



Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Maestría en Estudios Internacionales

Tesis final

El mito de una Asociación Estratégica climática entre Brasil y la Unión Europea

Alumno: Mariana Cecillon

Tutor: Hayley Stevenson

Abril 2021

*A mi papá,
Por pintar mi infancia con aquarela brasileira
Y enseñarme a soñar en bleu-blanc-rouge
Para acercarme el amor de sus dos patrias
Separadas por un océano.*

INDICE DE CONTENIDOS

ABSTRACT	5
INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I. Marco teórico y definición de conceptos	9
2.1 Introducción	9
2.2 El poder y la proyección de la UE y Brasil en el sistema internacional	9
2.3 El modelo europeo de Asociación Estratégica	13
2.4 El eje climático en la Asociación Estratégica UE-Brasil	15
2.5 Conclusión.....	19
CAPITULO 2. El poder climático de la UE y de Brasil en el régimen de la Gobernanza Climática Global	21
2.1 Introducción	21
2.2 La consolidación de la cuestión climática en las Relaciones Internacionales	21
2.3 La UE y el ejercicio de un poder climático normativo	26
2.4 Brasil: el despertar de un poder climático rico en recursos naturales	30
2.5 Conclusión.....	36
CAPITULO 3. Expectativas mutuas vs. Realidades asimétricas de la cooperación climática bilateral	38
3.1 Introducción	38
3.2 Expectativas: Análisis del Country Strategy Paper (2007-2013) y los Joint Action Plans (2008-2011-2014).....	38
3.3 Resultados de los Diálogos Sectoriales para la Acción Climática	42
3.4 Realidad: la brecha entre la retórica y la práctica que debilitó el potencial de una SP climática	45
3.5 Conclusión.....	48
CAPITULO 4. Choque de Titanes en los hitos de las Conferencias de las Partes (COP)	50
4.1 Introducción	50
4.2 La era dorada del liderazgo europeo: del acuerdo a la implementación del Protocolo de Kioto.....	51
4.3 El paréntesis reformista brasileño en la bisagra climática de Nairobi a Copenhague	55
4.4 El liderazgo triangular en la nueva arquitectura universal del Acuerdo de París.....	58
4.5 Conclusión.....	63

CONCLUSION	65
Bibliografía	68
Apéndice	74

ABSTRACT

La crisis climática representa uno de los principales desafíos globales contemporáneos porque sus efectos –el aumento de las precipitaciones y de los niveles del mar, el deshielo de los polos o la pérdida de la biodiversidad, entre otros– no conocen fronteras y han desafiado la capacidad de los Estados de ofrecer respuestas efectivas. Brasil y la Unión Europea son actores centrales de la gobernanza climática global debido a su poder climático y, por lo tanto, sus comportamientos tienen la capacidad de agravar la crisis o promover la mitigación. En este contexto y desde una visión compartida acerca de la necesidad de fortalecer el multilateralismo climático, ambos reconocieron la importancia de reforzar la cooperación bilateral y coordinar posturas que permitieran, potencialmente, pasar de la conversación a la acción. Con este espíritu, funcionarios de alto nivel europeos y brasileños se reunieron en Lisboa en 2007 y acordaron elevar la jerarquía de sus vínculos a través de la ratificación de una Asociación Estratégica en la que la agenda climática ocupó un lugar preponderante.

Esta tesis analiza entonces las expectativas y la evolución de las relaciones entre Brasil y la UE en el marco de la Asociación Estratégica y responde por qué dicho acuerdo no resultó ser una herramienta eficiente para consolidar una alianza entre ambos en las negociaciones climáticas multilaterales. El análisis basado en entrevistas con especialistas, en documentos gubernamentales e intergubernamentales, en la documentación existente sobre las negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y en la literatura publicada sobre el tema demuestra que la debilidad de la Asociación Estratégica radica en la unilateralidad eurocéntrica de su enfoque, incapaz de consensuar y mucho menos de imponer sus ambiciones reformistas frente a un Brasil cada vez más robusto y que no sólo se ha auto-percibido sino también proyectado como un líder climático, defensor de una lectura conservadora-moderada basada en la polarización de las responsabilidades de mitigación.

Palabras clave: Brasil; Unión Europea; Asociación Estratégica; Cambio Climático; CMNUCC; Multilateralismo Efectivo;

INTRODUCCIÓN

En el verano de 1989, Francis Fukuyama se preguntó, retomando la noción filosófica de Hegel sobre “The End of History” si, dado que el sueño comunista no se completaría, la humanidad se dirigía hacia un futuro sin conflictos ideológicos y liderado por un mercado global donde las ideas, el capital y los bienes fluirían libremente (Krastev, 2018). En el marco de un tal escenario internacional, la profundización del proyecto europeo luego de Maastricht (1992), emblema de la democracia liberal, de la victoria sobre el autoritarismo del siglo XX y de un continente unido en pos de la paz, parecía encarnar el modelo hacia el que tenderían las diferentes regiones, propiciándole un rol ejemplar. Sin embargo, a partir de los años 2000, la emergencia de nuevas potencias impulsadas por la liberalización comercial –como Brasil, China o Sudáfrica– así como las preocupaciones en materia de seguridad internacional luego de los atentados de 9/11, marcaron un cambio de rumbo e inauguraron un nuevo orden multipolar que desafiaba la prominencia de la Unión Europea (UE) (Carbone, 2013). En un tal escenario, el nuevo foco de la política exterior europea, plasmado en el la Estrategia de Seguridad Europea (ESE) de 2003, apostó por el fortalecimiento del ‘multilateralismo efectivo’ a través de la profundización de las relaciones bilaterales (Renard, 2016).

Junto con la promoción del multilateralismo bajo la estructura de Naciones Unidas, otra parte esencial de la identidad internacional europea, en la búsqueda por avanzar sus intereses y objetivos frente a los nuevos desafíos de una multipolaridad en ebullición, ha sido la voluntad de liderar y moldear la gobernanza climática global (GCG), inaugurada en 1992, según sus normas y valores (Vogler, 2007; Kelemen, 2010). Desde las negociaciones del Protocolo de Kioto, la UE ha invertido numerosos esfuerzos en fomentar las políticas de reducción de gases de efecto invernadero (GEI) tanto en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), a través de la introducción de cláusulas ambiciosas, como en sus relaciones inter-regionales y bilaterales, a través de la internacionalización de normas y de la cooperación internacional para lograr un desarrollo sostenible más allá de sus Estados miembro. Sin embargo, la GCG se ha caracterizado por ser un régimen conservador (Viola y Franchini, 2018), lo que implica que la mayor parte de sus actores –tanto estatales como no-estatales– han priorizado la concreción de sus propios intereses a través del tradicional paradigma de un desarrollo carbono-intensivo (Viola y Franchini, 2014). Por lo tanto, bajo el heterogéneo paraguas de la CMNUCC, el régimen comenzó a mostrarse incapaz de obtener consensos y ofrecer respuestas a esta problemática global

(Viola y Franchini, 2018; Stevenson, 2017) cuya gravedad se ha vuelto inminente, a tal punto que en 2007 el cuarto reporte del Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC) sentenció: “*El calentamiento del sistema climático es inequívoco, como evidencian ya los aumentos observados del promedio mundial de la temperatura del aire y del océano, el deshielo generalizado de nieves y hielos, y el aumento del promedio mundial del nivel del mar*”. Frente a la intensificación de la emergencia climática y su consolidación como problemática en la agenda internacional, la UE endureció su postura reformista pero la resistencia de otros poderes climáticos erosionó progresivamente su capacidad de moldear y dirigir las negociaciones multilaterales. El fracaso europeo en la Conferencia de las Partes (COP) de 2009 volvió imperante la necesidad de cambiar de estrategia, reforzar los compromisos unilaterales e intensificar los diálogos políticos con socios estratégicos responsables por un porcentaje cada vez más elevado de emisiones de GEI como China, India, Sudáfrica y Brasil (Bäckstrand y Elgström, 2013).

Las relaciones diplomáticas entre Brasil y la UE datan de 1960 pero estuvieron signadas por la indiferencia hasta los años ‘80. Los intercambios comerciales se hicieron más frecuentes con la firma de un acuerdo de primera generación en 1982 llamado “*Framework Agreement for Cooperation between the European Economic Community and Brazil*” y la agenda más amplia, diez años más tarde, con su actualización. La creación del Mercosur, a mediados de los años ‘90, desplazó el foco bilateral hacia una profundización inter-bloques (Malamud, 2012). Sin embargo, en 2007, en una muestra de reavivado interés frente a la parálisis de las negociaciones interregionales, la relación alcanzó un nuevo grado de institucionalización cuando Brasil pasó a formar parte de la acotada lista de *Strategic Partners* de la UE. A diferencia de las otras *Strategic Partnerships* (SP) de la UE –o Asociaciones Estratégicas, por su traducción al español– que cuentan con una fuerte impronta comercial, al ser Brasil parte del Mercosur y no poder ratificar acuerdos de este tipo en forma bilateral (Malamud, 2012), la SP ambicionó otorgar un lugar preponderante a Brasil en las negociaciones con América del Sur y priorizó agendas enfocadas en la promoción del multilateralismo o la profundización de la cooperación para enfrentar problemas globales (Ferreira Pereira, 2016).

Este trabajo se propone investigar y responder: **¿por qué la Asociación Estratégica UE-Brasil no logró traducirse en una mayor convergencia de posturas en la CMNUCC?**

La hipótesis es que cuanto mayor sea el poder climático de un país, menores son las chances de concesión en las negociaciones climáticas. De modo que, dado que tanto Brasil como la UE se apoyaron en sus respectivos poderes climáticos para defender sus intereses, la Asociación Estratégica no pudo pasar de la retórica a la práctica y no ha sido, por el momento, más que un mito.

El análisis realizado se basa en la literatura existente sobre el tema, los documentos gubernamentales e intergubernamentales pertinentes así como las respuestas obtenidas en el marco de siete entrevistas semi-estructuradas con funcionarios europeos, brasileños y académicos especialistas del tema (ver Apéndice). A partir del mismo esta tesis ha sido estructurada en cuatro capítulos. En el capítulo 1 caracterizaremos a la UE y a Brasil como actores relevantes en el sistema internacional y definiremos el marco teórico en el que se analizarán los resultados climáticos de la Asociación Estratégica ratificada en 2007. En el capítulo 2 nos concentraremos en la emergencia y consolidación del régimen internacional de la CMNUCC así como en los factores que han hecho tanto de Brasil como de la UE poderes climáticos. En el capítulo 3 estudiaremos las expectativas y los resultados de la Asociación Estratégica en el plano bilateral a partir del análisis de sus documentos centrales y de la implementación de los Diálogos Sectoriales para la Acción Climática. Finalmente, en el capítulo 4 analizaremos las posturas de ambos actores en las COP desde Kyoto hasta París para responder si los esfuerzos invertidos en la SP han logrado traducirse en una mayor convergencia de posturas en el plano multilateral.

CAPÍTULO I. Marco teórico y definición de conceptos

2.1 Introducción

La interdependencia, exacerbada por las dinámicas de la globalización y acelerada a partir de los años '90, desató las dos principales crisis de nuestro tiempo: la climática y la económica. Por este motivo Viola, Franchini y Ribeiro (2012) argumentan que el sistema internacional contemporáneo se encuentra bajo una hegemonía conservadora, concepto que denota que la gobernanza global actual es incapaz de dar cuenta de las crisis mencionadas. En la dimensión climática, los actores así como el propio sistema son concebidos en términos de conservadores o reformistas según su grado de compromiso con la mitigación del cambio climático¹, es decir, la capacidad de reducir las emisiones de carbono.

El objetivo del presente capítulo es, en primer lugar, revisar qué ha dicho la literatura sobre el poder de la UE –en tanto actor unificado– y de Brasil así como sobre sus respectivas proyecciones en el sistema internacional contemporáneo para comprender de qué modo el fortalecimiento de los vínculos bilaterales se ha vuelto gravitante para la concreción de los intereses mutuos a tal punto que, en 2007, ambos ratificaron una Asociación Estratégica. En una segunda parte nos concentraremos en analizar de qué manera la academia ha estudiado las Asociaciones Estratégicas europeas, concebidas por la UE como una herramienta para consolidar su identidad geopolítica pero también como una estrategia de política exterior para encontrar respuestas a los desafíos globales contemporáneos (Ferreira Pereira y Guedes Vieira, 2014) producto de la interdependencia compleja de la globalización (Keohane y Nye, 1977), como el cambio climático. Este último ha ganado relevancia desde los años '90 en adelante en los medios de comunicación así como en discursos y agendas políticos y los reclamos de la sociedad civil, a tal punto que una tercera parte nos exige introducir conceptos como el de poder climático y caracterizar el régimen internacional climático que constituyen el marco teórico a partir del cual estudiaremos el alcance de la Asociación Estratégica UE-Brasil.

2.2 El poder y la proyección de la UE y Brasil en el sistema internacional

¹ Este trabajo se enfoca en la mitigación y no en la adaptación porque entendemos, al igual que Viola y Franchini (2018) que la primera demanda esfuerzos de cooperación global para ser efectiva mientras que la segunda hace referencia a prioridades locales y soberanas.

La literatura se ha ocupado ampliamente de estudiar al bloque de los –ahora– 27 como un actor internacional unificado. A pesar de no cumplir con el principio westfaliano de Estado, algunos académicos se han basado en la ‘presencia’ de la UE en el sistema internacional y en su capacidad de hacer política, de interactuar con otros actores y de ejercer influencia a través de diferentes instrumentos, para caracterizar al singular proyecto de integración como un actor del sistema internacional comparable con los Estados-Nación (Allen y Smith, 1991 citado en Gomes Saraiva, 2004; Vogler y Stephan, 2007). En un segundo momento, y partiendo de este principio, la literatura se han enfocado en responder si la UE es o no percibida como potencia o líder global (Haseler, 2004; Leonard, 2005; McCormick, 2007; Rifkin, 2004; Reid, 2004; Schnabel, 2005, Zielonka, 1998; Allen and Smith, 2007; Menon, 2008; Manners, 2010). Así mientras algunos han caracterizado a la UE como Gran Poder o incluso “nuevo Super Poder” a la par de los Estados Unidos (Reid, 2004; Schnabel, 2005; McCormick, 2007) otros, en el lado opuesto, la consideran un poder en declive, frágil y dividido (Zielonka, 1998; Menon, 2008). Sin embargo, pocos han puesto el foco en las diferencias sobre tal percepción que pueden emerger en función de la región consultada o del tema de agenda (Chaban, et al., 2013; Guimaraës y Piefer, 2016). Estas excepciones han contribuido, por ejemplo, a ampliar la perspectiva del poder europeo hacia países de África, el Sudeste Asiático y el Pacífico en temas específicos como la seguridad, la diplomacia, las relaciones comerciales o el desarrollo (Chaban et al., 2013) o desde Brasil en el plano de las relaciones energéticas (Guimaraës y Piefer, 2016).

En un segundo nivel, al tratar de definir de qué manera la UE se proyecta en el escenario internacional, los académicos han oscilado entre conceptos como Poder Civil (Duchêne, 1970) o Poder Normativo (Manners, 2002), enfatizando respectivamente la primacía de la cooperación diplomática sobre el poder militar y el uso de instituciones supranacionales para la resolución de conflictos (Twitchett, 1976 citado en Manners, 2002) o la capacidad de moldear el escenario internacional codificando normas y estándares. Con el fin de la dinámica bipolar de la Guerra Fría y de la amenaza nuclear, la mejor manera de defender su modelo y valores fue precisamente a través de la difusión de los mismos (Biscop y Renard, 2010) por eso el concepto de *Normative Power* cobró relevancia a partir de los años 2000 en la reflexión acerca del rol internacional de la UE. Con ésta noción, Manners definió que la misma pretende moldear el escenario global a través de la transmisión de sus normas y valores internos más que por el uso de sus capacidades materiales. La literatura nos muestra entonces que el ejercicio de un poder normativo por parte de la Unión

Europea es clave para comprender particularmente el acercamiento a los países que hoy integran la lista de socios estratégicos (Lucarelli, 2006; Manners, 2002).

Por otra parte, la academia ha encontrado dificultades a la hora de definir el poder de Brasil a través de las etiquetas tradicionales ya sea en términos de alcance (regional/global) como de estatus (Gran Poder/Poder Medio), dado que su comportamiento ha diferido de aquellos encarnados por las potencias occidentales tradicionales como Estados Unidos o Alemania (Gardini, 2015).

En los años '60, Henry Kissinger vaticinaba: “allí donde vaya Brasil irá América Latina”. Desde esta premisa muchas veces Brasil ha sido caracterizado como Poder Regional, entendido como un Estado cuya influencia puede ser considerable a escala regional pero su impacto global es insuficiente (Buzan y Weaver, 2003) o como aquel capaz de imponerse en cualquier coalición regional, influir en la agenda con sus vecinos y convertirse eventualmente en un gran poder global (Neumann, 1992). Sin embargo, las numerosas dificultades a la hora de intentar liderar en América del Sur han llevado a algunos académicos a calificarlo como un “líder sin seguidores” (Malamud, 2011) o como un “hegemón aquiescente” (Burgess, 2008). Estos conceptos infieren que el liderazgo no requiere necesariamente una dominación sobre los pares regionales y puede ejercerse a través del *soft power* (Gardini, 2015), definido como “la habilidad para influir en otros y obtener los resultados deseados a través de la atracción en lugar de la coerción o los pagos” (Nye, 2008). Pero también pueden ser indicadores de que Brasil no posee los recursos o la voluntad para imponer sus intereses nacionales, ya sea a través de incentivos como a través de la coerción, y manejar la gobernanza regional (Gardini, 2015).

En términos de estatus parece más atinado conceptualizar el poder de Brasil como un Poder Medio es decir, un Estado cuyos líderes consideran incapaz de actuar efectivamente de manera autónoma pero capaz de tener un impacto sistémico como parte de una coalición o a través de instituciones internacionales (Keohane, 1969 citado en Gardini, 2015) más que como Gran Poder – como la UE– a pesar de la ambición de la política exterior brasileña de consolidarse como tal.

Un Gran Poder se basa en 4 pilares: las capacidades materiales, las inmateriales, la manifestación de intereses globales y el reconocimiento internacional (Wright, 1965; Morgenthau, 1973; Bull, 1977; Wight, 1978; Waltz, 1979; Kennedy, 1987; Berridge and Young, 1988; Hurrell, 2006; Narlikar, 2010; Russell Mead, 2015). En principio es innegable que Brasil cuenta con importantes

capacidades materiales. Su tamaño geográfico y demográfico lo posicionan como el quinto país del mundo y su biodiversidad y autosuficiencia en recursos naturales como uno de los más ricos. En expansión a partir de la primera década de los 2000, su PBI rankeaba entre los diez más importantes a escala global. Sin embargo, las primeras inconsistencias aparecen en sus capacidades y gastos militares que superan las de sus contrapartes regionales (Malamud, 2011) pero continúan siendo inferiores a las de otras potencias emergentes como India o China (Narlikar, 2010) y en la adopción de una proyección internacional pacífica.

En cuanto a sus capacidades inmateriales, gracias a una serie de factores que le permitieron fortalecer su *soft power* –como el éxito de sus políticas socio-económicas a principio de los 2000– Brasil, bajo el liderazgo de Luíz Inacio “Lula“ da Silva (2003-2010), comenzó a proyectarse como una potencia en ascenso pero priorizó el apoyo a un orden global multilateral basado en leyes internacionales por encima de la ambición de dominar el status quo (Gardini, 2015). A través de la multiplicación de lazos externos con coaliciones como BASIC, BRICS o el G77, procuró fortalecer su postura geopolítica, consolidar el reconocimiento de su poder en el “Sur Global” (Viola y Franchini, 2018) y compensar la dependencia de una sola contraparte altamente dotada de recursos y con gran capacidad de influencia (Russell y Tokatlian, 2013) como los Estados Unidos. Esta visión de política exterior se mantuvo –en grandes líneas– durante los mandatos de su sucesora, Dilma Rousseff (2011-2016), aún cuando la misma, enfrascada en cuestiones domésticas, endureció la narrativa nacionalista y la visión anti-Occidental (Gomes Saraiva, 2013; Viola y Franchini, 2018) como veremos en mayor detalle en el capítulo 2.

Sobre el tercer aspecto de Gran Poder, es decir la proyección internacional, su Gran Estrategia –concepto entendido en este trabajo como “*principio ordenador de la acción externa (...) que permanece constante a pesar de los cambios en el ‘entorno estratégico’, tanto en el plano global como regional*”– osciló entre la aquiescencia y un autonomía por diferenciación (Russell y Tokatlian, 2013). Bajo la presidencia de Cardoso, sediento por lograr el reconocimiento de su relevancia por las principales potencias, priorizó la aquiescencia con el orden internacional liberal y se alineó con las posturas europeas y norteamericanas en el plano multilateral. Sin embargo, a partir de la victoria de Lula da Silva en 2003, Brasil procuró desafiar –de manera pacífica y operando dentro de su arquitectura institucional– la distribución del poder en el sistema internacional liberal (Viola y Franchini, 2018) y pasó entonces a una estrategia de autonomía.

