



UNR

Auge y ocaso de los emergentes en el siglo XXI

*¿Cambios sistémicos, domésticos
o cosméticos?*

*Gladys Lechini - Carla Morasso
Compiladoras*



UNR
EDITORIA

UNR

Auge y ocaso de los emergentes en el siglo XXI

*¿Cambios sistémicos, domésticos
o cosméticos?*

*Gladys Lechini - Carla Morasso
Compiladoras*


UNR
EDITORIA

Auge y ocaso de los emergentes en el siglo XXI : ¿Cambios sistémicos, domésticos o cosméticos? / Gladys Lechini ... [et al.]; compilado por Gladys Lechini ; Carla Morasso. - 1a ed. - Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2020.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-702-388-6

1. Política Internacional. I. Lechini, Gladys, comp. II. Morasso, Carla, comp.
CDD 327.101



Attribution-NonCommercial-ShareAlike CC BY-NC-SA
This license lets others remix, tweak, and build upon your work non-commercially, as long as they credit you and license their new creations under the identical terms.



INDICE

Introducción <i>Gladys Lechini</i>	5
Michel Temer, Jair Bolsonaro e os rumos da Política Externa Brasileira em um contexto de virada conservadora <i>Leonardo Ramos, Filipe Mendonça, Julio Buere y Javier Vadell</i>	12
La declinación del liderazgo y el regionalismo: los casos de Brasil en UNASUR y Venezuela en ALBA <i>María Victoria Alvarez</i>	30
La cooperación climática sudamericana: ampliando los márgenes de negociación multilateral (2016-2018) <i>María del Pilar Bueno</i>	55
Antecedentes de la política africana de India y China en perspectiva comparada <i>María Noel Dussort</i>	86
Las inversiones de China en Angola en el área de infraestructuras en el siglo XXI: una relación (in)cómoda. El caso de la reconstrucción del “Caminho de ferro de Moçamedes” <i>Agustina Marchetti</i>	110
El desgaste político del ANC y sus implicancias para la imagen internacional de Sudáfrica <i>Clarisa Giaccaglia y Carla Morasso</i>	131
Turquía en el siglo XXI: de la restauración al descenso como potencia re-emergente <i>Rubén Paredes Rodríguez</i>	155
Sobre los autores	171

La cooperación climática sudamericana: ampliando los márgenes de negociación multilateral (2016-2018).

María del Pilar Bueno (CONICET - UNR)

La cooperación climática sudamericana: ampliando los márgenes de negociación multilateral (2016-2018).

María del Pilar Bueno
(CONICET-UNR)

Introducción

Existe un amplio consenso político y científico internacional respecto a la urgencia del cambio climático, como resultado de sus efectos adversos sobre las comunidades, en particular, las más vulnerables. Tal consenso involucra, también, la aceptación de que existe una limitada cantidad de tiempo disponible para generar transformaciones sustantivas hacia economías hipo carbónicas. Para alcanzar este reconocimiento, han sido claves dos espacios de la comunidad internacional organizada: el Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) y la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).

El IPCC ha elaborado documentos, desde 1990, alertando sobre la creciente confiabilidad de los datos que avalan tesis cada vez más pesimistas sobre la concentración de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera y sus efectos. Así como también, sobre la limitada ventana de oportunidad para que dichas consecuencias puedan revertirse.

El informe de octubre de 2018, sobre el impacto del incremento de la temperatura media global en 1.5°C a niveles pre-industriales muestra las enormes diferencias entre el aumento de 2°C y 1.5°C, dando por culminado un debate que tuvo, en el contexto

de la adopción del Acuerdo de París en 2015 y su propósito en el artículo 2¹, un momento clave. El informe establece que mantener el incremento de la temperatura en 1.5°C prevendría: un aumento de 10 cm en el nivel del mar, que el Ártico se quedara sin hielo en verano y que los arrecifes de coral se extinguieran, entre otros efectos. En tal sentido, las actividades humanas han causado, aproximadamente, un incremento de la temperatura global en 1°C y es muy probable que continúe subiendo hasta alcanzar 1.5°C entre 2030 y 2052. Es por eso que, evitar los daños irreversibles que identifica el informe, requiere una reducción del 45% en las emisiones globales para 2030 a niveles de 2010 y lograr cero emisiones netas para 2050 (IPCC, 2018).

El IPCC ha contribuido al debate político multilateral y a la cooperación en la CMNUCC adoptada como uno de los documentos de Río en 1992. La Convención tiene como órgano supremo de decisión a las Conferencias de las Partes (COP) que se suceden anualmente desde 1995. Desde la primera COP se ha buscado la implementación de la Convención, como documento marco. El primer intento fue el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París es el acuerdo multilateral climático de implementación de la Convención más reciente. Este instrumento supone una nueva forma de interpretar los compromisos diferenciados entre países desarrollados y en desarrollo bajo la Convención (Bueno, 2016). Esto no significa que se eche por tierra el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (CBDR, por sus siglas en inglés), sino que, conforme al desafío que nos impone el cambio climático, todas las Partes deben hacer su contribución basada en dichas responsabilidades, junto con sus capacidades y sus circunstancias nacionales.

Cabe notar que las negociaciones climáticas en el seno de la Convención se realizan a través de grupos de países, ya sean regionales, por afinidad temática, política, *ad hoc* o permanentes. En este contexto, mucho se ha escrito sobre las alianzas o grupos negociadores en la CMNUCC, incluyendo sobre la asociación de los países más pequeños para lograr su intereses (Betzold, 2010; Weischer, Morgan y Patel, 2012; Betzold, Castro y Weiler, 2012) y sobre otros grupos, especialmente de países emergentes y otros en desarrollo (Kasa, Gullberg y Heggelund, 2008; Oberthür, 2009; Vihma, Mulugetta y Karlsson-Vinkhuyzen, 2011; Qi Xinran, 2011; Hochstetler, 2012; Makina, 2013;

1- El artículo 2 del Acuerdo de París sigue la estructura del artículo 2 de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), en la medida que el primero es un instrumento de implementación de la segunda. El propósito del Acuerdo en el artículo mencionado establece:

1. El presente Acuerdo, al mejorar la aplicación de la Convención, incluido el logro de su objetivo, tiene por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza, y para ello:

a) Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático;

b) Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos; y

c) Situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.

2. El presente Acuerdo se aplicará de modo que refleje la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.

Hochstetler, Milkoreit, 2014; Blaxekjaer y Øfjord, 2015; Roger y Belliethathan, 2016; Bueno, Pascual, 2016; Bueno, Yamin, 2017; Bueno, 2018).

De este modo, basados en esta amplia literatura, nos interesa analizar el poder negociador de Argentina, Brasil y Uruguay de 2016 a 2018, como producto de su asociación (a partir de 2016) en el grupo A-B-U. Hemos abordado en trabajos previos (Bueno, Yamin, 2018) los conceptos de poder material climático y poder climático social aplicados al caso argentino. El poder material climático hemos dicho que incluye la dimensión material dada por aspectos como el perfil emisor de GEIs y otros componentes que convierten a países como Brasil en una gran potencia emisora, siendo que Argentina constituye una potencia media y Uruguay un actor de bajo espectro. A su vez, el poder material climático involucra al poder negociador, que se vincula con las posibilidades del actor para generar cambios en las reglas de juego o atenerse a las estrategias establecidas por las grandes potencias climáticas. Por tal motivo, hemos dicho que Argentina constituía una potencia climática media con una estrategia defensiva basada en su bajo poder negociador (por sí mismo) en un momento clave como fue la negociación del Acuerdo de París. Esto la llevó a aliarse con actores más poderosos como China, India y Arabia Saudita, entre otros, en el grupo *Like Minded Developing Countries*.

Con lo cual, aquí entendemos por poder negociador a la capacidad de los miembros de A-B-U de lograr resultados favorables en las negociaciones de la Convención, de acuerdo a sus posiciones como grupo y como países en comparación con sus posiciones iniciales (sin grupo). En base a las primeras podemos constatar la efectividad del grupo, siendo que en función de las segundas buscamos constatar el valor y oportunidad de formar parte de esta alianza.

Para constatar esto, se contrastan las posiciones nacionales de los países en algunos de los principales temas de la agenda de la CMNUCC en este plazo, en contraste con las posiciones construidas en el grupo -todo a través de las *submissions* y documentos de posición- y los resultados a través de las decisiones de las COP y de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de París (CMA, por sus siglas en inglés).

Asumimos como hipótesis que el poder negociador de los tres países se vio incrementado de acuerdo a sus propias posiciones relativas en la Convención, resguardando algunos de sus intereses más sensibles a través de la alianza, en virtud de la complementariedad de dichos intereses en el período 2016 a 2018.

El capítulo se divide en tres apartados. La primera parte da cuenta de los perfiles climáticos de los tres países que componen A-B-U. Mientras que, la segunda explicita las principales posiciones del grupo, los liderazgos asumidos y las posiciones nacionales. Finalmente, se comparan las posiciones A-B-U con los resultados obtenidos en el período 2016 a 2018.

Las técnicas empleadas incluyen: el fichaje bibliográfico de documentos de organismos internacionales y agencias nacionales, así como investigaciones sobre la temática; intervenciones oficiales de las Partes en la CMNUCC, presentaciones o *submissions* de A-B-U y la observación participante².

1. Perfiles climáticos de Argentina, Brasil y Uruguay

Los tres países integran la misma subregión geográfica y comparten importantes recursos, especialmente hídricos. Son países con una tradición de cooperación en democracia que integran, a su vez, el Mercado Común del Sur (Mercosur). Son países con una importante tradición de acción multilateral en el marco de Naciones Unidas.

La dimensión de sus territorios y poblaciones es uno de los primeros aspectos distintivos en la comparación, en la medida que Brasil tiene un territorio continental muy extenso y una población que quintuplica la argentina, mientras que la población de Uruguay es menos del 10% de la argentina. Sin embargo, es este último el que cuenta con un PBI per cápita sustantivamente más significativo que sus vecinos, duplicando el brasileño.

Cabe mencionar, también, que los tres países comparten una importante primarización de sus matrices productivas, aunque es la brasileña la de mayor perfil industrial, junto con otros países de la región como México.

