

LA DIPLOMACIA BRASILEÑA Y LA GOBERNANZA DEL CAMBIO CLIMÁTICO. LAS PROPUESTAS DE BRASIL EN KYOTO Y EN PARÍS (1997 Y 2015)

BRAZILEAN DIPLOMACY AND THE CLIMATE CHANGE GOVERNANCE. BRAZIL PROPOSALS IN KYOTO AND PARIS (1997-2015)

María del Pilar Bueno Rubial

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas,
Universidad Nacional de Rosario
mbueno@conicet.gov.ar

Duilio Calcagno

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas,
Universidad Nacional de Cuyo
dcalcagno@cediac.uncu.edu.ar

Resumen

Brasil es uno de los principales emisores de gases de efecto invernadero y uno de los países más activos en las negociaciones climáticas multilaterales en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. A partir del reconocimiento de las condiciones generales de la gobernanza climática internacional y de los contextos propios de los paradigmas de Estado en Brasil, el objetivo de esta investigación es analizar comparativamente y de modo diacrónico la posición asumida por Brasil, en tanto *Parte no Anexo I* de la Convención, en dos momentos específicos de las negociaciones. Dichos momentos son las negociaciones del Protocolo de Kyoto y del Acuerdo de París. En ambas instancias, se considera el debate en torno a la diferenciación de responsabilidades de las partes como aspecto distintivo de la participación brasileña en estos procesos de gobernanza internacional. Los conceptos claves utilizados incluyen el acumulado diplomático y los contextos de modelos de Estado en Brasil. En términos metodológicos, la contribución tiene un diseño cualitativo y apela a la construcción de una comparación focalizada y estructurada en función de un análisis diacrónico que considera los elementos contextuales.

Abstract

Brazil is one of the main emitters of greenhouse gases and one of the most active countries in the multilateral climate negotiations in the United Nations Framework Convention on Climate Change. Based on the recognition of the general conditions of the international climate governance and of the specific contexts of the State paradigms in Brazil, the objective of this research is to analyze comparatively and diachronically the position assumed by Brazil, as a non-Annex I of the Convention, at two specific times of the negotiations. These are the negotiations of the Kyoto Protocol and the Paris Agreement. In both instances, the debate around the differentiation of the parties' responsibilities is considered as a distinctive aspect of Brazilian participation in these international governance processes. The key concepts used include the diplomatic accumulation and the contexts of State models in Brazil. In methodological terms, the contribution has a qualitative design and appeals to the construction of a focused and structured comparison based on a diachronic analysis that considers the contextual elements.

Palabras claves: negociaciones; cambio climático; Brasil; responsabilidades comunes pero diferenciadas; acumulado diplomático.

Keywords: Negotiations; Climate Change; Brazil; Common but Differentiated Responsibilities; Diplomatic accumulation.

Introducción

El cambio climático es uno de los desafíos más críticos de la actualidad. Cabe mencionar, junto con Depledge (2005), algunas de las complejidades asociadas: es un problema global que trasciende las fronteras nacionales, a la vez que es posible rastrear las responsabilidades por las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a nivel nacional; además, aunque la ciencia climática haya avanzado ostensiblemente, especialmente de la mano del Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC), el nivel de incertezas en torno a este tema resulta elevado.

Otros aspectos que adicionan complejidad son las estimaciones de los costos de mitigación y de adaptación, que aumentan junto con los desacuerdos respecto de

los flujos de financiamiento necesarios para hacerles frente. En cuarto lugar, los marcos temporales de acción son complejos: las decisiones que se tomen en los próximos años no tendrán impacto hasta dentro de décadas.

Del mismo modo, es distintiva la creciente presencia y participación de actores diversos que, mediante el *advocacy* internacional, han buscado el avance concreto de esta agenda y la formalización de acuerdos, incluso cuando no parecían políticamente posibles. Por otra parte, el cambio climático está profundamente relacionado con el desarrollo, en tanto las principales causas recaen en los patrones tecno-industriales de modernización social y económica, siendo que los que han contribuido en menor medida al problema son los más afectados y quienes tienen menores capacidades de adaptación.

Para hacer frente a estos y otros desafíos asociados, se ha promovido un espacio de debate en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), adoptada en 1992 en el contexto de la Cumbre de Río. Forman parte de ella 196 estados y la Unión Europea. Dos tercios de las partes son países en desarrollo que, según la Convención, se denominan Partes no Anexo I. Este documento estableció una serie de responsabilidades diferenciadas para países desarrollados (Partes Anexo I y Partes Anexo II) y para países en desarrollo.

Es posible afirmar que el debate desde 1992 y, especialmente desde la primera Conferencia de las Partes celebrada en Berlín en 1995 hasta nuestros días, ha estado vinculado con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (CBDR, por sus siglas en inglés) y su interpretación por las partes. El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas ha oscilado entre la lectura de las capacidades, las responsabilidades históricas y las circunstancias nacionales, lo que ha desencadenado distintos modos de comprender la implementación de las provisiones de la Convención (Aristegui, 2012; Brunnée y Streck, 2013; Dueñas, 2016). De este modo, primero, el Protocolo de Kioto y, luego, el Acuerdo de París, dan cuenta de dichas lecturas y de cómo se implementan a través de la acción climática de mitigación y adaptación, así como los medios de implementación¹.

Brasil ha sido un actor clave en las negociaciones climáticas multilaterales desde la adopción de la Convención hasta nuestros días. Un país de peso medio que se convirtió en uno de los principales emisores de gases de efecto invernadero a nivel mundial hace más de una década. Esta posición ha sido, junto con otros desencadenantes internos y externos, un factor decisivo para que Brasil reoriente

algunos aspectos de su posición climática en la CMNUCC. Por otra parte, no puede verse de modo aislado el posicionamiento climático multilateral de este país, sino que es necesario tener en cuenta los cambios que se han sucedido en su política exterior de modo más general, en el marco de la sucesión de paradigmas de Estado.

Por tanto, y a partir del reconocimiento de las condiciones generales de la gobernanza climática internacional, especialmente vinculada a la CMNUCC y de los contextos propios de cada paradigma de Estado en Brasil, el objetivo de esta investigación es analizar comparativamente la posición asumida por Brasil, en tanto Parte no Anexo I, en dos momentos específicos de las negociaciones internacionales en la Convención. Esto es, con vistas a alcanzar documentos para la implementación de la CMNUCC: primero, el Protocolo de Kyoto y, luego, el Acuerdo de París. En ambas instancias, se considera el debate en torno a la diferenciación de responsabilidades de las partes como aspecto distintivo de la participación brasileña.

Tal análisis apela al contenido y la trayectoria del acumulado diplomático como concepto que facilita la comprensión de la diplomacia brasileña en el largo plazo y la percepción de sus particularidades históricas. El abordaje de este tema implica la consideración de las relaciones entre estados, instituciones multilaterales, firmas y actores no estatales que juegan un rol importante a nivel internacional y regional, aunque en este estudio el hincapié está puesto en la diplomacia brasileña en los contextos descritos (Keohane, 2002). En este sentido, el estudio enfocado en Brasil ostenta una singularidad a nivel internacional dadas sus propuestas específicas en las negociaciones climáticas para la concreción de documentos de implementación de la CMNUCC en 1997 y 2015.