El último pilar en el concepto de Gran Poder implica el reconocimiento internacional tanto de potencias consolidadas que aceptarían un nuevo miembro en el club así como de los Estados menores que legitimarían el nuevo rol de dicho poder (Gardini, 2015). En esta línea, el reconocimiento europeo de su preponderancia geopolítica constituía un elemento clave en la estrategia por fortalecer su voz en el sistema internacional (Soares de Lima y Hirst, 2006) y consolidarse como un Gran Poder y explica en parte el interés de ratificar una Asociación Estratégica.

De un lado y del otro del Atlántico, enmarcados en la multipolaridad del nuevo siglo, ambos actores vieron en su contraparte oportunidades y desafíos que ya no podían ser ignorados. El mutuo apoyo al multilateralismo así como la ambición de consolidar un orden global normativo, elevaron las expectativas de un acercamiento bilateral y generaron la sensación de que ambas partes eran socios naturales (Afionis y Stringer, 2014). La perspectiva de la UE respecto de Brasil ya se encontraba de manera explícita en el comunicado de 2005 “*A Stronger Partnership between the EU and Latin America*” –emitido por las tres principales instituciones europeas (la Comisión, el Parlamento y el Consejo)–, a través del cual declaró la necesidad de reforzar los lazos con América Latina como estrategia clave para dar cuenta de los desafíos de la gobernanza global. El documento en cuestión también puntualizó que, debido a su peso significativo a nivel regional, Brasil –al igual que México– merecía un trato especial y que la ausencia de un diálogo bilateral con una dimensión política resultaba inapropiado frente a su rápido desarrollo como actor económico y político global (Comisión Europea, 2006). Dicho trato especial tomó la forma de una Asociación Estratégica *à l’européenne*, un tipo de acuerdo bilateral definido y caracterizado en la siguiente sección.

2.3 El modelo europeo de Asociación Estratégica

La falta de consenso entre los Estados miembro de la UE así como la versatilidad de los países a los que se les ha ofrecido una *Strategic Partnership* (SP) ha perpetuado la falta de definición legal y política de las mismas. La única clarificación del concepto general de SP se encuentra en la Estrategia de Seguridad Europea (ESE) de 2003 y postula que para alcanzar dicho estatus un país debe compartir los objetivos y valores de la UE y estar dispuesto a respaldarlos (Consejo de la Unión Europea, 2003). Sumado a esto, en términos legales, estos acuerdos corresponden a lo que en la disciplina se conoce como *soft law*, definido como todo arreglo legal debilitado en su dimensión de obligatoriedad, de precisión o de delegación de autoridad a un órgano reconocido por el Derecho

Internacional (Abbott y Snidal, 2000). En otras palabras, las SP se fundan en un grado de precisión vago sobre los estándares que delimitan, en un bajo nivel de obligatoriedad y en que no delegan el poder de hacer cumplir sus decisiones a órganos supranacionales.

Aún hoy, existe una gran ambigüedad alrededor del concepto Asociación Estratégica en la literatura desde su aparición en la disciplina de las Relaciones Internacionales en los años '90. La academia se divide entre aquellos que consideran que es una relación entre Estados orientada a objetivos (Vahl, 2011) o basada en intereses (Grevi, 2010) mientras que para otros es un arquetipo más dentro de una taxonomía de alineamiento que también incluye 'alianzas', 'coaliciones', 'comunidades de seguridad' o 'pactos de no-agresión', entre otros (Wilkins, 2012). En la política exterior europea el concepto apareció por primera vez en el marco teórico de la ya mencionada ESE de 2003, marcada por los acontecimientos del 9/11, pero ni dicho documento ni futuras reuniones del Consejo Europeo (*European Council*) pudieron consensuar una definición legal ni política (Ferreira Pereira y Guedes Vieira, 2016). Las SP han sido estudiadas como un todo ya sea a partir de sus funciones discursivas, es decir como un concepto político que permite a los actores constituir y reconstituir las reglas de sus relaciones bilaterales (Blanco, 2016), como parte del lenguaje de la acción normativa asociada con la promoción europea de un "multilateralismo efectivo"² (Renard, 2016), como estrategia de política exterior a través de la cual la UE resolvió acercarse e integrar a los poderes emergentes (Keukeleire y Hooijmaaijers, 2014) o como señal de un cambio de priorización de la UE de su tradicional foco inter-regional hacia el bilateralismo (Renard, 2016). En grandes líneas, sabemos que las SP se caracterizan por ser acuerdos flexibles en un sistema global marcado por la incertidumbre (Renard, 2016) y políticamente han servido para acercarse a diez actores centrales del siglo XXI: Brasil, Canadá, Estados Unidos, México, Sudáfrica, India, Rusia, China, Corea del Sur y Japón.

Entre los diferentes análisis y documentos oficiales, subyace entonces la visión de que, para alcanzar sus objetivos y cumplir con sus intereses en un escenario internacional altamente interdependiente, la UE debía aproximarse y solidificar sus vínculos tanto con "organismos internacionales como con actores internacionales clave" (Consejo de la Unión Europea, 2003). Al detenerse particularmente en el caso de la SP con Brasil este trabajo procura contribuir, en primer lugar, a la falta de teorización en la literatura de las Relaciones Internacionales sobre el modo en el

² El concepto de "multilateralismo efectivo" hace referencia a la necesidad de forjar un sistema que permita que los Estados que conforman la comunidad internacional actúen juntos para enfrentar los desafíos y resolver los problemas (Vasconcelos, 2008).

que la UE desarrolla y administra estas alianzas una vez ratificadas. Puntualmente, se pretende analizar el impacto de la SP en la acción climática tanto en el plano bilateral como multilateral afin de poder responder si la misma resultó ser un canal efectivo para afianzar una alianza dotada del peso suficiente para imponerse y moldear las polarizadas negociaciones multilaterales.

2.4 El eje climático en la Asociación Estratégica UE-Brasil

¿Qué intereses domésticos llevaron a ambos actores a enfocarse en el multilateralismo climático?

Kelemen (2010) explica que del lado europeo, las instituciones tuvieron que responder a las presiones de los partidos verdes nacionales que, a partir de sus legislaciones ambientales domésticas de los '70 y '80 amenazaban con imponer tarifas no arancelarias (como licencias, cuotas o embargos) que pondrían en riesgo los esfuerzos de consolidación del libre mercado. La Comisión y el Parlamento Europeos vieron en la decisión de armonizar las normas ambientales una oportunidad para proteger el mercado interno y aumentar su popularidad a los ojos de sus ciudadanos. Fue así como la combinación de la victoria ambientalista en Europa desató una dinámica de competencia de regulación dentro de las fronteras del espacio Schengen que, a su vez, incentivó a las empresas y otros agentes domésticos a empujar por la diseminación internacional de los estándares europeos para balancear los costos regulatorios. Este contexto sirvió de plataforma para que la UE asumiera un rol activo en la presión a otros Estados en asumir compromisos más ambiciosos y a apoyar al resto a trabajar por un desarrollo sostenible y sustentable.

Del lado brasileño, el aumento de la influencia en la política doméstica del Ministerio de Medioambiente liderado por Marina Silva entre 2003 y 2008 y luego por Carlos Minc hasta 2011, sumado a los exitosos resultados en la mitigación de la deforestación entre los años 2005-2012 sirvieron para reforzar la importancia de la agenda climática, consolidar el apoyo de la opinión pública y alimentaron un discurso presidencialista que proyectaba un Brasil abierto al mundo y dispuesto a hacer compromisos climáticos (Viola y Franchini, 2018). Éstos últimos son entendidos como el grado de respuesta y asimilación de la sociedad y los tomadores de decisión frente a la crisis climática (Viola, y Franchini, 2014).

Por otra parte, tal como lo ha planteado la corriente neoliberal de las Relaciones Internacionales, la globalización de los desafíos, producto de una mayor liberalización tanto económica y comercial

como humanitaria y ambiental, ha desafiado la capacidad de los Estados de ofrecer respuestas a las crisis de manera autárquica (Stevenson, 2018). Además, el hecho de que la mayoría de los bienes ambientales, como la capa de ozono, el agua y el aire o la integridad del ecosistema, son bienes públicos, definidos por Kaul, Grunberg y Stern (1999) como “bienes cuyos beneficios o costos tienen un alcance cuasi universal o que pueden, potencialmente, afectar a cualquier en cualquier lugar”, hace que los esfuerzos por preservarlos puedan representar un interés generalizable (Stevenson y Dryzek, 2014) que, a su vez, fomente el diálogo bilateral entre actores con características asimétricas como la UE y Brasil. Dicho de otro modo: los problemas ambientales son inherentemente globales y, dado que superan la capacidad de acción de un Estado, afrontarlos exige un esfuerzo de cooperación internacional (Kelemen, 2010).

En línea con esta visión, luego de la primera cumbre bilateral celebrada en Lisboa en 2007, Brasil y la UE acordaron:

*“... establecer una Asociación Estratégica, basada en sus cercanos vínculos históricos, culturales y económicos. Ambos lados comparten valores y principios fundamentales tales como la democracia, el Estado de Derecho, la promoción de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales y una economía de mercado. Ambos lados concuerdan sobre la necesidad de identificar y promover una estrategia común para enfrentar desafíos globales tales como la paz y la seguridad, la democracia y los Derechos Humanos, **el cambio climático, la biodiversidad, la energía y el desarrollo sostenible**, la lucha contra la pobreza y la exclusión (...) La UE y Brasil coinciden en que la mejor manera de enfrentar los conflictos globales es a través de un multilateralismo efectivo que sitúe al sistema de Naciones Unidas en el centro. Ambos lados dan la bienvenida al establecimiento de un diálogo político UE-Brasil.”*

El documento inaugural de la SP pone en evidencia que el eje climático ha sido particularmente relevante en los intercambios bilaterales dado que ambos son considerados, respectivamente, como “Superpoder” y “Gran Poder” climáticos. En este trabajo, cuando hacemos referencia al poder climático de un actor internacional, retomamos el concepto de Viola y Franchini (2014) y nos concentramos en su volumen de gases de efecto invernadero (GEI), el capital humano y tecnológico disponible para realizar una transición hacia una economía baja en carbono y su comportamiento energético, entendido como la relación entre las fuentes energéticas y la cultura de energía. A dicha

conceptualización agregaremos, en el capítulo 2, el análisis multidimensional de *Green Power* de Never (2013) basado en el poder instrumental, estructural y discursivo así como el porcentaje de bienes comunes, las capacidades tecnológicas y la coherencia entre ésta última y las políticas ambientales domésticas –*smart governance*–. Por último, también será pertinente analizar la importancia del poder de veto de Brasil y la UE, basado en el potencial de un país o un grupo de países de bloquear una acción internacional eficaz (Chasek, Downie y Brown, 2006) para justificar la centralidad de ambos actores en el régimen internacional de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

Entendemos por régimen internacional el “conjunto de mutuas expectativas, normas y regulaciones, planes, energías organizativas y compromisos financieros que ha sido aceptado por un grupo de Estados” (Ruggie, 1975). Particularmente en el entramado internacional contemporáneo, marcado por la interdependencia, es decir, por situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre actores que siempre implicarán costos por la reducción de la autonomía (Keohane y Nye, 1977), los Estados invierten recursos en la creación de regímenes que les permitan maximizar los beneficios la cooperación al facilitar la concretización de los mismos, reducir los costos, reforzar la información y la credibilidad, monitorear el cumplimiento de lo pactado y sancionar los comportamientos desviados (Keohane, 2010). Pero además, éstos regímenes suelen incluir también actores no estatales como multinacionales y ONGs por lo que parte de la academia ha acuñado términos como gobernanza global (Thakur y van Langenhove, 2006) o gobernanza transnacional (Bulkeley y Newell, 2010). Por esta razón, en este trabajo, utilizaremos particularmente el régimen de la CMNUCC como marco para estudiar el comportamiento, los intereses individuales y compartidos de Brasil y la UE aún cuando existen otras convenciones y tratados que conforman la gobernanza climática global, como será mencionado en el capítulo siguiente.

El nivel de integración o fragmentación de un régimen depende de tres factores: en primer lugar, la distribución de los intereses que varía en función del poder de sus actores, reflejado tanto en el impacto de las decisiones de un actor sobre los demás así como en las asimetrías favorables en la interdependencia que mejoran la posición de los mismos para negociar acuerdos (Keohane, 2010); en segundo lugar, la incertidumbre respecto de las ventajas de la regulación y, por último, la dificultad para establecer vinculaciones (*linkages*) productivas (Keohane, 2010). Así, los resultados pueden variar en un espectro que tiene en un extremo instituciones completamente integradas que

imponen regulaciones a través de una jerarquía de normas y, del otro, un compendio de instituciones fragmentadas con débiles –o sin– vinculaciones entre sus elementos. En línea con lo planteado por Keohane, la ausencia de una arquitectura o jerarquía clara que estructure los acuerdos y que imponga reglas estrictas ha hecho que parte de la literatura considere la CMNUCC como un “régimen complejo”, situado en el centro del espectro descripto. Esto se debe a diferentes cuestiones que pueden ser leídas en función de los tres factores mencionados. Respecto del primer factor, las negociaciones han sido relativamente facilitadas por la existencia de bloques como la UE, el G77+China, el Umbrella Group –compuesto por Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Rusia, Ucrania, Japón y Noruega–, la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS por su sigla en inglés) y el Grupo para la Integridad Ambiental –compuesto por Suiza, Liechtenstein, Mónaco, Corea del Sur y México– (Stevenson and Dryzek, 2014) pero la mera existencia de estos grupos pone en evidencia cómo la multiplicidad de intereses en juego, sumada al sistema de votación que otorga a cada miembro un voto, han dificultado la emergencia de consensos climáticos globales (Bagozzi, 2015) y favorecido la aparición de minilateralismos. En segundo lugar, la incertidumbre se desprende del temor a los costosos compromisos climáticos frente a la falta de garantías de cumplimiento de los otros actores y a la imprecisión de los beneficios. Por último, los gobiernos han encontrado dificultades para establecer vínculos productivos en el gran abanico de problemáticas climáticas, más allá del *linkage* entre el sistema de comercio de emisiones y las compensaciones económicas (Keohane, 2010).

Así, si bien la CMNUCC ha jugado un papel de “sombrija” bajo la cual se han enmarcado una serie de funciones esenciales como la provisión de información, las negociaciones multilaterales y el ámbito legal, lo cierto es que la dificultad política de la agenda climática sumada a la globalización de los problemas ambientales y al desafío de descarbonizar el desarrollo representa un clásico Dilema del Prisionero que parece exigir flexibilidad y diversidad para lograr resultados y mantener a los distintos actores comprometidos (Keohane, 2010; Ikenberry, 2020). Entonces, en un nuevo siglo marcado por lo que Fareed Zakaria (2008) denominó como “el despertar del resto” así como por los ecos de la crisis económica global de 2008, la debilidad de los resultados alcanzados en el seno del multilateralismo climático ha alimentado el argumento de que el mismo parece haber fracasado en su esfuerzo por lograr una transición global hacia una economía baja en carbono (Viola, Franchini y Ribeiro; 2012). Por lo tanto, de manera consistente con la búsqueda por reavivar su erosionado liderazgo global en un fragmentado entramado multipolar e intentar internacionalizar sus normas y estándares climáticos, la UE se apoyó en las SP para persuadir a

otros poderes climáticos, como Brasil –sin los cuales los esfuerzos por mantener el aumento promedio de la temperatura global debajo de los 2°C respecto de los niveles pre-industriales serían inútiles– a comprometerse con contribuciones más ambiciosas para reducir sus emisiones de GEI.

2.5 Conclusión

En este capítulo hemos introducido conceptos clave para entender cómo la UE se ha proyectado en el sistema internacional multipolar de la pos Guerra Fría y cómo un actor como Brasil, históricamente situado en la periferia de la política global, se ha robustecido y ha buscado aumentar su centralidad geopolítica. El proyecto europeo supo ser –especialmente a partir de los ‘90– el emblema de la democracia liberal, de la victoria sobre el autoritarismo del siglo XX y de un continente unido en pos de la paz. Desde esta postura pacífica buscó moldear el escenario global a través de la transferencia de normas y valores y ha sido caracterizada en la academia como un Poder Normativo (Manners, 2002). Por su parte, entre 2003 y 2010, Brasil sostuvo índices de crecimiento económico que le permitieron pagar sus deudas en el FMI y consolidarse como una de las principales economías del mundo (Viola y Franchini, 2018). Este crecimiento, sumado a la riqueza de sus recursos naturales y el éxito de las políticas de control de la deforestación entre 2005 y 2012, fortalecieron su *soft power* y le permitieron situarse en el centro del tablero internacional climático y negociar con los Grandes Poderes occidentales.

En segundo lugar nos concentramos en las Asociaciones Estratégicas europeas que aparecieron en los documentos oficiales de la UE en 2003 como una herramienta de política exterior clave frente al ascenso de nuevas potencias en un sistema internacional marcado por la interdependencia, la parálisis del multilateralismo y la desaceleración de la integración regional en diferentes partes del mundo (Renard, 2016). Las SP europeas se han caracterizado por ser acuerdos flexibles –*soft law*– por lo que sus implicancias siguen siendo ambiguas pero la academia coincide en que han buscado fortalecer vínculos con diez países centrales en un sistema incierto con el objetivo de garantizar un multilateralismo efectivo (Renard, 2016).

Por último vimos cómo una serie de factores domésticos, sumados a la aceleración de la globalización, la consecuente interdependencia internacional y al agravamiento de la emergencia climática generaron un contexto favorable para que la UE, proyectada como líder de la gobernanza climática global desde la cumbre de Rio de Janeiro en 1992, y Brasil, defensor del derecho a la

explotación de sus recursos naturales en nombre del desarrollo, aproximaran sus agendas en busca de soluciones comunes. Así entonces, en 2007, la UE invitó a Brasil a ser parte del exclusivo club de Socios Estratégicos con el objetivo –entre otros– de facilitar la convergencia de posturas en el multilateralismo de la CMNUCC a través de la regularización de los diálogos políticos y técnicos y de la profundización de la cooperación.

En el siguiente capítulo detallaremos la consolidación de la cuestión climática en las Relaciones Internacionales y la consecuente implementación de la CMNUCC como régimen internacional climático. En un segundo momento, identificaremos las diferentes dimensiones que hacen al poder climático de Brasil y la UE y explican la centralidad de ambos actores en el mencionado régimen.

CAPITULO 2. El poder climático de la UE y de Brasil en el régimen de la Gobernanza Climática Global

2.1 Introducción

Como ha sido mencionado en el capítulo anterior, cuando Viola, Franchini y Ribeiro (2012) hacen referencia a los “compromisos climáticos” aluden al nivel de conciencia de una sociedad sobre la centralidad del cambio climático como motor civilizacional, reflejada no sólo en las posturas en las negociaciones internacionales sino también en las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y la profundidad de la política climática doméstica. Por su parte, Never (2013) sostiene que la habilidad de un Estado para lidiar con el cambio climático, desarrollar fuentes de energía renovable y proteger un porcentaje de bienes comunes ambientales es uno de los asuntos centrales de este siglo, junto con la crisis financiera y las políticas económicas y de seguridad.

Este capítulo se propone entonces estudiar, en primer lugar, la consolidación de la cuestión climática en la agenda global a partir de la pos Guerra Fría y describir el régimen internacional climático de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Luego, dada la aparente incapacidad del mismo de dar cuenta de la crisis climática, en una segunda y tercera parte, partiremos del concepto de poder climático desarrollado por Viola y Franchini (2014) y de las dimensiones que conforman el concepto de *Green Power* de Never (2013) para comprender la importancia de la UE y de Brasil, respectivamente, en la implementación de la CMNUCC así como la relevancia mutua de situar la cuestión climática en el centro de sus relaciones bilaterales.

2.2 La consolidación de la cuestión climática en las Relaciones Internacionales

En el contexto de la fundación del multilateralismo pos Segunda Guerra Mundial, la UNESCO fue la primera agencia de Naciones Unidas que se expresó en materia ambiental, haciendo eco de los movimientos ambientalistas que habían surgido en países como Alemania o Suecia en los ‘60. El objetivo de la UNESCO era promover el conocimiento sobre el vínculo entre los humanos y la naturaleza con una agenda de investigación marcada por la cuestión de los océanos y con ese objetivo organizó, en 1968, la primera Conferencia sobre el Uso Racional y la Conservación de la Biosfera que contó con la presencia de 63 países. En las vísperas de dicho evento, urgida por el

impacto social de problemas como la contaminación del aire y del agua o la polución industrial que no habían sido incluidos en la agenda, Suecia elevó una resolución al Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC) para gestionar un nuevo encuentro internacional. Así, frente a las recomendaciones de la UNESCO y del ECOSOC, la Asamblea General organizó la Conferencia sobre el Ambiente Humano con sede en Estocolmo en 1972. El legado de la conferencia del '72 puede dividirse en dos grandes hitos: en primer lugar, los principios de Estocolmo que constituyen para algunos académicos la base fundacional de la ley ambiental y, en segundo lugar, el consenso internacional sobre la necesidad de cooperar en cuestiones ambientales y de crear el primer organismo intergubernamental dedicado al medioambiente: el Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente (UNEP por sus siglas en inglés) (Stevenson, 2018). Éste, sin embargo, tiene poca autoridad y su presupuesto es relativamente bajo si lo comparamos con otros programas de Naciones Unidas: por ejemplo, UNICEF contó con un presupuesto de USD 5 mil millones en 2018 mientras que el del UNEP para la bienal 2018-2019 fue de USD 960 millones (UNEP, 2020).