En términos de vulnerabilidad económica y social, cabe referir que el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (INDEC) informó que, en el segundo semestre de 2018, el número de personas pobres creció al 32%, es decir, más de 14,3 millones de personas son pobres en Argentina. Así como el porcentaje de indigentes es del 6.7%, donde las regiones más afectadas del país son el noreste y el noroeste. Este valor coloca al país en una situación extrema en comparación con los otros dos países con valores del 8%, aproximadamente.

Se menciona, a su vez, en la tabla 1 el *Climate Risk Index Score* que es uno de muchos índices desarrollados por organizaciones internacionales y no gubernamentales para mostrar la superposición de diferentes indicadores que llevan a construir índices de vulnerabilidad climática³. El mencionado pertenece a Germanwatch y cruza datos de 1998 a 2017, midiendo el nivel de exposición y vulnerabilidad a la mayor frecuencia

2- La autora fue negociadora por Argentina en el período analizado, especialmente en temas de adaptación donde representó al Grupo de los 77 más China como coordinadora líder. Asimismo, facilitó las negociaciones del Fondo de Adaptación.

3- El IPCC (2018) define a la vulnerabilidad como la propensión o predisposición a ser afectado negativamente, incluyendo la sensibilidad o susceptibilidad al daño y la falta de capacidad de respuesta y adaptación.

de eventos climáticos severos, como sequías, inundaciones, tormentas y olas de calor, entre otras. La vulnerabilidad es mayor a menor valor del índice. En tal sentido, Argentina ocupa la primera mitad de la tabla, muy cercano a Brasil y medianamente a Uruguay.

Teniendo en cuenta el inventario de emisiones de gases de efecto invernadero de 2014, que incluye la serie 1990-2014, las emisiones argentinas se distribuían del siguiente modo: 52.5% sector energético, 39.2% agricultura, ganadería, silvicultura y otros usos de la tierra, 4.5% procesos industriales y otros usos y 3.8% residuos. Cabe notar que las emisiones del sector energético han sido, en general, ascendentes y casi se han duplicado en el período, mientras que las emisiones provenientes de agricultura, ganadería, silvicultura y otros usos de la tierra han tenido severas oscilaciones con picos en 1997 y 2007 (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2017).

Argentina presentó su contribución prevista⁴ en octubre de 2015 previo a las negociaciones de París, al igual que muchos países de la Convención. Luego, comunicó una contribución revisada con la nueva gestión nacional de Mauricio Macri en noviembre de 2016. En este último documento, Argentina asumió una meta absoluta⁵, como la que deben asumir los países desarrollados no así los países en desarrollo, en un gesto político de autopercepción por parte de la gestión. Hubo un esfuerzo por mostrar mayor transparencia en la información y contabilidad de los esfuerzos climáticos. La contribución también incluye aspectos de adaptación al cambio climático aunque laxos.

A pesar de los esfuerzos, *Climate Action Tracker* (CAT) calificó la contribución argentina como altamente insuficiente, en la medida en que no es consistente con el propósito del Acuerdo de limitar el incremento de la temperatura media por debajo de 2°C. para argumentar esto, CAT sostiene que la meta incondicional equivale a un incremento del 35% de las emisiones argentinas comparado con los niveles de 2010 y 80% a niveles de 1990. Con lo cual, que la contribución argentina sigue sin fijar un pico de emisiones como establece el Acuerdo de París. CAT también evidencia que, si bien Argentina avanzó desde 2016 en su política climática y energética, la crisis económica ralentizó el cumplimiento de los compromisos energéticos y eso podría comprometer el cumplimiento de la contribución donde el sector energético representa el 70%. Al mismo tiempo, la crisis política llevó a una degradación del Ministerio de Ambiente nuevamente al nivel de Secretaría de Estado en 2018⁶.

Para lograr las metas propuestas en la NDC argentina, es clave el cumplimiento de la Ley 27.191 que prevé una participación del 8% de energías renovables en el mix

4- El Acuerdo de París supuso un nuevo instrumento por el cual todos los países realizan su aporte a la lucha contra el cambio climático. Dicho instrumento son las contribuciones nacionales o NDCs por sus siglas en inglés. Previo a la adopción del Acuerdo en 2015, los países acordaron presentar un documento similar que se denominó Contribuciones previstas o INDCs por sus siglas en inglés.

5- La NDC de 2016 establece que Argentina se compromete a no exceder la emisión neta de 483MtCO₂eq en 2030 como meta incondicional, es decir, con sus propios recursos.

6 Disponible en <https://climateactiontracker.org/countries/argentina/>

energético, elevándose progresivamente hasta 20% en 2020. Sin embargo, a datos de junio de 2019, con los proyectos adjudicados la participación cubre un 4%.

Cabe mencionar que la participación de Argentina en la matriz global de emisiones oscila entre el 0.75% y 0.90%⁷ sin contabilizar o contabilizando el sector de suelos, respectivamente. Sin embargo, sus emisiones per cápita son altas, 10 CO₂eq, tanto en comparación con la media global como con sus vecinos que rondan 6 CO₂eq.

El caso brasileño es diferencial con respecto a sus vecinos dado que es uno de los 10 principales emisores de gases de efecto invernadero con una participación entre 2 y 3% de las emisiones globales. El 30% de las emisiones de Brasil provienen de la energía y el 35% del sector agrícola, aunque el sector de suelos (uso del suelo, cambios en el uso y silvicultura) representa más del 20% de sus emisiones, lo cual -en parte- puede adicionarse a las emisiones derivadas del sector agrícola. Las emisiones de residuos y procesos industriales rondan el 6% cada uno.

A pesar de su perfil crecientemente emisor, Brasil asumió un compromiso voluntario de reducir sus emisiones en 2009, al momento que sancionó su ley nacional de cambio climático, y que se negoció en la Convención el fallido Acuerdo de Copenhague. No obstante, este compromiso voluntario evolucionó hacia su NDC con una meta absoluta con relación a un año base.

Climate Action Tracker calificó la NDC de Brasil como insuficiente dado que, al igual que Argentina, su contribución no favorece alcanzar el propósito del Acuerdo de París, sino que refuerza un futuro de incremento de la temperatura más allá de 3°C. Al mismo tiempo, CAT resaltó negativamente las políticas del presidente Jair Bolsonaro, sus intenciones de dejar el Acuerdo de París, la reducción del presupuesto del Ministerio de Ambiente y el retroceso en las políticas para controlar la deforestación de la Amazonía, entre otras. De acuerdo a las evaluaciones de las actuales políticas brasileñas, es muy probable que no cumpla con las metas acordadas.

Brasil cuenta con una fórmula muy distinta a la de Argentina, en la medida que cerca de la mitad de su matriz y balance energéticos están compuestos por energías renovables (EERR) y más del 80% de su energía eléctrica proviene de las EERR. Mucho de este resultado tiene que ver con su tradicional apuesta por la energía hidroeléctrica, así como por los biocombustibles, donde Brasil lidera el mercado internacional junto con otros productores como Estados Unidos.

El caso uruguayo resalta por sus dimensiones contrastantes con las brasileñas en territorio, población y emisiones. Aunque comparten las emisiones per cápita promedio y Uruguay ha logrado una transformación energética en el relativo corto plazo, vol-

⁷ Son valores del sistema de datos CAIT del World Resources Institute disponible en <http://cait.wri.org/>

cándose a las energías renovables. En tal sentido, más del 60% de su matriz primaria está basada en EERR, así como el 98% de su generación eléctrica. Estas características vuelven a Uruguay un interesante caso de desacople⁸ con un PBI per cápita mucho más significativo que los de Argentina y Brasil.

Con respecto a la meta de la contribución de Uruguay, fija un límite basado en la intensidad de emisiones por unidad de PBI, en particular, para la producción de alimentos y otros sectores económicos. Al igual que Argentina y otros países de América Latina, como México, fija tanto una meta condicional como incondicional, dependiendo de la disposición de recursos propios o contando con apoyo internacional para mejorar su acción climática.

La participación de Uruguay en las emisiones globales es muy pequeña, a valores de 2014, Uruguay era responsable del 0.072% o 0.046% (incluyendo o excluyendo al sector de tierras, respectivamente).

Tanto Brasil como Uruguay han elaborado sus Planes Nacionales de Adaptación (NAP, por sus siglas en inglés). Brasil en 2016 y lo ha perfeccionado hasta 2018, especialmente en lo relativo al sistema de monitoreo y evaluación. Por su parte, Uruguay desarrolló planes temáticos: adaptación costera y agropecuario desde 2016 y de ciudades e infraestructuras desde 2018.

Argentina accedió a financiamiento del Fondo Verde del Clima para realizar su NAP, por aproximadamente 3 millones de dólares. Si bien debía culminarse en 2019, sigue en proceso y se espera una versión de publicación para 2020.

Cabe mencionar que los tres países incluyeron componentes de adaptación en sus contribuciones a la Convención o NDCs pero el contenido es de diferentes profundidades. Argentina presentó su primera comunicación de adaptación incluyendo circunstancias nacionales, vulnerabilidad e impacto del cambio climático, esfuerzos realizados en proceso y necesidades. Emulando la iniciativa argentina, Uruguay también presentó su primera comunicación de adaptación, pero es notablemente más elaborada, incluyendo el contexto, los esfuerzos de adaptación, las prioridades y necesidades. Brasil convirtió su contribución pretendida o INDC en NDC, lo cual era jurídicamente factible y aceptable. En tal sentido, la contribución brasileña incluyó adaptación de un modo que luego Argentina emula como es comprometerse a avanzar en su Plan Nacional de Adaptación. En tal sentido, especialmente las contribuciones argentina y brasileña poco aportan en términos de adaptación a la meta global establecida en el Acuerdo.

⁸ El acople entre el PBI y las emisiones de gases de efecto invernadero implica que existe una relación directa entre las dos variables. El incremento del PBI tiene como resultado un incremento de las emisiones. El modelo de las energías renovables ha buscado un desacople entre las dos variables, procurando que un incremento del PBI no involucre un aumento consiguiente de las emisiones al estar respaldado por fuentes renovables de energía.