En los debates propios de la CMNUCC, Brasil buscó lograr una posición de liderazgo en las acciones climáticas globales desde la proyección de sus intereses (Aranha Correa do Lago, 2006). Esto se evidencia en el contexto de negociación del Protocolo de Kyoto, donde la propuesta brasileña otorgó especial significado al principio de responsabilidades diferenciadas de los países desarrollados, a partir del criterio histórico. Mientras tanto, en el caso del Acuerdo de París, la propuesta de los círculos concéntricos, dentro de la diferenciación concéntrica, fue el modo de globalizar los costos de la acción climática y evitar que estos migren de los países desarrollados a las potencias medias del BASIC (Brasil, China, India y Sudáfrica).

La tesis que se procura demostrar es que las propuestas brasileñas constituyen iniciativas políticamente significativas en la gobernanza climática

internacional que, a pesar de los cambios de orientación política y contextos históricos, se vinculan a su interpretación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. A la vez, dichas posiciones constituyen un modo particular de concreción del acumulado diplomático de ese país, ya sea en el contexto del modelo de Estado normal (negociación de Kyoto) o del Estado logístico (negociación de París), especialmente respecto del multilateralismo, la acción externa cooperativa, la independencia y la defensa activa de los intereses nacionales y del pragmatismo.

Somos conscientes de que Brasil ha presentado otras propuestas altamente relevantes, en particular, las referidas a los mecanismos de flexibilización y mercado, entre otras (Johnson, 2001; Cole y Liverman, 2011; Carvalho, 2012; Hochstetler y Viola, 2012; Kasa, 2013; Vieira, 2013). No obstante, elegimos estos casos para el análisis en virtud de su vinculación con el debate más profundo sobre la mitigación y cómo el principio de responsabilidades es utilizado para modelar la distribución de esfuerzos.

En términos metodológicos, la contribución parte de un diseño cualitativo y apela a la construcción de una comparación focalizada y estructurada (George y Bennet, 2006)² en función de un análisis diacrónico que considera los elementos contextuales. En tal sentido, se busca conjugar elementos dinámicos de la gobernanza climática mundial a la luz de la política exterior brasileña y la concepción más amplia de paradigma de Estado.

El artículo se divide en cuatro apartados: una primera aproximación al acumulado diplomático brasileño, una breve presentación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y dos caracterizaciones de las propuestas brasileñas en los contextos de negociación del Protocolo de Kyoto y el Acuerdo de París.

Acumulado diplomático, paradigmas de Estado y negociaciones climáticas multilaterales

En el presente trabajo, los asuntos diplomáticos en cuestiones climáticas en Brasil son abordados a través de distintos conceptos. Uno de ellos es el de acumulado diplomático, el cual se adscribe a un análisis paradigmático de la política internacional. De acuerdo con Cervo (2008), el acumulado diplomático se refiere al conjunto de líneas de acción o patrones de conducta en la trayectoria de la diplomacia brasileña, los cuales tienen un carácter más o menos duradero y, a veces, permanente³.

Cervo propone los siguientes componentes del acumulado diplomático: (1) autodeterminación, no intervención y solución pacífica de las controversias o pacifismo de la política exterior; (2) juridicismo como patrón de conducta; (3) multilateralismo normativo, o aceptación del orden internacional; (4) acción externa cooperativa y no confrontacionista; (5) ámbitos estratégicos de acción preferenciales; (6) realismo y pragmatismo, lo que implica la actuación de acuerdo con la situación internacional real; (7) cordialidad oficial en el trato con los vecinos; (8) desarrollo doméstico como valor; (9) independencia en el patrón de inserción internacional; y (10) posesión de intereses generales respecto del sistema internacional⁴.

En los contextos analizados, Brasil muestra cambios y continuidades en su diplomacia climática multilateral. Algunas de las novedades se vinculan con las condiciones generales de cambio de su política exterior, como su afán reciente por participar más activamente en la revisión de las normas e instituciones internacionales (Masera, 2010), su protagonismo como líder en Sudamérica y la reinterpretación del desarrollo interno, basado en las fortalezas competitivas del Estado logístico (Masera y Calcagno, 2013; Cervo y Lessa, 2014).

Cervo (2008) afirma que el acumulado diplomático se desarrolla en el contexto de distintos paradigmas de Estado que se han sucedido desde la época de la independencia de Brasil hasta la actualidad. Los paradigmas identificados son: el liberal-conservador (hasta 1930); el desarrollista (1930-1989); el normal (1989-2002); y el logístico (de 2002 hasta 2015, aproximadamente). Cada uno de estos paradigmas depende de factores domésticos —la idea de Nación y su proyección al mundo que hace una sociedad y sus dirigentes— y foráneos, en tanto un país se inserta en una determinada estructura internacional.

Los paradigmas de Estado, en la concepción de Cervo, permiten ubicar los ámbitos, elecciones y posibilidades de la política exterior de Brasil en el marco más amplio de su inserción internacional, según características económicas y políticas centrales domésticas, regionales y sistémicas (Masera y Calcagno, 2013). Esta caracterización paradigmática se torna altamente relevante para el análisis de un país que ha ocupado un lugar destacado en las negociaciones climáticas, sea por sus características geográficas y económicas estructurales, sea por sus aspiraciones y presencia internacionales.

La posición internacional de Brasil en el marco de la CMNUCC ha experimentado importantes cambios desde los años 90. Tal como afirma Viola (2004),

en un contexto de cambio de la política exterior brasileña, en la era Cardoso (en el marco del paradigma de Estado normal) se adoptó una visión globalista y pro-occidental que implicó finalizar la resistencia a los temas ambientales en la agenda internacional, posición que Brasil había sostenido en la Conferencia de Estocolmo de 1972. En tal sentido, según el autor, hubo cinco características o dimensiones de la posición brasileña frente a las negociaciones del Protocolo de Kyoto: el derecho al desarrollo como aspecto tradicional de su política exterior; el anclaje en la sustentabilidad; la convicción de que los países desarrollados deben proveer financiamiento a los países en desarrollo; la búsqueda de liderazgo y prestigio internacionales; y el bloqueo a cualquier intento de reglas en materia de bosques.

En el marco de las negociaciones del Protocolo de Kyoto, Brasil presentó, primero, la propuesta de creación de un fondo de desarrollo limpio que estaría conformado por las multas a pagar por los países desarrollados frente a eventuales incumplimientos de su acción de mitigación. Luego de una extensa colaboración con Estados Unidos, ambos países patrocinaron la propuesta del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) con características similares a las que fueron ejecutadas en el Protocolo (Viola, 2004). De este modo, la defensa del MDL ha sido otro aspecto constante en la postura brasileña en la CMNUCC y en su modo de construir liderazgo.

