

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales
Doctorado en Estudios Internacionales

**Política Exterior y Cambio Climático (2010-2015):
recursos, grupos de interés y coaliciones de gobierno**

Alumno: Patricio Yamin
Tutor: Federico Merke

Abril de 2022

Resumen

¿Qué explica la variación de las preferencias estatales en las negociaciones internacionales sobre cambio climático? Esta tesis se enfoca en el estudio de las posiciones de los Estados en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) en el período comprendido entre 2010 y 2015. El fracaso de la Conferencia de Copenhague de 2009 dejó en evidencia el agotamiento del modelo de compromisos que había sido cristalizado en el Protocolo de Kyoto más de diez años antes. Frente a esta situación, la comunidad internacional se enfrentó a la necesidad de redefinir la gobernanza climática bajo un nuevo esquema, que terminaría por materializarse en el histórico Acuerdo de París. Este camino no fue fácil: la divergencia de las preferencias había aumentado de forma notable, en un marco de creciente urgencia por establecer esquemas de cooperación efectivos y políticamente viables.

En este marco, mi conceptualización de las preferencias se basa en dos dimensiones relacionadas pero independientes: por un lado, las preferencias en relación al nivel de legalización del régimen en términos de mitigación; por el otro, la posición sobre elementos que favorezcan una distribución equitativa de las responsabilidades entre los Estados. Esto se diferencia de gran parte de la literatura previa, que ha privilegiado el estudio de la primera dimensión o que incluso ha interpretado a la defensa de acuerdos que incluyan criterios de diferenciación y equidad como una forma de baja ambición en términos de mitigación. Esta tesis presenta evidencia que muestra que ambas dimensiones son relevantes, en tanto se encuentran relacionadas pero no necesariamente responden a las mismas explicaciones. Asimismo, los resultados de este trabajo muestran que la defensa de la equidad no necesariamente significa una menor ambición en términos de mitigación, sino que por el contrario puede ser un camino para aumentarla.

El argumento general sobre la conformación de las preferencias externas climáticas se basa en tres factores domésticos: la dotación y distribución de los recursos materiales impactados por el cambio climático; los grupos de interés afectados por la política climática; y las características de las coaliciones de gobierno. Este trabajo se inscribe en la literatura teórica que enfatiza que las políticas exteriores son producto de pujas domésticas entre sectores sociales y actores afectados por las consecuencias del cambio climático y las políticas de descarbonización. Esto se contrapone al enfoque predominante en la literatura, que

señala que las preferencias se conforman principalmente en el ámbito internacional como producto del problema de acción colectiva que implica la provisión de bienes públicos globales. Los resultados alcanzados en esta tesis encuentran que la explicación doméstica de las preferencias climáticas externas tiene un mayor poder explicativo que los factores internacionales, en especial en relación a los niveles de legalización. En particular, se observa que la vulnerabilidad climática, la fortaleza de la sociedad civil y la orientación ideológica de los gobiernos afectan de forma significativa a estas preferencias y son claves para entender las posiciones de los Estados.

Para testear el argumento se utiliza un corpus de textos original creado a partir de los discursos realizados en los Segmentos de Alto Nivel y Eventos de Líderes de las Conferencias de las Partes de la UNFCCC. A partir de la utilización de diferentes técnicas de Análisis de Contenido, como diccionarios y *topic models*, se operacionalizan las preferencias estatales en relación a los dos ejes anteriormente mencionados. En este análisis se incluye a todos los Estados parte y los grupos de negociación, en contraposición a gran parte de la literatura estadística previa que ha tendido a ignorar al Sur Global. La inclusión de estos actores también representa una contribución de esta tesis doctoral. En este punto, los resultados muestran que algunas de las explicaciones propuestas funcionan de modo diferente en los países en vías de desarrollo, realzando la relevancia de un análisis sistemático de la conformación de las preferencias entre los países del Sur Global, aspecto clave para el futuro del régimen internacional sobre cambio climático.

Agradecimientos

En primer lugar, quiero agradecer a mi director, Federico Merke: sin su apoyo esta tesis nunca hubiera pasado de ser un simple proyecto. Su guía constante y desinteresada durante todos estos años fue esencial no sólo para que este trabajo llegara a buen puerto, sino también para poder formarme y crecer como académico. Para ponerlo de forma simple, sin Federico no estaría en el lugar que estoy.