Con el fin de otro conflicto mundial que dobló al mundo a una dinámica bipolar durante casi 50 años –la Guerra Fría– se inauguró la época de oro del multilateralismo ambiental. El sentimiento de optimismo general que primaba entonces favoreció la firma de acuerdos regionales y globales relacionados con la agenda ambiental en general y con la agenda climática en particular (Stevenson, 2018). No obstante, a pesar de esta marcada proliferación, la gran mayoría de los acuerdos diplomáticos vinculados a la agenda ambiental pertenecían –*pertenecen*– a lo que ha sido definido en el capítulo 1 como *soft law*, es decir, como todo arreglo legal debilitado en su dimensión de obligatoriedad, de precisión o de delegación de autoridad a un órgano reconocido por el Derecho Internacional (Abbott y Snidal, 2000). El incumplimiento de aquello a lo que los Estados se comprometen cuando ratifican este tipo de acuerdos o tratados no obligatorios no es sancionable aunque suele traer consecuencias políticas variadas desde críticas de otros Estados y organismos hasta el debilitamiento de la capacidad de negociación por falta de confianza. Existe un debate en la disciplina de las Relaciones Internacionales respecto de la efectividad de los acuerdos de *soft* o *hard law* para el desarrollo sostenible pero, hasta la actualidad, los Estados han manifestado una clara preferencia hacia los acuerdos de características flexibles que les permitan conservar su soberanía. Enmarcada en este espíritu de flexibilidad, la CMNUCC en tanto régimen internacional adoptó la forma de un multilateralismo basado en cumbres anuales en las que se analizan progresos y debaten objetivos para los próximos años (Stevenson, 2018).

El punto inaugural de la gobernanza climática global fue la cumbre celebrada en Rio de Janeiro en 1992 (Rio+92) (Viola y Basso, 2016), durante la cual comenzó a gestarse la idea de la institucionalización del desarrollo sostenible. Este concepto ya había comenzado a popularizarse luego de que una Comisión de expertos³ publicara en 1987 un documento titulado “*Our Common Future*” en el que se hacía referencia a “*un desarrollo que responde a las necesidades del presente sin comprometer la posibilidad de futuras generaciones de responder a las suyas propias*”. Entonces, a partir de las negociaciones llevadas a cabo en la *cidade maravilhosa*, mandatarios de diferentes lugares del mundo acordaron orientar y enmarcar los principios y políticas para lograr un desarrollo sostenible (Stevenson, 2018). Tras dos semanas de trabajo, Rio+92 concluyó con dos documentos centrales: la Declaración de Rio sobre el Medioambiente y el Desarrollo y el Programa 21 (o Agenda 21 en inglés), un “plan de acción” no obligatorio para la implementación del desarrollo sostenible a partir del cual comenzó a vincularse la cuestión climática con este concepto. Además, se firmaron tres acuerdos multilaterales sobre el medioambiente: el Convenio sobre la Diversidad Biológica (UNCBD en inglés), la Convención de Lucha contra la Desertificación (UNCCD en inglés) y la ya mencionada CMNUCC, a partir de la cual se institucionalizó el multilateralismo climático.

En los últimos años se produjo una aceleración de la migración de la cuestión climática al centro de la agenda internacional vinculada con la necesidad de resolver el problema de “poder garantizar un espacio seguro para la humanidad” (Viola y Franchini, 2012). Este movimiento se explica, en parte, por el impacto del cambio climático sobre dos áreas centrales en las Relaciones Internacionales: la economía y la seguridad (Viola y Franchini, 2012). Pero también por la emergencia de países con la ambición de extender su presencia e influencia a escala global y que produjeron un cambio en la geografía del poder (Zakaria, 2008). Así por ejemplo, China o Brasil, tradicionalmente escudados en la categoría de Partes No Anexadas, es decir con una presunta capacidad limitada de mitigar sus emisiones y adaptarse a los efectos del cambio climático, subieron al podio de los principales emisores y sus comportamientos se volvieron centrales para una acción climática efectiva. De modo que, en sus primeros años la cuestión ambiental absorbió y replicó una lógica de imposición del Norte al Sur evidenciada, por ejemplo, en la materialización del Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas (PRCD) –que desarrollaremos en el capítulo 4– del Protocolo de Kioto. A pesar de las dificultades para superar su heterogeneidad

³ La Brundtland Commission fue creada por la Asamblea General de Naciones Unidas a mediados de los 80, encabezada por el ex primer ministro noruego Gro Harlem Brundtland. Esta Comisión retomó las ideas que habían comenzado a florecer en la OCDE

intrínseca y de la habilidad de las potencias industrializadas de desarticular sus estrategias, los países del Sur han comprendido que la CMNUCC se ha vuelto un escenario en el que, juntos y de manera coordinada, pueden desafiar la hegemonía del status quo (Bueno Rubial, 2013).

Por otra parte debemos agregar que pese a que existen mecanismos y organismos que en distintos niveles pretenden gobernar la problemática, dicha densidad institucional no ha podido generar normativas efectivamente vinculantes. Esta cuestión se encuentra hasta hoy en el epicentro del debate sobre este régimen internacional. Si bien Naciones Unidas creó una serie de programas y secretarías abocados a estas problemáticas –como el UNEP con su sede en Nairobi, la Comisión para el Desarrollo Sostenible (CSD) o la propia CMNUCC en Bonn–, sus áreas de responsabilidad no están bien delimitadas por lo que muchas veces se confunden y no han sido capaces de coordinar acciones (Stevenson, 2018).

En lo que respecta el cambio climático concretamente, la implementación de la CMNUCC en 1994 estableció una Secretaría con el mismo nombre en la que trabajan unos 450 funcionarios bajo el liderazgo del Secretario Ejecutivo, puesto que ocupa desde 2016 la mexicana Patricia Espinosa. Sus funciones centrales son: facilitar las negociaciones intergubernamentales sobre el cambio climático, proveer apoyo a los órganos responsables de la implementación de la Convención, el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París, organizar sesiones de negociaciones anuales como las Conferencias de las Partes (COP) y mantener el registro de las contribuciones de cada país en la reducción de la emisiones de GEI (CMNUCC).

Como ya ha sido mencionado anteriormente, el siglo XXI trajo aparejadas nuevas dinámicas geopolíticas que impactaron en el multilateralismo climático junto con una intensificación de las advertencias de la comunidad científica sobre el calentamiento global. La hostilidad de George W. Bush hacia la cooperación internacional y su rechazo a la ratificación del Protocolo de Kioto congeló el optimismo que había primado en los ‘90. Además, los atentados de 9/11 y la consecuente lucha contra el terrorismo volvieron a dar centralidad a la agenda de seguridad en detrimento de la cuestión ambiental. El retraimiento de Estados Unidos paralizó las negociaciones climáticas en la primera década de los 2000 (Stevenson 2017). Frente a esta acefalía, exacerbada por la vaguedad de la institucionalización, la Unión Europea redobló sus esfuerzos de liderazgo y logró que el Protocolo de Kioto negociado en 1997 entrara en vigencia en 2005, al convencer a que 37 países industrializados se comprometieran a reducir sus emisiones de GEI en los siguientes siete años. En

paralelo, la rápida expansión de algunos países del Sur Global –Brasil, China, India y Sudáfrica– y su consecuente aumento de emisiones de GEI profundizaron el debate respecto de la responsabilidad de éstos – exentos por ser considerados hasta la fecha como “países en desarrollo” pero principales emisores del mundo junto con Estados Unidos, la UE y Japón– de participar en los esfuerzos por reducir sus emisiones.

Tras poco más de una década marcada por la crisis económica global de 2008 y la consolidación de las mencionadas economías emergentes como actores centrales en el tablero internacional, la CMNUCC parece haber fracasado en sus intentos por lograr una transición hacia una economía baja en carbono (Viola y Franchini, 2012) y enfrenta hoy dos desafíos centrales: en primer lugar la dificultad de dar cuenta de la asimetría de los costos y beneficios de las políticas climáticas y, en segundo lugar, su propio diseño institucional que, en el esfuerzo por garantizar mayor equidad y democratización, dotó a cada miembro de un voto, dificultando así la obtención de consensos (Bagozzi, 2015). Además, Bagozzi (2015) demostró que la agenda de la CMNUCC se ha vuelto demasiado amplia y que en las últimas cuatro COPs se abordaron veinticinco temas a pesar de que no todos son considerados el conjunto de la comunidad internacional como centrales para alcanzar un acuerdo climático global. La parálisis institucional de la CMNUCC llevó a que algunos académicos enfatizaran, como una potencial solución, la importancia de que los negociadores de los principales países emisores, entre ellos, Brasil y de las principales voces de la UE se agruparan en “clubes” más pequeños y trataran temas específicos (Victor y Keohane, 2011; Bagozzi, 2015). Estas propuestas muestran el reconocimiento de la academia del peso de ambos actores en el multilateralismo climático.

Por último, luego del Acuerdo de París (2015) –cuyo éxito resonó en todos los medios masivos de comunicación dado que logró agrupar el consenso de un número récord de países (188) que representan el 95% de las emisiones globales (Stevenson, 2017)– la CMNUCC cambió el abordaje “de arriba hacia abajo” que había prevalecido en Kioto por uno “de abajo hacia arriba” que implicó dejar atrás las rígidas categorías de Partes Anexo I, II y No Anexo y reemplazarlas por las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDCs por su sigla en inglés) según las cuales cada Estado parte establece sus propios objetivos de mitigación climática (Bueno Rubial, 2017). Este cambio en la arquitectura climática –que será desarrollado en mayor profundidad en el capítulo 4– hace que sea interesante describir, como haremos a continuación, el poder climático de la UE y

Brasil para determinar en qué se basa la importancia de su participación y compromiso con la CMNUCC (Never, 2013).

2.3 La UE y el ejercicio de un poder climático normativo

Luego del Tratado de Maastricht (1992), la UE, que entonces contaba con doce Estados miembro, se convirtió en el proyecto de integración más avanzado del mundo (Malamud, 2011) porque creó una ciudadanía europea, implementó una política de seguridad común y profundizó la cooperación en temas domésticos y de justicia. A pesar de no responder al concepto westfaliano de soberanía (Howorth, 2010), desde su estructura política supranacional se ha proyectado internacionalmente como un poder global. En la dimensión climática que nos ocupa en este trabajo, la UE no sólo es considerada, por su nivel de acción interno e internacional, como un “Superpoder” (Viola y Franchini, 2014) sino que se ha auto-proclamado, desde la conferencia en Rio+92 y frente al vacío dejado por un Estados Unidos que se resiste a la regulación internacional (Afionis y Stringer, 2014), como líder de la gobernanza climática global (Vogler y Stephan, 2007). Viola y Franchini consideran a la UE como uno de los tres “Superpoderes Climáticos”, junto con Estados Unidos y China, por su cuota de emisiones de GEI, sus robustas capacidades materiales y su consecuente poder de influencia. Según las dimensiones de *Green Power* desarrolladas por Never, la UE posee un alto poder estructural y capacidad tecnológica así como una importante cuota de bienes comunes (*share of global commons*) y, aún cuando su poder instrumental y discursivo se han visto desafiados por nuevas potencias en los últimos años, pertenece a la lista de los principales Poderes Climáticos del mundo.

Tanto el *green structural power* (poder estructural climático) como el poder instrumental y discursivo “combinan recursos y procesos que permiten el ejercicio directo o indirecto del poder” (Never, 2013).

El poder estructural abarca las acciones gubernamentales y las de actores no-estatales – particularmente del sector privado– en la definición de reglas y la influencia en las políticas energéticas, ambientales y comerciales tanto a escala doméstica como internacional (Never, 2013). En el caso europeo, como ya ha sido descrito en el capítulo anterior, desde los años ‘70 y ‘80 las presiones de partidos verdes nacionales en algunos países como Alemania o Dinamarca, llevaron a que las instituciones europeas armonizaran estándares de producción y comercialización menos

contaminantes. De modo que, ya en sus Tratados constitutivos post-Roma (1957), la UE tuvo que incorporar la idea de un desarrollo sostenible que vele por la protección del medio ambiente lo que generó un contexto favorable a las políticas ambientales. Por ejemplo, en Maastricht (1992), con la firma del Tratado fundador de una ‘Unión Europea’ conocido como *Treaty of the European Union*, los Estados miembro establecieron como uno de los principios de la UE la promoción de “(...) *un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medioambiente (...)*” a través de “*una política del medioambiente*” (eur-lex.europa.eu). Desde entonces, respaldada por sus ciudadanos, la cuestión climática ha ganado cada vez más centralidad en la política europea al punto que, por ejemplo, en el Parlamento Europeo las bancas de los partidos verdes pasaron de 48/626 en 1999 a 74/751 en 2019 (pre-Brexit) y tuvieron una performance histórica en las últimas elecciones en las que sumaron 24 bancas. En la misma línea, los partidos tradicionales se unieron al *mainstream ambiental* e integraron en mayor o menor medida la agenda ambiental a sus plataformas políticas. Cabe destacar, sin embargo, que la representación parlamentaria también espeja las grietas geográficas profundizadas desde la gran expansión de 2004: si bien los Partidos Verdes fueron “los grandes ganadores” en países como Francia, Finlandia, Alemania o Luxemburgo (Heath, 2019) no recibieron bancas de países mediterráneos ni del este y la retórica de los movimientos populistas – apoyados por grandes lobbies altamente contaminantes, – se basó en negar la responsabilidad de la acción humana en el cambio climático y oponerse a los intentos de regulación del aparato burocrático europeo.

La dimensión instrumental del poder se funda en los recursos y las capacidades sobre las que se basan los actores para influir en otros, no sólo a través de la coerción o la fuerza sino también el impacto del lobby o la capacidad de *agenda setting* y *rule setting*. El tamaño de la economía, el éxito en las negociaciones climáticas o la capacidad de bloquear medidas a partir del poder de veto son algunos indicadores que dan cuenta de esta dimensión (Never, 2013). En el análisis de esta dimensión del poder climático de la UE podemos mencionar que, compuesta por algunas de las principales economías del mundo, representa aproximadamente el 15% del PBI mundial. Pero además de este poder económico, y si bien estudiaremos en profundidad la capacidad del bloque de dirigir las negociaciones climáticas internacionales en el capítulo 4, podemos agregar la capacidad de influencia o el prestigio ejercido a través del ya mencionado Poder Normativo. A partir de los años 2000, el concepto de *Normative Power* de Ian Manners ha cobrado especial relevancia en la reflexión acerca del rol internacional de la Unión Europea. Con ésta noción el autor define el modo

en el que la misma pretende moldear el escenario global a través de la transmisión de sus normas y valores internos más que por el uso de sus capacidades materiales (2002). El ejercicio de este Poder Normativo puede leerse en el hecho de que la UE ha asumido un rol activo en la promoción del desarrollo sostenible con miras a favorecer la mitigación del cambio climático más allá de las fronteras de Schengen. Con este objetivo, la UE ha diseñado su política exterior en base a la internacionalización de normas y valores en diferentes ámbitos como la bioseguridad (Falkner, 2007) o el desarrollo de un comercio global más ecológico (Kelemen, 2010). En el primer ejemplo, logró, a través del protocolo de Cartagena de la CBD –avalado por 130 países–, establecer un principio que justificara las restricciones comerciales de cultivos y semillas genéticamente modificados (Depledge, 2000 en Kelemen, 2010). Del mismo modo, el esfuerzo invertido en las rondas de negociación de la CMNUCC para traccionar ratificaciones al Protocolo de Kioto demostró la fortaleza del liderazgo UE frente a los resquemores de países clave para su entrada en vigencia como Rusia (Kelemen, 2010). En ese caso concreto, al igual que en muchas otras oportunidades, la UE se ha apoyado en su Mercado Único, que representa un atractivo sin igual a escala global. Así, los acuerdos con varios países como Canadá, Japón o incluso el aún no ratificado con el Mercosur, incluyen algunas cláusulas que exigen que las contrapartes (europa.eu):

- Siguen los estándares y acuerdos internacionales sobre trabajo y medioambiente
- Hagan cumplir las leyes ambientales
- No se desvíen de las leyes ambientales en pro del comercio o las inversiones
- Comercien de manera sustentable los recursos naturales
- Luchen contra el tráfico ilegal que pueda poner en riesgo la fauna y la flora
- Incentiven el comercio que apoye las mitigaciones del cambio climático

Si bien abarcaremos en mayor profundidad este indicador del poder instrumental de la UE en el capítulo 4, señalamos que la misma cuenta con la capacidad de vetar acuerdos globales o de hacer avanzar las negociaciones –como fue el caso de Kioto– así como de imponer estándares y dar el ejemplo de manera unilateral a través de sus políticas domésticas (Elgström, 2010). En las Conferencias de las Partes (COP), la mayor Conferencia de Naciones Unidas de la que participan unas 25 000 personas y que reúne una vez por año a los jefes de Estado y de gobierno de los países miembro de la CMNUCC, los 27 Estados miembro de la UE negocian con una misma voz a través de funcionarios de la Comisión Europea (Azpíroz, 2016). Esta última representa el Poder Ejecutivo europeo y se organiza en Direcciones Generales (DG) –comparables a los ministerios a escala doméstica– abocadas a diferentes temas agrupables en cuatro grandes categorías: Relaciones

Exteriores (por ejemplo, Desarrollo y Cooperación), Servicios Generales (por ejemplo, Comunicación), Servicios Internos (por ejemplo, Presupuesto) y Políticas (por ejemplo, Finanzas). Las agendas de cada DG son lideradas por uno de los 27 Comisarios –uno por Estado miembro–, propuestos por los presidentes de sus respectivos países por un mandato de cinco años y aprobados por el Parlamento Europeo. Las posturas de la UE en estas cumbres climáticas la caracterizan como un actor reformista –el único entre los tres superpoderes climáticos–. Esto implica por un lado que, en términos generales y cuando actúan en conjunto, los 27 miembros están dispuestos a reconciliar sus intereses nacionales con los “*intereses universales de la humanidad y del planeta*” (Viola y Franchini, 2014). Pero sus altas ambiciones y estándares han limitado la fuerza de su poder discursivo, medido en función de la capacidad de moldear el debate internacional y de la credibilidad como ejemplo a seguir.

Una cuarta dimensión del concepto de *Green Power* de Never implica la capacidad tecnológica, basada en las inversiones en investigación y desarrollo, las patentes registradas relacionadas con tecnología “verde” así como la capacidad de utilizar esta tecnología. En el caso de la UE, tanto Viola, Franchini y Lemos Ribeiros (2012) como Never (2013) coinciden en que ésta dimensión es lo suficientemente avanzada como para alcanzar la neutralidad en carbono. Por ejemplo, según datos de Bloomberg News Energy Finance, la UE es uno de los líderes en inversiones públicas y privadas en investigación y desarrollo de energía renovable. Otro ejemplo es el de patentes de la tecnología ambiental otorgadas por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual que reflejan que algunos países miembros de la UE, como Alemania, Francia y Holanda, encabezan los rankings (Never, 2013).

Por último, en la dimensión que Never califica como *Smart Governance*, es decir, la capacidad de implementar políticas ambientales, el caso de la UE es puntilloso debido a su propia estructura supranacional en la que algunos temas son regulados por Bruselas (la política agrícola, por ejemplo) pero la gran mayoría de las políticas continúan siendo potestad de los gobiernos nacionales y por ende no son homogéneas. Aún así, la mayor parte de la legislación ambiental europea –en áreas como la contaminación atmosférica, la calidad del agua, la conservación marina y la administración de los residuos sumada a los aspectos ambientales de las políticas comerciales, agrícolas y de pesca– parte de directivas de la Comisión Europea (Vogler y Stephan, 2007). Desde 2010, la DG CLIMA es responsable por diseñar políticas que permitan con las metas de reducción de las emisiones del bloque asumidas para 2030 y 2050 además de representar la voz de la UE en las

negociaciones de la CMNUCC. Aún cuando Never se basa en el *Environmental Performance Index* para evaluar esta dimensión del poder que mide, en base a diez categorías, la capacidad de los Estados de cumplir con sus metas ambientales y en el que los Estados miembro de la UE aparecen individualizados, podemos señalar que varios países del bloque encabezan el ranking y, por lo tanto, inferimos que la UE posee en general un elevado nivel de *smart governance*.

En base al análisis multidimensional desglosado en esta sección podemos reafirmar que la UE es uno de los principales poderes climáticos del mundo. Es interesante señalar que si Never considera que el poder instrumental y discursivo de la UE es medio es esencialmente porque la distribución de poder global ha cambiado en las últimas dos décadas debido al robustecimiento de países como China, India o Brasil cuya participación en los acuerdos climáticos multilaterales se ha vuelto crucial para que éstos resulten efectivos. Este desafío en el balance del poder climático funda la pertinencia de una Asociación Estratégica climática entre la UE y Brasil. En el siguiente apartado analizaremos el poder climático brasileño en base a las mismas dimensiones aplicadas para la UE y en el capítulo 4 veremos en detalle que la consolidación de Brasil en la GCG ha condicionado la capacidad de negociación de la UE en las cumbres climáticas de la CMNUCC.