En síntesis, los perfiles climáticos de los tres países los acercan y los distancian en distintos aspectos. Pero no se puede plantear que la razón de compartir un grupo de negociación provenga de perfiles homogéneos ni de intereses asimilables, en este caso, en particular al comparar extremos como el brasileño y uruguayo. Un actor sin peso material por sus emisiones totales y otro que es uno de los mayores emisores del mundo, difícilmente tienen mismos intereses de negociación en términos tradicionales. Esto es, de acuerdo a las reglas de negociación de la Convención, donde los actores con mayor peso en las emisiones procuran evitar llevar la carga de la reducción, escudados en diferentes argumentos como las responsabilidades históricas, las capacidades actuales, etc.

2. Prioridades e intereses de negociación de los países que componen A-B-U y posiciones alcanzadas por el grupo en Polonia.

Los principales intereses de negociación de los tres países que componen A-B-U de 2016 a 2018 no fueron necesariamente coincidentes, pero se pueden calificar como complementarios. De hecho, hubo dos temas claves de la agenda que los distanciaron, uno de ellos, que otrora los unía, la cuestión agrícola.

Antes de 2016, Argentina y Brasil encabezaban una postura fuertemente reacia a discutir la reducción de emisiones en el sector agrícola, la cual se convirtió en la principal línea roja de negociación de Argentina en París⁹. Dado que se trataba de una posición obstruccionista, a ambos países les servía la cooperación para no estar solos negándose a discutir el tema. Sin embargo, con el cambio de gobierno en Argentina, hubo un cambio de discurso -no tanto de posición- respecto a este tema, evitando bloquear discusiones, aunque no promoviendo acciones. Por su parte Brasil, sostuvo una postura rígida, lo que hizo que la cooperación entre ambos países respecto al tema se enfriara. Con Uruguay, las diferencias venían desde antes de 2015 puesto que este país estaba abiertamente más dispuesto a discutir acciones de mitigación en este sector. Posiblemente porque sus mayores intereses están puestos en la ganadería.

El segundo tema donde los tres países no encontraron una posición común fue en cuanto a los mecanismos de mercados definidos bajo el artículo 6 del Acuerdo de París. Brasil ha sido históricamente uno de los actores más fuertes en las negociaciones de mercado en la Convención dados los beneficios alcanzados con el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) establecido con el Protocolo de Kioto. De hecho, las negociaciones vinculadas a los mecanismos de mercado del Acuerdo de París no han tenido resultados positivos desde 2016 y Brasil tiene gran parte en esto, junto con otros paí-

9- Una línea roja de negociación significa que un actor no puede trasladar ese límite sin perjudicar gravemente sus intereses en dicha negociación.

ses como China, Unión Europea y Estados Unidos.

Por su parte, Argentina nunca logró una posición clara de negociación sobre el tema mercados. Desde los noventa que las gestiones políticas han mostrado mayor apoyo o mayor reticencia ideológica pero nunca definiciones. Uruguay tampoco ha sido un actor interesado en el tema.

Ahora bien, el motivo por el cual no se pudo lograr una posición A-B-U sobre el tema no fue por desinterés sino por las diferencias entre Argentina y Brasil respecto a cómo gestionar los mercados y cómo evitar que la comercialización de emisiones termine minando los esfuerzos de lucha contra el cambio climático.

A pesar de que resalten dos temas en los que no hubo posiciones de grupo, lo más llamativo es que A-B-U logró posiciones en todo el resto de los temas, siendo una alianza muy joven en la Convención¹⁰.

En cuanto a la organización interna del trabajo, cabe mencionar que la posición común se elaboró alrededor de los llamados de *submissions* o presentaciones de posición presentados a la Convención, especialmente en 2016 y 2017, así como de las dos reuniones anuales del grupo que se celebraron en las capitales de los tres países. La primera de ellas tuvo lugar en la ciudad de Montevideo en la primera mitad de 2017, siendo que Buenos Aires fue la localización de la segunda en el mismo año. En 2018, tuvieron lugar la tercera reunión en Brasilia y la cuarta en Montevideo. Traspasada la Conferencia de Katowice y buscando sostener la cooperación más allá de esta etapa de implementación del Acuerdo, la quinta reunión se realizó en Buenos Aires a principios de 2019.

También, respecto a la organización interna del grupo, cabe mencionar que cada país adoptó ciertos temas en los cuales lideró las negociaciones en representación de los tres. Brasil negoció por A-B-U mitigación, transparencia de la acción y del apoyo y balance mundial. Uruguay representó al grupo en adaptación¹¹ y en temas de procedimiento; Argentina asumió el liderazgo en el mecanismo de cumplimiento e implementación y en financiamiento. Esta división se mantuvo hasta la Conferencia de Katowice de 2018. Esta distribución respondió, en gran parte, a los intereses primarios de los países por los temas, sus experiencias previas y el tamaño de los equipos. Cabe notar que los equipos argentino y uruguayo fueron mucho más pequeños en número, en comparación con el brasileño. Asimismo, se resalta que los tres países han tenido distintos comportamientos respecto a la participación en grupos de negociación por

10- Los temas en los que A-B-U logró posiciones comunes fueron: mitigación, adaptación, transparencia de la acción y del apoyo, balance mundial, mecanismo de implementación y cumplimiento, financiamiento, tecnología y, finalmente, Investigación y Observación Sistemática.

11- En cuanto a adaptación, Argentina y Uruguay fueron complementarios dado que Argentina cubrió la coordinación general del Grupo de los 77 más China en este tema de 2016 a 2018.

fuera del G77 más China¹², así como diferentes niveles de actividad en la Convención¹³.

2.1. La negociación sobre mitigación y las posiciones de A-B-U

La agenda de mitigación, una de las más emblemáticas a nivel político, se concentró en tres aspectos técnicos sobre las contribuciones nacionales o NDCs: características, información a proveer para facilitar la transparencia, claridad y comprensión, y la contabilidad de los esfuerzos. Detrás de los tecnicismos, lo que encontramos es una ardua puja política por quién debería reducir más sus emisiones, cómo y cuándo, evitando el efecto del *free rider*, aunque manteniendo la determinación nacional, y encontrando modos de agregar o sumar los esfuerzos para que la temperatura no traspase el umbral de incremento de 2°C que establece el Acuerdo de París.

El grupo A-B-U realizó dos *submissions* sobre este tema, en mayo y en septiembre de 2017. Cabe notar que, así como Brasil representó a los tres países en este punto de agenda, fue el que marcó el camino respecto al contenido de la posición. En primer lugar, porque es el país con mayores emisiones a nivel regional y, tal como dijimos previamente, esto genera que sus intereses defensivos de negociación sean más potentes que los de sus socios (entiende que tiene más para perder). En segundo lugar, porque Brasil tiene una larga trayectoria de trabajo sobre mitigación en la Convención tanto a nivel técnico como político. Incluso, presentó una *submission* en octubre de 2016, previo a la cooperación de A-B-U en este tema, donde algunas de las posiciones que luego fueron del grupo, fueron primero brasileñas¹⁴.

La posición de A-B-U en mitigación estuvo concentrada en sostener que los países debían sostener su margen de maniobra al determinar las metas de sus contribuciones o NDCs, dada la naturaleza del Acuerdo de París (Bueno, 2017)¹⁵. No sólo esto, sino

12- Uruguay no había participado en ninguna alianza por fuera del G77 mas China antes de A-B-U. Brasil ha venido participando en BASIC, junto con China, India y Sudáfrica, que es más una alianza de alta cooperación política. BASIC no negocia puntos de la agenda. Brasil tradicionalmente había preferido negociar en solitario los temas técnicos. Argentina, había participado desde 2012 en *Like Minded Developing Countries*.

13- Uruguay fue un actor que casi pasó inadvertido hasta 2014-2015. La búsqueda de mayor rol en la Convención se produjo como producto de la profunda transformación nacional en términos energéticos y la creación del Sistema Climático. Argentina ha tenido una posición oscilante con momentos de mayor o menor participación (Bueno, 2017a; 2017b; 2018) y Brasil tiene una tradición de propuestas técnicas y políticas en su labor en la CMNUCC (Johnson, 2001; Cole, Liverman, 2011; Carvalho, 2012; Hochstetler y Viola, 2012; Viola, 1997, 2004; Kasa, 2013; Vieira, 2013; Voigt y Ferreira, 2016).

14- La *submission* de 2016 presentada por Brasil consta en <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2016/apa/eng/inf01.pdf>.

15- Los tipos de metas pueden dividirse en absolutas -respecto a un período o año- o relativas. Las relativas pueden ser respecto a un año base, respecto a un ciertos escenario BAU o *business as usual* de emisiones (como Argentina en su INDC), de intensidad por unidad de producto (como la de Uruguay respecto a su PBI buscando el desacople de emisiones), o por reducciones en la intensidad como porcentaje de reducción de emisiones por unidad de producto (Taibi y Konrad, 2018).

que la autonomía debía sostenerse en las denominadas características o *features*, que el grupo interpretaba ya estaban claramente definidas en el Acuerdo y no requerían mayor detalle. Más bien, el grupo veía el valor de avanzar las deliberaciones relativas a la información a proveer por los países en sus contribuciones para ayudar a la transparencia de la acción climática internacional. Con lo cual, las negociaciones debían centrarse en el cómo y no en el qué¹⁶. Es por esto que la guía a elaborar debía focalizarse en lograr indicadores para hacer más trazable y agregable los esfuerzos, respetando la diversidad de tipos de meta y la diferente responsabilidad entre países desarrollados y en desarrollo.

Es comprensible que una potencia media como Brasil, presionado para fortalecer sus esfuerzos de mitigación y preocupado por sostener sus márgenes de maniobra, buscara liderar la negociación por A-B-U y que sus mayores intereses estén protegidos en la posición compartida.

Un último aspecto notable de la posición del grupo, fuertemente compartida por Brasil y por Uruguay y acompañada por Argentina, fue el debate sobre las métricas comunes para medir los distintos gases de efecto invernadero. Dos de los índices más comunes son el Potencial de Calentamiento Global (GWP, por sus siglas en inglés) y el Potencial de Temperatura Global (GTP, por sus siglas en inglés). A pesar de los muchos debates científicos que justifican la utilizan de uno u otro índice o métrica o la propuesta de usar ambos, en la Convención se reconoce que se trata de una discusión política. Es política en la medida que la elección del índice o métrica involucra una ponderación final de gases de efecto invernadero que puede ser sobre o infra valorada. De este modo, A-B-U sostenía que el índice GTP sobrevaloraba un gas como el metano presente en actividades como la ganadería.