Quiero dedicar un párrafo a quienes me dieron las primeras oportunidades y creyeron en mí cuando recién empezaba mi carrera. En la Universidad del Salvador tuve las primeras oportunidades de dar clases en el viejo edificio de la calle Hipólito Yrigoyen, mientras que con Mirta Barreiro, Martín González y Alejandra Kern di mis primeros pasos en el mundo laboral. Aquellos años de trabajo fueron un enorme aprendizaje y los recuerdo, a pesar de algunos momentos duros, con mucho cariño. Esta tesis es también en memoria de Martín, con quien me asomé por primera vez al mundo de la academia.

No quisiera dejar de agradecer a todos los profesores y colegas que me acompañaron, enseñaron y me empujaron a seguir adelante durante todos estos años, especialmente en la Universidad de San Andrés y en la Universidad Torcuato Di Tella. Quiero agradecer en particular a Roberto Bouzas, mi co-director de beca de CONICET, al lado de quien trabajé durante cinco años y que fueron un constante e invaluable aprendizaje profesional y humano. Gracias también a Pilar Bueno con quien hice mis primeras publicaciones y aprendí enormemente sobre el tema abordado en este trabajo. Otro agradecimiento muy especial es a Florencia Montal y Gino Pauselli por su apoyo moral en la recta final y por siempre proponer proyectos nuevos que me obligan a desafiarme y seguir creciendo.

Este camino no hubiera sido posible sin el apoyo incondicional de mi familia. Gracias a mis padres, Mirta y Roberto, y a mi hermana, Belén, por su amor y confianza. Y, en particular, a mi esposa Magdalena ya que sin su apoyo y sostén nunca lo hubiera logrado.

Esta tesis está dedicada a las dos personas más importantes de mi vida, Magdalena y Manuel, con la secreta esperanza de que en un futuro no demasiado lejano el tema aquí abordado sea historia antigua.

Índice general

Índice de Gráficos	9
Índice de Tablas	10
1. Introducción: problema y argumento	11
1.1. Las preferencias en la política exterior climática	11
1.2. Tres limitaciones y una propuesta	16
1.3. Estructura de la tesis	21
2. La literatura y sus limitaciones	24
2.1. Las preferencias estatales y el estudio de la ambición climática	25
2.2. La explicación y los modelos de acción colectiva	29
2.3. Los estudios empíricos	35
2.3.1. Los factores materiales	36
2.3.2. Los factores políticos	38
2.4. Los interrogantes de la literatura	40
3. La conformación de las preferencias	43
3.1. La política exterior climática: ordenando las preferencias	44
3.1.1. Legalización: mitigación y compromisos	44
3.1.2. Equidad: diferenciación y agenda ampliada	48

3.1.3.	Las preferencias estatales en materia climática	57
3.2.	El cambio climático como problema distributivo y la conformación de las preferencias	58
3.2.1.	La distribución de los recursos	61
3.2.2.	La distribución de los intereses	64
3.2.3.	Las coaliciones de gobierno	68
3.2.4.	La explicación alternativa: los condicionantes sistémicos	72
3.3.	Diseño metodológico de la tesis	74
4.	Identificando las preferencias	76
4.1.	Preferencias estatales y dónde encontrarlas	77
4.2.	Conformación del Corpus de Discursos	81
4.2.1.	Procesamiento de los Discursos	81
4.2.2.	Técnicas de Análisis	87
4.3.	Análisis de las posiciones de negociación	89
4.3.1.	Diferencias entre el Norte y el Sur	89
4.3.2.	Tópicos en la Negociación	93
4.3.3.	Posición sobre Ejes de la Negociación	100
4.3.4.	Afinidad de la Política Exterior Climática	105
4.4.	Conclusiones parciales	111
5.	Explicando las preferencias	114
5.1.	Diseño metodológico del test estadístico	115
5.1.1.	Hipótesis y modelos de análisis	115
5.1.2.	Operacionalización de las variables	117
5.2.	Análisis de los Resultados	119
5.2.1.	Posición sobre Legalización	120