2.4 Brasil: el despertar de un poder climático rico en recursos naturales

Brasil por sus dimensiones geográficas, la amplitud de sus recursos naturales, por contar con la mayor biodiversidad del mundo, su autosuficiencia en materia de energía renovable así como su crecimiento económico se ha convertido, en el despertar del nuevo siglo, en un actor de gran peso en el ciclo de carbono global (Viola y Franchini, 2018). La suma de estos factores ha hecho que la academia lo califique como un “Gran Poder Climático”, junto con países como Rusia, Japón, India y Corea del Sur. La diferencia entre éstos y los Superpoderes, mencionados en el apartado anterior, es que su peso en la economía global (poder instrumental) así como sus emisiones totales de GEI (cuota de bienes comunes) son menos significativos y, por lo tanto, no cuentan con la misma capacidad de influencia en las negociaciones multilaterales. Sin embargo, podemos afirmar que en el caso brasileño esta tendencia se ha ido revirtiendo en las últimas dos décadas debido no sólo a la multipolarización de la gobernanza global y al aumento de sus emisiones producto del crecimiento económico a partir de los años 2000 (Hochstetler, 2012) sino también porque Brasil ha comprendido que al organizarse en coaliciones aumenta su capacidad de bloquear o incentivar las

negociaciones relacionadas con la transición hacia una economía libre de carbono (Viola, Franchini y Ribeiro, 2012) como veremos en el capítulo 4.

En el análisis multidimensional de Never (2013), el poder climático de Brasil se funda en la riqueza de sus recursos naturales (cuota de bienes comunes) y la creciente habilidad de apoyarse en los mismos para moldear las negociaciones internacionales o para atraer financiación externa para su protección (poder instrumental).

En primer lugar, más allá de la abundancia de recursos naturales como el agua fresca o la biodiversidad, en la dimensión de los bienes comunes centrales para la acción climática podemos destacar que Brasil posee la mayor reserva forestal de carbono del mundo –el Amazonas– y su porcentaje de emisiones de GEI representa cerca del 4% del total global (Viola y Franchini, 2018), una cifra considerablemente inferior a la de los Superpoderes Climáticos, pero de todos modos significativa a escala global⁴. La principal fuente de emisiones de GEI en Brasil es la deforestación, y, en un segundo nivel, la agricultura y la energía, es por ello que la cuestión forestal está en el epicentro del poder climático brasileño. De hecho, el país se encuentra en una de las dos únicas regiones el mundo (siendo la otra África) en la que la principal fuente de emisiones es la deforestación y el cambio del uso de la tierra (Viola y Franchini, 2018). Esta característica ha dotado a Brasil de un fuerte poder de veto, en un primer momento, respecto de la cuestión de la deforestación en las negociaciones climáticas y, más adelante, lo posicionó en el centro de las actividades de mecanismos como REDD, vinculadas con la remuneración de los esfuerzos de protección de las áreas forestales (Never, 2013), y ha robustecido su poder instrumental.

En segundo lugar, si nos concentramos en las dinámicas domésticas para analizar la dimensión estructural del poder climático de Brasil –como hicimos con la UE– veremos que las mismas han estado signadas por pujas entre los sectores más conservadores, cuyo enfoque priorizaba el desarrollo económico en el corto plazo, y el creciente protagonismo de actores ambientalistas. A partir del año 2000, con la creación del Foro Brasileño para el Cambio Climático que institucionalizó el diálogo climático doméstico e involucró a nuevos actores estatales y no-estatales,

⁴ Resulta interesante mencionar que si las emisiones totales de Brasil son elevadas, las emisiones per capita son bajas comparadas con las de otros países como Estados Unidos la UE o incluso con el promedio mundial, como podemos observar según datos del Banco Mundial: <https://data.worldbank.org/indicador/EN.ATM.CO2E.PC?locations=BR-1W-AR-US-EU>. Este dato ha hecho de Brasil un emisor irracional –en palabras de Viola y Franchini– debido a que el 95% de su PBI así como 90% su población no dependen de actividades carbono intensivas.

el Ministerio de Medioambiente junto con los estados amazónicos⁵ y algunas ONGs coordinaron y redoblaron sus presiones para que el gobierno apoyara la inclusión de la protección de los bosques en los mecanismos de la CMNUCC. Desde entonces surgieron tres áreas de tensiones: las diferencias entre algunos Ministerios federales; las diferencias entre el gobierno federal y los subnacionales; y, por último, las diferencias entre las ONGs nacionales y las internacionales (Kiessling, 2018).

En el nivel ministerial, hasta el cambio de rumbo que implicó la llegada al poder de Jair Bolsonaro (2018) y la política neoliberal de su Ministro de Economía Paulo Guedes que redujo la estructura del Estado, llegaron a existir hasta 39 ministerios federales de los cuales Viola destaca nueve⁶ relacionados, directa o indirectamente, con políticas climáticas y energéticas y cuyas posturas oscilaban entre el conservadurismo y el reformismo (E.1). Entonces por ejemplo, el Ministerio de Asuntos Exteriores (Itamaraty) y el de Ciencia y Tecnología encabezaron las negociaciones climáticas hasta 2002 desde una postura conservadora que se negaba a asumir compromisos de mitigación y se refugiaba en el argumento del derecho al desarrollo a través de la explotación de sus recursos naturales (Viola y Franchini, 2018). Sin embargo entre 2005 y 2010, en un paréntesis de estabilidad nacional que aumentó el interés de la opinión pública en temas ambientales (Pereira y Viola, 2020), el Ministerio de Medioambiente, dirigido por dos prominentes ambientalistas, Marina Silva (2003-2008) y luego de Carlos Minc (2008-2011), asumió el liderazgo de las negociaciones climáticas y moderó la postura brasileña en la arena multilateral. En el plano doméstico, el activismo de ambos ministros permitió que Brasil fortaleciera el cumplimiento de las leyes sobre la deforestación, estableciera nuevos parques nacionales y zonas de conservación y reforzara la cooperación entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales de los estados amazónicos (Pereira y Viola, 2020). Este período marcó el auge de la promesa reformista brasileña basada en tres hitos: la notable reducción de las tasas de deforestación, el compromiso voluntario de reducir sus emisiones presentado en 2009 en Copenhague y la adopción de una Ley Climática en 2010.

Por su parte, las ONGs fueron muy activas en el debate sobre la inclusión de los bosques en el Mecanismos de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kioto –que profundizaremos en el capítulo 4–.

⁵ Esta área –conocida como *Amazônia Legal*– está compuesta por los siguientes estados brasileños: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima y Tocantins

⁶ Estos Ministerios son: Medioambiente; Minas y Energía; Comunicación; Ciencia, Tecnología e Innovación; Asuntos Exteriores; Agricultura, Industria y Desarrollo; Jefe de Gabinete; Planificación y Presupuesto; y Economía.

Aliadas con los estados amazónicos, la gran mayoría de las ONGs nacionales formaron una coalición para presionar y desafiar la posición conservadora del gobierno. Las únicas excepciones fueron Greenpeace y el WWF que, alineados con sus centros internacionales y la posición del gobierno brasileño, argumentaban que sólo los proyectos que condujeran a la reducción de emisiones derivadas directamente del uso de fuentes fósiles debían incluirse en el mecanismo en cuestión (Kiessling, 2020).

A pesar de la actividad de las fuerzas ambientales mencionadas, uno de los factores que explican la falta de desarrollo de políticas largoplacistas vinculadas con la cuestión climática capaces de moderar así la postura brasileña, ha sido el lobby y las constantes presiones al gobierno de ciertas fuerzas conservadoras, altamente ineficientes en emisiones de GEI pero igualmente relevantes en el PBI nacional. La presión de estos sectores ha sido determinante en un entramado político altamente fragmentado como el de Brasil donde, por ejemplo, ningún partido político ha logrado más del 20% de las bancas del Congreso, lo que dificulta la obtención de consensos. Los cuatro sectores principales son (Viola y Franchini, 2014):

1. **El sector manufacturero:** se ha caracterizado por ser particularmente ineficiente en términos energéticos.

2. **El sector de los agronegocios o “ruralistas”:** tiende a considerar la narrativa climática como una traba para su expansión y las experiencias bajas en carbono y agricultura orgánica no han sido suficientes para marcar un cambio de rumbo hacia una posición reformista. Se trata de un sector robusto y altamente poderoso que representa casi la mitad de las exportaciones del país⁷ y, desde su peso en el balance comercial nacional, ha sabido ejercer su poder sobre la agenda política (Pereira y Viola, 2020).

3. **El sector del transporte:** altamente ineficiente y carbono-intensivo. Ha recibido subsidios del gobierno de Lula da Silva y Dilma Rousseff y ha sido responsable por una caída en la calidad de vida de las ciudades debido al aumento del transporte privado y, consecuentemente, del consumo de gasolina. Los camiones utilizan mayormente diesel como fuente de energía y sólo un porcentaje de entre 8 y 10% es Biodiesel (Viola y Basso, 2016). Cabe destacar, sin embargo, que notables esfuerzos se han realizado en éste sector en la búsqueda por consolidar la autosuficiencia que han tenido un impacto positivo en las emisiones de GEI. Entre otros ejemplos podemos citar el proyecto “Proálcool” de 1975 que buscaba sustituir la gasolina por etanol. Acelerada por la crisis “tercera

⁷ Ver <http://www.brazil.gov.br/about-brazil/news/2018/03/agribusiness-strengthens-brazils-foreign-trade>.

crisis del oro negro” de 2003, Brasil se embarcó en la producción de vehículos híbridos –o flex– que funcionan tanto a gasolina como a etanol y que son, consecuentemente, menos contaminantes.

4. **El sector energético:** a pesar de haber consolidado su autonomía y utilizar un porcentaje más elevado de fuentes renovables que el promedio mundial, este sector es aún ineficiente⁸. El propio Ministerio de Minas y Energía ha estado dividido por fuerzas contrastantes: de un lado aquellas favorables al desarrollo del poder hidroeléctrico y el etanol y, del otro, el lobby favorable a las fuentes fósiles de energía, influenciado por el poder de Petrobras (Viola y Franchini, 2018).

En tercer lugar, en términos de poder instrumental Brasil es la séptima economía del mundo y el quinto país más grande en dimensiones geográficas y demográficas. Entre 2005 y 2013 su economía creció en promedio un 3,5% anual pero a partir de 2013 se estancó y en entre 2015-2016 entró en una severa crisis que duplicó el desempleo, aumentó la deuda pública que pasó de representar el 60% del PBI al 77% en 2017 y redujo los flujos de inversiones (Viola y Franchini, 2018). Esta expansión económica explica porqué Brasil pasó a ser un actor relevante en el tablero geopolítico. Por otra parte, Brasil se ha apoyado en la amplia extensión forestal de su territorio para atraer financiación extranjera para su preservación. Durante la COP de Montréal en 2005, en una posición diferente a la que había sostenido desde Rio+92, Brasil respaldó una propuesta de Costa Rica de recibir financiación de los países desarrollados por los esfuerzos invertidos en preservar las áreas forestales que más adelante se consolidaría como el mecanismo REDD (Viola y Basso, 2016). No obstante, al igual que para los Superpoderes climáticos – la UE, China y Estados Unidos– la multipolarización del balance de poder climático a escala global, la multiplicidad de intereses en juego en un sistema basado en consensos de la CMNUCC así como el principio de que el cambio climático ha sido definido como un *wicked policy problem*, es decir que es multicausal y no tiene una simple solución (Stevenson, 2013), hace que la capacidad de Brasil de moldear las negociaciones climáticas sea media, como veremos en profundidad en el capítulo 4.

En cuarto lugar, respecto de las capacidades tecnológicas, Never (2013) utiliza como uno de los indicadores el porcentaje de energía renovable en el mercado global. Los avances de Brasil en esta dimensión explican por qué la autora consideró que el poder de Brasil es medio. Brasil es el productor más eficiente de etanol y el segundo del mundo detrás de Estados Unidos en volumen. En los últimos 40 años, pasó de ser un país importador de petróleo a la autosuficiencia energética,

⁸ Viola y Basso profundizan este problema en su texto “*Wandering Decarbonization*” (2014)

fundada mayormente en fuentes renovables, una característica que lo distingue del status quo global, fuertemente conservador en defensa de fuentes fósiles (Viola y Franchini, 2014). El 42% de la energía brasileña proviene de fuentes limpias y renovables (Guimarães y Piefer, 2016) mayormente hidroelectricidad y biocombustible. Sin embargo, todavía hay espacio para desarrollar la infraestructura energética del país, por ejemplo, en términos de energía nuclear –un sector en el que proyectos como la construcción de la planta Angra 3 se han congelado debido a los escándalos de corrupción que involucraron a la firma estatal, responsable por la operación de las plantas nucleares en Brasil, Electronuclear, así como a cuestiones de seguridad o la competencia con otras tecnologías como la eólica– o en el desarrollo de energía solar que se ha visto poco incentivado por el gobierno federal, en detrimento de los esquemas tradicionales de infraestructura energética (Viola y Franchini, 2018).

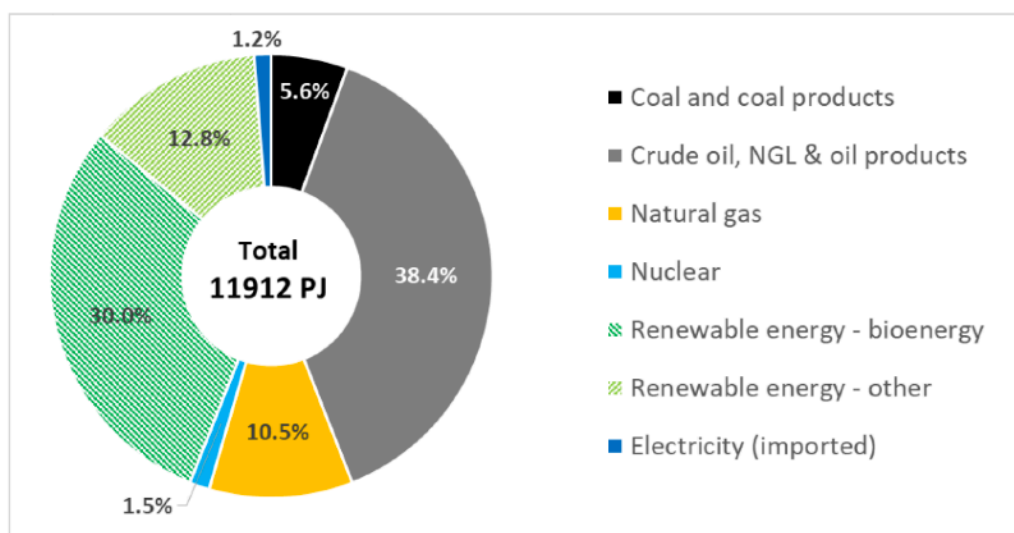


Figure 1: Total primary energy supply in Brazil in 2016 (Source: World Energy Balances © OECD/IEA 2018)

En la dimensión discursiva de su poder climático dos razones centrales explican su debilidad. En primer lugar, no representa la voz regional ya que, como vimos en el capítulo 1, su liderazgo en América Latina ha sido fuertemente disputado por sus contrapartes. En esto difiere de Sudáfrica por ejemplo que representa claramente la voz del continente en sus declaraciones (Hochstetler, 2012). Por otra parte, el bajo cumplimiento de sus leyes climáticas –acelerado a partir de 2014 con la crisis económica y los escándalos de corrupción– minó su credibilidad internacional (Viola y Basso, 2016).

Por último, si bien Never, basándose en el *Environmental Performance Index*, calificó la dimensión de *Smart Governance* de Brasil como alta, la autora escribe en el fin del paréntesis entre 2005 y 2012 en el que el éxito de las políticas de deforestación permitieron bajar las emisiones de GEI hasta alcanzar un récord histórico y sin precedentes para un país en desarrollo. Sin embargo, vinculado con las dificultades de la dimensión discursivas descritas anteriormente, durante la administración de Dilma Rousseff el crecimiento económico en el corto plazo pasó a encabezar las prioridades en detrimento de la cuestión ambiental. En 2011, el Congreso aprobó una reforma del Código Forestal que reducía la protección de los bosques y, consecuentemente, proliferaron las prácticas ilegales de deforestación. Además, la crisis económica que estalló en 2013 redujo el soporte financiero hacia las agencias dedicadas a proteger el Amazonas cerca de un 70% comparado con el segundo mandato de Lula da Silva (Pereira y Viola, 2020). Con el cierre del paréntesis moderado y en un endurecimiento conservador a partir de la llegada de Jair Bolsonaro al poder, Viola y Franchini (2018) sostienen que la imagen de Brasil como un actor reformista de la GCG no ha sido más que un “mito climático” por la disonancia entre el discurso que promueve la necesidad de actuar para mitigar el cambio climático y su voto alineado con las coaliciones conservadoras como el G77 así como, a nivel doméstico, el incumplimiento de las políticas climáticas (Viola y Korber Gonçalves, 2019).

En síntesis, Brasil es hoy un poder climático esencialmente por su riqueza en recursos naturales pero además gracias a que, progresivamente, fuerzas ambientalistas domésticas se empoderaron y desafiaron la postura tradicionalmente conservadora del gobierno federal y captaron la atención internacional de otros poderes climáticos como la UE. No obstante, según Viola y Franchini (2018), Brasil no ha sabido explotar su capital natural debido a las limitaciones socio-económicas como ha sido demostrado en el área de la energía solar y eólica, por ejemplo. En las negociaciones climáticas multilaterales sin embargo, Brasil ha tendido a alinearse con otras potencias emergentes y la reticencia del G77 de asumir compromisos climáticos, como veremos en el capítulo 4. La fragmentación doméstica descrita en este apartado demuestra que este conservadurismo climático en la CMNUCC se funda en la dificultad de reconciliar las presiones de sus sectores más ineficientes en términos ambientales y más relevantes en términos económicos con una agenda internacional favorable a la mitigación del cambio climático (Viola y Franchini, 2014).

2.5 Conclusión

Este capítulo ha repasado el proceso mediante el cual la cuestión climática ganó centralidad en la agenda internacional desde Estocolmo en el '72 hasta las multitudinarias cumbres anuales de Naciones Unidas. Esta centralidad permitió consolidar un régimen internacional climático estructurado entorno a la cooperación y el multilateralismo bajo la sombrilla de la CMNUCC. Sin embargo, hemos argumentado que el contexto multipolar del nuevo milenio, sumado a la falta de una autoridad supranacional y la preferencia por acuerdos no vinculantes desde Kioto hasta París, producto de la reticencia de los grandes emisores de GEI, han hecho de la CMNUCC un régimen conservador que no ha sabido dar cuenta de la crisis climática. Frente a esta inanición, actores reformistas como la Unión Europea han asumido un rol clave que permitió traccionar el compromiso de múltiples Estados a escalar sus compromisos de mitigación. No obstante, a pesar de sus esfuerzos domésticos y las estrictas normas impuestas a sus Estados miembro con el fin de liderar a través del ejemplo, la UE no ha podido imponerse unilateralmente y se ha visto marginada frente al avasallante poder de veto de Estados Unidos y China, en tanto vocera del Sur Global, reticentes a una legislación obligatoria para la mitigación del cambio climático.

A su vez, hemos visto como Brasil, uno de los poderes emergentes del siglo XXI por sus dimensiones geográficas, demográficas y económicas y un poder climático por sus capacidades en energía renovable y sus grandes áreas forestales, ha sido mayormente conservador a pesar de haber transitado un período de moderación entre el 2005 y el 2012, principalmente porque no ha sabido reconciliar las presiones domésticas que priorizaban el desarrollo económico en el corto plazo con la posibilidad de un desarrollo sostenible basado en nuevas fuentes de energía renovable y la protección de sus recursos naturales.

Esta evaluación nos ha servido para comprender porqué la agenda climática ha sido central en las relaciones bilaterales entre la UE y Brasil y protagonista de las ambiciones mutuas detrás de la SP. En el siguiente capítulo nos concentraremos en las expectativas ambientales de la cooperación bilateral Brasil-UE y analizaremos los resultados concretos que han sido alcanzados en el marco de la Asociación Estratégica para comprender cómo la misma se ha desarrollado en la práctica y cuál ha sido su alcance.