Cabe mencionar también que hasta 2000 las negociaciones climáticas estuvieron protagonizadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores junto con el Ministerio de Ciencia y Tecnología, sin la participación del Ministerio de Ambiente. El liderazgo de Itamaraty también constituye una constante en las posiciones brasileñas, lo que expone la reticencia al compromiso internacional en la reducción de emisiones durante el primer período analizado y que hace más evidente el cambio en el segundo momento.

Junto con la propuesta del MDL, Brasil sostuvo la interpretación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas como responsabilidades históricas, lo cual fue apoyado por una presentación técnica que tenía alto potencial para paralizar las mesas de negociación. Es por esto que, en el contexto de las negociaciones de Kyoto, Brasil sostuvo una posición de liderazgo basada en principios y a partir de propuestas específicas de alto nivel técnico y político, lo que lo llevó a sostener aspectos de la gobernanza de Kyoto en ausencia de Estados Unidos y junto con la Unión Europea; en particular, los mecanismos de flexibilización del Protocolo. Sin embargo, la inconsistencia manifiesta de la estrategia brasileña estaba dada por el alto

nivel de emisiones como producto de la deforestación de la Amazonia, que solo comenzó a ceder a partir de 2005.

Diversos autores reconocen que entre los años 2005-2007 a 2012 aproximadamente, se consolidó un quiebre en las posiciones climáticas de este actor. Este cambio se encuentra apoyado en mayor medida en tres aspectos, según Viola y Franchini (2014): la reducción de la deforestación entre 2005 y 2012, el compromiso voluntario asumido en el marco de la COP15 de Copenhague, donde se esperaba un nuevo acuerdo internacional que no se alcanzó, y la nueva Ley Nacional de Cambio Climático a principios de 2010. A ello puede adicionarse la llegada de Marina Silva al Ministerio de Ambiente quien, junto con su predecesor, Carlos Minc, motivaron un cambio en el balance del poder interministerial en el marco de la alianza de gobierno. Los mismos autores evidencian un giro conservador a partir de esta fecha, que coincide con la última etapa de negociación del Acuerdo de París y la propuesta de los círculos concéntricos.

Teniendo en cuenta el acumulado diplomático en materia climática, Brasil ha contribuido en el esfuerzo multilateral activamente aunque a través de ámbitos estratégicos de acción preferenciales. El interés de Brasil en el régimen se ha concentrado en mitigación y mecanismos de mercado. Con el cambio en la posición internacional hacia el mecanismo de bosques, se incluyó el Programa de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques (*REDD plus*) dentro del interés prioritario⁵. Asimismo, cabe notar la creciente relevancia del mecanismo de transparencia de la acción y del apoyo instituido en el artículo 13 del Acuerdo de París, como modo de garantizar la claridad del reporte que permita el intercambio de unidades de reducción.

Temas como adaptación, que han sido históricamente relevantes para los países en desarrollo, son vistos por Brasil desde una perspectiva defensiva. Para Brasil, los riesgos de que las acciones de adaptación a nivel nacional sean revisadas o se vuelvan obligaciones internacionales tienen mayor peso que la cooperación que pueda desarrollarse en el plano internacional.

Otro aspecto del acumulado diplomático aplicable a esta agenda es el desarrollo doméstico como valor y la independencia en el patrón de inserción. Brasil ha negociado históricamente por sí mismo en la CMNUCC, al menos hasta 2016, cuando comenzó a forjarse la alianza ABU con Argentina y Uruguay. Si bien Brasil ha participado de continuo en el Grupo de los 77 más China, algunas de las posiciones

climáticas tradicionales del G-77, como en materia de adaptación, han sido acompañadas por Brasil. Sin embargo, como se mencionó previamente, Brasil no ha tenido un entusiasmo particular en el tópico puesto que no es su interés prioritario. Otra posición histórica del G-77 es en financiamiento, donde Brasil ha tenido mayor presencia.

Al mismo tiempo, Brasil participa en el grupo BASIC, junto con China, India y Sudáfrica. BASIC es una plataforma política amplia formada a la luz de las negociaciones de Copenhague, no un espacio de negociación técnica que promueva posición en todos los temas de la agenda⁶ (Blaxekjaer y Nielsen, 2015; Bueno Ruibal y Pascual, 2016). De cualquier modo, BASIC fue clave en el contexto de París para lograr un acuerdo que no traspasara las cargas de mitigación solo a las principales potencias emergentes, sino a todos los países. Para eso, el diseño *bottom-up* anclado en las contribuciones nacionales dio el suficiente espacio para sostener la diferenciación en todos los elementos del Acuerdo, a la vez que se universalizaron las cargas de mitigación sobre la base del liderazgo de los países desarrollados (Bueno Ruibal, 2016). En ese sentido, la propuesta de los círculos concéntricos fue un intento por mostrar de qué manera todas las partes podían contribuir sin que esto significara renunciar al liderazgo de los países desarrollados, manifiesto en la Convención y replicado en el Acuerdo de París, y por ende, evitar la autodiferenciación o *self-differentiation*. El principal problema de la autodiferenciación, que comenzó a delinearse a partir de Copenhague y que tomó forma con el principio de contribuciones en Varsovia (COP19), era su posible colisión con el principio de la equidad y el *fair share* de los esfuerzos globales (Voigt y Ferreira, 2016).

Cabe destacar también que, en el marco de las negociaciones de París, Brasil sostuvo su tradicional posición juricista y cooperativa. Su posición climática fue cada vez más pragmática y mantuvo la independencia, a pesar de basarse en la alianza BASIC, para poder defender aspectos prioritarios políticos de alto nivel y garantizarse un lugar en las negociaciones con actores como China y Estados Unidos en la mesa de discusión sobre esfuerzos de mitigación.

Las responsabilidades como vertebradoras del régimen climático multilateral

El origen de la CMNUCC estuvo ligado a la posibilidad de que un conjunto de países asumieran metas de reducción de emisiones, lo cual se evidenció en la Conferencia de Noordwijk de 1989. En tal sentido, aunque se pactó que la CMNUCC asumiera un

carácter general, desde la primera Conferencia de las Partes (COP), se acordó una hoja de ruta y la conformación de un grupo de trabajo que preparara un texto de protocolo de implementación a ser adoptado en la COP3 de 1997.

El Protocolo de Kyoto volvió operativa la diferenciación entre países desarrollados y en desarrollo de la Convención, a través de la generación de compromisos de reducción y limitación de emisiones de GEI para 37 países y la Unión Europea, Partes Anexo I, los cuales forman parte del Anexo B del documento. Así, los países asumieron compromisos que en promedio ascienden a 5,2 por ciento de reducción de emisiones a niveles de 1990, en el período de 2008 a 2012.

Cabe mencionar que el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas es el principio 7 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, documento que opera como el paraguas o marco general de principios de todos los instrumentos ambientales nacidos en la Cumbre de la Tierra de 1992, en Brasil⁷.

