
Suecia  
Suiza  
Turquía

Fuente: Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992

*Anexo 4*  
*Financiamiento climático considerando agentes públicos y privados*

Figure 1: Total global climate finance flows, 2013-2018



Fuente: Climate Policy Initiative (2019)

Anexo 5  
Entrevistas a expertos

Éstas fueron las preguntas que contemplé para los entrevistados. Los encuentros se dieron de forma virtual a través de alguna plataforma que permita llevar adelante una videoconferencia. Solo en el caso de Robert Keohane la entrevista se dio de forma escrita por correo electrónico. De las doce preguntas, los expertos respondieron entre 5 a 7 preguntas elegidas por mí, según su especialidad y criterio. No todas las respuestas serán transcritas y explicadas en este trabajo de investigación, sino solo las que sean pertinentes y aporten un contenido diferenciado.

- 1) ¿Pensás que los tratados internacionales son un mecanismo eficaz para alcanzar resultados positivos relacionados al medio ambiente?
- 2) ¿En qué reside la efectividad del Acuerdo de París?
- 3) ¿Considerás que las NDCs son ambiciosas?
- 4) ¿Estamos a tiempo para adecuar los esfuerzos globales a un panorama menor a 2°C de aumento de temperatura?
- 5) ¿Pensás que los niveles actuales de financiamiento climático son propicios para alcanzar las proyecciones deseadas del IPCC?
- 6) ¿Es posible unificar un criterio metodológico para medir el financiamiento climático?
- 7) ¿Contamos con una forma clara y transparente para presentar la información vinculada al cambio climático?
- 8) ¿Cómo podrá sancionarse o limitarse el accionar de los países reuantes a cumplir con sus obligaciones vinculadas al cambio climático?
- 9) ¿Dos aciertos del Acuerdo de París?
- 10) ¿Dos pendientes del Acuerdo de París?
- 11) ¿El Acuerdo de París es un instrumento eficaz para alcanzar la meta principal que se propone?
- 12) ¿Crees que el Acuerdo de París va a consolidarse y tener mayor importancia en los próximos años?

## ARGENTINA

**Christopher Kiessling** es profesor de diversas materias vinculadas a las Relaciones Internacionales en la Universidad Católica de Córdoba, investigador posdoctoral del CONCIET y Doctor en Ciencias Sociales por FLACSO. Cuenta con artículos académicos escritos sobre la gobernanza climática multilateral.

*1) ¿Pensás que los tratados internacionales son un mecanismo eficaz para alcanzar resultados positivos relacionados al medio ambiente?*

“Depende de cuál sea el contenido del acuerdo y qué principios y normas invoque”. Lo primordial es identificar hasta qué punto éstas están consolidadas en la sociedad internacional como visión constructivista. Además, desde la corriente realista, debe haber una masa crítica.

Los tratados internacionales no garantizan resultados pero a la vez son necesarias para llegar a ellos. Es decir, son necesarias pero no suficientes.

*2) ¿En qué reside la efectividad del Acuerdo de París?*

La condición de universalidad es fundamental por un lado y eso se da en términos de los Estados que participan. Pero hay una condición que le da mayor rigurosidad, que es la participación de actores no estatales- sean empresarios, organizaciones de la sociedad civil, etc. El Acuerdo invoca la posibilidad de la participación de varios actores, abre puertas en una concepción multinivel. Ahora muchos sectores no estatales no solo protestan sino que pueden hacer, construir. Esta condición de universalidad puede ser un punto de efectividad.

*7) ¿Contamos con una forma clara y transparente para presentar la información vinculada al cambio climático?*

Los anuncios de Katowice reflejaron transparencia. Específicamente en las NDCs, instando a unificar criterio y presentar la información de forma clara.

“En financiamiento sí tenemos un pendiente aunque hay interés a facilitar la información”.

*8) ¿Cómo podrá sancionarse o limitar el accionar de los países reuentes a cumplir con sus obligaciones vinculadas al cambio climático?*

“Es imposible. París no va a poder hacerlo. La universalidad, su principal fortaleza, puede representar su principal debilidad. La universalidad trae costos. No hay dientes.”