5.2.2. Posición sobre Equidad	127
5.2.3. Efectos predichos	130
5.3. Conclusiones parciales	133
6. Variaciones en el Sur Global	136
6.1. La distribución de los recursos: la Vulnerabilidad Climática	137
6.1.1. Tipos de vulnerabilidad y Afinidad Climática	140
6.1.2. El ejemplo de los Pequeños Estados Insulares	144
6.1.3. El caso de los Países Montañosos en Asia	147
6.2. Los grupos de interés: la Sociedad Civil	150
6.2.1. África en las negociaciones y la incorporación de la sociedad civil . .	152
6.2.2. La sociedad civil como líder: el caso de Madagascar	156
6.3. La decisión política: las coaliciones de gobierno	159
6.3.1. El grupo Like Minded, América Latina y Argentina en la COP 21 . .	162
6.4. Conclusiones parciales	167
7. Conclusiones: hallazgos e interrogantes	169
7.1. Resumen de los resultados	169
7.2. Resumen de los aportes	174
7.3. Nuevos interrogantes	175
7.4. Comentarios finales	177
Referencias	179
A. Material Adicional	199
B. Material Adicional	201
C. Material Adicional	207

Índice de Gráficos

4.1. Red de co-ocurrencias, 20 términos más utilizados (Norte Global).	91
4.2. Red de co-ocurrencias, 20 términos más utilizados (Sur Global).	91
4.3. Términos asociados con la urgencia, probabilidad por tópico.	96
4.4. Términos asociados con la vulnerabilidad y recursos, probabilidad por tópico.	97
4.5. Términos asociados con equidad, diferenciación y desarrollo, probabilidad por tópico.	99
4.6. Posiciones Promedio de las Coaliciones de Negociación.	103
4.7. Posiciones en la Negociación, países y coaliciones seleccionados.	104
4.8. Posiciones de Estados incluyendo coaliciones de negociación en que partici- pan (países seleccionados).	104
4.9. Correlación entre distribuciones de probabilidad de tópico por actor.	107
4.10. Redes de similitud semántica, todos los Estados 2010-2015 (,).	108
5.1. Efecto esperado de la Vulnerabilidad Ecológica sobre la posición de Legali- zación condicional al nivel de PIB per cápita, IC de 90 % y 95 %.	124
5.2. Efecto esperado de Coaliciones de Izquierda sobre la posición de Legalización.	125
5.3. Predicción de las posiciones, aumento de un desvío estándar por variable independiente.	131
5.4. Efectos estimados por los modelos del Capítulo 5.	133
6.1. Vulnerabilidad vs PIB per cápita y Poder en la negociación (log), modelo lineal, IC 95 %.	140

6.2. Niveles de Democracia y Fortaleza de la Sociedad Civil en relación a posiciones sobre Legalización. Fuente: elaboración propia con datos de Coppedge et al. (2020).	152
6.3. Evolución del tipo de régimen y de la sociedad civil en Madagascar. Fuente: elaboración propia con datos de Coppedge et al. (2020).	157
A.1. Redes de similitud semántica, todos los Estados 2010-2015 . Posición de los Estados calculada a partir del promedio de la posición individual con el promedio de las posiciones de los grupos a los que pertenece el Estado.	200

Índice de Tablas

4.1. Corpus: Discursos por tipo y año	84
4.2. Grupos y Coaliciones de Negociación y Cantidad de Discursos incluidos. . .	86
4.3. Resultados Topic Model, $k=8$	95
5.1. Resumen de las Hipótesis.	115
5.2. Estadísticas Descriptivas de las Variables.	120
5.3. Resultados de Modelos sobre Legalización	121
5.4. Interacción entre Vulnerabilidad y Nivel de Desarrollo	123
5.5. Resultados de Modelos sobre Equidad	128
6.1. Resultados de Modelos sobre tipos de recursos y Afinidad de la Política Exterior Climática.	143
B.1. Resultados de Modelos sobre Legalización, profundización sobre Emisio- nes/PIB.	202
B.2. Resultados de Modelos sobre Legalización con Interacción entre Vulnerabi- lidad y Nivel de Desarrollo.	203
B.3. Resultados de Modelos sobre Legalización con Interacción entre Sociedad Civil y Democracia.	204
B.4. Resultados de Modelos sobre Legalización diferenciados por Región	205
B.5. Resultados Modelos para predicción Sin Efectos Fijos	206
C.1. Países más vulnerables por tipo de vulnerabilidad	208