CAPITULO 3. Expectativas mutuas vs. Realidades asimétricas de la cooperación climática bilateral

3.1 Introducción

Brasil fue el primer país latinoamericano en sellar vínculos diplomáticos con la UE en los años '60 (Malamud, 2012). Los diálogos diplomáticos estuvieron centrados mayormente en asuntos comerciales hasta los años '90 cuando, la explosión de la institucionalización del multilateralismo, y la expansión de la agenda climática a escala internacional, impulsaron la relación bilateral hacia nuevas áreas como el cambio climático o las energías renovables (Malamud, 2012; Ferreira Pereira, 2016; Pavese, 2018). En 2007, la UE, frente a la emergencia de Brasil como potencia global y el afán de otorgarle un rol preponderante en las paralizadas negociaciones con el Mercosur (Malamud, 2012), y Brasil, en la búsqueda por consolidar su reconocimiento internacional (Saraiva y Hirst, 2006; Malamud, 2012), hizo que ambos elevaran la jerarquía de sus vínculos a través de la ratificación de una Asociación Estratégica en la que los diálogos en la dimensión climática ocuparon un rol central.

En este capítulo entonces resulta pertinente revisar las expectativas compartidas que se plasmaron en la SP para luego responder si la misma efectivamente se tradujo en acciones relevantes en la dimensión climática. De modo que en primer lugar analizaremos los documentos centrales de la SP UE-Brasil: los *Country Strategy Papers* (CSP) para los períodos 2001-2006 y 2007-2013 y los *Joint Action Plan* (JAP I y II) trianuales de 2008 y 2011; En una segunda parte, nos enfocaremos en los resultados alcanzados a través de los Diálogos Sectoriales. Por último, se demostrará que si bien desde 2007 ambos actores estrecharon sus intercambios técnicos y regularizaron sus reuniones de alto nivel político, la ausencia de *country ownership* brasileño en la cooperación ambiental de la SP limitó la efectividad de los resultados.

3.2 Expectativas: Análisis del Country Strategy Paper (2007-2013) y los Joint Action Plans (2008-2011-2014)

En el capítulo 2 detallamos de qué manera parte del poder climático de la UE se tradujo, desde 1992, en un fuerte compromiso con la acción climática tanto desde sus políticas domésticas como de su política exterior. Por su parte, Brasil entre 2005 y 2012 cosechó una serie de logros que

permitieron reducir sus emisiones de GEI en un 55% y dejar atrás su pasado de “villano climático” para convertirse en el primero de los países de las partes No Anexadas en aprobar una ley nacional climática (Franchini y Viola, 2018). Así, frente a la señal de alarma del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) sobre la progresiva agudización de la emergencia climática, la acción de ambos poderes climáticos en la búsqueda por mitigar las emisiones de GEI ganó preponderancia en las respectivas opiniones públicas y a escala internacional.

Como vimos en el capítulo 1, las SP europeas se fundan en valores y objetivos comunes entonces, el mutuo respaldo por enmarcar la acción climática bajo el multilateralismo de la CMNUCC así como el interés en promover la producción de energías renovables y controlar la deforestación en el Amazonas elevaron las expectativas de una cooperación más profunda. A partir de 2007, con la ratificación de la SP, la cooperación bilateral estuvo estructurada en tres niveles (Pavese, 2018): el de la asistencia técnica a Brasil, cuya estrategia fue diagramada a través de los *Country Strategy Papers* (CSP) de la Comisión Europea; el bilateral gubernamental, traducido en cumbres de diálogo anuales de alto nivel político cuyo resultado se vio plasmado en los *Joint Action Plan I* y *II*; y el de la inclusión de actores no gubernamentales en la búsqueda de soluciones conjuntas, como se evidenció en los Diálogos Sectoriales.

En el nivel de la asistencia técnica, de manera consistente con su forma de abordar a los países en desarrollo, la UE se proclamó como “sponsor” de la relación con Brasil y, en un formato de cooperación tradicional “donante-receptor”, proveyó financiamiento para distintos proyectos (Pavese, 2018), trasladando uno de los principios fundamentales plasmado en su Tratado fundador según el cual, en su política de cooperación al desarrollo, debe promover un desarrollo económico-social sostenible en los países emergentes (Artículo 177, Tratado de Maastricht, 1992). Así, los CSP para Brasil proyectaron un plan de acción de seis años para los períodos 2001-2006 y 2007-2013 y pusieron en práctica el principio de que promover el desarrollo constituía uno de los tres elementos centrales de la acción externa de la UE –junto con la seguridad y el comercio–. Esta centralidad debía reflejarse horizontalmente en las políticas europeas orientadas a problemáticas tales como el medioambiente, los derechos de los niños o los problemas migratorios (Comisión Europea, 2006). Estructuralmente, los CSP elaboraban de manera sintética una radiografía de la situación social, política y económica del país en ese momento, revisaban el estado y la evolución de la cooperación bilateral y detallaban el presupuesto y la estrategia de acción propuestos por la UE denominado *National Indicative Programme* (NIP).

El primer CSP (2001-2006) evidenció que, hasta el 2001, la mayor parte de los recursos habían sido destinados al sector ambiental. Sin embargo, del presupuesto de 64 millones de euros previsto para ese período y asignado a los tres ejes prioritarios, es decir, la reforma económica, el desarrollo social y el medioambiente, este último recibió el menor porcentaje (9% es decir 6 millones de euros). Además, el NIP no preveía la implementación de un instrumento de cooperación bilateral ambiental entonces, el presupuesto correspondiente al sector fue redirigido hacia el Programa Piloto para la Conservación de los Bosques Tropicales de Brasil (PPG7) gestionado por el Banco Mundial (Comisión Europea, 2002).

En el segundo CSP (2007-2013), la Comisión de Barroso asignó un presupuesto total menor (61 millones de euros) al NIP pero aumentó considerablemente el porcentaje correspondiente a la dimensión ambiental del desarrollo sostenible que pasó a ser el 30% (es decir 18,3 millones de euros), mientras el restante 70% sería abocado a la profundización de las relaciones bilaterales. En una mirada retrospectiva sobre las dificultades institucionales y las limitaciones económicas encontradas en el ejercicio del primer CSP, el documento justificaba la elección de nuevas estrategias y prioridades basadas en maximizar los recursos a través del incremento de la coherencia con otros instrumentos, programas, y donantes de ayuda a la cooperación así como agilizar la implementación de los proyectos a través del apoyo a medidas que permitieran mejorar la gobernanza. En este contexto, Bruselas priorizó reforzar los Diálogos Sectoriales clasificados en tres grandes categorías: 1) Problemáticas sociales, 2) Problemáticas económicas y 3) Problemáticas ambientales. En esta tercera categoría, las expectativas apuntaban a desacelerar la deforestación, prevenir la pérdida de biodiversidad, reducir las emisiones de carbono producto de la deforestación y mejorar la gobernanza en el uso de recursos naturales (Comisión Europea, 2007). Sin embargo, en términos de prioridades concretas, el NIP especificaba únicamente la necesidad de apoyar la protección de biomas amenazados y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la selva mientras que delegaba el tratamiento de cualquier otro tipo de iniciativa vinculada con esta problemática a las futuras cumbres de diálogo político anuales instauradas a partir de la ratificación de la SP (Comisión Europea, 2007).

En síntesis, la retórica de los CSP enfatizaba la importancia de promover el desarrollo sostenible de Brasil pero la práctica mostró que los recursos y la falta de mecanismos específicos fueron insuficientes para adjudicarse resultados sustanciales.

Pasamos entonces al nivel bilateral gubernamental en el que la ratificación de la SP sirvió para regularizar los diálogos políticos y técnicos de alto nivel (Pavese, 2018). A partir de 2007 y hasta 2014, ambas partes se reunieron una vez por año y emitieron, en cada ocasión, un *Joint Statement* en el que sintetizaron y reiteraron los objetivos, valores y expectativas comunes. Los dos documentos más importantes, resultantes de estos encuentros, fueron los *Joint Action Plan* (JAP I y JAP II) de 2008 y 2011 que analizaremos a continuación.

El JAP I, resultado del segundo encuentro bilateral celebrado en Rio de Janeiro, estructuró la Asociación Estratégica UE-Brasil para el período 2008-2011 en cinco grandes ejes: la promoción de paz y seguridad a través del sistema multilateral; la intensificación de la asociación económica, social y ambiental en pro del desarrollo sostenible; el fomento de la cooperación regional; la promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación y, por último, de los intercambios culturales y los contactos entre personas. El tercer punto del segundo eje describía el camino para la “*promoción de una asociación ambiental para el desarrollo sostenible*” en el que la prioridad era el fortalecimiento de la cooperación internacional para la mitigación del cambio climático bajo el régimen de la CMNUCC. En segundo lugar, se hacía referencia al problema puntual de la deforestación y la necesidad de profundizar los intercambios bilaterales de experiencias y prácticas. En tercer lugar, el JAP I reafirmaba el compromiso de ambas partes con la implementación de la Convención de Diversidad Biológica con el objetivo de reducir la pérdida de biodiversidad global para 2010.

Tres años más tarde, en la quinta cumbre de dialogo en Bruselas las partes revisaron el JAP I y ratificaron el JAP II para los años 2012-2014. Esta vez, en un movimiento espejado al de la burocracia interna de la Comisión Europea que creó en 2010 una Dirección General para la Acción Climática (DG CLIMA), la agenda climática se desdobló de la dimensión ambiental del desarrollo sostenible. En la primera se hizo énfasis en la necesidad de comprometer a los países en desarrollo a asumir compromisos más ambiciosos de reducción de emisión de GEI, una prerrogativa diferente a la que habían sostenido las partes en la ratificación del Protocolo de Kioto. En la segunda, el foco estuvo puesto en unir fuerzas en el marco de la CMNUCC para incentivar a los países en desarrollo a asumir compromisos de reducción de emisiones, que respetaran el principio de las Responsabilidades Comunes Pero Diferenciadas (PRCD) y permitieran mantener el aumento de la temperatura global promedio debajo de los 2°C respecto de los niveles preindustriales.

En suma, los JAP I y II generaron grandes expectativas en ambas delegaciones porque ponían especial atención en acciones de cooperación que permitieran mitigar la deforestación, desarrollar las energías renovables y consolidar la eficiencia energética –los sectores con mayores índices de emisión de GEI de ambos actores–. Sin embargo, más allá de los progresos alcanzados, por motivos que desarrollaremos en la última sección de éste capítulo, las cumbres bilaterales se interrumpieron luego de 2014 y el *Joint Action Plan* que debía ser actualizado ese año no ha sido reemplazado hasta la fecha (Pavese, 2018).

El tercer nivel de cooperación marcó un cambio respecto de las dinámicas diplomáticas y políticas sostenidas antes de la SP al involucrar a actores domésticos y no estatales de ambos lados del Atlántico en el intercambio de experiencias sobre diferentes áreas temáticas estructuradas en 30 Diálogos Sectoriales. A continuación analizaremos los resultados de los Diálogos relacionados con la acción climática.

3.3 Resultados de los Diálogos Sectoriales para la Acción Climática

Los Diálogos Sectoriales, rebautizados en los últimos años y de manera extra-oficial –según sus funcionarios– como Diálogos Políticos (E.3), son un instrumento de cooperación financiado por la Unión Europea a través del cual actores gubernamentales y de la sociedad civil de ambas partes intercambian experiencias, conocimiento o mejores prácticas tanto técnicas como políticas en diferentes temas de interés común. Hasta el año 2016 se apoyaron un total de 228 acciones de Diálogo, estructuradas en 30 Diálogos Sectoriales diferentes, que involucraron a 68 socios institucionales, siendo 41 brasileños y 27 europeos (Mouta y Rodrigues, 2017). Mientras del lado europeo la gestión de los Diálogos corre por cuenta de la Comisión Europea, del lado brasileño se ocupan la Secretaría de Gestión del Ministerio de Economía, la Dirección Nacional de Iniciativa, la Representación de la Unión Europea en Brasil y el Ministerio de Relaciones Exteriores. A su vez, los paneles organizados para trabajar cada tema específico involucran a las instituciones pertinentes de ambas partes. Así por ejemplo, los Diálogos sobre el cambio climático reúnen principalmente a los funcionarios brasileños del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MCTI), del Ministerio de Medio Ambiente (MMA) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty) con los funcionarios europeos de la Dirección General para la Acción Climática (DG CLIMA) y del *Joint Research Centre* (JCR).

En un primer momento los diálogos relacionados con el medioambiente se agrupaban bajo el paraguas de la dimensión ambiental del desarrollo sostenible en el que se apoyaron en total –hasta el año 2020– 36 proyectos que se enfocaron en los siguientes tópicos: a) la reducción de emisiones de carbono producto de la deforestación; b) la administración sustentable de la selva; c) el desarrollo de modelos de producción y consumo sustentables; d) la administración de recursos hídricos e) la protección del medioambiente y la conservación de ecosistemas; f) la prevención de la pérdida de biodiversidad; g) la mitigación de la polución y la administración de residuos y desperdicios; h) el desarrollo de tecnologías eficientes; i) la cooperación en investigación ambiental; j) la gobernanza climática internacional (SectorDialogues.org).

Pero, a partir del JAP II, la acción climática se desdobló como un agenda en sí misma y los Diálogos celebrados se tradujeron en 11 proyectos cuyos resultados desarrollaremos a continuación y que se enfocaron en a) mostrar una fachada más unida en las negociaciones internacionales, b) profundizar la cooperación internacional para reducir las emisiones provenientes de la deforestación (REDD+), c) potenciar la cooperación para desarrollar estrategias de baja emisión así como mecanismos de mercado o en la ciencia del clima y la tecnología e d) implementar una cooperación triangular entre Brasil, la UE y otros países en desarrollo.

(a) Resultados relacionados con la preparación de las Conferencias de las Partes (COP)

Con el objetivo de mostrar una fachada más unida en las negociaciones multilaterales, Brasil y la UE reunieron a sus respectivos funcionarios y prepararon las COP de Durban (2011) y Doha (2012). En febrero de 2012 la entonces Comisaria para la Acción Climática de la CE, la danesa Connie Hedegaard, realizó una visita oficial a Brasil para reunirse con altos mandatarios involucrados en la política climática doméstica e intercambiar puntos de vista pos-Durban, pre-Doha y con miras a la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Rio+20) (Mouta y Rodrigues, 2017). Profundizaremos sobre las coincidencias y divergencias manifestadas en las COP en el capítulo 4.

(b) Resultados relacionados con la mitigación de la deforestación

En esta área, a partir de las transferencias de tecnología entre la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa por su sigla en portugués) y el JCR, ambas partes pudieron desarrollar una metodología específica para monitorear la deforestación y la degradación forestal a través de información geoespacial.

Paralelamente, el Instituto Nacional de Investigación Espacial (INPE, por su sigla en portugués) junto con el JCR crearon la intranet del IBAMA (Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables), un nuevo canal a través del cual se almacenan y comparten datos geoespaciales que permiten evaluar la degradación forestal, semejante al Sistema Compartido de Información de la Agencia Ambiental Europea.

(c) Resultados relacionados con las estrategias de baja emisión

Los intercambios producidos en el marco de los Diálogos entre el MCTI y el JRC permitieron profundizar la experiencia en energías renovables y de Redes Eléctricas Inteligentes. Estas actividades ayudaron además a conectar actores públicos con otros no-estatales relevantes en el área y fomentar las oportunidades de cooperación.

Los Diálogos sobre el traslado de biocombustibles también han tenido repercusiones positivas. Mientras Brasil es el segundo productor de etanol del mundo después de Estados Unidos y un líder en su exportación, la UE aumentó el consumo de estas fuentes de energía alternativas a la luz de su creciente preocupación con el cambio climático y la seguridad energética (Comisión Europea, 2007b). Por ejemplo, el programa SUNLIBB (*Sustainable Liquid Biofuels from Biomass Biorefining*) ha combinado la investigación de ambos actores para una producción costo-efectiva de biocombustibles. Del lado corporativo, los movimientos de empresas como Shell o British Petroleum también reflejan el acercamiento: mientras los primeros lanzaron una asociación con el principal exportador de etanol de Brasil (Cosan) los segundos aumentaron sus inversiones para adquirir más control sobre esta fuente de energía (Biofuels Digest 2011 citado en Afionis y Stringer, 2014).

Por último, respecto de la energía nuclear, los Diálogos facilitaron la dinamización de actividades prioritarias relacionadas con el Acuerdo Bilateral de Cooperación entre Brasil y la Euratom (Comunidad Europea de Energía Atómica) tales como los experimentos realizados en el mayor reactor de fusión nuclear activo en la actualidad (*Joint European Torus Project*) o la implementación del Laboratorio de Fusión Nuclear (Mouta y Rodrigues, 2017).

d) Resultados en el fortalecimiento de la cooperación triangular

El continente africano ha representado un desafío estratégico para Europa y una prioridad de la política exterior brasileña por sus vínculos culturales, particularmente con aquellos países de habla portuguesa (Valladão, 2008). Los Diálogos sirvieron entonces como marco para comenzar a implementar una cooperación triangular con África. En el sector de los biocombustibles, por ejemplo, se firmaron acuerdos para desarrollar proyectos con Mozambique y Kenya (Guimaraes y Piefer; 2016).

3.4 Realidad: la brecha entre la retórica y la práctica que debilitó el potencial de una SP climática

La evidencia muestra que la SP ha logrado generar un marco institucional bajo el cual se regularizaron los intercambios técnicos y políticos entre la UE y Brasil y que, en la agenda climática, los mismos han mostrado algunos resultados positivos como hemos visto en la sección anterior. Sin embargo, en términos generales, han prevalecido inconsistencias entre la retórica de un plan de acción conjunto y la práctica. A partir de las entrevistas realizadas con diplomáticos brasileños y funcionarios europeos, este trabajo sostiene que la brecha se debe principalmente a la falta de *country ownership* del lado de Brasil, es decir, que la cooperación bilateral enmarcada en la SP no fue simétrica sino unilateral y eurocéntrica (E.2; E.4; E.5).

Afionis y Stringer (2014) ilustran las limitaciones de la cooperación climática en la SP a partir del análisis de controversias en el sector de los biocombustibles y en el de la deforestación. Los autores concluyen que en algunas áreas relacionadas con la acción climática, particularmente en el sector de la regulación de biocombustibles, la UE se comportó como un “*soft-imperialist*” más que como un poder normativo. Las diferencias entre ambos enfoques de política exterior son dos:

1. Desde un enfoque de Poder Normativo las negociaciones serían simétricas y dialógicas mientras que un *Soft Imperialist* actúa por imposición (Soderbaum, 2007).
2. Un Poder Normativo se apoya en una visión normativa ética mientras que un *Soft Imperialist* utiliza el discurso moral como *façade* para la concreción de intereses económicos, políticos o estratégicos. Para alcanzar sus objetivos, el segundo utiliza diferentes herramientas de *soft power* de manera coercitiva como, por ejemplo, la condicionalidad de la ayuda a la cooperación (De Zutter, 2010).

Si analizamos concretamente el sector de los biocombustibles en la SP UE-Brasil veremos que el potencial para la sinergia era elevado. Saraiva y Santander (2016) señalan que Brasil pretendía beneficiarse de la transferencia de tecnología con la UE para aumentar su producción de energía solar y eólica frente a la caída de los precios de los biocombustibles en el mercado doméstico causada por el fácil acceso al gas natural y los altos costos de la hidroelectricidad. Del otro lado, la abundancia de etanol y poder hidroeléctrico brasileños eran sumamente interesantes para la UE porque desde 2009, la Directiva de Energía Renovable requería que, para 2020, 10% de la matriz energética de cada Estado miembro se basara en biocombustibles. Incluso la industria automotriz europea podría haberse servido del modelo brasileño de vehículos de combustible flexibles (a gas, petróleo y biocombustible) implementado a principio de los 2000 (Viola y Franchini, 2018). Sin embargo, los debates que cuestionaban los efectos ecológicos de la producción de etanol – intensivos en el cambio indirecto del uso de la tierra (iULC)– favorecieron la introducción de barreras tarifarias a la importación, que protegían la ineficiente industria europea dominada por el biodiesel (Harvey and McMeekin 2010). Esta política proteccionista atada a los intereses domésticos generó fricciones con la narrativa de política exterior ambiental de la UE que pretendía priorizar sus ambiciones “verdes” y horizontalizar el desarrollo sostenible a todas las instancias de decisión política (Falkner, 2007). Afionis y Stringer (2014) concluyen que el debate sobre el comercio de biocombustibles puso en evidencia que un realismo pragmático se impone frente a las aspiraciones de Poder Normativo de la UE cuando las circunstancias económicas –como el proteccionismo a su agricultores– así lo necesitan.

En el plano de la deforestación, la conclusión de los autores mencionados es que, a pesar de que la problemática constituyó un eje central en los documentos de la SP UE-Brasil y contra la expectativa inicial brasileña de atraer fondos para proteger sus selvas, el financiamiento de la UE fue escaso. La propia Comisión reconoció textualmente, en el segundo CSP, la insuficiencia del presupuesto asignado: “*con un promedio de €10 millones por año, la Comisión Europea no contribuye lo suficiente para tener un impacto decisivo en la situación ambiental, social y económica del país*” (Comisión Europea, 2007a). La insuficiencia mencionada se vio exacerbada por la crisis financiera de la Eurozona en 2008-2009 y se hizo evidente en noviembre de 2011 cuando la Comisión Europea informó que, frente a las limitaciones presupuestarias, discontinuaría los fondos para proyectos ambientales en Brasil al Norte de África y a los países de la primavera árabe (Afionis y Stringer, 2014).