“Mismo si vemos Kioto, las sanciones no pudieron implementarse en la práctica. Va a ser muy difícil pensar en un mecanismo de sanciones. Debe ser compensado por mecanismos de presión internacional y también desde el plano doméstico.”

*12) ¿Crees que el Acuerdo de París va a consolidarse y tener mayor importancia en los próximos años?*

“El discurso público va a seguir vigente y presente. La gente sabe que en París se firmó algo de cambio climático, no importa que este en tema o no. En términos de resultados y que se consolide en el tiempo, lo veo difícil. Otro tipo de acuerdo, con otro tipo de gobernanza puede superarlo. Kioto tuvo su tiempo, alcanzo ciertas cosas y fue malo para otras. El Acuerdo está en su momentum pero en otros años que vengan puede que hablemos de otro acuerdo”. Es decir, otro hijo de la CMNUCC puede ser más musculoso y fuerte para imponer como se deben comportar los Estados.

**Jorgelina Hardoy** es investigadora Senior y coordinadora del International Institute for Environment and Development en América Latina. Su campo de especialidad es el desarrollo de procesos multi-actorales para reducir riesgos asociados al clima y mejorar la capacidad de resiliencia y adaptación en áreas urbanas.

*2) ¿En qué reside la efectividad del Acuerdo de París?*

Desde su especialidad, menciono que no puede especificar en qué reside la efectividad del Acuerdo de París. Pero sí pudo destacar que sirve como un paraguas. “No toca de lleno a ciudades y gobiernos locales pero da un panorama general y global sobre cambio climático y la agenda sustentable”. “Veo que los tiempos van lentos y los gobiernos nacionales se ajustan como pueden y como quieren”.

*4) ¿Estamos a tiempo para adecuar los esfuerzos globales a un panorama menor a 2°C de aumento de temperatura?*

“De nuevo, no soy especialista científica pero veo falta de articulación en los temas que se establecen como agenda global cuando luego bajan a nivel nacional” (es decir, no hay coordinación entre ministerios o no se prioriza el pilar vinculado al medio ambiente). Además, “los cambios no van a la velocidad que debería ir, nada se cumple en los plazos que están calculando”.

*5) ¿Pensás que los niveles actuales de financiamiento climático son propicios para alcanzar las proyecciones deseadas del IPCC?*

“Objetivamente no la puedo contestar. Desde afuera me parece que nunca alcanza. Desde las ciudades y gobiernos locales se está buscando fuentes de financiamiento propia porque el financiamiento internacional se dirige a nivel nacional y no todas las ciudades entran (no todas pueden acceder a esos recursos)”. Estas vías de financiamiento propio como contribuciones por mejora o captura de plusvalía, son distintos mecanismos que se usan para financiar obras. Ahora se busca que éstas contribuyan a aportar a una agenda de desarrollo sustentable.

*9) ¿Dos aciertos del Acuerdo de París?*

“Que los países tengan que definir sus NDCs y dar cuenta de ellas es hacerlos pensar de una manera y trabajar en pos de un lineamiento sistemático que contribuye al medio ambiente. Después queda a voluntad de cada país: cuánto hace o cómo lo presenta. Igualmente, lo positivo es que alguien en el gobierno se sienta y plantea que los ejes ambientales que deben cumplirse. Esto es un acierto. Además, que es un compromiso que implica rendir cuentas”.

Otro punto que resaltó Jorgelina es la diversidad de información como fortaleza.

#### *10) ¿Dos pendientes del Acuerdo de París?*

Dos pendientes que resaltó la investigadora son la falta de distribución equitativa en cuanto al financiamiento climático dirigido a la adaptación en contraste a la mitigación, como reflejamos en la investigación anteriormente. También resalta la falta de voluntad política de gobiernos locales para llevar adelante políticas que se alineen con el Acuerdo de París, algo que excede específicamente al tratado internacional.