Capítulo 1

Introducción: problema y argumento

1.1. Las preferencias en la política exterior climática

El cambio climático constituye uno de los mayores y más complejos desafíos para la comunidad internacional. De acuerdo al último informe del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), el clima del planeta ha cambiado de forma acelerada y la influencia humana en dicha modificación es inequívoca, en un fenómeno que no encuentra paralelo en milenios de historia. Asimismo, el reporte señala que los efectos negativos de estos cambios no sólo aumentarán en el futuro, sino que ya son evidentes y resultarán irreversibles al menos por cientos o miles de años, dependiendo de los diferentes escenarios posibles (IPCC, 2021). Estos impactos del cambio climático afectan los sistemas naturales, pero también a los humanos. Además de consecuencias como la suba de la temperatura promedio en todo el planeta, el aumento del nivel de los mares, la caída de la productividad de los suelos o la mayor recurrencia de eventos climáticos extremos, diferentes estudios han señalado el efecto significativo del cambio climático en el deterioro de la salud humana, el crecimiento de la pobreza y la desigualdad de ingresos, el aumento de la brecha de género, y un incremento en fenómenos como migraciones o conflictos violentos originados en la degradación del medio ambiente y los recursos productivos (IPCC, 2014).

Estas consecuencias negativas se agravan a partir de una característica central del fenómeno: el cambio climático es producto del aumento de la concentración de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera, los cuales permanecen allí en tiempos que varían entre unas pocas décadas y más de 20 mil años dependiendo de los diferentes procesos de remoción y del tipo de gas. El cambio climático y sus efectos han llegado, entonces, para quedarse. Esto implica la necesidad de dar respuestas en, al menos, dos niveles. Por un lado, el cambio climático requiere la coordinación de los Estados a nivel global para actuar sobre el origen del problema y reducir las concentraciones de GEI en la atmósfera. De este modo, la mitigación del cambio climático consiste esencialmente en la reducción de las emisiones de GEI a la atmósfera, así como también en el aumento de la capacidad

de los sumideros de carbono para su absorción. Por otro lado, las consecuencias negativas del cambio climático requieren también una respuesta de adaptación al nuevo escenario mediante la cual se reduzca la vulnerabilidad, moderando o eliminando el daño potencial de los efectos negativos. Mitigación y adaptación son dos respuestas complementarias: mientras la primera opera sobre las causas del problema en el largo plazo, la segunda apunta a contener los daños que ya están sucediendo en el corto y mediano término.

Aún cuando existe un relativo consenso sobre la gravedad del problema, el acuerdo político acerca de la forma en que se lo debe enfrentar es notablemente dificultoso. El cambio climático y las políticas orientadas a lidiar con sus orígenes y sus consecuencias implican una profunda transformación de los modos de producción y consumo, teniendo el potencial de afectar a todos los seres humanos en el planeta. En este contexto, se observa una marcada heterogeneidad en las preferencias de los actores políticos acerca de cuáles son las formas adecuadas de diseñar e implementar las respuestas al problema. Más allá de la gravedad del cambio climático y sus consecuencias negativas, la complejidad de la negociación internacional radica fundamentalmente en este punto: los Estados presentan una enorme diversidad de preferencias sobre las características que debe tener la gobernanza climática global. Asimismo, la diferencia en estas preferencias ha crecido de forma notable en las últimas dos décadas, en simultáneo con el incremento de la complejidad del régimen y una presión internacional creciente. Así, el estudio de estas preferencias y la forma en que se definen son fundamentales para poder entender el devenir del régimen internacional.