El principio de responsabilidades fue interpretado por las partes de la CMNUCC de modo muy distinto desde el comienzo. De cualquier modo, tal como afirma Aristegui (2012), es la piedra angular del régimen climático pero no es un principio estático. Mientras diversos países desarrollados abogaron por su lectura desde las capacidades, apoyándose en la segunda parte del principio (CBDR-RC) y cómo estas modelan las responsabilidades otorgando contexto, otros países se han mantenido más apegados a una visión que apunta a la responsabilidad como culpabilidad o como tensión sobre los recursos. Esto justifica y explica la diferenciación en anexos de la Convención y los compromisos diferenciados del artículo 4, por los que los países desarrollados deben asumir el liderazgo de la acción climática de mitigación y proveer medios de implementación a los países en desarrollo para su propia acción climática de mitigación y adaptación.

De cualquier modo, este principio se ha visto apuntalado por debates del mismo tenor respecto de la equidad (Morgan y Waskow, 2014), el *fair share* (Winkler, Hohne, Cunliffe, Kuramochi, April y Villafranca Casas, 2018) y la justicia climática (Voigt y Ferreira, 2016). A pesar de las diferentes trayectorias de los conceptos anteriores, debe reconocerse que su punto de encuentro radica en la pregunta relativa a quién debe contribuir en mayor medida con los esfuerzos y la lucha internacional contra el cambio climático y por qué.

El régimen ha evolucionado de los compromisos diferenciados de la Convención y su implementación en el Protocolo de Kyoto a las contribuciones de todas las partes en el Acuerdo de París. Este tránsito ha tenido como marco el cambio de la gobernanza *top-down* a *bottom up*, donde las partes anuncian de modo nacionalmente determinado lo que están dispuestas a hacer. Para que esto fuera posible, en la COP20 de Lima las partes aceptaron una nueva inclusión al principio que en el Acuerdo de París se lee como responsabilidades comunes pero diferenciadas y las respectivas capacidades a la luz de las distintas circunstancias nacionales. De este modo, y como resultado de una declaración conjunta de Estados Unidos y China previa a este respecto⁸, se le imprime el sello por el que cada parte evalúa lo que puede hacer a manera de contribución a la arquitectura climática internacional.

De cualquier modo, a pesar de las diferencias entre los contextos y los documentos, tanto Kyoto como París sostienen e implementan la diferenciación. Sin embargo, París refleja la diversidad y heterogeneidad de intereses de los diversos grupos de negociación, así como la mayor información disponible respecto a los efectos adversos del cambio climático, manifiestos ambos en una arquitectura de múltiples elementos: mitigación, adaptación, financiamiento, tecnología, construcción de capacidades, transparencia de la acción y del apoyo, mecanismos de mercado y no mercado, pérdidas y daños, el ciclo colectivo del balance mundial y el Comité de Implementación y Cumplimiento.

La propuesta brasileña en Kyoto

La posición de Brasil en la Cumbre de Rio (1992), como anfitrión, se basó en la prioridad de las cuestiones ambientales a partir de diferentes responsabilidades históricas que deberían corresponderse con las medidas para enfrentar los desafíos. Esto representó un viraje respecto de las décadas anteriores: Brasil abandonó parcialmente sus políticas nacionalistas y asumió una creciente posición global, aunque sin descuidar sus intereses (Viola, 1997). A ello deben adicionarse las dimensiones de la participación de Brasil en Kyoto, identificadas por Viola (2004), las que permiten pensar una gobernanza climática internacional basada en el derecho al desarrollo, el desarrollo sustentable, el reconocimiento de la diferenciación entre países desarrollados y en desarrollo y las responsabilidades que devienen de tal diferenciación, como evidencia la CMNUCC.

En este contexto se ubica la propuesta brasileña en Kyoto, la cual fue presentada en la séptima sesión del Grupo Ad Hoc del Mandato de Berlín (AGBM), entre julio y agosto de 1997. Cabe notar que Países Bajos, en representación de la Unión Europea, y el Reino Unido también entregaron sus propuestas en esta ocasión.

Aunque la propuesta no fue adoptada en el Protocolo, la COP decidió derivarla al órgano subsidiario de asesoramiento científico y tecnológico (SBSTA, por sus siglas en inglés) para profundizar su análisis. Para Friman y Strandberg (2014), esta fue una medida para minimizar las discusiones acerca de la equidad respecto de la responsabilidad histórica en los debates climáticos, lo que era considerado como una cuestión eminentemente política. El análisis de SBSTA descartó la necesidad de que se creara un mecanismo a incluir en el Protocolo al estilo de los mecanismos de flexibilización.

Entre 1999 y 2000, Brasil presentó nuevas versiones de la propuesta a SBSTA, con base en los aportes de científicos de diversos países del mundo (Meira Filho y González Miguez, 2000). SBSTA organizó diversas reuniones científicas para estudiar los avances de la propuesta desde 2001 hasta 2007, cuando las acciones del Grupo Ad Hoc para la modelización y evaluación de las contribuciones históricas al cambio climático (MATCH, por sus siglas en inglés) concluyeron con su último reporte, enviado a SBSTA. Durante la década de análisis, la propuesta fue relegada como tema político a su carácter técnico para limitar su efecto en el proceso negociador.

La propuesta se concentró en la relación entre las emisiones de GEI por las partes en un período de tiempo y su efecto en términos de cambio climático (UNFCCC/AGBM, 1997)⁹, con lo cual la modelización permitía asignar responsabilidades históricas de las partes que son países desarrollados por la generación del cambio climático medido en términos de incremento de la temperatura media del planeta.

Asimismo, la presentación se oponía al concepto de *flat rate* (cuota igualitaria) presentado por algunas partes, así como a otras propuestas sobre las responsabilidades de las Partes del Anexo I. Entre ellas, cabe mencionar la oposición a tomar en cuenta sólo las emisiones absolutas, las emisiones por unidad de población o hacerlo de acuerdo con el Producto Bruto Interno de cada país. Además, hacía operativa la diferenciación en la medida que las Partes del Anexo I tendrían límites máximos establecidos, mientras que las Partes No-Anexo I, no. Los primeros deberían enfrentar una reducción del 30 por ciento de las emisiones de GEI a niveles

de 1990 para 2020, con objetivos intermedios en cinco intervalos anuales hasta la finalización. Como la responsabilidad sería compartida de acuerdo con la contribución de la parte a la generación del cambio climático, los países con largas historias industriales cargarían con una gran parte de la responsabilidad. Como ejemplo, se puede citar que el Reino Unido enfrentaría aproximadamente un 63 por ciento de las reducciones para 2010 en base a niveles de 1990, mientras Japón sería responsable de un 9,5 por ciento.

El argumento para evitar penalizar a las Partes del No-Anexo I es considerar la contribución de dichos países al aumento de la temperatura de la superficie terrestre, lo que incluye la responsabilidad histórica a largo plazo. Otro fundamento para limitar las responsabilidades de las Partes No-Anexo I se basaba en la mayor vulnerabilidad al aumento de la temperatura de la superficie terrestre.