Por tal motivo, A-B-U afirmaba que, dado que la ciencia establece que existen incertidumbres en todas las métricas y depende de qué se quiera medir, cada Parte debía definir la métrica a emplear mientras cumpliera con las condiciones de estar entre las recomendadas por el IPCC y/o acordada en la Convención.

2.2. La comunicación de adaptación

Cabe mencionar que la cooperación argentino-uruguaya en adaptación se remonta a 2015, cuando Argentina no solo formaba parte del grupo de negociación *Like Minded Developing Countries* (LMDC, por sus siglas en inglés) sino que lideraba dicho grupo

16- Esto significa evitar el debate sobre el tipo de meta de cada país y la ambición que cada uno había mostrado en su contribución y debatir las guías técnicas sobre qué información respaldatoria se requería para que los esfuerzos fueran comprobables, equiparables y adicionales.

en adaptación¹⁷. Por su parte, Uruguay no integraba ningún grupo más allá del G77 más China, pero su gran interés en este tema de la agenda lo llevó a tener una voz reconocida a pesar de esta en solitario al interior del G77.

Los antecedentes de la cooperación argentino-uruguaya en este tema allanaron el camino para que las dos primeras *submissions* de A-B-U¹⁸ fueran sobre adaptación. Es de reconocer que Brasil osciló entre el acompañamiento a los socios, con bajo interés, y la posición defensiva en momentos donde consideró que alguna posición podía perjudicar sus políticas nacionales. En este sentido, Brasil tradicionalmente asumió que la adaptación era más una cuestión de política doméstica.

Un aspecto notable de la cooperación en adaptación tiene que ver con cómo Argentina y Uruguay diseñaron la estrategia de A-B-U pensando en cómo lograr una posición común en el G77 más China. Esto resulta de reconocer que este es uno de los temas en los que el G77 tiene tradicionalmente posición común, junto con financiamiento. En tal sentido, cabe notar que Argentina retuvo el liderazgo del G77 en adaptación y Uruguay de A-B-U en el mismo tema.

La búsqueda de resguardar posiciones en el G77 tiene que ver, primero, con reconocer que cuando el grupo que reúne a casi todos los países en desarrollo (134 países) logra una posición común, la negociación adquiere características triangulares con la Unión Europea y con los países del *Umbrella Group*¹⁹, favoreciendo la potencia de la posición de los países en desarrollo. Y, segundo, se vincula con saber que ha sido el G77 quien posicionó a la adaptación en la agenda climática multilateral con oposición de los países desarrollados. Esto no solo aporta tradición sino legitimidad al proceso de construir una posición común (Bueno, Siegele, 2020).

La comunicación de adaptación fue establecida en los artículos 7.10 y 7.11 del Acuerdo de París. Algunos aspectos clave de la posición común del G77 fueron: 1. la importancia de lograr financiamiento adicional para la comunicación de adaptación y las acciones que de ella se desprendan; 2. la flexibilidad de poder presentarla con otros documentos de la Convención de modo de evitar generar cargas adicionales para los países en desarrollo; 3. que la comunicación pueda ayudar a la mayor visibilidad política de la adaptación como tema de la agenda climática; 4. que refuerce la presencia

17- Argentina salió del grupo LMDC en mayo de 2016 bajo el gobierno de Mauricio Macri.

18- Las *submissions* de ABU en adaptación constan en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/209_280_131197072143429946-APA%20agenda%20item%204%20Arg%20Br%20Uru.pdf y https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/597_322_131383847218347778-AR-BR-UY%20adaptation%20communication.pdf. Ambos casos aluden a la comunicación de adaptación, siendo que el grupo también presentó en febrero de 2017 sobre los Mandatos de París al AC y LEG https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/693_287_131305064783595486-Submission%20ABU%20-%20AC%20Mandates.pdf

19- *Umbrella Group* o Grupo del Paraguas es una alianza formal en la CMNUCC formada por Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, Japón, Rusia y Ucrania, entre otros países. Si bien han tenido idas y vueltas que generaron que no siempre se reconozcan a sí mismos como grupo, informalmente negocian en conjunto.

de la adaptación en el balance mundial a realizarse cada 5 años; 5. que la información a incluir sea posible de reunir para países en desarrollo, entre otras.

Algunos ejemplos de la información que los países en desarrollo podían apoyar fuera incluida en la comunicación sin que signifique excesivas cargas adicionales son: circunstancias nacionales, arreglos institucionales y marcos jurídicos nacionales; efectos, riesgos y vulnerabilidades; prioridades, estrategias, políticas, planes, objetivos y medidas nacionales en adaptación y necesidades de apoyo para la implementación de los países en desarrollo²⁰.

Por otra parte, las mayores diferencias en el G77 estaban dadas por tres aspectos: 1. el nivel de detalle y rigurosidad de la guía de la comunicación como documento y la relación con otras guías de otros documentos que se presentan en la Convención; 2. la vinculación con los co-beneficios de mitigación²¹ y 3. la temporalidad de la información a incluir, esto es, si la información sería sobre las acciones de adaptación realizadas (pasado) o sería un documento sobre necesidades futuras. Para A-B-U, era clave que la guía fuera lo más amplia y no detallada posible, que diera margen al Estado a elegir el documento con el cual presentarla y su formato, no creando cargas adicionales de reporte. Fue innegable, aunque pasible de solución al interior de A-B-U, la tensión entre la intención de Brasil de usar exclusivamente las guías existentes y la búsqueda de Argentina y Uruguay de lograr una guía nueva de las comunicaciones de adaptación que, sin generar cargas excesivas, pusiera en valor a la adaptación en la Convención e implementara el Acuerdo de París.

Cabe notar que en el período se debatieron otros dos puntos de agenda sobre adaptación, uno de ellos relativo al registro de las comunicaciones de adaptación (artículo 7.12 del Acuerdo de París). A-B-U no buscó tener un rol en la mesa de negociación como símbolo de que entendía el debate como estrictamente técnico. Es decir, un sitio web donde se cargaran los documentos de modo de hacerlos visibles y accesibles.

El último punto fueron los denominados Mandatos de París al Comité de Adaptación y al Grupo de Expertos de los Países menos desarrollados²² que referían a: modalidades para el reconocimiento de esfuerzos de adaptación de los países en desarrollo; revisión del trabajo de los arreglos institucionales vinculados con adaptación bajo la Convención; metodologías para evaluar las necesidades de los países en desarrollo;

20- Mayor nivel de detalle sobre los tres aspectos que integran las negociaciones de adaptación de 2016 a 2018 constan en Bueno et. al., 2019^a y en Lorenzo, 2020 en Bueno, Siegele.

21- Los países del Grupo Árabe se mostraron muy fuertes en su posición de que se reconozcan los co-beneficios de mitigación de sus acciones de adaptación. Esto se vincula a que la NDC de países como Arabia Saudita tienen escasos compromisos de mitigación y diversas acciones de adaptación que argumentan tienen co-beneficios de mitigación.

22- El Comité de Adaptación y el Grupo de Expertos de los Países menos desarrollados son órganos constitutivos de la Convención cuya composición es de expertos independientes, pero a presentación de las Partes. Los mandatos de los órganos fueron decididos por las Conferencias de las Partes (COP) de la Convención y sus actividades responden tanto a las que establece anualmente la COP para éstos, como las que los mismos órganos deciden desarrollar.

desarrollo de metodologías para facilitar la movilización de apoyo de adaptación para países en desarrollo y para revisar la adecuación y efectividad de la adaptación y del apoyo en el contexto del balance mundial como proceso colectivo.

Exceptuando el mandato institucional, el resto fueron contenciosos. Las recomendaciones provistas por el Comité de Adaptación y el Grupo de Expertos de los Países menos desarrollados fueron, en algunos casos, escasamente apoyadas por el G77 que las consideró insuficientes y desbalanceadas. A-B-U jugó un rol relevante para apuntalar dicha posición y proveer artículos adicionales para nutrir las recomendaciones en aspectos como apoyo financiero. El grupo buscaba no rechazar las recomendaciones directamente, sino usarlas como base ampliamente y modificando lo que fuera necesario.

Con lo cual, el interés prioritario de A-B-U en adaptación fue sostener al G77, proveyendo soluciones lo más innovadoras posibles para unir al grupo y cuando el grupo no pudo tener una posición común, tratar de trabajar sobre los puentes ya construidos y las soluciones que se sabía eran posibles de aceptar para otros subgrupos (políticos y regionales).

2.3. Transparencia de la acción y del apoyo

Brasil sostuvo el liderazgo de la posición en transparencia por el grupo A-B-U, en gran medida porque estaba en profunda relación con la agenda de mitigación y cómo se reportan las acciones para reducir emisiones. A su vez, como había sucedido en el caso de adaptación para Argentina y Uruguay, los negociadores brasileños de transparencia habían negociado el Acuerdo de París y sus especificidades en este tema.

A-B-U presentó dos *submissions* sobre este tema, en mayo y en septiembre de 2017, atendiendo a la invitación oficial²³. Uno de los aspectos nodales de la posición fue que las modalidades, programas y guías que se estaban elaborando debían ser comunes para todos los países con flexibilidad para los países en desarrollo según sus capacidades, como afirma el artículo 13, pero que el modo de identificar esas capacidades y las necesidades viene de los propios países. De este modo, se evitarían largas discusiones conceptuales respecto a cómo calificar la capacidad y las necesidades. A su vez, debía tenerse en cuenta que esas capacidades dependían del acceso a apoyo financiero y

23- Las *submissions* de ABU en transparencia constan en http://www4.unfccc.int/Submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/525_323_1313246482552_1982-Bra%20Arg%20Uy%20-%20Submission-Art13%20Transparency%20Framework%20FINAL.pdf y https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/73_358_131526313158654238-Transparency%20Framework%20Submission-%20%20Argentina,%20Brazil%20and%20Uruguay_%20ITEM%205.pdf

de la posibilidad de acceder y construir información, etc. Cabe mencionar que la flexibilidad y respetar la naturaleza de determinación nacional y autonomía fue la línea de A-B-U en todos los temas de la agenda de negociación.