En dicho marco, el período comprendido entre los años 2010 y 2015 presenta un caso de enorme interés para abordar las preferencias estatales. Luego del agotamiento del modelo de compromisos cristalizado en el Protocolo de Kyoto de 1997 y del fracaso de la Conferencia de Copenhague en 2009, la comunidad internacional se enfrentó al enorme desafío de reconfigurar la gobernanza climática bajo un nuevo esquema. En este contexto, los Estados definieron sus preferencias y, consecuentemente, sus posiciones de negociación en relación a como deseaban que fuera el acuerdo resultante del proceso, que debía ser alcanzado en 2015 y que regiría la cooperación climática en el mundo posterior al año 2020. Sin embargo, y a diferencia de lo que generalmente sucede en la construcción de otros regímenes internacionales, las preferencias estatales no se conformaron en un contexto de ausencia o baja densidad de reglas, sino que por el contrario el proceso tuvo lugar dentro de un marco regulatorio con un largo desarrollo en el que las partes habían mantenido posiciones históricas sobre varios de los elementos centrales en discusión. Así, este recorte temporal permite observar un momento único, en que los Estados negocian un nuevo esquema de gobernanza multilateral, pero con una historia de más de dos décadas sobre sus espaldas que incluye principios jurídicos que condicionan el debate, preferencias generales fuertemente arraigadas y un problema que había aumentado su urgencia de forma exponencial. Esta tesis se inserta en este punto: el objetivo principal del presente trabajo es explicar los determinantes en la configuración de las preferencias de los Estados en las negociaciones internacionales sobre cambio climático en el período 2010-2015, el cual enmarca el quiebre

de un modelo agotado y la redefinición del esquema de gobernanza.

Para ese entonces, el régimen climático tenía ya casi dos décadas de existencia, desde la firma de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, en junio de 1992 en Río de Janeiro. Su objetivo principal se estableció como *“la estabilización de las concentraciones de GEI en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático”*, al tiempo que se aclaró que esto debía lograrse *“en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible”*. Asimismo, se sentaron las bases del armado institucional para la construcción y desarrollo del régimen climático: una Conferencia de las Partes (COP), a celebrarse de forma anual y que se convertiría en el principal espacio de decisión; una secretaría ejecutiva; dos órganos subsidiarios (en implementación, por un lado, y en asesoramiento científico y tecnológico, por el otro); y un mecanismo de financiamiento. Además de estas instituciones, el IPCC continuaría trabajando sobre los aspectos científicos del problema y proveyendo información a los tomadores de decisión y la comunidad global.

Una de las características distintivas de la Convención fue la inclusión de una serie de elementos que guiarían la implementación y desarrollo futuro del régimen, incluyendo el principio de equidad, el principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas y Capacidades Respectivas (CBDR-RC), y el derecho al desarrollo sustentable de todos los Estados. Estos puntos resaltan el hecho de que el cambio climático presenta un problema claro de justicia derivado de dos desigualdades. Por un lado, no todos los países contribuyeron en igual medida a la generación del problema, en tanto los países industrializados son los que más emisiones de GEI han vertido a la atmósfera durante más de un siglo. Por el otro, el nivel de vulnerabilidad frente a los efectos negativos del cambio climático es marcadamente desigual entre los países, siendo muchos de los países del Sur Global los que mayores niveles de sensibilidad y exposición a las amenazas climáticas presentan. En este sentido, muchos de los países con menores recursos materiales y tecnológicos, y que además menos han contribuido a generar el cambio climático, son los más afectados por sus consecuencias y por lo tanto los que más urgentemente necesitan reforzar sus capacidades de adaptación.

En este marco, la Convención estableció que, si bien afrontar el cambio climático es una tarea compartida, las responsabilidades son diferenciadas, reconociendo estas dos desigualdades. Asimismo, el acuerdo implementó esta diferenciación a partir de una división explícita de los actores. El listado de los países que debían cumplir con los mayores compromisos en términos de mitigación se encontraba en el Anexo I de la Convención, que contaba con 36 partes (luego 43), incluyendo a 11 países en transición a economías de mercado, entre los cuáles se encontraban Rusia y los países resultantes del fin de la Unión Soviética. Por otro lado, los países desarrollados que no eran economías en transición se

encontraban también incluidos en el Anexo II de la Convención. Estos países adoptaron compromisos no sólo en relación a la reducción de las emisiones de GEI, sino también en términos de transferencia de recursos y tecnología a los países en desarrollo. De este modo, se creó una estructura tripartita, entre quienes tenían compromisos en términos de mitigación y financiamiento (Anexo II, principalmente los países industrializados occidentales); quienes solo tenían compromisos de mitigación (Anexo I que no son Anexo II, es decir, las economías en transición); y a quienes solo se aplicaban compromisos cualitativos generales (los países en vías de desarrollo).