La presentación de Brasil incluía medidas concretas en la relación entre compromisos de reducción de las Partes del Anexo I y el uso de los mecanismos de flexibilización. En el contexto del comercio de créditos, los países que excedieran las emisiones permitidas deberían pagar u\$s 3,33 por cada tonelada de carbón a un fondo de desarrollo limpio para las Partes No-Anexo I, que sería usado para financiar la mitigación y adaptación en países en desarrollo¹⁰.

La propuesta eximía en gran parte a los países en desarrollo y llevaba la diferenciación a una nueva dimensión de deuda ecológica contraída por los países desarrollados con una fuerte base principista y técnicamente sólida. De este modo, Brasil sostenía su liderazgo ambiental recientemente evidenciado en la Cumbre de Rio 92 a partir de una mirada del desarrollo reivindicativa, sin perder la perspectiva pragmática de los sistemas de mercado para el cumplimiento de los objetivos de los países desarrollados, valorando el beneficio que el MDL podía generar en los países en desarrollo que pudieran desarrollar capacidades para captar estos proyectos.

La propuesta de diferenciación concéntrica hacia París

En el marco de la COP20 de Lima, la delegación brasileña presentó su propuesta de la diferenciación concéntrica o de círculos concéntricos, la que hace referencia al elemento de la mitigación. La propuesta se basa en una serie de principios que incluyen, en primer lugar CBDR-RC, a partir de que la posición brasileña no era renegociar ni rescribir el artículo 4 de la Convención referido a los compromisos diferenciados, sino implementarlo. A dicho principio se adicionan el no retroceso en los

esfuerzos, la ambición progresiva, el liderazgo de los países desarrollados y que las NDCs debían incluir elementos de mitigación, adaptación, medios de implementación, ciclos de contribución dinámicos y un proceso de consideración agregada.

De este modo, todas las partes debían presentar una meta cuantificada de mitigación basada en una escala de elementos, de modo de mostrar la progresión de los esfuerzos y los distintos puntos de partida. Los países desarrollados debían presentar metas cuantificadas de reducción o limitación de emisiones respecto de un año de base que incluyeran a todos los sectores de la economía, lo cual representaba un primer nivel de diferenciación. Los países en desarrollo, en mayor medida localizados en el segundo nivel de diferenciación, podían elegir medidas que alcanzaran todos los sectores de su economía, ya fuera por metas de intensidad, por emisiones per cápita o por proyecciones BAU (*Business as Usual*). El último círculo de diferenciación refería a las acciones que no implicaran a todos los sectores de la economía y a la cual podían acceder los países menos desarrollados.

Tal como afirman Voigt y Ferreira (2016), los aspectos innovadores de la propuesta radican en la asociación del tipo de meta en las NDCs con el principio de progresión de los esfuerzos (hoy en el Acuerdo de París) a partir de una mirada dinámica del proceso; así como en escapar de la mirada binaria de la diferenciación entre países desarrollados y en desarrollo sin que esto signifique abandonar CBDR-RC ni el retroceso sobre los compromisos de los países desarrollados. Otros autores sugeridos para analizar la propuesta brasileña de la diferenciación concéntrica son Deleuil y Honkonen (2015), Azpíroz (2016) y Albuquerque (2018).

Si bien el foco principal de la propuesta está dado por la mitigación, la diferenciación concéntrica incluye otros componentes. La adaptación, que a diferencia de la mitigación no implicaba una provisión obligatoria sino una invitación a incorporar políticas, acciones y planes, incluyendo planes nacionales de adaptación para reducir la vulnerabilidad y promover la resiliencia de los ecosistemas y el desarrollo sustentable.

En cuanto a los medios de implementación, los países desarrollados debían incluir necesariamente en sus NDCs un componente de apoyo (financiamiento, tecnología y construcción de capacidades). Mientras que los países en desarrollo deberían incluir en qué medida el cumplimiento de sus acciones y planes dependería del apoyo internacional.

La propuesta contenía, también, el Programa REDD plus en la medida que se asumía que los países en desarrollo podían utilizar los incentivos positivos y los resultados financieros del Mecanismo de Varsovia para REDD, orientado a apoyar el proceso de implementación de sus NDCs. Asimismo, Brasil mencionaba la cooperación en materia de pérdidas y daños, tanto como que la NDC debía estar sujeta a un proceso de revisión multilateral luego de su comunicación de modo de analizar su ambición. Para esto, propuso un ciclo dinámico de contribuciones basado en períodos de 10 años con lapsos de contribuciones de 5 años, el primer término de contribución y el segundo indicativo sujeto a revisión. La propuesta incluía un proceso agregado de consideración incluyendo la mitigación y los medios de implementación que pudiera analizar la primera fase de contribuciones para generar los ajustes necesarios hacia el nivel indicativo de los esfuerzos. Finalmente, el documento presentado por Brasil también conllevaba un mecanismo económico que involucró mecanismos de mercado de emisiones y un sistema MDL plus, así como un sistema de transparencia y cumplimiento.

Cabe mencionar que la propuesta de diferenciación concéntrica de Brasil en las negociaciones climáticas hacia la adopción del Acuerdo de París fue incluida en el Texto de Ginebra¹¹, a pocos meses de su presentación formal. La revisión del texto permite identificar, como mínimo, los siguientes puntos destacados: (a) las NDCs deben implicar una *progresión* con relación a los compromisos actuales de las partes; (b) la creación de un mecanismo económico que facilite la concreción de las NDCs compuesto por un *sistema de comercio de emisiones* y un mecanismo de desarrollo limpio mejorado (MDL plus); (c) todas las NDCs deben tener un *componente de financiamiento*; (d) la creación de un *registro on line* para comunicar la información relativa al componente financiero de las NDCs; (e) los países en desarrollo que estén implementando el programa REDD plus pueden utilizar los incentivos positivos de dicho programa para implementar sus NDCs; (f) todas las NDCs deben tener un componente en materia de desarrollo y transferencia tecnológica y de construcción de capacidades; (g) los *círculos concéntricos* como distribución del peso de la acción de mitigación; (h) la mejora continua en las NDCs mediante revisiones del componente de mitigación cada cinco años; (i) la importancia de medir el efecto agregado de los esfuerzos de mitigación, financiamiento, tecnología y construcción de capacidades.

Ahora bien, a la hora de analizar concretamente la efectividad de la propuesta a la luz del texto del Acuerdo de París, según las posiciones de otros actores claves

como China, Estados Unidos y la Unión Europea, es posible decir que gran parte de los intereses vitales de Brasil fueron integrados en el acuerdo final.