Además, el grupo asumió que la flexibilidad para los países en desarrollo debía radicar en el alcance y nivel de detalle de la revisión y del reporte y en la frecuencia de presentación, entre otras. Es por eso que se proponía un formato de guía donde los países en desarrollo podrían optar por incluir o no cierta información.

Otro aspecto significativo de la posición fue lograr paridad en el reporte de la acción y del apoyo, reconociendo los distintos puntos de partida entre los países desarrollados y en desarrollo en esta materia (experiencia de reporte y recursos para hacerlo). Con lo cual, los países desarrollados deberían reportar sobre ciertos aspectos obligatorios bajo el acuerdo, como sus acciones de mitigación y la provisión de financiamiento, mientras que los países en desarrollo podrían tener mayor margen en función de sus capacidades.

Tanto Argentina como Uruguay participaron activamente junto con Brasil en los debates dado que el reporte es un aspecto transversal a todos los temas de la agenda y se transformó en una de las principales disputas, junto con mitigación entre Estados Unidos, China y Unión Europea en este esquema tripartito de fuerzas consolidado en París (Bueno, 2017a).

2.4. Balance Mundial

Un componente novedoso del Acuerdo de París fue el Balance Mundial o *Global Stocktake*. Originalmente, se trató de una idea europea para garantizar un ciclo de ambición y progreso de las acciones. El Balance se caracteriza por incluir todos los elementos del Acuerdo de París (mitigación, adaptación, financiamiento, tecnología, construcción de capacidades, transparencia y pérdidas y daños), tal como figura en el artículo 14, lo cual fue una importante batalla ganada por los países en desarrollo. Se trata de una evaluación colectiva cinco años, a partir de 2023, para revisar si se está cumpliendo el propósito del Acuerdo y las metas allí incluidas.

Tal como afirma Zazzarini (en Bueno et.al., 2019: 59) “a pesar de la variedad de las intervenciones y la diversidad de propuestas, resultantes de la pluralidad de países y grupos que forman parte del Acuerdo de París, se observó una convergencia hacia algunos puntos básicos y centrales del Balance Mundial. En tal sentido se evidencia: su importancia para el fortalecimiento del Acuerdo y de la acción climática global, el rol del IPCC como el sustento científico de todo el proceso, la visión integradora y participativa del proceso en sí mismo, y la flexibilidad de la estructura en función del logro de los objetivos del Acuerdo, es decir su eficiencia”.

En este punto de la agenda, Brasil también tomó la iniciativa y el liderazgo en la coordinación y representación de la posición de A-B-U. El grupo preparó dos *submissions* en 2017²⁴. Este tema, al igual que transparencia, era transversal a todos los temas y ese fue un motivo para mayor coordinación de todos los equipos técnicos de A-B-U.

El debate aquí estuvo dado por dos aspectos: las fuentes y las modalidades del Balance Mundial. En cuanto a las fuentes, la mayoría de las Partes coincidieron en las que ya habían sido adoptadas en 2015 (párrafo 99 de la Decisión 1/CP.21): los informes donde se agregan los esfuerzos de los países incluidos en sus contribuciones nacionales o NDCs; las comunicaciones de adaptación y otros documentos en la materia; el apoyo provisto por los países desarrollados; los informes más recientes del IPCC y los informes de órganos subsidiarios de la Convención. A-B-U manifestó su conformidad con las mismas evidenciando que la información científica del IPCC era la fuente clave, junto con la información provista por las Partes. También expresó que otra fuente podía provenir de los informes provenientes del Marco de Transparencia, tanto de acción como de apoyo y los informes del Comité de Implementación y Cumplimiento del artículo 15. Sin embargo, cualquier otro documento de organizaciones de Naciones Unidas u otras agencias debían ser previamente acordadas.

En cuanto al alcance, las *submissions* de A-B-U coincidieron en que no sólo se trataba de todos los elementos, es decir: mitigación, adaptación y medios de implementación, sino de la equidad y el mejor conocimiento científico disponible.

Finalmente, en cuanto a las modalidades, al igual que otros grupos, A-B-U apoyó dos fases, una política y una técnica, siendo el balance un proceso y no un evento específico. La fase técnica debía proveer los insumos para el debate en el alto nivel político y el fortalecimiento de la ambición. En cuanto al resultado del proceso, podría tener la forma de reportes de síntesis por cada elemento, de modo de evaluar el progreso colectivo y las metas globales.

Algunos aspectos adicionales resaltados en las *submissions* de A-B-U son: 1. la importancia de que el Balance Mundial realmente tenga una relación directa con el cumplimiento del propósito del Acuerdo; 2. que la información que presenten las Partes debe aportar claridad, transparencia y comprensión de sus acciones y esfuerzos; 3. la necesidad de fijar lapsos de tiempo comunes²⁵ para las contribuciones nacionales; 4. que el Balance Mundial debe ser el momento para el reconocimiento de los esfuer-

24- Las *submissions* de A-B-U respecto al balance mundial constan en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/525_324_131386646180088614-Submission%20GST%20ARG%20BR%20UY%20.pdf y https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/73_359_131524031616719460-Global%20Stocktake%20Submission%20FINAL.pdf

25- *Common timeframes* fue un punto muy fuerte de la posición brasileña en la COP22 que valió la extensión del fin de la conferencia por varias horas. Su interés radica especialmente en sentar las bases para los mecanismos de mercado bajo el artículo 6, para lo cual se requieren plazos asimilables. Par ampliar sobre la discusión y opciones en el debate de cambio climático sobre los lapsos comunes ver Dagnet, Cogswell, 2019.

zos de adaptación de los países en desarrollo (artículo 7.14 del Acuerdo de París), así como el fortalecimiento de la acción de adaptación, la revisión de la adecuación y efectividad del financiamiento de adaptación de acuerdo a las necesidades de los países en desarrollo, y la revisión del progreso en el cumplimiento de la Meta Global de Adaptación.

2.5. Mecanismo de implementación y cumplimiento

Existe una vasta bibliografía sobre el rol de los mecanismos de cumplimiento en acuerdos internacionales de distinta naturaleza, en la medida que la teoría institucionalista liberal ha comprendido que estos mecanismos son el mejor modo de prevenir el efecto del *free rider* y garantizar el cumplimiento de todas las Partes de lo acordado. Sin embargo, la naturaleza de los compromisos acordados determina la existencia y tipología de reglas de cumplimiento que pueden incluirse. La particular naturaleza *bottom-up* o de abajo hacia arriba del Acuerdo de París ha significado que si bien se incorpora un mecanismo de cumplimiento, el mayor foco está puesto en la función de implementación y se trata de un espacio no punitivo²⁶. Con lo cual, difícilmente podía negociarse un Comité concentrado en el cumplimiento de las contribuciones y los compromisos de las Partes sujeto a sanciones, difiriendo de la propia lógica del Acuerdo al cual sirve.

En cuanto al rol desempeñado por el grupo bajo estudio, Argentina tomó el liderazgo en la representación de A-B-U respecto al Mecanismo establecido en el artículo 15 del Acuerdo. De cualquier modo, no puede apuntarse que esta haya sido un interés prioritario del país, sino una necesidad del grupo que Argentina cubrió para salvaguardar la naturaleza del Acuerdo, tal como se explicitó en el párrafo precedente.

También en este punto, A-B-U presentó dos *submissions* sobre las modalidades y procedimientos para la operación efectiva del Comité, facilitando la implementación y promoviendo el cumplimiento²⁷ que son las dos funciones del Comité.

Entre las principales posiciones esbozadas en las *submissions* se encuentra que las modalidades y procedimientos del Comité debían contenerse en un único documento lo más detallado posible, para evitar interpretaciones diferentes de las Partes. Otro

26- Se sugiere revisar el apartado sobre el artículo 15 de Almag (en Bueno et.al., 2019a) en el que, no solo, realiza una revisión de la literatura en esta materia, sino que también estudia las posiciones de los diferentes grupos negociadores a través de sus *submissions* de 2016 a 2018.

27- Las *submissions* de ABU sobre el artículo 15 constan en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/243_325_131386661813572828-Argentina,%20Brazil,%20Uruguay-%20APA%20Item%207.pdf y https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/243_360_131509105259299977-Argentina,%20Brazil%20and%20Uruguay%20-%20APA%20Agenda%20Item%207.pdf

aspecto mencionado es que existe una estrecha relación entre los informes que se presentan bajo el punto de transparencia de la acción y del apoyo que responden a las acciones de los países, y la evaluación del progreso colectivo de los esfuerzos a través del balance mundial. En tal sentido, la labor del Comité debía ser facilitar y promover cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo, tanto a nivel de los países o Partes como de los aspectos colectivos. En vez de promover sanciones, el Comité debía trabajar con cada Parte para facilitar la implementación de sus propias metas, identificar barreras y promover mejoras.

En cuanto a la naturaleza del Comité, la posición de A-B-U se concentró en sostener un trabajo fundado en la opinión de los expertos, facilitativo, transparente y no punitivo, de acuerdo a las capacidades y circunstancias de las Partes.

Otro elemento fue la composición del Comité que, también, está definida en el Acuerdo, en tanto se afirma que estará conformado por 12 expertos de reconocida competencia científica y técnica o legal, a ser elegidos por la Conferencia de las Partes del Acuerdo de París, como órgano supremo de decisión, bajo un criterio de representación geográfica equitativa, tal como sucede con otros órganos y comités de la Convención.

Si bien el alcance del trabajo del Comité se supone ya reconocido en el Acuerdo de París, A-B-U fue uno de los grupos insistentes en que todos los elementos del Acuerdo de París (mitigación, adaptación y medios de implementación, entre otros) debían estar alcanzadas por las dos funciones.

A la hora de analizar el cumplimiento, debía tenerse en cuenta que las capacidades de los países en desarrollo para generar mayor acción climática están dadas por su posibilidad de acceder a asistencia técnica, financiera, tecnológica, etc. Con lo cual, el Comité por consenso y a la luz de la información recogida a través de los informes de transparencia presentados por los países, podía iniciar una acción que la Parte podía responder.

El debate interno en A-B-U sobre este punto de la agenda climática no fue muy conflictivo más allá del rol de los mecanismos de mercado en el cumplimiento de las metas, dado que -como dijimos- A-B-U no tiene una posición común respecto al tema mercados. Tampoco lo fue la negociación en sí misma, que fue de naturaleza eminentemente jurídica.