La primera etapa del régimen climático se caracterizó entonces por una operacionalización rígida de la diferenciación, basada en una división tajante entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo. El Protocolo de Kyoto materializó este primer enfoque a partir de un acuerdo que establecía objetivos cuantificables a cumplirse entre 2008 y 2012 solo para los países incluidos en el Anexo I. No obstante, este esquema evidenció rápidamente signos de agotamiento. Al dificultoso proceso de ratificación del acuerdo, incluyendo la negativa del Congreso de Estados Unidos, se sumó la oposición de varios países del Anexo I a un segundo período de compromisos bajo el mismo esquema. Una de las principales justificaciones que estos países sostenían era el reclamo de que los grandes emisores del Sur Global también se comprometieran en reducciones de las emisiones, dados su gran crecimiento económico y su contribución creciente al problema. Los principales emisores emergentes marcaban, en contraposición, que la adopción de compromisos en igualdad de condiciones violaba los principios de la Convención.

Este esquema terminó por mostrar sus limitaciones durante la COP15 de Copenhague en 2009, en la cual los Estados parte debían alcanzar un acuerdo que regulara el período posterior a la finalización de los compromisos que emanaban del Protocolo de Kyoto. Si bien esta Conferencia se desarrolló en un contexto de gran expectativa el resultado no fue satisfactorio, haciéndose evidentes una serie de cambios centrales para la dinámica de la negociación (Chasek et al. 2014). En primer lugar, China y otros países emergentes habían crecido de forma notable, tanto en términos económicos como de emisiones, lo que aumentaba la heterogeneidad de los países en desarrollo y generaba más presión de Estados Unidos y otros países del Anexo I para que se sumaran a los compromisos. En segundo lugar, la creciente fragmentación del Sur Global llevó a la proliferación de numerosos grupos de negociación que representaban esa diversidad de posiciones, lo que dificultaba aún más la búsqueda de consensos. En tercer lugar, el principal líder durante toda la primera etapa, la Unión Europea (UE), se encontraba debilitado y con crecientes divisiones internas, en gran parte debido a la crisis económica de 2008. En este sentido, la resolución de la COP terminaría por confirmar la disminución del peso de este actor en la gobernanza climática: frente a la falta de consenso en los plenarios, un acuerdo no vinculante se definió en una mesa pequeña de actores clave, compuesta por Estados Unidos, China, India y Brasil, dejando afuera a la UE y dejando de lado gran parte de lo avanzado en los grupos de trabajo previos a la conferencia (Bodansky, 2010; Parker et al. 2017). El estancamiento al

que habían llegado las negociaciones climáticas en aquel momento daba cuenta de que el modelo de Kyoto, en el cual los Estados acordaban una serie de objetivos específicos de mitigación de las emisiones de GEI, había alcanzado su límite y no era viable en el nuevo escenario global. Este enfoque, denominado *top-down*, ya que los compromisos bajaban del acuerdo internacional a las partes, quedaría en entredicho, dejando lugar al surgimiento de una nueva mirada que implicaba una lógica de *bottom-up*, donde cada Estado pudiera definir los aportes que estaba dispuesto a realizar.

Estas dinámicas daban cuenta de una de las principales cuestiones a resolver durante el período de interés: ¿cómo incorporar a los países del Sur Global en el régimen internacional climático de modo tal que adopten compromisos pero que también se sigan respetando los principios de justicia de la Convención? Esta disyuntiva se cristalizó en la Plataforma de Durban, en la COP17, en el que se estipuló que para el 2015 se debía alcanzar un “protocolo, otro instrumento jurídico o un resultado acordado con fuerza legal bajo la Convención aplicable a todas las partes” (Decisión 1/CP.17). Las negociaciones entre 2010 y 2015 lidian a grandes rasgos con esta disyuntiva que, en última instancia, refleja el problema de como confeccionar un régimen que sea aplicable a todos y eficiente en la mitigación del cambio climático, y al mismo tiempo sea justo con aquellos que no contribuyeron a originar el problema pero son más vulnerables a sus consecuencias.