En primer lugar, los aspectos principistas aplicados a la sección de mitigación, tales como CBDR-RC (ilumina todo el acuerdo), la progresión, el no retroceso en los esfuerzos y la ambición, entre otros, figuran en el artículo 4. En segundo lugar, y respecto a los componentes de las NDCs, el artículo 3 garantiza que sea amplio el enfoque más allá de que el único que implica una provisión obligatoria es de mitigación, como resulta del artículo 13 de transparencia de la acción. Los países desarrollados no hubieran nunca cerrado un acuerdo que involucrara un componente obligatorio de financiamiento en sus NDCs. Respecto del registro *on line*, y como tercer cuestión, se alcanzó tanto el definitivo como el interino, aplicable a mitigación (art. 4.12) y adaptación (art. 7.12).

En cuanto lugar, y como aspecto nodal de la propuesta, la diferenciación en mitigación figura parcialmente cumplida. Los países menos desarrollados tienen mayor flexibilidad para presentar sus componentes de mitigación y los países desarrollados deben continuar su liderazgo presentando metas cuantificadas de reducción de emisiones que cubran todos los sectores de sus economías. Lo que marca los dos extremos de la propuesta en A y E. Sin embargo, la gradación entre los puntos B al D de la propuesta aplicable a los países en desarrollo no sería aceptable para los propios socios del BASIC, especialmente para China. El artículo 4 del Acuerdo consagra que los países en desarrollo deberán continuar sus esfuerzos de mitigación hacia metas cuantificables de reducción o limitación. Con lo cual, figura la progresión hacia el punto A sin que se puntualice cómo llegar de acuerdo al sistema *bottom up*.

En quinto lugar, y respecto del proceso multilateral de revisión de la NDC proyectada, China se opuso a que esto fuera posible. Lo que sí se logró fue un ciclo de ambición a través de un balance mundial cada cinco años, tema en el que la posición de Brasil tuvo un nivel de coincidencia alto con la europea. Sin embargo, este proceso no sería para revisión de la información *ex ante* sino *ex post* de la contribución y de modo colectivo o agregado. Nuevamente estos aspectos fueron el piso de la negociación y líneas rojas de la posición china.

Finalmente, respecto de los sistemas de mercado y REDD plus, el artículo 6 propone la participación voluntaria de las partes en enfoques cooperativos que entrañen el uso de resultados de mitigación transferibles internacionalmente para cumplir con sus NDCs. Asimismo, se establece un mecanismo (6.4) para contribuir con

la mitigación a partir de actividades que den como resultado la reducción de emisiones y que puedan ser usadas por una parte distinta a la que aloja la actividad concreta de la cual resulten las reducciones. Con lo cual, si bien otras propuestas de mitigación de Brasil fueron parcialmente incluidas en el acuerdo, las relativas al mercado fueron en gran parte incorporadas.

En la última década, Brasil cambió su posición respecto del Programa REDD plus referido a la reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques (González, 2017). Dicho cambio de posición involucró mudar de la tradicional resistencia a asumir compromisos internacionales en materia de bosques, a reconocer los beneficios de este mecanismo internacional de la mano de un conjunto de acciones a nivel doméstico para reducir la deforestación, especialmente en la Amazonia (Viola y Franchini, 2014). Con lo cual, en la COP15 en Copenhague, Brasil evidenció cambios significativos en su posición tradicional, sobre todo en lo referido a mitigación, a los mercados de carbono y al Programa REDD.

Brasil propuso que los países en desarrollo que se encuentran ejecutando REDD plus puedan utilizar los incentivos positivos derivados como medio de implementación de sus contribuciones. En tal sentido, las unidades no emitidas como resultado de la aplicación de REDD podrían ser acreditadas como parte de su esfuerzo de mitigación, propuesta que no fue aceptada. Sin embargo, cabe notar que los mecanismos de mercado bajo el artículo 6 del Acuerdo de París han sido el punto no cerrado de las negociaciones de Katowice en la COP24, a pesar del cierre de la primera Conferencia de las Partes del Acuerdo de París (CMA1). De hecho, la finalización de la conferencia se dilató más de un día como producto de las pujas entre Brasil y otros actores, como la Unión Europea y algunos países latinoamericanos, que pujaron por un documento con algunos lineamientos en materia de mercados que Brasil no estuvo dispuesto a aceptar.

De acuerdo con lo expuesto, se demuestra que a través de su propuesta de diferenciación concéntrica Brasil mostró su liderazgo continuo político y técnico dentro del proceso con capacidad de estrechar vínculos entre posiciones tan alejadas como las de Estados Unidos, China y la Unión Europea. No obstante, no debe perderse de vista que este liderazgo se basó en una política doméstica activa en materia de reducción de emisiones basada en un paquete legislativo climático, forestal y de regulación del uso de la tierra y, por ende, de deforestación. Sin embargo, el retraimiento de los esfuerzos domésticos, el refugio en el carbono con el

descubrimiento de nuevas reservas de hidrocarburos, sumado al proceso de crisis político-institucional y económica, entre otros, han sido claves para menoscabar las oportunidades de Brasil como actor climático internacional en solitario (Viola y Franchini, 2014; Bueno Rubial, 2017). Lo cual permitiría pensar y explicar por qué Brasil aceptó en 2016 una asociación con Argentina y Uruguay, lo que representa una modificación de sus propias reglas de juego tradicionales en las negociaciones climáticas multilaterales.

Conclusiones

Este artículo se concentró en el análisis de dos momentos específicos en las propuestas climáticas brasileñas en la CMNUCC. A la luz de los aportes teóricos relevados, es posible afirmar que las posiciones de Brasil ancladas en su acumulado diplomático, más allá del paradigma de Estado imperante, se han basado en lógicas tanto pragmáticas (aplicadas a temáticas como los mercados, por ejemplo) como principistas (en cuanto al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, por ejemplo). Asimismo, Brasil se ha concentrado en profundizar su liderazgo e incrementar su prestigio internacional a través de esta agenda concreta en la cual ha sabido mostrar propuestas que tiendan puentes, especialmente hacia París. Para ello, Brasil apostó por el multilateralismo para obtener ganancias absolutas en sus intereses más significativos. Algunos de ellos fueron: la protección de sus derechos soberanos sobre bosques, que la carga de la mitigación recayera en los países desarrollados, quienes debían sostener el liderazgo internacional de la acción climática, y que todos los actores se beneficiaran de los mecanismos de mercado. Esto era particularmente relevante, ya que países en desarrollo como Brasil, China, India y México, con experiencia previa en el proceso de captación de proyectos, captaron más del 75 por ciento de los proyectos del MDL de Kyoto.

Sin embargo, el cambio de paradigma de Estado en el segundo momento analizado le permitió transformar su postura defensiva en el área de bosques, a través de la participación en el programa de pago por resultados que le otorgaba el Programa REDD plus. Asimismo, le permitió compartir la carga de la mitigación cuando el costo de sostener el principio de las responsabilidades históricas se volvió contraproducente para su liderazgo, así como beneficiarse de los mecanismos de mercado en el marco del Estado logístico.