## **BRASIL**

**Felipe Ferreira** es diplomático para la República Federativa de Brasil que actualmente desempeña funciones en la Embajada de Buenos Aires. Fue jefe de la Dirección de Cambio Climático en el Ministerio de Relaciones Exteriores entre 2015 y 2017 y es parte de la CMNUCC, el Acuerdo de París y otros foros como negociador.

#### *2) ¿En qué reside la efectividad del Acuerdo de París?*

El experto divide las implicancias para medir la efectividad en tres niveles: ambientales, que sería estar alineados a un panorama que no afecte en desmesura a la naturaleza; legales, dentro del Acuerdo, que se cumpla lo establecido, por ejemplo que cada país entregue sus NDCs; y tercero, como instancia de progresividad, cooperación y adaptación al cambio (recordando a Keohane). Resalta que no hay un panorama alentador pero es indiscutiblemente más efectivo que Kioto.

Un dato curioso al estar dentro de las negociaciones fue que contó cómo no se esperaba que el Acuerdo de París se ratifique con tanta inmediatez, al año siguiente. Resalta que las ideas del documento, incluso las proyecciones, contaban a partir del año 2020.

Además, expresó cómo la sociedad civil ve al Derecho Internacional como una especie de salvador que debe lograr cosas que siquiera son propias de la interacción entre los Estados en el sistema internacional. Las cosas no suceden por arte de magia sino que hay limitaciones propias del sistema al que pertenecen.

#### *3) ¿Considerás que las NDCs son ambiciosas?*

Su respuesta hizo alusión al pasado, resaltando que son más ambiciosas que antes. En cada ronda viene una promesa más ambiciosa. Y a su vez, enfatiza en que una NDC es ambiciosa si esas promesas se materializan en políticas públicas relacionadas a la generación de energía.

*8) ¿Cómo podrá sancionarse o limitar el accionar de los países reuentes a cumplir con sus obligaciones vinculadas al cambio climático?*

El Comité de Cumplimiento es el encargado de este rol. Menciona que muchas de las reglas se están discutiendo, están en proceso de negociación. También advierte: “la idea de sanción no promueve consensos en el mundo multilateral”. Las sanciones hoy pueden venir desde la vía comercial o se está hablando de carbon taxes, que todavía están en proceso de discusión.

Destaco su noción de ver a la acción de sancionar como algo que lleva a resultados poco pacíficos (y más si contemplamos quiénes serán posiblemente los que impongan esas sanciones). Además identifica a los académicos occidentales más cercanos al paradigma europeo de sanciones como los que abogan por este tipo de principio.

*11) ¿El Acuerdo de París es un instrumento eficaz para alcanzar la meta principal que se propone?*

Como otros expertos, sostiene que París fue lo que se pudo lograr dadas las circunstancias propias del sistema internacional y del proceso de negociaciones que venía desde 25 años atrás. Como otros, también considera que París es necesario pero no suficiente. Llegar a la situación de que cada cinco años los países tienen que institucionalizar un plan más ambicioso no es menor. Explica que es muy naive pensar en que un solo Acuerdo puede solucionar un problema global cuando la naturaleza misma del problema no te permite llegar a soluciones directas, dado que estamos ante un bien público común donde se requiere cooperación y hay múltiples actores. Ve como positivo al Acuerdo como un paraguas para que otros sectores e iniciativas hagan su parte.

## COLOMBIA

**Jimena Nieto Carrasco** es abogada de la Universidad del Rosario de Bogotá, con un LLM en derecho internacional público del London School of Economics. Como funcionaria del Ministerio de Medio Ambiente y la Cancillería fue parte de las delegaciones que representaron a Colombia en negociaciones multilaterales en materia de biodiversidad, desechos, sustancias químicas, mercurio y cambio climático, en particular en el proceso que llevó a la adopción del Acuerdo de París, durante el cual fue designada como co-presidente del Grupo de Expertos lingüísticos y Legales y fue coordinadora del AILAC para asuntos legales. Actualmente es miembro del Comité de Cumplimiento del Protocolo de Kioto.