A este argumento de la insuficiencia de los recursos, un diplomático del Itamaraty agrega que el mecanismo de financiación basado en promesas de reducción de emisiones hace muy difícil una medición del impacto real en toneladas de CO₂ (E.5). En este sentido, tanto funcionarios del Itamaraty como del Ministerio de Medio Ambiente brasileño coinciden que los sistemas del Fondo Amazonia o del mecanismo REDD+ han sido mucho más eficientes dado que invierten la lógica y sólo entregan fondos a cambio de resultados cumplidos (E.5; E.6).

Además, aún cuando resulta difícil establecer cuánto financiamiento es suficiente, una realidad que ha prevalecido en las dinámicas de cooperación europeas es que en general los fondos destinados a financiar proyectos en otros países tienen un enfoque regional que la SP con Brasil no ha podido sortear. Por ejemplo, un funcionario del Banco Europeo de Inversiones (BEI) explica que los proyectos se desprenden de un presupuesto general para América Latina y el Caribe y Asia por un período de seis años (E.7). Del mismo modo, el programa Euroclima+ de la Comisión Europea también tiene un enfoque unificado sobre Latinoamérica (E.2). Por último, a partir de 2014, la UE reorganizó su marco de cooperación con terceras partes y reemplazó los enfoques bilaterales de los CSP por uno más macro a través del *Partnership Instrument* (PI). Este cambio dejó atrás la planificación de presupuestos específicos para las agendas bilaterales e introdujo una nueva estrategia basada en determinar los fondos para la cooperación bilateral, regional e inter-regional en función de las prioridades del *Multi-annual Indicative Programme* (MIPs) (Pavese, 2018). Bajo estos nuevos lineamientos de Bruselas, el presupuesto para la cooperación con Brasil fue absorbido por el MIP Regional de Latinoamérica que destinaba 805 millones de euros a ser repartidos entre Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (Comisión Europea, 2014). Es decir que si entre 2007 y 2013 el presupuesto de 60 millones de euros para la cooperación con Brasil ya había sido declarado insuficiente por la propia Comisión, a partir de una división estimada y equitativa, podemos inferir que de los 805 millones del MIP para 2014-2020, Brasil recibiría unos 44 millones de euros.

Además, este modelo de financiación regional refuerza *inter alia* el argumento de que la cooperación bilateral con Brasil se caracterizó por la falta de *country ownership* o apropiación en español. Este principio fue introducido en un documento publicado por la OCDE en 1996 titulado “*Shaping 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*” que sostenía que una cooperación eficiente se basaba en 1) el respeto por la apropiación del país receptor del proceso de desarrollo y 2) la importancia de coordinar la cooperación de los países DAC con las prioridades del

receptor (Brown, 2020). Más allá de la terminología empleada, prevalecía la necesidad de “*garantizar que la cooperación para el desarrollo se hiciera de acuerdo con las prioridades del país receptor*” (OCDE, 2003 citado en Brown, 2020). Funcionarios del Itamaraty coinciden en que la SP hubiera logrado resultados con un impacto más significativo de haber invertido la dinámica de cooperación, es decir, de haber establecido un mecanismo que permitiera que los proyectos emergieran espontáneamente del gobierno brasileño y que garantizara así un vínculo entre éstos y los compromisos climáticos asumidos en el plano internacional (E.5).

3.5 Conclusión

En síntesis, entre los años '90 y hasta 2009 –cuando Estados Unidos decidió desafiar las normas del régimen climático moldeado *à la façon européenne*–, la UE ha liderado la política medioambiental internacional (Kelemen, 2010; Bueno Rubial, 2017) y la preponderancia otorgada a dicha agenda se vio trasladada en los documentos centrales de la Asociación Estratégica con Brasil, firmada en un contexto en el que éste, impulsado por los resultados positivos en términos de reducción de la deforestación, parecía mostrar una posición más progresista en relación a sus contra-partes del G77 (E.1).

Este capítulo ha revisado las expectativas de cooperación ambiental entre la Unión Europea y Brasil, plasmadas en la SP y en los *Joint Action Plans* resultantes de las cumbres de diálogo de los años 2008 y 2011, que demostraban optimismo respecto de las posibilidades de trabajo conjunto y de una potencial alianza en la arena multilateral. Los valores y objetivos compartidos se tradujeron en Diálogos Sectoriales, analizados en una segunda parte, que fomentaron el intercambio de buenas prácticas técnicas y políticas y regularizaron los encuentros políticos de alto nivel.

Sin embargo, más allá de los encuentros políticos, la SP no logró traducirse en resultados sustanciales en términos climáticos. En parte la unilateralidad eurocéntrica que ha regido la asignación de fondos para proyectos relacionados con la acción climática desvió los recursos de las principales dificultades de Brasil y obstaculizó la posibilidad de entablar un diálogo verdaderamente simétrico entre dos poderes climáticos. Las disonancias respecto de la sostenibilidad de la producción de biocombustibles, las barreras comerciales derivadas del proteccionismo europeo, la falta de fondos para mitigar la deforestación en Brasil y las negociaciones conducidas en el nivel

multilateral o interregional redujeron el impacto y la profundización de proyectos que podrían haberse llevado a cabo.

Poco a poco el entusiasmo inicial luego de la firma de la SP se diluyó y, como una primera señal de alarma, en 2014, cuando se celebró la VII cumbre bilateral en la capital europea, el borrador de lo que debía ser ratificado como un tercer *Joint Action Plan* jamás se aprobó (E.3; E.4). Desde la Comisión Europea explican que, en los últimos años, los funcionarios del Ministerio de Medioambiente brasileño han dejado de dialogar con los funcionarios de la DG CLIMA, quien ahora intercambia únicamente con diplomáticos del Itamaraty (E.2) en una muestra de que las acciones domésticas se desligaron de las negociaciones multilaterales. Finalmente, como reflejo de una divergencia en los valores y objetivos compartidos sobre los que se fundan las SP, podemos mencionar que mientras en Brasil un tumultuoso proceso político doméstico culminó con la llegada al Palacio del Planalto de Jair Bolsonaro en las elecciones de 2018 –un negador del cambio climático *à la Trump*–, la UE escaló la prioridad de la cuestión climática al primer puesto desde 2019 bajo el ambicioso *Green Deal* de Ursula Von Der Leyen.

En el siguiente capítulo nos concentraremos en las posturas de Brasil y la UE en el marco de las Conferencias de las Partes (COP) desde Kioto hasta París con el objetivo de verificar convergencia o divergencia de posturas de ambas partes en el marco de la CMNUCC.

CAPITULO 4. Choque de Titanes en los hitos de las Conferencias de las Partes (COP)

4.1 Introducción

Como hemos visto en los documentos analizados en el capítulo anterior, la ambición de Brasil y la UE por fortalecer el multilateralismo de la gobernanza climática global (GCG) era uno de los pilares de la Asociación Estratégica y representaba un fin en sí mismo. Sin embargo, a pesar de compartir la visión sobre el multilateralismo como una forma de organización internacional, en la práctica las diferencias sobre el alcance del mismo y sobre el sistema internacional en general obstaculizaron la solidificación de una alianza entre ambos. La esencia supranacional de Bruselas ha concebido el multilateralismo como una forma de imponer y preservar un sistema internacional normativo, predominantemente occidental. Brasil, por su parte, lo ha visto como un espacio para coordinar políticas públicas entre Estados soberanos y ha defendido la multipolarización de las decisiones internacionales (Saraiva, 2017). En la implementación de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en particular, la UE encabezó, desde Rio+92, la muchas veces impopular y ambiciosa voz reformista que pretendía avanzar acuerdos vinculantes e incentivar la adopción de compromisos climáticos cada vez más exigentes. Brasil, en cambio, osciló entre un conservadurismo que enfatizaba las diferencias entre los países desarrollados y países en desarrollo y una actitud más moderada, en tanto mediador entre el Norte y el Sur Global, en busca de preservar la subsistencia de los acuerdos.

En este capítulo revisaremos las principales posturas de Brasil y la UE en el marco de las Conferencias de las Partes (COP) de la CMNUCC desde Kioto hasta París para comprobar si elevar la jerarquía de sus relaciones bilaterales a través de una SP se tradujo en una mayor coordinación de posturas climáticas en la dimensión multilateral. Con este objetivo analizaremos los *Earth Negotiation Bulletins* (ENB) de Kioto a París, la literatura existente en el tema y nos basaremos en entrevistas con especialistas europeos y brasileños. Delimitaremos el análisis en tres etapas concretas que permiten ilustrar las tendencias pendulares entre Brasil y la UE durante las COP. Una primera parte retoma las posturas en la negociación del Protocolo de Kioto y la actitud de ambas partes frente a la retirada de Estados Unidos en 2001; una segunda, de Bali a Copenhague, pone en evidencia la transición brasileña hacia una promesa más moderada y el fracaso de la UE de

conservar su hegemonía; y finalmente, la última sección explica el regreso a una postura más conservadora de Brasil y la inauguración de un liderazgo triangular entre Estados Unidos, Europa y las potencias emergentes del BASIC en las negociaciones que condujeron a la concreción del Acuerdo de París.

4.2 La era dorada del liderazgo europeo: del acuerdo a la implementación del Protocolo de Kioto

El primer gran triunfo del liderazgo europeo en la implementación de la CMNUCC fue alcanzar, dos años después de las presiones ejercidas durante la primera COP en Berlín en 1995, un acuerdo que llevaría el nombre de Protocolo de Kioto y que introducía, por primera vez, compromisos vinculantes respecto de la reducción de las emisiones de GEI para 37 países desarrollados categorizados como Anexo I (Bäckstrand y Elgström, 2013). Las controversias en la etapa de negociación del Protocolo de Kioto se relacionaron *inter alia* con la cuestión de la diferenciación reflejada en el principio de las “Responsabilidades Comunes Pero Diferenciadas” (PRCD). A diferencia de Estados Unidos que empujaba por incluir en el “quién” de la CMNUCC a poderes emergentes como China, India o Brasil –cuyos porcentajes de emisión de GEI ya eran considerables–, la UE, alineada con el G77+China y AOSIS (*Alliance of Small Island States*), defendió la división binaria entre países desarrollados y países en desarrollo que le permitía organizar los esfuerzos heterogéneos de sus propios Estados miembro y poner el peso de la acción climática como una obligación multilateral externa al supranacionalismo europeo (Bueno Rubial, 2017). Desde la COP 3 la UE adoptó la postura ambiciosa y unilateral que la caracterizaría en las COP, que no abandonaría en los años siguientes y que muchas veces le costaría el precio del aislamiento. De modo que en Kioto no sólo presionó por objetivos vinculantes sino que también intentó acordar una reducción del 15% de las emisiones de GEI para el año 2010 comparado con los niveles de 1990 (ENB, 1997). Sin embargo, el rechazo de otras potencias como Estados Unidos se impuso y el abanico de reducciones quedó finalmente establecido entre 5 y 8% durante el primer período que se extendería de 2008 a 2012 (ENB, 1997).

En líneas generales, Viola y Franchini (2018) destacan cinco pilares sobre los que se basó la actuación de Brasil en el periodo de negociación de Kioto (1996 a 2001): 1) el derecho al desarrollo como un componente central del orden global, en línea con su política exterior; 2) la promoción de la idea del desarrollo vinculada con la sustentabilidad ambiental; 3) la promoción del liderazgo

brasileño en los asuntos internacionales perseguida por la administración de Cardoso desde mediados de los años '90; 4) la exclusión de la cuestión forestal en los instrumentos regulatorios internacionales para evitar cuestionamientos vinculados con la explotación del Amazonas y 5) una interpretación radical del PRCD. Por su parte Carvalho (2010) agrega que la performance brasileña en las negociaciones se desdobló en dos actitudes: una de líder, representante de la heterogénea voz del G77 capaz de defender el PRCD y, al mismo tiempo, de contar con el aval de actores del “Norte Global” como Japón y de la UE; y una segunda, particularmente en el tema de la deforestación, de Estado-veto. En síntesis, la postura brasileña puede explicarse por el temor a las regulaciones ambientales como una amenaza al modelo económico de la época basado en la explotación irracional de recursos naturales que lo convertían en un “villano climático” y que Viola y Franchini (2018) calificaron como “*Amazon Impotence*”. En el marco de una entrevista realizada en noviembre de 2020, Eduardo Viola explicó que los altos índices de deforestación eran irracionales porque no constituían un motor relevante para el crecimiento económico del país pero, de todas formas, la postura conservadora que relegaba la responsabilidad de actuar a los países industrializados en base al principio de las “responsabilidades históricas” y defendía el PRCD para rechazar la posibilidad de que los países en desarrollo tuvieran que asumir compromisos de mitigación, era consistente con sus intereses nacionales (E.1).

Si bien Brasil y la UE compartían la vocación de liderar las negociaciones de la CMNUCC y consideraban que sostener el PRCD era necesario para garantizar una mayor adhesión de las Partes, la participación del primero en Kioto estuvo signada por una inesperada colaboración con Estados Unidos. La “propuesta brasileña” de 1997 (Carvalho, 2010; Pavese, 2013) sugería la implementación de un mecanismo flexible denominado *Clean Development Fund* pero que sería modificado y culminaría en el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) plasmado en el Artículo 12 de Protocolo de Kioto. En su propuesta original, la idea era que los países del Anexo I asumieran compromisos obligatorios de reducción de emisiones y que quienes no pudieran cumplir con lo pactado pagaran multas que, a su vez, serían redirigidas a un fondo destinado a financiar proyectos climáticos en los países en desarrollo (Carvalho, 2010; Pavese, 2013). Si bien esta propuesta se alineaba con la mirada europea que abrogaba por el carácter vinculante del acuerdo, la UE se opuso a una serie de aspectos técnicos y a su veto se sumó la ferviente reticencia de los demás países desarrollados, enajenados por el carácter sancionador de la propuesta. Entonces, una alianza *ad hoc* entre Estados Unidos y Brasil, reformuló el texto y el resultado fue la adopción de un mecanismo

que permitía a los países del Anexo I financiar proyectos de mitigación en los países en desarrollo para cubrir parte de sus objetivos de reducción de emisiones (Viola y Franchini, 2018).

A pesar de haber concluido las negociaciones en Kioto con un acuerdo basado en reducciones de emisión obligatorias para los países desarrollados, la entrada en vigor del Protocolo no estaba garantizada dado que el Artículo 23 exigía que al menos 55 partes representando el 55% de las emisiones mundiales lo ratificaran (ENB, 1997). A partir de 2001 entonces, con el retiro definitivo de Estados Unidos del Protocolo de Kioto, se inauguró una segunda fase de negociaciones en las que la UE redobló su liderazgo y sus mecanismos de persuasión para lograr que las otras partes de la CMNUCC no sólo permanecieran sino que también ratificaran el acuerdo (Bäckstrand y Elgström, 2013). Del mismo modo que la salida de Bush intensificó la preponderancia y el involucramiento de la UE en las negociaciones, también Brasil se mostró más activo en su rol como el mediador clave de los diálogos entre la UE y los países emergentes con miras a defender el multilateralismo y consolidar la entrada en vigor del acuerdo (Viola y Franchini, 2018).

Con la prioridad de lograr la entrada en vigor del Protocolo de Kioto, Brasil y la UE convergieron en las negociaciones de la COP 7 (2001) que se centraron en las reglas de implementación del mercado de carbono establecido en el mismo. Esta coordinación entre la UE y Brasil –que representaba la voz de los países del G77+China– permitió la aprobación del *Commitment Period Reserve* (CPR), una regla del MDL creada para impedir que las Partes del Anexo I vendieran en exceso sus *assigned amount units* –es decir unidades de crédito de carbono–, al separar una porción de las mismas y hacerlas intransferibles a otra Parte (OCDE, 2001).

En líneas generales, las negociaciones de la COP 9 (2003) se enfocaron en definir cuáles serían las actividades que se incluirían en el MDL (Carvalho, 2010) y dividieron a los compradores de crédito de carbono –Noruega, la UE o Suiza– de los vendedores –Colombia, Bolivia y otros países de Latinoamérica– (ENB, 2002). En Milan tanto la UE como Brasil se opusieron a incluir en el MDL proyectos relacionados con la deforestación aunque por diferentes motivos. Si para la UE la deforestación ocupaba un lugar secundario en sus objetivos domésticos de reducción de emisiones establecidos en el Protocolo de Kioto (Carvalho, 2010) para Brasil la presunta incapacidad de controlar la deforestación del Amazonas, que Viola y Franchini (2018) denominaron “*Amazon*

Impotence”, resultó determinante⁹. Sin embargo, a pesar de haber logrado coordinar sus posturas en ciertos temas, durante la COP 9 también surgieron divergencias que profundizaron la clásica brecha entre el Norte y el Sur y posicionaron a Brasil y la UE en lados opuestos de la mesa de negociaciones. Si en los años anteriores la UE y Brasil habían defendido el PRCD, alarmada por los resultados del *Third Assessment Report* (TAR) del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), la UE comenzó a presionar a las partes no anexas para que también asumieran compromisos de reducción de emisiones de GEI pero Brasil junto con sus pares del G77+China sostuvieron su oposición y lograron que la propuesta no se incluyera en el texto final (Pavese, 2013).

En 2004, en la COP de Buenos Aires (COP 10), Brasil y la UE también chocaron respecto de la propuesta argentina de organizar seminarios para debatir el futuro del Protocolo de Kioto luego del primer periodo entre 2008 y 2012. Estos seminarios implicarían profundizar la cooperación en materia de cambio climático y aumentar la responsabilidad de las partes no Anexas. De modo que Brasil, China e India se opusieron mientras que la UE respaldó la propuesta y, al alinear su postura con las demandas de Estados Unidos, logró que los seminarios se aprobaran pero bajo una estructura poco clara y superficial (Pavese, 2013). La estrategia de alinearse con Estados Unidos fue una característica de la postura europea en la COP 10 y los analistas sugieren que respondía a la expectativa de disolver el escepticismo estadounidense en relación con la CMNUCC (Ott et al., 2005). Si bien esta estrategia resultó ser arriesgada porque distanció a la UE de los países en desarrollo y no logró que Estados Unidos ratificara el Protocolo de Kioto, fueron los esfuerzos de negociación del bloque que permitieron la entrada en vigor del mismo. Oberthür y Kelly (2008) calificaron este resultado como un gran logro del *soft power* europeo dado que la ratificación fue posible porque la UE apoyó la membresía de Rusia en la OMC y accedió a ciertas concesiones respecto de la entrada de gas ruso en el Mercado Único (Vogler, 2011).

En síntesis, en los años previos a la firma de la SP UE-Brasil, existieron divergencias durante las negociaciones de las COP sobre temas específicos pero éstas no interfirieron con la coordinación que apuntaba a mantener activo el multilateralismo de la CMNUCC, lograr que los países industrializados asumieran compromisos de reducción de emisiones de GEI y, a partir del 2001, persuadir a las Partes faltantes a ratificar el Protocolo de Kioto.

⁹ En su tesis sobre “A posição brasileira nas negociações internacionais sobre florestas e clima (1997-2010)” Carvalho (2010) profundiza sobre la evolución de la inclusión de la deforestación en los mecanismos de financiación de la CMNUCC como el REDD. Link: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8449/1/2010_FernandaVianaCarvalho.pdf

Luego de ambas victorias ¿cuáles serían los pasos a seguir? Originalmente, el Protocolo de Kioto establecía que las negociaciones para una segunda etapa comenzarían a más tardar siete años antes de que expirara el primer período delimitado entre 2008 y 2012, es decir en 2005. De modo que, estimulada por los logros cosechados en las etapas de negociación y ratificación, la UE redobló, en una tercera fase inaugurada en la COP de Montréal (2005), su insistencia para fomentar a las partes no anexas a asumir compromisos climáticos a partir de 2012. Sin embargo, como veremos en la siguiente sección, la consolidación del grupo BASIC –conformado por Brasil, Sudáfrica, India y China– en 2009 sumada al regreso de un Estados Unidos activo en la CMNUCC bajo Obama, aislaron las ambiciones europeas e inauguraron un nuevo modo de concebir la arquitectura climática global que se materializaría en París.

4.3 El paréntesis reformista brasileño en la bisagra climática de Nairobi a Copenhague

A partir de 2006, la postura conservadora de Brasil comenzó a moderarse y alimentó la promesa de una mayor convergencia con el reformismo que la UE buscaba impulsar en la CMNUCC. Viola explica que el principal motor detrás de este cambio de actitud fue el ciclo de mitigación de deforestación inaugurado en 2005 y que se sostuvo hasta 2012 (E.1). Durante esos años, Brasil logró controlar la deforestación del Amazonas y pasó de perder una superficie de 28 000 km² en 2004 al récord histórico de 4 500 km² en 2012 lo que le permitió reducir sus emisiones en casi un 80% y superar la “*Amazon Impotence*” que lo había gobernado hasta entonces (Viola y Franchini, 2018). En un segundo nivel, Viola sostiene que el activismo ambiental de Marina Silva a la cabeza del Ministerio de Medioambiente entre 2003 y 2008 resultó ser un factor determinante para movilizar fuerzas domésticas que flexibilizarían la postura impuesta hasta entonces por el Itamaraty y el Ministerio de Ciencia y Tecnología, particularmente respecto de la cuestión de la deforestación en los mecanismos de la CMNUCC (E.1). Así por ejemplo, en la COP 12 en Nairobi (2006), Brasil, en una actitud radicalmente opuesta a la de los ’90 que se resistía a las regulaciones forestales, propuso la creación de un fondo global para frenar la deforestación. La UE apoyó la propuesta (Hochstetler y Viola, 2012) en un contexto en el que la preponderancia de la cuestión ambiental ganaba terreno en las relaciones bilaterales UE-Brasil, como vimos en el análisis del segundo *Country Strategy Paper* en el capítulo 3.