2.6. Negociaciones sobre financiamiento climático: Fondo de Adaptación

Si bien las cuestiones financieras no fueron incluidas originalmente en la agenda de implementación del Acuerdo de París para las negociaciones 2016-2018²⁸, la reticencia de los países desarrollados a debatir financiamiento no pudo sostenerse en el tiempo.

Asimismo, hubo diversos aspectos de la agenda financiera que fueron cubiertos por los órganos subsidiarios de la Convención, como las guías a los Fondos: el Fondo Verde del Clima (GCF, por sus siglas en inglés) y el Fondo para el Medio Ambiente Global (GEF, por sus siglas en inglés). Además de estos aspectos, hay que considerar la implementación de los artículos 9.5 y 9.7 del Acuerdo sobre el compromiso de los países desarrollados de comunicar bienalmente información sobre el apoyo financiero provisto y a proveer a los países en desarrollo, así como la meta global de financiamiento de los países desarrollados más allá de 2020. Entre los temas de financiamiento climático, vamos a otorgar algún nivel mayor de detalle sobre uno concretamente, como es el Fondo de Adaptación. Esto se hace por una cuestión de espacio, aunque se sugiere el trabajo de Guersi (en Bueno et.al., 2019) para comprender toda la negociación y resultados sobre el Mecanismo Financiero de 2016 a 2018.

El Fondo de Adaptación fue establecido en el año 2001, en la Conferencia de Marrakech (COP7), con el objeto de financiar proyectos y programas de adaptación concretos en países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático. El Fondo fue pensado como un mecanismo innovador de financiamiento en la medida que se planteó como fuente principal de ingresos a los provenientes de los proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) del Protocolo de Kioto. De cualquier modo, las dificultades que experimentó el MDL en sí mismo, generaron un bajo nivel de predictibilidad de los fondos. De este modo, el Fondo se sostuvo, hasta el momento, con el aporte voluntario de países y regiones europeas. No hay que olvidar que se trata de un fondo para financiar proyectos de escala pequeña en comunidades, con acceso directo a los fondos por parte de los países. Su poder transformador ha sido relevado en diversos informes y revisiones del Fondo, lo que le ha valido una férrea defensa por parte de los países en desarrollo.

A pesar del éxito del Fondo y su reconocimiento, en París jurídicamente no se hizo el traspaso del Protocolo de Kioto al Acuerdo de París. Si bien algunos grupos de negociación como el africano sostenían que el Fondo *ipso facto* servía al Acuerdo, otros

28- Estas negociaciones aluden a la agenda del Grupo de Trabajo Ad Hoc del Acuerdo de París (APA, por sus siglas en inglés) fijada en mayo de 2016. Sin embargo, APA no fue el único grupo donde se debatió la implementación del Acuerdo de París, sino que los diferentes órganos permanentes de la Convención tuvieron tareas específicas en el mismo período para avanzar las negociaciones que luego la Conferencia de las Partes pudiera adoptar todas juntas a fin de 2018 en Katowice, Polonia (COP24).

-como la Unión Europea- entendían que esto no era así²⁹. Hubo distintas hipótesis de por qué en París no se hizo el traslado directo del Fondo o se dijo que cumplía funciones en ambos instrumentos jurídicos (Bueno, 2019b).

Argentina tomó el liderazgo en A-B-U en lo relativo a este punto de la agenda, como del resto de los items de financiamiento. El motivo reside en, al menos, tres aspectos: 1. Argentina tiene tres proyectos radicados en el Fondo y comprende sus experiencias como altamente positivas en términos de proceso y resultados; 2. el país valora positivamente el acceso directo a los fondos evitando la burocracia y procesos propios de las organizaciones que suelen gestionar créditos y donaciones con mayores dimensiones, como sucede en el Fondo Verde del Clima; la gestión argentina desde 2015 estuvo dispuesta a incrementar su compromiso climático internacional en términos de mitigación y adaptación pero no abandonó la centralidad de acceder a financiamiento como modo de potenciar su capacidad, como resulta de la parte condicional de su contribución o NDC. Un dato más es que una autoridad del gobierno argentino durante el plazo analizado había ocupado el rol de gerente del Fondo. Esto le dio a la delegación un plus respecto al funcionamiento del mismo, así como un mayor interés en su continuidad y valor. Como si fuera poco, se le ofreció a Argentina officiar como facilitadora de las negociaciones en este punto de la agenda, reconociendo que era un actor importante en esta negociación³⁰.

El grupo A-B-U presentó una *submission* sobre el Fondo de Adaptación³¹. Los temas que se negociaban tenían que ver con: la gobernanza y los arreglos institucionales, así como las salvaguardas y modalidades operativas del Fondo. En tal sentido, A-B-U afirmó que el Fondo ya estaba operativamente sirviendo al Acuerdo en la medida que contribuía a operacionalizar sus provisiones y que, respecto a la monetización de activos vinculados a los nuevos mecanismos de mercado del Acuerdo de París, una vez que estos fueran negociados y cerrados, el Fondo sería el vehículo natural para derivar una porción de los ingresos, como había sucedido con el MDL del Protocolo de Kioto. Sin embargo, el hecho de que no pudieran cerrarse las negociaciones por los mecanismo de mercado, no debía obstaculizar que el Fondo de Adaptación formalmente sirviera al propósito del Acuerdo de París.

En cuanto a la gobernanza, uno de los temas más debatidos fue la composición de la Junta dado que, a diferencia de otros órganos bajo la Convención, los países en desarrollo recipiendarios de los fondos tenían una abierta mayoría, siendo los donantes minoría. Esta era una situación que los donantes querían modificar y que A-B-U

29- Hay que reconocer que el interés de la Unión Europea por tener un instrumento concreto que desprenda al Fondo de Adaptación del Protocolo de Kioto formaba parte de su interés de que el Protocolo de Kioto efectivamente deje de existir como instrumento de implementación de la Convención.

30- Cabe mencionar que la autora del capítulo fue la facilitadora de estas negociaciones representando a Argentina.

31- La *submission* de A-B-U sobre el Fondo de Adaptación consta en https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/243_308_131382896284701553-Argentina%20Brazil%20Uruguay%20-Adaptation%20Fund.pdf

comprendió que era negociable aunque no fuera deseable la modificación. En esto, el grupo tuvo la fuerte oposición de otros grupos de países en desarrollo, como el Grupo Africano o *Like Minded Developing Countries*, entre otros, que no estaban dispuestos a debatir el cambio en la membresía de la Junta.

Otro aspecto de vital importancia de la gobernanza alude a la autoridad bajo la cual se encuentra la Junta, así como de quién obtiene guía. El Fondo se encontraba bajo la autoridad del Protocolo de Kioto y hubo distintas perspectivas respecto a si debía servir directamente al Acuerdo de París o a ambos, ya sea por un tiempo o definitivamente. Si bien esto parece procedimental, es altamente político. Primero, por la posibilidad de seguir obteniendo beneficios económicos de los mecanismos de mercado de Kioto y comenzar a hacerlo de los nuevos mecanismos de París, cuando estén operativos. El otro asunto era utilizar este acto como un modo más de consumir el destino final del Protocolo de Kioto donde los países desarrollados tienen compromisos obligatorios de reducción de emisiones de modo exclusivo. El Protocolo de Kioto supone una era de las negociaciones climáticas donde las responsabilidades diferenciadas de los países desarrollados fueron tomadas de modo estricto. Esto significa que en Kioto solo los países desarrollados tenían obligaciones climáticas. El Acuerdo de París supone una nueva arquitectura donde todos los países, aún con diferentes responsabilidades, deben hacer su aporte. Con lo cual, existe un profundo interés de los países desarrollados en eliminar el rastro del Protocolo de Kioto y lo que significó para sus países como reconocimiento de sus responsabilidades por el cambio climático.

En este punto, A-B-U tuvo una posición similar a la del Environmental Integrity Group (EIG)³² que planteaba una transición de la autoridad y guía de Kioto a París por un tiempo definido, de modo que el Fondo pudiera seguir recibiendo los beneficios económicos del MDL. Otras posiciones como la del Grupo Africano no veía la necesidad de realizar tal transición puesto que ya estaba sirviendo a ambos acuerdos, siendo que la Unión Europea proponía que en un momento específico pasara de servir a Kioto para servir a París exclusivamente.

En cuanto a las salvaguardas para A-B-U no requerían inmediatas transformaciones, en la medida que la política social y ambiental del Fondo constaba de 2013 y había sido bien catalogada en las evaluaciones y revisiones de la Convención. Misma circunstancia era aplicable a las modalidades operativas, en cuanto el sistema de otorgamiento de recursos y el ciclo revisión de los proyectos se habían considerado eficientes. No obstante, algo que recurrentemente figuraba en las evaluaciones y revisiones era el problema de la continuidad y sostenibilidad de los recursos. Esto requería una solución de largo plazo en el contexto del Acuerdo de París

32- EIG está conformado por Suiza, México, Mónaco, Luxemburgo y República de Corea.

Al mismo tiempo, A-B-U sostenía que era importante eliminar el tope de proyectos por país, en la medida que algunos de sus miembros, como Argentina, habían alcanzado dicho tope.

La posición general del grupo respecto al Fondo fue de profundo apoyo, buscando su continuidad, la sostenibilidad de los recursos, poniendo en valor su rol específico y transformador en el nicho de proyectos de adaptación de pequeña escala.

3. Resultados alcanzados por el grupo en Katowice y balance de la alianza A-B-U

En la Conferencia realizada en Katowice, Polonia en 2018 se cerró el Plan de Trabajo del Grupo Ad Hoc del Acuerdo de París como había sido acordado, restando por concluir muy pocos aspectos de la agenda, como la cuestión de los mercados, que al día de hoy sigue abierta, y la nueva meta global de financiamiento de los países desarrollados luego de 2020.