*1) ¿Pensás que los tratados internacionales son un mecanismo eficaz para alcanzar resultados positivos relacionados al medio ambiente?*

Después de casi 25 años de experiencia en negociaciones multilaterales sobre medio ambiente la respuesta de la experta es claramente sí. ¿Por qué? Porque los tratados internacionales incentivan gestión nacional que de otra forma no se daría, sobre todo en países en vías de desarrollo. Además, vienen de la mano con mecanismos de cooperación como transferencia de tecnología, fortalecimiento de capacidades y recursos financieros. “No solamente nos ayudan a canalizar y jalonar gestión a nivel nacional sino que además vienen con herramientas para adelantar cuestiones ambientales específicas”.

## 2) *¿En qué reside la efectividad del Acuerdo de París?*

“Contamos con un criterio novedoso de *bottom-up*. Pasamos del escenario de Kioto de 2005 con el cumplimiento de compromisos para 2012 que presentaba muchos pendientes (y pocos países vinculados) a un compromiso aplicable a todos, es decir, un tratado en el que todos ponemos nuestra contribución global, reflejada en la NDC”. Otro elemento identificado por Jimena es el hecho robusto de durabilidad en el tiempo. Si lo comparamos con otros convenios o tratados, el Acuerdo de París es el más robusto y ambicioso: “Entiendo que para los que están afuera del Acuerdo les parezca muy fácil criticarlo, pero conociendo otros tratados “. “La efectividad obviamente va a depender de la voluntad política, lo cual es algo que excede específicamente al Acuerdo”.

## 8) *¿Cómo podrá sancionarse o limitar el accionar de los países reuentes a cumplir con sus obligaciones vinculadas al cambio climático?*

Jimena Nieto Carrasco señaló que la palabra “sancionar” debe usarse con extremo cuidado en las instancias multilaterales y en particular en el marco de los tratados internacionales ambientales, en donde prefiere hacer referencia a “consecuencias al incumplimiento”. Lo anterior obedece a las sensibilidades alrededor del tema del cumplimiento en general ya que los gobiernos son reacios a establecer mecanismos que respondan a la pregunta ‘¿qué pasa si un Estado no cumple?’. El logro del Acuerdo de París que en su Artículo 15 crea el Comité de Implementación y Cumplimiento, órgano que podrá, una vez agotados todos los esfuerzos por facilitar el cumplimiento y en casos particulares nombrar y avergonzar (*Name and Shame*), una consecuencia al incumplimiento cuya efectividad, según la experta, no debe subestimarse. Lo anterior es aún más cierto gracias al grado de mediatización que ha alcanzado la implementación del Acuerdo de París.

## 9) *¿Dos aciertos del Acuerdo de París?*

En primer lugar la durabilidad, principio de no regresión planteado a largo plazo. Y la otra es el mecanismo de transparencia materializado por el balance mundial y el Comité de Cumplimiento.

## 10) *¿Dos pendientes del Acuerdo de París?*

“Los mecanismos de mercado son un pendiente. No hubo claridad en cómo pueden contribuir a los planes de mitigación de cada país, incluido en el Artículo 6”. Según Jimena, esto puede significar un vacío en las NDCs.

*11) ¿El Acuerdo de París es un instrumento eficaz para alcanzar la meta principal que se propone?*

Sí, lo es en su esencia. Pero debemos ver cómo se usa, qué hacen los Estados de él.

*12) ¿Crees que el Acuerdo de París va a consolidarse y tener mayor importancia en los próximos años?*

Para este último punto, la experta señala que es tal el interés de los individuos que este tema no se va a ir de la agenda internacional. Pero justamente, no debe abordarse desde el plano individual en lo que tiene que hacer uno para tomar un accionar consciente sino que la problemática del cambio climático se debe abordar como tal: un fenómeno global que involucre a toda la comunidad internacional en todos sus niveles.

## DINAMARCA

**Niels Iversen** es profesor asociado de la Universidad de Aalborg hace 33 años en el área de microbiología en campos específicos como los océanos, uso de la tierra y cambio global.