La agenda en la COP 13 (2007) estuvo marcada por el objetivo de presentar un proceso comprensivo que garantizara una implementación efectiva de la CMNUCC, a través de la cooperación de largo plazo, más allá del 2012 con el objetivo de redactar un acuerdo que pudiera ser adoptado en la quinceava COP (Azpiroz, 2016). Con este propósito, bajo el *Bali Action Plan* se creó el *Ad Hoc Working Group On Long-term Cooperative Action Under the Convention* (AWG-LCA por su sigla en inglés) cuya agenda abarcaba, por primera vez, la discusión de la mitigación tanto para países desarrollados como para países en desarrollo (ENB, 2007). Sorprendentemente, Brasil, junto con otras partes del G77, se mostraron favorables a la creación del AWG-LCA y dispuestos a asumir compromisos a partir de 2012 aunque enfatizaron que estos serían a través de acciones determinadas a escala nacional (Pavese, 2013). Sin embargo, dado que en Montréal ya se había creado otro grupo Ad Hoc (*Ad Hoc Working Group for Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol* o AWG-PK), las negociaciones en Bali se desdoblaron entre éste y el AWG-LCA. La UE se negaba a comprometerse con un segundo período del Protocolo de Kioto si los tres principales emisores –Estados Unidos, China e India– no lo hacían y por lo tanto predicó la idea de reunir las conclusiones de ambos grupos Ad-Hoc en un único y mismo acuerdo que incluyera tanto a las partes del Anexo I como a las Partes no anexadas (Bäckstrand y Elgström, 2013). Ésta expectativa de horizontalizar las obligaciones del segundo Protocolo de Kioto encontró resistencias en las voces de los poderes emergentes que, hasta entonces, se habían beneficiado de la diferenciación entre países desarrollados y en desarrollo, y comenzó a mostrar las grietas del liderazgo europeo y los nuevos desafíos de un mundo multipolar.

En Copenhague (COP 15) en 2009, debilitada por la explosión de la crisis financiera del año anterior, la UE fracasó en sus esfuerzos por aprobar un segundo Protocolo de Kioto con características obligatorias, objetivos de mitigación y plazos para un segundo período. Las causas de este fracaso descansan, según los analistas, en diferentes motivos. En síntesis, la heterogeneidad de sus Estados Miembro sumada a la falta de unidad política y constitucional (Howorth, 2010) y la dificultad de controlar la cuestión climática de manera unificada, generaron una brecha entre las aspiraciones europeas de liderar la CMNUCC y la capacidad de imponer sus demandas y aspiraciones (Chaban et al. 2006). Por otra parte, algunos autores sostienen incluso que la falta de unidad interna puso en duda la credibilidad de sus propias promesas a escala internacional (Parker y Karlsson, 2010; Roberts, 2011). Sin embargo, Bäckstrand y Elgström (2013) sostienen que aún cuando la UE se hubiera mostrado flexible y dispuesta a formar coaliciones con otros países, las presiones domésticas de Estados Unidos contrarias a las exigencias europeas y los reclamos de

soberanía y del derecho a su propio desarrollo por parte de China hubieran vetado cualquier posibilidad de aprobación de propuestas obligatorias. Sobre éste último punto, la UE se ha mostrado, en los últimos años, más rígida con el conservadurismo de los Estados Unidos respecto de comprometerse con acuerdos de mitigación obligatorios que con el de China. Este doble estándar evidencia que la UE no ha otorgado la importancia necesaria a una de las cuestiones centrales de la GCG: el creciente y determinante peso de los grandes países emergentes.

Un segundo viraje en la postura brasileña se manifestó en 2009 cuando el Ministro de Medioambiente, Carlos Minc –que en 2008 se impuso frente al Itamaraty y al Ministerio de Ciencia y Tecnología en el liderazgo en las negociaciones (Hochstetler y Viola, 2012)– anunció, que Brasil preveía reducir sus emisiones de GEI en un 36 a 38% por debajo de la curva de *Business As Usual*¹⁰ (Viola y Franchini, 2018). De este modo, las políticas domésticas comenzaron a alinearse con el discurso internacional favorable a la lucha contra el cambio climático y profundizaron la esperanza de que, desde esta actitud cada vez más moderada, Brasil convergería en mayor medida con la UE y le permitiría concretar sus ambiciones para el segundo periodo del Protocolo de Kioto en Copenhague. Incluso, tres semanas antes de la COP 15, se produjo una cúpula Sarkozy-Lula en París luego de la cual ambas partes emitieron un comunicado final que criticaba fuertemente a China y Estados Unidos por no apoyar la adopción de un acuerdo internacional climático ambicioso. Sin embargo, Viola aclara que esta aproximación se disolvió cuando, ya en Copenhague, Brasil volvió a proclamarse como aliado de las voces conservadoras del G77 que insistían en mantener el principio de diferenciación que había sido instalado en el Protocolo de Kioto (E.1).

Si Copenhague fue un fracaso para la Unión Europea, para Brasil y las otras principales economías emergentes simbolizó el momento en el que pasarían a tener un lugar central en la mesa de negociaciones de la geopolítica climática. Decididos a fortalecer su postura y defender sus intereses en la CMNUCC, los países del BRICS –sin Rusia– se agruparon y fundaron el grupo BASIC. Así organizados negociaron con Estados Unidos el Acuerdo de Copenhague y, desde entonces, cooperan en las cuestiones climáticas y se han auto-percibido como una herramienta para fortalecer las voces del G77 en el multilateralismo (Azpíroz, 2016) y como espacio de cooperación

¹⁰ Los progresos de mitigación pueden medirse en base al escenario de *business-as-usual* (BAU) o en relación con un año-base. El principio del BAU es proyectar un escenario en el que ninguna política de mitigación nueva será implementada para contrastarlo con un escenario de mitigación y demostrar los progresos de las políticas aplicadas (Glosario del IPCC). Viola y Franchini explican que estos escenarios son más sensibles a la manipulación de los gobiernos porque establecen un objetivo movible que depende de variables como el crecimiento económico o los índices de deforestación mientras que el año-base marca un punto de partida rígido a partir del cual es posible evaluar la evolución.

y negociación dentro del mismo (Bueno Rubial, 2017). Esta negociación minilateral en la capital danesa surgió como respuesta a la clara imposibilidad de alcanzar un consenso entre todas las Partes y la idea de que reducir el número de Estados involucrados en las negociaciones era la única manera de avanzar hacia un acuerdo eficiente (Kuyper, Schroeder, Linnér, 2018). Contra los críticos que sostenían que los “clubes climáticos” amenazaban con marginalizar las necesidades de los países más vulnerables, esta tendencia mostró ser más efectiva para avanzar un acuerdo multilateral que la unilateralidad normativa oxidada de la UE.

A pesar de las muchas críticas por su falta de obligatoriedad, el Acuerdo de Copenhague constituye una bisagra en la implementación de la CMNUCC ya que, por primera vez y contra la ideología del G77, los países del BASIC aceptaron adoptar compromisos voluntarios de reducción de emisiones y pusieron en evidencia la hibridación de la brecha Norte-Sur sobre la que se había fundado el régimen climático (Aldy and Stavins 2010; Victor 2011; Bueno Rubial, 2013).

En definitiva, a pesar de mostrarse más moderado, el voto de Brasil en las COP continuaba siendo el reflejo de la Gran Estrategia de autonomía por diversificación según la cual éste buscaba mantenerse próximo a las otras potencias emergentes para desafiar la jerarquía de Occidente. En consecuencia, a pesar de haber ratificado una SP en 2007 e institucionalizar los diálogos climáticos bilaterales con el objetivo de coordinar posturas en la CMNUCC, ya desde 2009 se hizo evidente que el liderazgo unilateral europeo que había triunfado en Kioto se había desgastado y que la consolidación de nuevas potencias en el régimen internacional climático demandaba una nueva arquitectura más universal en la que cada Parte estableciera autónomamente su grado de aporte (Bueno Rubial, 2018).

4.4 El liderazgo triangular en la nueva arquitectura universal del Acuerdo de París

La COP de Durban (2011) era la última oportunidad para enmendar el Protocolo de Kioto y signó el cambio en las negociaciones de la CMNUCC porque las Partes consensuaron respecto de la necesidad de alcanzar un nuevo acuerdo legal y universal que reconciliara de manera transparente y equitativa las divergencias políticas y científicas con el debate sobre los niveles suficientes de mitigación (ENB, 2011).

A diferencia de su papel secundario en Copenhague, con el retiro de Canadá del Protocolo de Kioto en 2011 y las negativas de Japón y Rusia de participar de un segundo período del acuerdo, la permanencia de la UE se volvió crítica para su subsistencia (Azpiroz, 2016). Varios académicos sostienen que Durban representó el regreso del liderazgo europeo en la CMNUCC en comparación con su débil performance en Copenhague (Harvey, 2011; Tollefson, 2011; Veolme, 2012; Wu, 2012). Según Bäckstrand y Elgström (2013), la UE optó por abandonar su liderazgo unidireccional basado en exigentes aspiraciones normativas y, en cambio, adoptar un postura más realista y consiliadora. Su estrategia en Durban se basó en forjar coaliciones con los países africanos y el AOSIS y en condicionar su respaldo a la renovación del Protocolo de Kioto a la firma de un plan de acción para alcanzar un acuerdo vinculante para 2020 que incluyera a los principales emisores. Encabezada por la Comisaria de la DG CLIMA, Connie Hedegaard, la UE tomó la iniciativa de liderar a través del ejemplo, se comprometió a reducir las emisiones de GEI en un 20-30% para 2020 y logró sentar las bases del debate sobre el segundo período del Protocolo de Kioto (ENB, 2011).

Otro hito de la COP 17 (2011) fue la creación de un nuevo grupo de trabajo Ad-Hoc (*Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action* o AWG-APE) que elaboraría el borrador del mencionado nuevo instrumento o acuerdo legal, aplicable a todas las Partes de la CMNUCC, y que debería ser negociado en 2015 y entrar en vigencia a partir de 2020 (Azpiroz, 2016). Mientras la UE abrogaba por un acuerdo vinculante y Estados Unidos insistía en mantener cierto grado de flexibilidad legal, el grupo BASIC comenzó a mostrar signos de discordia. En un primer momento, China e India se mantuvieron escépticos y reticentes frente a la potencial imposición de objetivos vinculantes mientras Brasil y Sudáfrica se mostraron más complacientes (Bäckstrand y Elgström, 2013).

Como ya ha sido mencionado, entre 2005 y 2012 Brasil logró reducir considerablemente sus emisiones de GEI gracias al éxito de las políticas de control de la deforestación lo que alimentó un meta-discurso según el cual Brasil ya había excedido sus obligaciones de mitigación y era inmune a las críticas internacionales. Sin embargo, el *increscendo* de turbulencias domésticas que explotaron en el segundo mandato de Dilma Rousseff (2014-2016) desataron una regresión conservadora tanto en las políticas internas como en los discursos y las propuestas en las COP (Viola y Franchini, 2018) que ha hecho de Brasil un Poder Climático ambiguo e inconsistente.

En Varsovia (2013), Brasil volvió a reivindicar el argumento de la responsabilidad histórica de los países industrializados que parecía haber abandonado en Copenhague (Chiaretti, 2013). Una de las prioridades para la COP 19 era alcanzar cierto grado de progreso hacia el acuerdo para 2015 (ENB, 2013). Con este fin Brasil propuso que los especialistas del IPCC desarrollaran una metodología basada en las responsabilidades históricas de las Partes para guiar las promesas de reducción que se incluirían en el acuerdo (ENB, 2013). Mientras Estados Unidos se mostró favorable, la UE se opuso bajo el argumento de que el mecanismo se basaba únicamente en el historial de emisiones y obviaba otros indicadores como el crecimiento demográfico, la proyección del PBI o las emisiones actuales y futuras (Azpiroz, 2016).

En la misma línea, un año más tarde, en Lima (COP 20), y con la misma visión diferenciada, la delegación brasileña propuso establecer “círculos concéntricos” que delimitarían tres categorías de esfuerzos de mitigación en función del nivel de desarrollo de un país y, por lo tanto, revivían la histórica brecha entre los países desarrollados de los países en desarrollo (Viola y Franchini, 2018). La UE consideró que la propuesta permitía conciliar las posturas en conflicto –la de Estados Unidos a favor de la auto-diferenciación y la del G-77 a favor del PRCD– y se mostró favorable a estudiarla en mayor profundidad pero defendió la libertad de que cada Parte pudiera elegir el nivel de ambición de mitigación (Azpiroz, 2016).

Viola y Franchini (2018) argumentan que, ya desde el primer mandato de Dilma Rousseff en 2011, la prioridad otorgada al crecimiento del PBI en el corto plazo se tradujo en una actitud negligente respecto de la agenda ambiental y explica la regresión conservadora de ese período. La economía política nacionalista introdujo medidas como la reducción de los precios de la electricidad en 2012 o los subsidios al sector automotor que, consecuentemente, aumentaron el consumo de gasolina y electricidad y perjudicaron el desarrollo de una industria más eficiente como la del etanol, víctima además de los debates sobre la sostenibilidad de su producción y la revolución global de la energía solar y eólica. Además, en una visión menos pragmática y más ideologizada que la de su predecesor sobre los asuntos ambientales, la administración de Rousseff predicó el argumento de que la protección al medioambiente era un obstáculo para el crecimiento económico de los países emergentes. En el cambio de gestión, la expansión del activismo climático internacional y del *soft power* se congeló pero prevaleció el mito de un Brasil comprometido con la GCG (Viola y Franchini, 2018). No es sorprendente entonces que este ensimismamiento del mandato de Rousseff, cuyos ecos se tradujeron en un endurecimiento de la postura brasileña en el

plano multilateral, coincidiera con la parálisis de la SP con la Unión Europea al punto de interrumpir las cumbres bilaterales anuales y no ratificar un tercer *Joint Action Plan*, como vimos en el capítulo 3.

Finalmente en 2015, en una COP que pasaría a la historia por su extendido consenso, 195 países se reunieron para cumplir con la meta que habían fijado en Durban: completar un protocolo o un instrumento legal bajo la CMNUCC aplicable a todas las Partes (ENB, 2015). En la dicotomía entre alcanzar un acuerdo universal, sostenida por el BASIC y Estados Unidos, o elevar el nivel de ambiciones como pretendía Bruselas, prevaleció la primera alternativa. El Acuerdo de París codificó una nueva arquitectura de “abajo hacia arriba” que había surgido en las negociaciones entre el BASIC y Estados Unidos en Copenhague, diferente al sistema basado en normas “de arriba hacia abajo” y el sistema de Anexos que había triunfado bajo la hegemonía europea en Kioto. Este cambio significó que quedaban atrás tanto la división binaria de los Anexos fundada en la asimetría Norte/Sur y que organizaba los compromisos de mitigación en base al PRCD así como la visión estado-céntrica que excluía de la acción climática al sector privado, la sociedad civil y las ONGs. En la práctica implicó superar la lógica que había exigido a los países del Anexo I una reducción de emisiones de, en promedio, 5% comparado con los niveles de 1990 y que eximía al restante 80% del mundo de embarcarse en la acción climática. Entonces, la ambición de globalizar los compromisos climáticos con el objetivo de mantener el aumento de la temperatura global por debajo de los 2°C comparado con los niveles pre-industriales, se tradujo en la nueva arquitectura de “abajo hacia arriba” de París que extendió la participación y el reconocimiento en la CMNUCC a actores no-estatales –debido a su rol en la diagramación y legitimación de políticas y su capacidad de aumentar la eficiencia de los acuerdos internacionales– e invitó a las Partes a proponer de manera voluntaria sus potenciales metas de mitigación en la forma de Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDCs en inglés) (Kuyper, Schroeder, Linnér, 2018) cuya comunicación es obligatoria pero su contenido y objetivos no lo son (ENB, 2015).

En el camino que llevó al Acuerdo de París, un dialogo más fluido entre Brasil y la UE, enmarcado en la SP, podría haber resultado clave en los esfuerzos por lograr aumentar los compromisos climáticos del primero y moderar las ambiciones del segundo. Sin embargo, los funcionarios entrevistados del Itamaraty tienen una postura muy crítica del ejercicio de la cooperación climática europea durante los años de negociación del Acuerdo de París. El argumento es que, en general, la cooperación funcionó como un instrumento de poder que permitió que Europa

mantuviera viva la narrativa de liderazgo de la CMNUCC y que, al mismo tiempo, buscó aumentar la injerencia en las decisiones de otros países, como Brasil. Un ejemplo citado es que durante las negociaciones del Acuerdo, algunos diplomáticos europeos quisieron determinar los NDCs brasileños a través del condicionamiento la renovación de los fondos de cooperación (E.5).

El Acuerdo de París sirvió en última instancia para visibilizar los cambios en la estructura de poder del sistema internacional. La UE mantuvo, desde los inicios en Kioto, la constancia en su postura favorable a un acuerdo vinculante y compuesto de compromisos ambiciosos y pudo liderar en un primer momento la CMNUCC. Sin embargo, la hegemonía europea se vio desafiada por los poderes emergentes del grupo BASIC y el regreso de Estados Unidos cuyos activismos respectivos instalaron una nueva dinámica triangular que ha buscado conciliar los intereses de una cada vez mayor cantidad de Partes (Bueno Rubial, 2013). Este liderazgo triangular ha relativizado la rígida lectura de la brecha Norte-Sur y ha demostrado que los países emergentes como Brasil supieron aprovechar los vacíos dejados por las potencias tradicionales *“para demostrar su compromiso, voluntad y capacidad para aceptar responsabilidades y su potencial para convertirse en grandes potencias”* (Bueno Rubial, 2013).

Tabla 1: Las posturas de Brasil y la UE en los temas centrales de las COP entre 1997 y 2016

(Elaboración propia retomando el cuadro de Pavese, 2013)

AÑO	COP - CIUDAD	TEMA	BRASIL	UE
1997	COP 3 - Kyoto	RCPD	A favor	A favor
		Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)	A favor	En contra
2001	COP 7 - Marrakesh	Implementación de la regla del <i>Commitment Period Reserve</i> (CPR)	A favor	A favor
		Presionar a Estados Unidos por la ratificación	A favor	A favor
2003	COP 9 - Milan	Compromisos más ambiciosos para las partes no anexadas	En contra	A favor
		Rechazo a la inclusión de proyectos de deforestación en el MDL	A favor	A favor
2004	Cop 10 - Buenos Aires	Seminarios post 2012	En contra	A favor
2005	COP 11 - Montreal	Compromisos más ambiciosos para las partes no anexadas	A favor	A favor
2006	COP 12 - Nairobi	Préstamos para mitigar la deforestación	A favor	A favor
2007	COP 13 - Bali	Creación del AWG-LCA	A favor	A favor

AÑO	COP - CIUDAD	TEMA	BRASIL	UE
2009	COP15 - Copenhague	Movilizar US\$100 billones anuales en 2020	A favor	A favor
		Negociaciones para la declaración final	Participó	No participó
2011	COP 17 - Durban	Nuevo acuerdo legal y universal que entraría en vigencia a partir de 2020	A favor	A favor
		Creación del AWG-ADP	A favor	A favor
2013	COP 19 - Varsovia	Diagramar el proceso para obtener un acuerdo universal en 2015	A favor	A favor
		Metodología del IPCC basada en responsabilidades históricas	A favor	En contra
2014	COP 20 - Lima	Propuesta brasileña de círculos concéntricos	A favor	A favor con reservas
2015	COP 21 - París	Obligatoriedad del acuerdo	A favor	A favor

4.5 Conclusión

Este capítulo ha extendido y reforzado la tesis de Pavese (2013) que sostiene que, en la CMNUCC, Brasil y la UE han sido socios circunstanciales más que aliados. En un análisis detallado de las posturas a los largo de las COP subyace el sostenimiento de la convicción mutua sobre el multilateralismo como “*la mejor manera de hacer frente a los desafíos comunes*” (ENB, 2015) que a su vez explica porqué ambos trabajaron juntos por fortalecer y preservar la implementación de la CMNUCC, lograr la ratificación de otras Partes a los acuerdos o fomentar compromisos más ambiciosos. Sin embargo, las interpretaciones sobre la manera en que dichos objetivos debían ser alcanzados han diferido dificultando así la posibilidad de sostener que la SP ha fomentado una mayor coordinación entre ambos. En síntesis, la coordinación entre Brasil y la UE ha existido de manera episódica desde los inicios del régimen internacional climático y ha mostrado ser *issue-specific* más que producto de una creciente convergencia de posturas concertadas bilateralmente desde la firma de la SP.