En el contexto de Kyoto, Brasil se valió de un entorno propicio para que la carga de la acción climática descansara en los países desarrollados, lo que le permitió servirse de los mecanismos de mercado (especialmente del CDM/MDL) aunque su propuesta de responsabilidades históricas no fuera políticamente viable. En el marco de París, Brasil, junto con otros estados que ocupan actualmente los primeros puestos en las emisiones totales, se vieron compelidos a participar en la mitigación. Es decir, los riesgos de la negociación eran mayores en términos de sus intereses. Sin embargo, el modo de no relegar el principio de responsabilidades radicó en que todos los estados compartieran la misma carga. Pero esta propuesta no fue exclusiva de la posición brasileña sino de todos los países BASIC. En París, Brasil logró proteger sus intereses de mitigación y mercado, a la vez que dejar las puertas abiertas para el proceso ulterior de negociación, por ejemplo, en lo relativo a REDD plus.

Referencias bibliográficas

- ALBUQUERQUE, Felipe Leal. (2018). "Developing Powers in Multilateral Regimes: Brazil's Foreign Policy in the Climate Change and Peace and Security Regimes". *International Negotiation*, 23-3, 423-445.
- AZPIROZ, María Luisa. (2016). "The EU-Brazil strategic partnership and the United Nations Climate Change Conferences: media diplomacy from Durban to Lima". *Meridiano 47*, 17, 1-17.
- ARANHA CORREA DO LAGO, André. (2006). *Estocolmo, Río, Joanesburgo. O Brasil e as três Conferências Ambientais das Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco – Fundação Alexandre de Gusmão.
- ARISTEGUI, Juan Pablo. (2012). "Evolución del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas en el régimen internacional del cambio climático". *Anuario de Derecho Público*, 1, 585-614.
- BLAXEKJÆR, Lau Øfjord y NIELSEN, Tobias Dan. (2015). "Mapping the narrative positions of new political groups under the UNFCCC". *Climate Policy*, 15-6, 751-766.
- BRUNNÉE, Jutta y STRECK, Charlotte. (2013). "The UNFCCC as a negotiation forum: towards common but more differentiated responsibilities". *Climate Policy*, 13-5, 589-607.
- BUENO RUBIAL, María del Pilar. (2016). "El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre

- la arquitectura climática internacional?”. *Relaciones Internacionales*, 33, 75-95.
- BUENO RUBIAL, María del Pilar. (2017). Modelos de desarrollo y políticas climáticas: los casos de la Unión Europea, Argentina y Brasil. En José María Gil Robles y Darío Velo (comps.), *Economía social de mercado. El enlace entre Europa y América Latina*, pp. 169-215. Bari: Cacucci Editore.
- BUENO RUBIAL, María del Pilar y PASCUAL, Gonzalo. (2016). “International climate framework in the making: the role of the BASIC countries in the negotiations towards the Paris Agreement”. *Janus Net, e-journal of International Relations*, 7-2, 121-140.
- CARVALHO, Fernanda Viana de. (2012). “A posição brasileira sobre as florestas e a mudança climática de 1997 a 2012: do veto à proposição”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55 (número especial), 144-169.
- CERVO, Amado. (2008). *Inserção Internacional. A formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva.
- CERVO, Amado y LESSA, Antonio Carlos. (2014). “O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57-2, 133-151.
- COLE, John C. y LIVERMAN, Diana M. (2011). “Brazil’s Clean Development Mechanism governance in the context of Brazil’s historical environment-development discourses”. *Carbon Management*, 2-2, 145-160.
- DEPLEDGE, Joanna. (2005). *The Organization of Global Negotiations: Constructing the Climate Change Regime*. Londres: Earthscan.
- DELEUIL, Thomas y HONKONEN, Tuula. (2015). “Vertical, Horizontal, Concentric: The Mechanics of Differential Treatment in the Climate Regime”. *Climate Law*, 5-1, 82-93.
- DUEÑAS, Carlos Cerda. (2016). “El Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas”. *Tribuna Internacional*, 5-10, 1-18.
- EVANS, Alexander. (2002). *Fresh Air? Options for the Future Architecture of International Climate Change Policy*. London: New Economics Foundation.
- FRIMAN, Mathias y STRANDBERG, Gustav. (2014). “Historical responsibility for climate change: science and the science-policy interface”. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 5-3, 297-316.
- GEORGE, Alexander L. y BENNET, Andrew. (2006). *Case studies and theory development*. Cambridge: MIT Press.
- GONZALEZ, Joel Hernán. (2017). *Negociaciones multilaterales de cambio climático: las posiciones de Argentina, Bolivia y Brasil frente al programa REDD+ entre 2007 y 2016*. Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de

Rosario.

HOCHSTETLER, Kathryn y VIOLA, Eduardo. (2012). "Brazil and the politics of climate change: beyond the global commons". *Environmental Politics*, 21- 5, 753-771.

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

KASA, Sjur. (2013). "The second-image reversed and climate policy: how international influences helped changing Brazil's positions on climate change". *Sustainability*, 5-3, 1049-1066.

KEOHANE, Robert. (2002). *Power and governance in a partially globalized world*. Londres: Routledge.

MARTONE, Francesco. (2010). *The emergence of the REDD Hydra: An analysis of the REDD-related discussions and developments in the June session of the UNFCCC and beyond*. Moreton-in-Marsh, England: Forrest peoples Programme. Recuperado de http://www.redd-monitor.org/wp-content/uploads/2010/07/redd_hydra_unfccc_jul10_eng.pdf [consulta: mayo de 2018].

MASERA, Gustavo. (2010). "El Estado Logístico: el nuevo modelo de inserción internacional del Brasil". Ponencia presentada en el *Seminario Internacional del Bicentenario*. Tandil, Buenos Aires, 19 de mayo.

MASERA, Gustavo y CALCAGNO, Duilio. (2013). "Paradigmas de Estado en Brasil según Amado Cervo. Una perspectiva desde el Sur Global". *Estudios Sociales Contemporáneos*, 7/8, 161-182.

MAY, Peter; BOYD, Emily; VEIGA, Fernando y CHANG, Manyu. (2003). *Local sustainable development effects of forest carbon projects in Brazil and Bolivia*. London: IIED.

MAY, Peter; MILLIKAN, Brent; y GEBARA, Maria Fernanda. (2010). *The context of REDD+ in Brazil: drivers, agents and institutions*. Bogor, Indonesia: CIFOR.

MEIRA FILHO, Luiz Gylvan y GONZÁLEZ MIGUEZ, José Domingos. (2000). *Note on the time-dependent relationship between emissions of greenhouse gases and climate change*. Brasilia: Ministry of Science and Technology, Federative Republic of Brazil.

MORGAN, Jennifer y WASKOW, David. (2014). "A new look at climate equity in the UNFCCC". *Climate Policy*, 14-1, 17-22.

MOUTINHO, Paulo; MARTINS, Osvaldo; CHRISTOVAM, André; NEPSTAD, Daniel; y CRISÓSTOMO, Carolina. (2011). "The emerging REDD+ regime of Brazil". *Carbon Management*, 2-5, 587-602.