*1) ¿Pensás que los tratados internacionales son un mecanismo eficaz para alcanzar resultados positivos relacionados al medio ambiente?*

La respuesta inmediata fue que no porque no hay penalidades o sanciones inherentes. “El rasgo voluntario hace que la eficacia se dé según qué países desean hacerlo”. Por otro lado, el científico destaca que pueden ser “parte de otros acuerdos” como vemos en otras entrevistas, es decir, un punto clave para llegar a acuerdos en otras temáticas.

*4) ¿Estamos a tiempo para adecuar los esfuerzos globales a un panorama menor a 2°C de aumento de temperatura?*

No. El entrevistado resalta la evidencia de análisis científicos que muestran el creciente aumento de la temperatura media global. Y más, esto no se detendrá por más que “apaguemos el interruptor” de la contaminación. Enfatiza la condición que juegan los océanos en absorber el calor y el impacto de los gases de efecto invernadero como fenómenos que permanecen en el medio ambiente por años siguientes, sean décadas o siglos.

*9) ¿Dos aciertos del Acuerdo de París?*

“Los políticos están ganando consciencia o al menos lo hacen público y además ciertamente algunos países están tomando acción”. Además, el entrevistado resalta que el cambio climático despertó una especie de movimiento internacional en el que participan distintos actores sociales.

*10) ¿Dos pendientes del Acuerdo de París?*

Por más que esté el tratado internacional, Iversen es crítico al resaltar que los GEI siguen aumentando, donde los países industrializados parecen permitir esto en sus fronteras y no toman represalias en el sistema internacional. Además, enfatiza que uno “puede comprar su salida” a través de los bonos de carbono donde no hay una reducción concreta por parte del país que compra, lo que lo transforma en una especie de juego hipócrita que lo único que hace es patear esta problemática global.

*12) ¿Crees que el Acuerdo de París va a consolidarse y tener mayor importancia en los próximos años?*

El científico menciona que lo más probable que este tema siga en la agenda global y tome importancia. “Los efectos son cada vez más palpables y cada vez más una mayor parte de la población toma consciencia al respecto”. No obstante, del otro lado está el peso de la economía (y la dificultad de hacer una transición económica) y los gobiernos y electorado que considera que el cambio climático no es un fenómeno tan grande como el que en realidad es. Iversen expresa que no desea que suceda una gran catástrofe para que tomemos noción de este paradigma que nos desafía en este siglo. Da el ejemplo del aumento del nivel del mar y el impacto en países desarrollados como en vías de desarrollo. Por último, resalta que las entidades del Acuerdo de París deberían por lo menos comunicar el riesgo del que estamos hablando.

## ESTADOS UNIDOS

**Robert Owen Keohane** es uno de los académicos más destacados de las Relaciones Internacionales, aportando una mirada fundamental en el rol de las instituciones. Es profesor de Asuntos Internacionales en la Universidad de Princeton y autor de grandes obras vinculadas a las ciencias sociales como mencionamos previamente en el trabajo de investigación.

*8) ¿Cómo podrá sancionarse o limitar el accionar de los países renuentes a cumplir con sus obligaciones vinculadas al cambio climático?*

“No es posible. Podría ser posible si la vasta mayoría de Estados con la vasta mayoría de emisiones promulguen medidas como precios al carbono, por la cual se podrían establecer sanciones a los que no participan”. Sin embargo, el autor sugiere una vía alternativa para alcanzar concesos: “Es mucho mejor intentar primero la persuasión y presión social”.

*11) ¿El Acuerdo de París es un instrumento eficaz para alcanzar la meta principal que se propone?*

El entrevistado sostiene que el Acuerdo de París no es un instrumento eficaz para cumplir los objetivos planteados. No como documento. ¿Por qué? Por su rasgo fundamental de no ser vinculante y ambiguo en su contenido pero sí destaca como otros entrevistados que fue el mejor resultado que pudimos obtener en el momento de la firma.