Si bien un esquema *bottom-up* donde las partes determinaran nacionalmente sus contribuciones lograba evitar la casi imposible negociación que implicaría asignar objetivos cuantificables individuales desde la Convención, también traía aparejados nuevos debates que era necesario afrontar. En este contexto, las negociaciones que se abrieron en 2010 estuvieron marcadas por las posiciones de las partes en relación a varios de estos factores. Por un lado, ¿cómo se define un modelo donde cada Estado determina sus contribuciones? A diferencia de lo sucedido en el Protocolo de Kyoto, donde el formato había sido probado en otros regímenes ambientales previos, el nuevo esquema requería numerosas definiciones. Además de las características y cronograma de las contribuciones que cada Estado debía proponer, también existían claras divergencias acerca del nivel de obligatoriedad tanto de las presentaciones como del cumplimiento de las mismas, lo que se sumaba a cuestiones generales como los objetivos de largo plazo, entre otros temas que marcaron el debate sobre las acciones de mitigación. Por otro lado, el hecho de que el nuevo acuerdo estuviera bajo la Convención requería también definiciones en torno a como se interpretarían los principios de diferenciación y al lugar que ocuparían las áreas más allá de la mitigación, especialmente la adaptación, el financiamiento o el desarrollo y transferencia de tecnología, las cuales resultaban fundamentales para muchos países del Sur Global.¹ La gran heterogeneidad de

¹La COP 17 estableció la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada (*Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*, ADP), que tenía por objetivo la negociación de un nuevo acuerdo a firmarse en 2015 y cuyas áreas de trabajo debían incluir, “entre otros”, mitigación, adaptación, financiamiento, desarrollo y transferencia de tecnología, transparencia, y construcción de capacidades (Decisión 1/CP.17). Este conjunto de temas fue denominado los “pilares de Durban”, canalizando los debates que tendrían lugar en las negociaciones rumbo a París. No obstante, cómo estos elementos eran incluidos

las preferencias en relación a estas cuestiones y los factores que explican la configuración de las mismas para cada uno de los actores constituyen el objeto central de estudio del presente trabajo.

Cabe resaltar que la producción académica acerca de las negociaciones climáticas, el accionar de los Estados y los factores que determinan sus posiciones ha sido prolífica. En este sentido, esta investigación se inserta en un debate extenso, rico y complejo sobre la cuestión. No obstante, en esta tesis afirmo que existen tres limitaciones o problemas de relevancia en dicha literatura previa que dificultan un análisis sistemático e integral del objeto de investigación propuesto. El primer problema refiere al propio objeto de estudio: las preferencias estatales externas en relación al cambio climático han sido poco estudiadas por la literatura cuantitativa y los trabajos han privilegiado solo un aspecto de dichas preferencias, la posición de los Estados sobre mitigación. El segundo problema se basa en la insuficiencia de las explicaciones predominantes sobre la conformación de las preferencias. Las negociaciones climáticas han sido generalmente modeladas como un problema de acción colectiva, privilegiando así el rol de los condicionantes internacionales en las posiciones de los Estados. Sin embargo, la evidencia es contradictoria en relación al poder explicativo de este enfoque y, de hecho, los trabajos de corte empírico han tendido a obviar esta dinámica para centrarse en hipótesis específicas y a menudo relacionadas con elementos domésticos, tales como el efecto del tipo de régimen o de la vulnerabilidad climática. El tercer problema refiere a los casos analizados por los trabajos cuantitativos, que sistemáticamente han dejado de lado el estudio del Sur Global y se concentraron solo en los países desarrollados. Si bien existe una literatura cualitativa importante sobre los países en vías de desarrollo, hay una clara ausencia de estudios sistemáticos y generalizables en relación a este conjunto de actores. En la próxima sección se presentan en mayor detalle estas tres limitaciones y la respuesta que otorgo a ellas. Posteriormente, estos puntos serán retomados en los Capítulos 2 y 3, que abordan la revisión de la literatura, el marco teórico propuesto y las consideraciones generales de la metodología del trabajo.