La alianza A-B-U no tuvo grandes reveses en sus posiciones en los distintos puntos de la agenda donde fijó posiciones comunes. Si bien una negociación implica ganar y perder -o al menos flexibilizar- cosas, ninguna posición sensible ni propuesta estructural de A-B-U perdió en la compulsión final de Katowice, con la excepción de las métricas comunes, donde la Unión Europea bloqueó la posibilidad de avanzar hacia un sistema de más de una métrica. Otros puntos de la negociación de mitigación cumplieron con las expectativas de A-B-U en la medida que no se adicionaron nuevas características al debate sobre la presentación de contribuciones nacionales, sino que se reconoció que ya estaban establecidas en gran parte en el propio Acuerdo de París. Sin embargo, las guías tuvieron algún nivel de detalle mayor del esperado respecto a temas como puntos de referencia, líneas de base, así como respecto a la planificación que debe informarse sobre procesos de participación pública.

En adaptación, tanto donde A-B-U negoció con el G77 como en solitario, porque el G77 no pudo sostener una posición común, los resultados acompañaron las posiciones asumidas sin reveses. La orientación de la comunicación de adaptación (Decisión 9/CMA.1) no es demasiado exhaustiva, es flexible a las necesidades de los países en desarrollo y a las posiciones planteadas. Además, el propósito de la comunicación de adaptación promueve la mayor visibilidad política y su paridad con la mitigación, al tiempo que se mantiene flexible respecto a otras guías como fuera interés de A-B-U. El aspecto menos alcanzado es el financiamiento. Sin embargo, la poca ambición en este tema es transversal a toda la agenda climática y tiene que ver con los reveses en el apoyo de Estados Unidos con la gestión Trump, así como de otros miembros del Grupo Umbrella, y de algunos países de la Unión Europea.

Respecto a la transparencia, las propuestas de A-B-U también fueron resguardadas y se logró sostener y profundizar los diferentes puntos de partida y obligaciones de los países desarrollados y en desarrollo, a tono con la arquitectura del Acuerdo de París. Esto significa que, excluyendo las obligaciones de reporte de los países desarrollados en financiamiento y mitigación, no es que los países en desarrollo tienen otras guías u otros compromisos. Sino que se procura dar mayor flexibilidad para que éstos vayan sumando mayores componentes de reporte e información a medida que puedan hacerlo y obtener apoyo financiero y técnico desde la Convención para mejorar progresivamente. Esto permite construir sobre la base del reporte que las Partes vienen haciendo, con sus respectivas responsabilidades, sin caer en una *tabula rasa*³³.

En cuanto al Balance Mundial, las decisiones de Katowice promueven que se trate de un proceso de evaluación colectiva más que un evento específico contando con tres partes para que esto sea posible: recopilación y compilación de información, fase de evaluación técnica y fase política. Además, el Balance incluirá todos los elementos del Acuerdo de París y estará basado en la ciencia y la equidad. Posiblemente el debate sobre las fuentes de información y el peso de las mismas siga siendo un aspecto contencioso con vistas al inicio del proceso en 2021 hacia 2023.

Las reglas y modalidades del Comité para facilitar la implementación y promover el cumplimiento incluyen todos los elementos del Acuerdo. Tampoco hubo retrocesos respecto a la naturaleza no punitiva y facilitativa del mismo y se concentra, especialmente, en la implementación, buscando construir capacidades en los países en desarrollo. Como propuso A-B-U, se trata de único Comité con dos funciones, que procurará acercar a la Parte con los arreglos de apoyo bajo la Convención para asistirle en resolver sus problemas de implementación y cumplimiento. Será la misma Parte que lleve su caso, como también había propuesto el grupo.

El Fondo de Adaptación ya está sirviendo al Acuerdo de París formalmente y aún no se produjeron transformaciones profundas en su labor ni en la conformación de la Junta. Todas las posiciones nodales de A-B-U en el tema pudieron lograrse. Si bien la decisión de Polonia no supone un traspaso de Kioto a París, esta no era una preocupación de A-B-U sino más bien de la Unión Europea y de Estados Unidos que la alianza sudamericana no tenía problemas en ceder.

Con lo cual, la alianza fue exitosa en sus propuestas técnicas, evitando perderse en debates sobre la diferenciación entre países desarrollados y en desarrollo que usualmente bloquean las negociaciones, aunque respetando e implementando dicha dife-

33- Prosperó la propuesta brasileña de crear un informe bienal de transparencia que viene a reemplazar dos documentos pre-existentes que las Partes presentan a la Convención y que A-B-U decidió apoyar. A través de este informe, que todas las partes deben presentar, A-B-U propuso que los países en desarrollo pudieran decidir qué información comunicar con flexibilidad, de acuerdo a sus capacidades y circunstancias, siempre partiendo de una guía común.

renciación de modo pragmático. La oportunidad de la cooperación la dio la tradicional relación entre socios aunque se deberá seguir trabajando en las asimetrías, a la vez que la figura de Bolsonaro sigue siendo un riesgo de ruptura.

Conclusión

La COP24 celebrada en Polonia en 2018 fue un desafío por diversos motivos. Por un lado, se trató del cierre del primer período de implementación del Acuerdo de París y del Plan de Trabajo acordado en 2015, lo que implicó un conjunto de expectativas de la comunidad internacional puestas en alcanzar un avance sustantivo de la agenda climática. Por otro lado, constituyó un gran desafío la llegada de Jair Bolsonaro a la Presidencia de Brasil, quien había manifestado su intención de retirarse del Acuerdo y su negacionismo climático a tono con otros líderes del continente. Esto generó incertidumbres en las negociaciones climáticas, no sólo por el rol de Brasil en el proceso, sino por el presente y futuro de A-B-U como grupo negociador en la Convención.

Brasil es una de las 10 economías más grandes mundo, a pesar de sus reveses en materia de pobreza y vulnerabilidad social y económica. Es el primer emisor de América Latina y uno de los principales emisores globales, así como tiene el mayor territorio y población de la región. Es un país con una tradición de trabajo en política climática doméstica y externa. A su vez, ha sido un actor con intereses de negociación altamente definidos en las negociaciones climáticas: mitigación, mercados, agricultura y transparencia. El Balance Mundial se volvió relevante como modo de garantizar la vinculación entre las acciones de los países y el cumplimiento de las metas colectivas en la Convención. En estos temas asumió el liderazgo de A-B-U (mitigación, transparencia y Balance Mundial) o simplemente negoció en solitario, cuando no se pudo acordar en el grupo una posición común (agricultura y mercados).

Es notable que en los temas que Brasil representó al grupo, se movió relativamente poco de sus posiciones originales. Esto significa que no tuvo que ceder posiciones de negociaciones en mitigación o en transparencia a manos de Argentina o de Uruguay por cooperar en un grupo. Las excepciones, en este sentido, pueden referirse a las tensiones por la inclusión de la adaptación (transversalmente) en las agendas de transparencia y balance mundial, donde los socios presionaron más porque sus posiciones se vieran igualmente representadas y defendidas como posición A-B-U. Por su parte, Argentina y Uruguay no aceptaron posiciones contrarias a sus intereses solo para permanecer en el grupo, sino que los intereses estratégicos de Brasil en estos temas coincidieron con las posiciones de los socios, en algunos casos, y en otros, no colisionaban. En estos intereses estratégicos, la cooperación en el grupo amplificó la voz de Brasil y no le supuso pérdidas.

En otros temas de menor interés para Brasil y con posiciones defensivas, como la agenda específica de adaptación (comunicación de adaptación y su registro, entre otros), descansó en Uruguay y Argentina, ejerciendo presión exclusivamente en los momentos de mayor tensión. Esto sucedió cuando Brasil entendió que podía ponerse en juego la estabilidad de alguna de sus posiciones estratégicas.

En materia de financiamiento, tanto Uruguay como Brasil se beneficiaron de contar con los negociadores argentinos defendiendo posiciones por el grupo, al igual que en cuanto al mecanismo de cumplimiento e implementación. No se trata de temas de especialidad de los socios, aunque sí de gran interés puesto que el trabajo en la Convención se ha vuelto fuertemente endogámico y cada vez más temas tienen un derrame sobre otros. Con lo cual, la segmentación política de posiciones no funciona y se requiere alta especialidad y equipos de negociación con experiencia en y que cubran tema por tema, puesto que las reuniones se suceden en paralelo.

Por estos motivos estimamos que Brasil se benefició de tener el apoyo de un grupo en algunas de sus posiciones más sensibles y tuvo representación y hasta protagonismo en otras negociaciones en las que no hubiera prestado atención por sí mismo. Además, no debe menospreciarse el propio rol que ejercieron los líderes y negociadores pro-climáticos brasileños -algunos ya desplazados por Bolsonaro- que procuraron no perder el tradicional involucramiento positivo de Brasil con la llegada del nuevo presidente. También en este tenor, Brasil podía sofocar la creciente crítica interna y externa por las declaraciones de Bolsonaro con fuerte actividad en las negociaciones en todos los puntos de la agenda.

En cuanto a Argentina, tanto como Uruguay, tenían delegaciones muy pequeñas que no podían cubrir todos los puntos de la agenda. Esto permitió tener presencia -y nuevamente protagonismo- en temas donde no la habrían tenido. En este período, Argentina buscó recuperar protagonismo en las negociaciones climáticas como otrora tuvo, pero al no contar con los equipos suficientes, A-B-U fue una solución. Mientras que Uruguay comprendió que sus posibilidades de alcanzar liderazgo debían construirse en función de la robustez de su política doméstica, motivo por el cual se volcó al trabajo en adaptación, aunque no de modo exclusivo.

No hubo seguidismo de Argentina y Uruguay, cuyos equipos técnicos negociaron internamente todas las posiciones, pero el liderazgo de Brasil en algunos temas mencionados fue ineludible y allí es donde pesan los aspectos incluidos en la tabla 1 a modo de resumen y reflejados en el primer apartado como poder material, pero también en la tradición climática de Brasil en la Convención.

Por otra parte, tanto Argentina como Uruguay hicieron que Brasil cumpliera con sus promesas de no bloqueo y apoyo en puntos de agenda de su propio interés como adaptación, mecanismo de cumplimiento y financiamiento.

Ahora bien, en agricultura, donde otrora hubo fuertes puntos de contacto entre los tres países, las posiciones fueron muy distantes y la alianza no favoreció el acercamiento. En mercados, las diferencias entre Argentina y Brasil fueron irreconciliables.