12) ¿Crees que el Acuerdo de París va a consolidarse y tener mayor importancia en los próximos años?

“Si. Ha habido marcado progreso sobre la especificación de disposiciones”. Además, resalta que “estamos en un momentum para hacer más”, marcado por la predominancia en la agenda internacional y el reclamo ciudadano.

## MÉXICO

**Sandra Guzmán Luna** es fundadora de GFLAC y coordinadora del área de Agenda Internacional. Es consultora de financiamiento climático para la CMNUCC, posee un PhD en Ciencias Políticas por la Universidad de York y fue Directora General de Políticas para el Cambio Climático en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de su país.

3) *¿Considerás que las NDCs son ambiciosas?*

La experta señala que la gran fortaleza de las NDCs es el efecto que genera en los países en su noción de forma integral su gestión de recursos e interconexión de áreas sociales. Pero, en relación con la pregunta menciona que no son lo suficientemente ambiciosas: “los países se están apurando en determinar si van a cumplir o no su NDC pero no se detienen a pensar las bases fundamentales para lograr un cambio estructural”. Esto quiere decir que en primer lugar los Estados se apresuraron en determinar si van a poder seguir tal o cual promesa, y a su vez, se atan a cumplirla o no, con los costos políticos domésticos e internacionales que supone. Sin embargo, los gobiernos no pensaron detenidamente, de forma estratégica, las bases para generar un cambio en cómo llevar adelante su país, articulando los distintos sectores de la sociedad para tener un desempeño sostenible que genere bienestar.

5) *¿Pensás que los niveles actuales de financiamiento climático son propicios para alcanzar las proyecciones deseadas del IPCC?*

No. No estamos llegando a los 100 mil millones estipulados en Copenhague. Esto se debe a un problema en su concepción. Esta premisa se creó siendo “not evidenced based” sino que fue una medida política. La experta sostiene que hay un problema estructural al no tener una definición clara. Hay movimiento, si, es evidente pero no se define qué es el financiamiento. Mismo, no es lo mismo las capacidades dentro de la diversidad de países en vías de desarrollo para contar con él o mismo la urgencia o necesidad de ellas.

6) *¿Es posible unificar un criterio metodológico para medir el financiamiento climático?*

Guzmán Luna resalta la importancia del Artículo 2 del Acuerdo de París y la necesidad de que cada objetivo sea monitoreable. Específicamente, el inciso 1.c que menciona la movilización de flujos de

financiamiento consistentes. En relación con la pregunta destaca que sí se puede lograr. De hecho, los marcadores de Rio van por ese camino. Pero a su vez se pregunta para cuál es el punto de tener claro el volumen de transferencias climáticas si no se expone la contrapartida: el nivel de financiamiento fósil. Nuevamente es crítica al remarcar que no hay un cambio estructural.

“La metodología debe ser parte del principio... La Unión Europea lo está haciendo... divide los sectores y objetivos para contabilizar los programas que buscan contrarrestar el cambio climático y expone a los que van en contra”. Un ejemplo de esto último sería con las contras de la energía nuclear. Además sostiene: “los países deben dar en taxonomía para demostrar lo que hacen. Si se establece como principio, luego sí podemos hablar de metodología”. Y a su vez, ese principio es una cuestión política, requiere del consentimiento del arco político y la firmeza del gobierno de turno.

Finalmente menciona que todos los países de la CMNUCC se adecuan en presentar sus emisiones de GEI según lo que establece el IPCC. ¿Por qué no se hace lo mismo para el financiamiento?

*7) ¿Contamos con una forma clara y transparente para presentar información vinculada al cambio climático?*

La experta establece que todavía no contamos con un marco transparente y no se puede alcanzar nada sin esto. Aquí resalta la importancia del Artículo 9 y el rol del financiamiento climático. Sin él no se puede dar ninguno de los objetivos generales establecidos en el Artículo 2. Para ello resalta nuevamente la voluntad política y la necesidad de la sociedad en su conjunto de internalizar el problema que trae el cambio climático.