- PUIG, Juan Carlos. (1975). "La política exterior argentina y sus tendencias profundas". *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, 1-1, 7-21.
- UNFCCC/AGBM (UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE / AD HOC GROUP ON THE BERLIN MANDATE). *Implementation of the Berlin Mandate. Additional proposals from Parties. Addendum. Note by the secretariat*. Recuperado de: <https://unfccc.int/resource/docs/1997/agbm/misc01a03.pdf>. consulta...
- VAN DER HOFF, Richard; RAJAO, Raoini; LEROY, Pieter; y BOEZEMAN, Daan. (2015). "The parallel materialization of REDD+ implementation discourses in Brazil". *Forest Policy and Economics*, 55, 37-45.
- VERCHOT, Louis Vincent y PETKOVA, Elena. (2009). *The state of REDD negotiations: consensus points, options for moving forward and research needs to support the process*. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- VIEIRA, Marco A. (2013). "Brazilian foreign policy in the context of global climate norms". *Foreign Policy Analysis*, 9-4, 369-386.
- VIOLA, Eduardo. (1997). The Environmental Movement in Brazil: Institutionalization, Sustainable Development and Crisis of Governance since 1987. En Gordon J. Macdonald, Daniel L. Nielson y Marc A. Stern (eds.), *Latin American Environmental Policy in International Perspective*, pp. 88-112. Boulder: Westview Press.
- VIOLA, Eduardo. (2004). *Brazil in the politics of global governance and climate change, 1989-2003*. Oxford: University of Oxford Press.
- VIOLA, Eduardo y FRANCHINI, Matías. (2014). "Brazilian climate politics 2005-2012: ambivalence and paradox". *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 5-5, 677-688.
- VOIGT, Christina y FERREIRA, Felipe. (2015). "The Warsaw Framework for REDD+: Implications for national implementation and access to results-based finance". *Carbon and Climate Law Review*, 9-2, 113-129.
- VOIGT, Christina y FERREIRA, Felipe. (2016). "Differentiation in the Paris Agreement". *Climate Law*, 6-1/2, 58-74.
- WINKLER, Harald; HOHNE, Niklas; CUNLIFFE, Guy; KURAMOCHI, Takeshi; APRIL, Amanda; y VILLAFRANCA CASAS, María José. (2018). "Countries start to explain how their climate contributions are fair: more rigor needed". *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 18-1, 99-115.

Notas

¹ El Protocolo de Kioto fue el primer documento de implementación de la Convención, basado en la diferenciación entre países desarrollados y en desarrollo, en las responsabilidades diferenciadas, concentrado en la mitigación. El Acuerdo de París, también se basa en CBDR e implementa la diferenciación, aunque en una mayor cantidad de elementos que devienen de un largo proceso de negociación con múltiples intereses. De este modo, el Acuerdo de París excede el plano de la mitigación para extenderse a adaptación, pérdidas y daños, financiamiento, tecnología, construcción de capacidades y balance mundial, entre otros.

² El método es “estructurado” en tanto el investigador propone preguntas generales que reflejan el objetivo de investigación y son aplicadas a cada caso de estudio, lo cual da lugar a comparaciones sistemáticas y acumulación de evidencias. El método es “enfocado” en tanto trata con ciertos aspectos de la realidad (George y Bennet, 2006).

³ Cabe mencionar que el trabajo de Cerro es tributario de las corrientes del sur de América, donde la teoría de la autonomía, encabezada por Juan Carlos Puig en Argentina y Helio Jaguaribe en Brasil, pone en evidencia las dificultades de construir políticas autonómicas en ciertos contextos desde países periféricos. Esto explica por qué los componentes del acumulado diplomático son muy similares a la noción de tendencias significativas y profundas de la política exterior argentina identificadas por Puig (1975).

⁴ Entendemos los componentes del acumulado diplomático como tipos ideales weberianos. Lo que significa que buscamos comprender en qué sentido la posición de Brasil en los momentos de las propuestas estudiadas se vio permeada por dichos componentes en mayor o menor medida.

⁵ El cambio de posición de Brasil respecto al programa REDD plus, así como la evolución de esta arquitectura en la Convención ha sido extensamente estudiada. Algunos aportes incluyen la labor de May, Boyd, Veiga y Chang (2003); Verchot y Petkova (2009); May, Millikan y Gebara (2010); Martone (2010); Mountinho, Martins, Christovam, Nepstad y Crisóstomo (2011); Van der Hoff, Rajao, Leroy y Boezeman (2015); Voigt y Ferreira (2015).

⁶ Ni ABU ni BASIC son grupos de negociación formales, pero ambos cumplen funciones distintas dentro del proceso negociador. BASIC constituye un espacio de cooperación de las grandes potencias emergentes que actúa, además de cierres e inicios de sesiones formales, dando apoyo en momentos claves para los miembros, como puede ser el dado a Brasil en la COP22 en Marrakech respecto de la cuestión de los “*common timeframes*”. ABU se formó en 2016 y durante el primer período de implementación del Acuerdo de París, cerrado en la COP24 de Katowice, se alcanzaron posiciones comunes en todos los temas del Plan de Trabajo del Acuerdo de París (PAWP), exceptuando mercados y agricultura. Para ello, la presentación de *submissions* conjuntas fue clave.

⁷ El principio 7 de la Declaración de Rio de Janeiro afirma: “Los estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen”. Este principio se interpreta en la CMNUCC a través del liderazgo de la acción climática en el artículo 3: las partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. En consecuencia, las partes que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos.

⁸ Declaración conjunta sino-estadounidense de noviembre de 2014: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change> [consulta: 23 de setiembre de 2018].

⁹ La propuesta brasileña sostiene que un simple esquema de cálculo puede ser usado en cambio de los complejos modelos climáticos, manteniendo la correcta dependencia funcional

sobre el aumento de la temperatura de la superficie terrestre respecto de las emisiones en un período de tiempo dado. Como resultado, la discusión acerca del total cuantitativo de emisiones que pueden ser toleradas se basa en los efectos de diversos escenarios de emisiones sobre la temperatura y el nivel del mar.

¹⁰ Se han hecho diversas críticas metodológicas y técnicas a la propuesta, algunas de ellas constan en Evans (2002).

¹¹ En febrero de 2015, se reunió el Grupo Ad Hoc de la Plataforma de Durban (ADP) que negoció el Acuerdo de París para debatir el documento adoptado en la COP20 de Lima. De este modo, para asegurar que todas las partes sintieran propiedad sobre el texto, los copresidentes propusieron que todas las partes y grupos presentaran oralmente y por escrito sus propuestas, que serían trasladadas a un documento de negociación que “asegurara” todas las posturas. Este fue el texto de Ginebra.

Fecha de envío: 23 de mayo de 2019. Fecha de dictamen: 10 de octubre de 2019.
Fecha de aceptación: 10 de octubre de 2019.