Hemos dicho que A-B-U permitió incrementar el poder negociador de sus miembros, alcanzando resultados favorables notables de 2016 a 2018. Este incremento se vinculó a la complementariedad de intereses y puntos de partida muy distintos. Las diferencias de poder material y tradicionales climáticas de negociación no enturviaron la alianza ni su posibilidad de lograr resultados satisfactorios dado que cada socio tuvo diferentes cosas para ganar y perder en el proceso.

Tabla 1:
Indicadores para establecer
perfil climático A-B-U

	Argentina	Brasil	Uruguay
PBI per cápita 2018 - a)	USD 11.653	USD 8.921	USD 17.278
Población 2018 - b)	44.494.502	209.469.333	3.449.299
Pobreza 2018 - c)	32%	7.91%	8.1% ³⁶
Emisiones netas 2014 - d)	368,3 MtCO ₂ eq	1.358 GtCO ₂ eq	36.3MtCO ₂ eq
Emisiones per cápita 2014 - e)	10.57 Co ₂ eq	6.7 CO ₂ eq	6.7 CO ₂ eq
NDC componente mitigación - f)	<p>Meta incondicional: no exceder 483 MtCO₂eq 2030</p> <p>Meta condicional: no exceder 369 MtCO₂eq 2030</p> <p>Tipo: meta absoluta de limitación.</p>	<p>Reducir sus emisiones en 37% a niveles de 2005 para 2025 y 43% a 2030.</p> <p>Tipo: reducción absoluta respecto a un año base</p>	<p>Meta incondicional 2025/2030: reducir 24/27% CO₂, 57/62% CH₄ y 48/51% N₂O a niveles de 1990.</p> <p>Meta condicional 2025/2030: Reducir 29/31% CO₂; 59/63% CH₄ y 52/57% N₂O.</p> <p>Otros compromisos para la producción de alimentos y otros sectores económicos.</p> <p>Tipo: intensidad de emisiones por unidad de PBI</p>
Participación en la matriz global de emisiones 2014 - g)	0.75%/0-90%	2.30%/2.77%	0.07%/0.046%
Climate risk index score ³⁵ - h)	81.00 (83 de 180 países)	86 (89 de 180 países)	96.33 (102 de 180 países)
Mix energético, participación renovables 2017 - i)	1.9% de la generación de electricidad (2017), 4% (2018)	43.2% del balance energético y 80.4% de energía eléctrica	63% de la matriz primaria y 98% generación de electricidad ³⁷

35- El Climate risk index score se encuentra disponible en <https://germanwatch.org/en/cri>

36- <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/30913/Indigencia+y+pobreza+2018/f605ab36-693d-4975-a919-fe8d5646f409>

37- https://www.miem.qub.uy/sites/default/files/presentacion_ben2017_final.pdf

Datos CAIT en <https://www.climatewatchdata.org/>
Datos CAIT en <https://www.climatewatchdata.org/>
Datos nacionales: INDEC, IBGE, INE
Datos BURs en <https://unfccc.int/BURs>
Datos CAIT en <https://www.climatewatchdata.org/>
Datos del Registro Interino de NDCs en <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/Pages/Home.aspx>
Calculado en base a datos <http://cait.wri.org/>
Datos de <https://germanwatch.org/en/cr>
Datos BURs en <https://unfccc.int/BURs>

Bibliografía

- BETZOLD, C. (2010), “Borrowing power to influence international negotiations: AOSIS in the climate change regime, 1990–1997”, en *Politics*, London, Vol. 30, Nº 3, pp. 131-148.
- BETZOLD, C.; CASTRO, P.; WEILER, F. (2012), “AOSIS in the UNFCCC negotiations: from unity to fragmentation?”, en *Climate policy*, London, Vol. 12, Nº 5, pp. 591-613.
- BLAXEKJÆR, L. Ø.; NIELSEN, T. D. (2015), “Mapping the narrative positions of new political groups under the UNFCCC”, en *Climate Policy*, London, Vol. 15, Nº6, pp. 751-766.
- BUENO, M. (ed) ALMANG, M.; ELÍAS, G.; GONZALEZ, J.; GUERSI, A.; IEZZI, L.; ZAZZARINI S. (2019a), “El Acuerdo de París y su implementación. De Francia a Marruecos 2016-2018”, Documento de Trabajo Nº18, IRI, UNLP.
- BUENO, M. (2019b), “El Fondo de Adaptación”, en Informe COP24, Katowice 2018, Sustentabilidad sin fronteras.
- BUENO, M. (2018), “Cambio, identidades e intereses: Argentina en las negociaciones multilaterales de cambio climático 2015-2017”, en *Colombia Internacional*, Bogotá, Nº 96, pp. 115-145.
- BUENO, M. (2018), “Política Climática Exterior Argentina en el contexto del cambio ambiental global (1990-2015)”, en Günther, M.G. y Gutiérrez, R. A. (coords.) *La política del ambiente en América Latina: una aproximación desde el cambio ambiental global*, Universidad Autónoma Metropolitana, CLACSO, Mexico DF, 2017, pp. 37-70.
- BUENO, M.; YAMIN, P. (2017), “¿Poder material o poder social? Reflexiones sobre las negociaciones multilaterales y el poder climático de la Argentina (2003-2015)”, en *Revista Relaciones Internacionales*, La Plata, Nº53, pp. 65-87.
- BUENO, M. (2017), “El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre la arquitectura climática

internacional?”, en *Revista Relaciones Internacionales*, Madrid, Nº 33, pp. 75-95.

- BUENO, M.; PASCUAL, G. (2017), “International climate framework in the making: the role of the BASIC countries in the negotiations towards the Paris Agreement”, en *Janus Net*, e-journal of International Relations, Lisboa, Vol. 7, Nº 2, pp. 121-140.
- CARVALHO, F. (2012). “The Brazilian position on forests and climate change from 1997 to 2012: from veto to proposition”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Nº55, pp. 144-169.
- COLE, J. C. y LIVERMAN, D. M. (2011), “Brazil’s Clean Development Mechanism governance in the context of Brazil’s historical environment–development discourses”, en *Carbon Management*, Vol. 2, Nº 2, pp. 145-160.
- DAGNET, Y., COGSWELL, N. (2019). “Setting a Common Time Frame for NDCs.” Working Paper. Washington, DC: World Resources Institute. Disponible en www.wri.org/publication/common-time-frame.
- HOCHSTETLER, K.; VIOLA, E. (2012), “Brazil and the politics of climate change: beyond the global commons”, en *Environmental Politics*, Vol. 21, Nº 5, pp. 753-771.
- HOCHSTETLER, K.; MILKOREIT, M. (2014), “Emerging powers in the climate negotiations: shifting identity conceptions”, en *Political research quarterly*, Vol. 67, Nº 1, pp. 224-235.
- HOCHSTETLER, K. (2012), “The G-77, BASIC, and global climate governance: a new era in multilateral environmental negotiations”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 55, Nº SPE, pp. 53-69.
- IPCC (2018), “Informe especial sobre los impactos del calentamiento global por el incremento de 1.5°C a niveles pre-industriales y las vías de emisiones de gases de efecto invernadero asociadas, en el contexto de fortalecer la respuesta global a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sustentable y la erradicación de la pobreza”. Disponible en <https://www.ipcc.ch/sr15/>
- IPCC (2018). “Glosario del Grupo II”. Disponible en https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/AR5_WGII_glossary_ES.pdf
- JOHNSON, K. (2001), “Brazil and the politics of the climate change negotiations”, en *Journal of Environment & Development*, Vol. 10, Nº 2, pp. 178-206.
- KASA, S. (2013), “The second-image reversed and climate policy: how international influences helped changing Brazil’s positions on climate change”, en *Sustainability*, Vol. 5, Nº 3, pp. 1049-1066.
- KASA, S.; GULLBERG, A. T.; HEGGELUND, G. (2008), “The Group of 77 in the international climate negotiations: recent developments and future directions”, en *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 8, Nº 2, pp. 113-127.
- MAKINA, A. (2013), “Managing climate change: The Africa Group in multilateral environmental negotiations”, en *Journal of International Organizations Studies*, Vol. 4, Nº 1.
- OBERTHÜR, S. (2009), “The role of the EU in global environmental and climate governance” en

TELÓ, M. *The European Union and global governance*, New York, Routledge, pp. 192-209.

- QI, X. (2011), "The rise of BASIC in UN climate change negotiations", en *South African Journal of International Affairs*, Vol. 18, Nº 3, pp. 295-318.
- ROGER, C.; BELLIETHATHAN, S. (2016), "Africa in the global climate change negotiations", en *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 16, Nº 1, pp. 91-108.
- SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE (2017). Segundo Informe de Actualización Bienal a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Disponible en <https://inventariogei.ambiente.gob.ar/files/2doBUR%20ARGENTINA.pdf>
- VIEIRA, M. A. (2013), "Brazilian foreign policy in the context of global climate norms", en *Foreign Policy Analysis*, Vol. 9, Nº4, pp. 369-386.
- VIHMA, A.; MULUGETTA, Y.; KARLSSON-VINKHUYZEN, S. (2011), "Negotiating solidarity? The G77 through the prism of climate change negotiations", en *Global Change, Peace & Security*, Vol. 23, Nº 3, pp. 315-334.
- VIOLA, E. (1997), "The Environmental Movement in Brazil: Institutionalization, Sustainable Development and Crisis of Governance since 1987", en MACDONALD, G., NIELSON, L. STERN, M (eds.). *Latin American Environmental Policy in International Perspective*, Boulder, Westview Press.
- TAIBI, F-Z., KONRAD, S. (2018). Pocket Guide to NDCs under the UNFCCC. Disponible en https://backend.orbit.dtu.dk/ws/portalfiles/portal/149534221/NDCs_layout_web_colour.pdf, último acceso en mayo de 2020.
- VIOLA, E. (2004), *Brazil in the politics of global governance and climate change, 1989-2003*, Oxford, University of Oxford Press.
- VOIGT, C.; FERREIRA, F. (2016), "Differentiation in the Paris Agreement", en *Climate Law*, Vol. 6, Nº1-2, pp. 58-74.
- WEISCHER, L.; MORGAN, J.; PATEL, M. (2012), "Climate clubs: Can small groups of countries make a big difference in addressing climate change?", en *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 21, Nº 3, pp. 177-192.