*11) ¿El Acuerdo de París es un instrumento eficaz para alcanzar la meta principal que se propone?*

Su respuesta es que sí porque sentó un antes y un después: en primer lugar se reconoce que hay un límite, las NDCs son obligatorias (pero no asegura que se cumplan) y logra un rasgo de universalidad (todos los Estados tienen los mismos compromisos, respetando el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas). Destaca el efecto decante en leyes nacionales, conciencia política y la alusión de generar un incentivo tangible.

Por último expresa que el derecho internacional no es perfecto y “blando” en su capacidad de cumplimiento porque tiene el problema de la no sanción. Pero sí va a repercutir en la economía de los Estados (como condición para que se cumplan acuerdos y la posibilidad de retaliaciones económicas) y en su reputación.

## URUGUAY

**Ignacio Lorenzo Arana** es consultor experto en planificación urbana y territorial, específicamente ligado a temas de adaptación. Es profesor de la Universidad de la República, Director de la División

de Limpieza en la Intendencia de Montevideo y fue Director de Cambio Climático para el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay.

*5) ¿Pensás que los niveles actuales de financiamiento climático son propicios para alcanzar las proyecciones deseadas del IPCC?*

Luego de una apreciación de varios niveles de análisis, el experto concluyó que no estamos en un caudal de financiamiento climático actual para alcanzar las proyecciones de 1,5 grados del IPCC. ¿Por qué se dificulta el financiamiento desde la adaptación al cambio climático? Debido a que no hay retorno financiero como sí sucede la mitigación: “En adaptación contamos con un retorno social”, que es difícil de medir, evaluar y contemplar pero es igual de importante que la reducción de emisiones de GEI.

*6) ¿Es posible unificar un criterio metodológico para medir el financiamiento climático?*

El entrevistado considera que no va a ser posible unificar el criterio metodológico vinculado a esta temática en particular: contamos con múltiples formas y actores de financiamiento. Destaca que en las últimas décadas se afinaron criterios para medir el financiamiento, sobre todo en mitigación, por ser más fácil de medir proyectos concretos de energías renovables por ejemplo, pero en adaptación es difícil catalogar que un proyecto de infraestructura incluya o contemple esta noción. Destaca la relevancia creciente del porcentaje destinado a cambio climático en organismos internacionales como el BID y el 30% que destina a este tema en cuestión. Por último, señala que a medida que pase el tiempo y el cambio climático deje de ser un tema futuro sino presente, la diferencia metodológica va a reducirse ya que será de vital importancia para mejorar el presente.

*8) ¿Cómo podrá sancionarse o limitar el accionar de los países reuentes a cumplir con sus obligaciones vinculadas al cambio climático?*

“El Acuerdo no está construido sobre esa base pero sí hay un elemento sustantivo: la sanción moral”. Como otros entrevistados, Ignacio destaca el rol del Acuerdo de París como motor, facilitador, paraguas, para encausar un accionar virtuoso en el sistema internacional. “Es una condición necesaria para lograr otros acuerdos” y da el ejemplo del acuerdo comercial latente entre el Mercosur y la Unión Europea. Cumplir con las promesas nacionales reflejadas en las NDCs es una condición para lograr acuerdos en otros temas, en este caso, económicos/comerciales.

*11) ¿El Acuerdo de París es un instrumento eficaz para alcanzar la meta principal que se propone?*

“El cambio climático es un tema tan transversal que las lecturas son infinitas”. No da una respuesta concreta pero sí resalta que “el Acuerdo de París es el camino que tenemos, el mejor marco que se pudo obtener” dadas las condiciones del sistema internacional. Sostiene que un acuerdo de esta magnitud e implicancias genera una mejora exponencial vinculada al progreso de los Estados. A partir de esto, vemos una clara presencia en la agenda política nacional reflejada en elecciones (por

ejemplo con el auge de los 'partidos verdes') en conjunto con un rol activo y respetado por la comunidad científica y la manifestación y accionar de la sociedad civil.