A continuación listamos una serie de conclusiones puntuales que se desprenden del análisis realizado:

En primer lugar, la alianza desde Kioto hasta Montréal, que permitió la consolidación y entrada en vigor del Protocolo de Kioto, demuestra que Brasil y la UE han coordinado sus posturas incluso antes de la firma de la SP, en 2007.

En segundo lugar, los resultados de Nairobi (2006) a Copenhague (2009) muestran que, a pesar de la institucionalización de los diálogos bilaterales climáticos entre la UE y Brasil, éste último priorizó la alianza con el grupo BASIC y chocó, en más de una oportunidad, con Bruselas en temas como el rechazo a un acuerdo vinculante con objetivos de reducción de emisión para los países en desarrollo y la demanda a los países desarrollados de redoblar sus esfuerzos políticos y económicos en la lucha contra el cambio climático.

En tercer lugar, después de Copenhague (2009), la arquitectura de arriba hacia abajo que había consolidado la hegemonía europea en Kioto, arraigada en la diferenciación binaria entre países desarrollados y países en desarrollo, comenzó a ser revisada y culminó en el acuerdo más emblemático de la GCG con características flexibles y basado en contribuciones voluntarias determinadas a nivel nacional. El Acuerdo de París (2015) absorbió la idea de un acuerdo universal pero menos ambicioso que defendían Estados Unidos y los países del BASIC e inauguró un liderazgo triangular que relativizó la rigidez de la brecha Norte-Sur.

Por último, la turbulenta coyuntura doméstica brasileña a partir de 2011 cerró el paréntesis que se había abierto en Nairobi y marcó regreso a un discurso nacionalista que ensanchó la distancia entre ambas costas del Atlántico. Aún cuando el BASIC constituye una plataforma desde la cual Brasil ha buscado patrocinar su proyección internacional (Bueno Rubial, 2013), algunos académicos argumentan que el comportamiento pendular de Brasil, basado en su rol de mediador entre el Sur Global y las potencias del Norte, ha hecho con que éste quedara atrapado en una ambigüedad identitaria y política entre gran poder y país en desarrollo (Soares de Lima y Hirst, 2006) que ha minado su capacidad de liderazgo internacional.

CONCLUSION

A la luz de la agudización de la crisis climática y frente a la vaguedad en la definición de las Asociaciones Estratégicas europeas, esta tesis ha buscado comprender cuáles han sido los resultados obtenidos y por qué dicho acuerdo entre Brasil y la UE no ha logrado materializar una alianza en las negociaciones de la CMNUCC. Con este fin, en primer lugar, realizamos una conceptualización multidimensional del Poder Climático aplicada tanto a Brasil como a la Unión Europea que nos permitió contextualizar la relevancia de una Asociación Estratégica con una fuerte impronta climática. En un segundo momento, analizamos las expectativas y los resultados de las cumbres bilaterales a partir de 2007 así como las respectivas posturas adoptadas en las negociaciones de las Conferencias de las Partes (COP) desde Kioto hasta París. Entonces, a partir de la investigación realizada este trabajo concluye una serie de cuestiones, mencionadas a continuación.

En primer lugar, el mero hecho de que exista una Asociación Estratégica entre la UE y Brasil es la prueba de que el nuevo milenio trajo aparejado un cambio de poder en el sistema internacional (Saraiva y Santander, 2016) en el que países tradicionalmente ubicados en la periferia de la geopolítica han cobrado una relevancia imposible de ignorar. Si nos enfocamos particularmente en la gobernanza climática global, podemos afirmar que potencias emergentes como Brasil han ocupado un rol cada vez más importante tanto por el aumento de sus emisiones de CO₂ (el problema) como por sus aportes en capital bajo en carbono (parte de la solución) (Viola y Franchini, 2018) y han desafiado el liderazgo europeo.

A este cambio en el balance de poder podemos agregar que la prominencia de la crisis climática en la geopolítica contemporánea ha puesto en evidencia que, además de la dimensión militar y económica, la dimensión climática del Poder de los actores del entramado internacional se ha vuelto un factor determinante para mantener o modificar el status quo del sistema internacional (Never, 2013). En el capítulo 2 evaluamos los diferentes indicadores que nos permiten suscribir a la conceptualización que hace de la Unión Europea un Superpoder climático y de Brasil un Gran Poder Climático (Viola y Franchini, 2018). Ambos tienen la capacidad de vetar o promover acuerdos multilaterales y, por lo tanto, su pertenencia y sus posturas en las negociaciones de la CMNUCC son determinantes.

Sobre la Asociación Estratégica ratificada en 2007 concretamente, concluimos que para Brasil el acuerdo encarnaba *inter alia* la posibilidad de instalar un diálogo entre pares. Sin embargo, en el capítulo 3 comprobamos que los proyectos implementados en el marco de dicho acuerdo siguieron una visión unilateral y eurocéntrica y que la falta de *country ownership* brasileño puso en evidencia la asimetría Norte/Sur que yacía detrás de los diálogos bilaterales. Progresivamente esta dinámica, agravada por el endurecimiento nacionalista en Brasil bajo Dilma Rousseff, erosionó la euforia inicial y llevó a que las cumbres bilaterales se interrumpieran y los *Joint Action Plan* se congelaran en 2014.

Además de la falta de *country ownership* podemos agregar que, en la práctica, la presunta visión compartida sobre la promoción de un multilateralismo efectivo que motivaba el trabajo conjunto también mostró diferencias conceptuales. Mientras la UE pretendía promover una arquitectura supranacional, acorde a su propia estructura interna, Brasil –al igual que otros Poderes Climáticos como Estados Unidos o China– abrogaba por un espacio que permitiera coordinar los intereses soberanos de los diferentes actores. Estas diferencias explican, en parte, por qué ambos defendieron posturas divergentes en el plano multilateral.

Finalmente, en el capítulo 4 demostramos que gracias a su poder climático y a su pertenencia a coaliciones como BRICS, BASIC o el G77, Brasil logró defender sus intereses conservadores durante las negociaciones de la CMNUCC. Así, desde Kioto (1997) hasta Copenhague (2009) primó la interpretación radical del principio de Responsabilidades Comunes Pero Diferenciadas (PRCD) que resaltaba la responsabilidad histórica de los países industrializados en la crisis climática y eximía, en nombre del derecho al desarrollo, a las Partes No Anexadas de asumir compromisos de mitigación. Si en un primer momento la UE respaldó esta postura, a partir de las negociaciones para un segundo período del Protocolo de Kioto post 2012 se alineó con la visión norteamericana y empujó por consolidar un acuerdo universal basado en compromisos climáticos de todas las Partes de la CMNUCC.

En suma, el análisis de las diferentes Conferencias de las Partes (COP) nos permitió concluir que Brasil y la UE convergieron y divergieron de manera irregular en función del tema tratado. La ratificación de una Asociación Estratégica en 2007 y la institucionalización de diálogos bilaterales climáticos no marcaron un incremento de la coordinación de posturas. Si entre 2006 y 2010 Brasil parecía encarnar una transición hacia una actitud más reformista, más cercana a la UE, a tal punto

que en 2009 fue el primer país de las Partes No Anexadas en presentar compromisos de mitigación, esto se debió al creciente peso de actores domésticos y a los resultados positivos en la reducción de emisiones de CO₂ más que a la cooperación con la Unión Europea. En suma, la Asociación Estratégica climática no ha sido más que un mito discursivo que no se ha materializado en resultados sustanciales.

Como una metáfora del cambio climático, la pandemia del COVID-19 que azotó al mundo entero en 2020 rebalsó las fronteras nacionales, horizontalizó la emergencia sanitaria y puso en evidencia que la interdependencia que nos gobierna desde los años '90 demanda respuestas colectivas a las crisis. Sin embargo, si pudieramos destacar un aspecto positivo de la parálisis general que interrumpió gran parte de los flujos globales es que las emisiones de GEI se redujeron –temporalmente– hasta alcanzar un récord histórico de -26% por día comparado con el año anterior (Le Queré et al., 2020). Los confinamientos en las ciudades así como el cierre de fronteras nacionales produjeron cambios en múltiples sectores desde la energía hasta la industria pasando por la aviación y el transporte terrestre e ilustraron que revertir la crisis climática no es una quimera. Al mismo tiempo, el comienzo de una nueva década trajo ráfagas de optimismo. Joe Biden ganó las elecciones más disputadas de la historia de Estados Unidos y prometió volver al Acuerdo de París en enero 2021. Sobre el Pacífico, China, Japón y Corea del Sur se comprometieron con trabajar por la neutralidad en los próximos 20 años. Entonces, frente al aparente cambio de posturas de los principales poderes climáticos, nos queda preguntarnos si, en el despertar de un mundo post-pandémico, la SP UE-Brasil se disolverá en silencio o si, incentivado por una China más comprometida con la acción climática y un Estados Unidos demócrata, Brasil volverá a tocar las puertas de Bruselas, reactivará su participación en la mitigación del cambio climático y, desde el ejercicio de una verdadera cooperación simétrica, ambos lograrán que la utopía libre de carbono sea posible.

Bibliografía

- ABBOTT, Kenneth y Duncan SNIDAL. “Hard and Soft Law in International Governance”. *International Organization* Vol. 54 (2000)
- AFIONIS, Stravos y Lindsay STRINGER. “The environment as a strategic priority in the European Union-Brazil partnership: is the EU behaving as a normative power or soft imperialist?”. *International Environmental Agreements*, Vol. 14 (2014): 47-64 <http://dx.doi.org/10.1007/s10784-013-9232-3>
- AMORIM NETO, Octavio y Andrés MALAMUD. “What determines foreign policy in Latin America? Systemic versus Domestic Factors in Argentina, Brazil and Mexico, 1946-2008”. *Latin American Politics and Society* Vol. 57 (2015).
- BÄCKSTRAND, Karin y Ole ELGSTRÖM. “The EU’s role in climate change negotiations: from leader to ‘leadiator’”. *Journal of European Public Policy*, Vol. 20 (2013): 1369-1386 <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2013.781781>
- BAGOZZI, Benjamin. “The multifaced nature of global climate change negotiations”. *The Review of International Organizations*, Vol. 10, (2015): 439-464. <http://dx.doi.org/10.1007/s11558-014-9211-7>
- BROWN, Stephen. “The Rise and Fall of the Aid Effectiveness Norm”. *The European Journal of Development Research*, Vol. 32, (2020): 1230-1248. <http://doi.org/10.1057/s41287-020-00272-1>
- BUENO RUBIAL, María del Pilar. “Las potencias medias en la arquitectura climática global: la hibridación de la brecha Norte-Sur”. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, Vol. 2 (2013): 207-230
- BUENO RUBIAL, María del Pilar. “El Acuerdo de París: una nueva idea sobre la arquitectura climática internacional? *Relaciones Internacionales*, Vol. 33 (2016): 75-95

- CARBONE, Maurizio. “International development and the European Union’s external policies: changing contexts, problematic nexuses, contested partnerships”. *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 26, No. 3 (2013): 483-496. <http://dx.doi.org/10.1080/09557571.2013.820073>
- CARVALHO, Fernanda. “*Posição brasileira nas negociações internacionais sobre florestas e clima (1997-2010). Do veto a proposição*” (2010).
- CHABAN, Natalia, Ole ELGSTRÖM, Serena KELLY y Lai SUET YI. “Images of EU beyond its Borders: Issue-Specific and Regional Perceptions of European Union Power and Leadership”. *Journal of Common Market Studies (JCMS)* Vol. 51 (2013): 433-451
- CHIARETTI, Daniela. “COP-19: Brasil insiste em Contribuição Histórica por Efeito Estufa”. *Valor Económico*, Noviembre 2017. <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2013/11/17/cop-19-brasil-insiste-em-contribuicao-historica-por-efeito-estufa.ghtml>
- COMISIÓN EUROPEA. *A Stronger Partnership between the European Union and Latin America*, Brussels: European Commission (2006a) https://eeas.europa.eu/archives/docs/la/docs/com05_636_en.pdf
- COMISIÓN EUROPEA. *The European Consensus on Development*, Brussels: European Commission (2006b)
- COMISIÓN EUROPEA. *Brazil Country Strategy Paper 2007-2013*, Brussels: European Commission (2007a).
- COMISIÓN EUROPEA. *Brazil-European Union Strategic Partnership Joint Action Plan*, Brussels: European Commission (2008). https://eeas.europa.eu/archives/docs/brazil/docs/2008_joint_action_plan_en.pdf
- CONSEJO DE LA UNION EUROPEA. *Estrategia Europea de Seguridad: Una Europa segura en un mundo mejor*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (2009). <http://doi.org/10.2860/14070>

- FERREIRA PEREIRA, Laura, y Alena VYSOTSKAYA GUEDES VIEIRA. “The European’s Union Strategic Partnerships: conceptual approaches, debates and experiences”. *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 29, No. 1 (2016): 3-17. <http://dx.doi.org/10.1080/09557571.2015.1130341>
- GARDINI, Gian Luca. “Brazil: What Rise of What Power?”. *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 35 (2016): 5–19
- GOMES SARAIVA, Miriam. “The Brazil-European Union strategic partnership, from Lula to Dilma Rousseff: a shift of focus”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 60 (2017): 1-17. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201600117>
- GOMES SARAIVA, Miriam y Susanne GRATIUS. “Continental Regionalism: Brazil’s Prominent Role in the Americas” in *Enhancing the Brazil-EU Strategic Partnership: From the Bilateral and Regional to the Global*, edited by Michael Emerson and Renato Flores (Brussels: Centre for European Policy Studies) (2013).
- GUIMARÃES, Carolina, y Nadine PIEFER. “Brazil: (Future) green energy power and strategic partner for the EU?”. *Comparative European Politics*, Vol 15 (2016): 23-44.
- HEATH, Ryan. “European elections’ winners and losers”. *Politico*, May 27 2019. <https://www.politico.eu/article/eu-election-2019-winners-and-losers/>
- HOCHSTETLER, Katheryn. “Climate Rights and Obligations for Emerging States: The Cases of Brazil and South Africa”. *Social research*, Vol. 79 (2012)
- HOCHSTETLER, Katheryn y Eduardo VIOLA. “Brazil and the politics of climate change: beyond the global commons”. *Environmental Politics*, Vol. 21 (2012): 753-771
- IPCC, 2007: Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core

Writing Team, Pachauri, R.K and Reisinger, A. (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 104 pp.
https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ar4_syr_sp.pdf

- KELEMEN, Daniel. “Globalizing European Union environmental policy”. *Journal of European Public Policy*, Vol. 17 (2010): 335-349. <http://dx.doi.org/10.1080/13501761003662065>
- KEOHANE, Robert y David G. VICTOR. “The Regime Complex for Climate Change”. *Perspectives on Politics*, Vol. 9 (2011): 7-22. <https://doi.org/10.1017/S1537592710004068>
- KRASTEY, Ivan. *After Europe*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 2017.
- KUYPER, Jonathan, Heike SCHROEDER y Bjorn-Ola LINNÉR. “The Evolution of the UNFCCC”. *Annual Review of Environment and Resources*, Vol. 43 (2018): 343-368. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-102017-030119>
- LE QUERÉ, Corine, Robert B. JACKSON, Matthew W. JONES, Adam J.P SMITH, Sam ABERNETHY, Robbie M. ANDREW, Anthony J. DE-GOL, David R. WILLIS, Yuli SHAN, Josep G. CANADELL, Pierre FRIEDLINGSTEIN y Feliz CREUTZIG “Temporary reduction in daily global CO2 emissions during the COVID-19 forced confinement”. *Nature Climate Change* Vol. 10 (2020): 647-653. <https://doi.org/10.1038/s41558-020-0797-x>
- MALACALZA, Bernabé. “The Politics of Aid from the perspectives of International Relations Theories” in Olivie, I. y Perez, A. (ed.) *Aid Power and Politics*, London: Routledge, 2019. <http://dx.doi.org/10.4324/9780429440236>
- MALAMUD, Andrés. “A Leader without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy”. *Latin American Politics and Society* Vol. 53 (2011): 1–24.
- MALAMUD, Andres. “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional”. *Norteamérica* Vol. 2 (2011).

- MALAMUD, Andrés. “La Unión Europea, del interregionalismo con América Latina a la asociación estratégica con Brasil”. *Revista CIDOB d’afers internacionals* No. 97-98 (2012): 219-230.
- MILANI, Carlos. “Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul”. *Caderno CRH*, Vol. 25, (2012): 211-231.
- MOUTA, Jose y Magda RODRIGUES. “Resultados do Projeto: Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia-Brasil 2008-2016”. (2017) http://www.sectordialogues.org/documentos/descargas/adjuntos/c051a0_Dialogos_Setoriais_UE-BR_Resultados_2008-2016.pdf
- OCDE. “The Commitment Period Reserve”. (2001) <http://www.oecd.org/environment/cc/2468753.pdf>
- PAVESE, Carolina. “The European Union and Brazil in the Quest for Global Climate Governance: Potentials and Perils of a Partnership”. *Instituto Affari Internazionali*, Vol. 18 (2018)
- RUSSELL, Roberto y Juan Gabriel TOKATLIAN. “América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía”. *Revista CIDOB d’afers internacionals*, Vol. 104 (2013): 157-180
- SANTANDER, Sebastian y Miriam GOMES SARAIVA. “Brazil-European Union Partnership: from high expectations to limited results”. *L’Europe en Formation*, Vol. 381, (2016): 103-123.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina, y Mónica HIRST. “Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities”. *International Affairs*, Vol. 82 (2006): 21-40.
- STEVENSON, Hayley. *Global Environmental Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

- STEVENSON, Hayley, y John DRYZEK. *Democratizing Global Climate Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- VIOLA, Eduardo, Matias FRANCHINI, y Thais LEMOS RIBEIRO. "Climate governance in an International system under conservative hegemony: the role of major powers". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 44 (2012): 9-29. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292012000300002>
- VIOLA, Eduardo, y Matias FRANCHINI. "Brazilian climate politics 2005-2012: ambivalence and paradox". *WIREs Climate Change*, Vol. 5 (2014): 677-688.
- VIOLA, Eduardo y Larissa BASSO. "Wandering decarbonization: the BRIC countries as conservative climate powers". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 59 (2016) <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201600101>
- VIOLA Eduardo y Matías FRANCHINI. *Brazil and Climate Change: Beyond Amazon*. New York: Routledge, 2018.
- VIOLA, Eduardo y Victoria KORBER GONÇALVES. "Brazil ups and downs in global environmental governance in the 21st century". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 62 (2019) <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201900210>
- VOGLER, John y Hannes R. STEPHAN. "The European Union in global environmental governance: Leadership in the making?". *International Environmental Agreements*, Vol. 7 (2007): 389-413. <http://doi.org/10.1007/s10784-007-9051-5>
- ZAKARIA, Fareed. "The Future of American Power: How America Can Survive the Rise of the Rest". *Foreign Affairs*, Vol. 87 (2008): 18-43

Apéndice

Entrevista N°1 (E.1) - Eduardo Viola, doctor en Ciencia Política especializado en política ambiental internacional y política exterior brasileña, entrevistado en Diciembre 2020.

Entrevista N°2 (E.2) - funcionario de la DG CLIMA, entrevistado en Enero 2021.

Entrevista N°3 (E.3) - funcionarios de los Diálogos Sectoriales en Brasilia, entrevistados en Enero 2021.

Entrevista N°4 (E.4) - funcionario del Itamaraty en ejercicio de sus funciones en la Representación de Brasil en la Unión Europea, entrevistado en Diciembre 2020.

Entrevista N°5 (E.5) - funcionario del Itamaraty especializado en acción climática, entrevistado en Marzo 2021.

Entrevista N°6 (E.6) - ex-funcionario del Ministerio de Medio Ambiente brasileño, entrevistado en Marzo 2021.

Entrevista N°7 (E.7) - funcionario del Banco Europeo de Inversiones (BEI) especializado en Brasil.

Algunas de las preguntas realizadas a los entrevistados fueron:

- 1) ¿Qué apreciación puede hacer sobre la participación de Brasil y la UE en la Gobernanza Climática Global?
- 2) ¿De qué manera evolucionó el rol de Brasil en la GCG? ¿Quiénes son sus aliados/rivales?
- 3) ¿Cuáles han sido las principales posturas de Brasil en las negociaciones de las COP?
- 4) ¿Cuáles han sido las principales posturas de la UE en las negociaciones de las COP?
- 5) A nivel doméstico, ¿qué apreciación puede hacer de los años de gobierno del PT sobre las políticas brasileñas en materia de acción climática?
- 6) ¿Cuáles son las prioridades de la UE en los intercambios bilaterales con Brasil? ¿Por qué?
- 7) En líneas generales, ¿cuáles piensa que fueron las consecuencias de la Asociación Estratégica UE-Brasil para Brasil?
- 8) ¿A qué adjudica la debilidad de la cooperación bilateral climática entre Brasil y la UE?
- 9) ¿De qué manera se organizan y desarrollan los Diálogos Sectoriales? ¿Cuáles han sido los principales resultados?
- 10) ¿Cuáles son las cuestiones que determinan las inversiones europeas en proyectos climáticos en Brasil?