1.2. Tres limitaciones y una propuesta

El objetivo principal de esta tesis es estudiar los determinantes de las posiciones de negociación de los Estados dentro del régimen internacional sobre cambio climático entre 2010 y 2015. La relevancia de esta pregunta deriva de algunos factores de corte histórico, tales como la urgencia y magnitud del cambio climático como problema global, la creciente heterogeneidad de las preferencias de los actores políticos, y la posibilidad de estudiar un período que presenta características únicas que permiten observar el posicionamiento de los Estados en relación a como reconfigurar un régimen internacional. Del mismo modo, esta tesis encuentra también su justificación en la existencia de tres limitaciones en la literatura

fue objeto de negociaciones.

previa que realzan la relevancia y el aporte del presente trabajo.

La primera de estas limitaciones refiere a la variable dependiente de esta tesis: las preferencias de los Estados en relación al régimen climático. Tal como surge de la pregunta de investigación, la variación en las preferencias es el resultado de interés que se buscará caracterizar y, fundamentalmente, explicar. En este punto, se observa que la literatura cuantitativa ha otorgado una notablemente baja atención a explicar el accionar de los Estados dentro de las negociaciones multilaterales sobre cambio climático. Esto contrasta con otros problemas que sí han sido abordados por la literatura de forma más extensa. En primer lugar, es posible identificar un conjunto de trabajos estadísticos que buscan explicar el acto de ratificación de los acuerdos ambientales. Si bien estos trabajos constituyen una literatura interesante, estos estudios no dan cuenta de las preferencias de los actores sobre cómo debe ser el régimen, sino que sistematizan una posición en cuanto a un conjunto de reglas previamente establecido que no es informativa sobre el diseño institucional pretendido por los Estados. Un segundo cuerpo importante de literatura cuantitativa ha abordado la cuestión de la performance climática doméstica, generalmente enfocada en explicar los niveles de emisiones de GEI o la aprobación de leyes sobre la cuestión. Estos trabajos son útiles también para comprender las preferencias estatales, pero se encuentran casi exclusivamente abocados al ámbito doméstico. Las posiciones dentro de la negociación multilateral, principal espacio de articulación de la gobernanza climática global, han recibido una atención minoritaria dentro de esta literatura.

Por su parte, los pocos trabajos que sí han buscado explicar las preferencias estatales también presentan limitaciones. En líneas generales, se han focalizado casi exclusivamente en las posiciones de los Estados en cuestiones de mitigación, pero han tendido a ignorar las preferencias estatales en relación a otros aspectos clave de la negociación, tales como el posicionamiento en términos de diferenciación de las responsabilidades o el lugar otorgado a cuestiones como la adaptación, el financiamiento o la transferencia de recursos. Esto tiene consecuencias significativas sobre el estudio del problema ya que, en el mejor de los casos, ignora una gran parte de la negociación internacional y del régimen climático; en el peor, introduce un sesgo sistemático en el estudio de la posición sobre mitigación, en tanto se asume que la defensa de los principios de equidad o justicia climática es evidencia de una posición defensiva o poco ambiciosa en términos de mitigación (ver Karlas, 2017). Cabe señalar que la literatura cualitativa ha prestado una mayor atención a los diferentes matices de las posiciones, en parte como producto de la propia naturaleza de este tipo de aproximaciones. No obstante, en líneas generales estos trabajos han tendido a mostrar una baja preocupación por trazar comparaciones en números medianos o altos de casos y ofrecen también pocas herramientas conceptuales para poder emprender dicha tarea.

En este punto, esta tesis busca entonces realizar un primer aporte en términos de la conceptualización y operacionalización de las preferencias estatales en las negociaciones climáticas. Para ello, parto de la identificación de dos ejes clave dentro de la negociación

en relación a los cuales los Estados se ubican. El primero de ellos está relacionado con la ambición en términos de mitigación, en línea con la mayor parte de la literatura previa, y abordará la posición sobre el grado de Legalización buscado, entendido como el nivel de obligación, precisión y delegación pretendido para el acuerdo final en línea con la conceptualización de Abbott et al. (2000). El segundo de los ejes refiere, por el contrario, a la posición de los Estados en términos de la inclusión de elementos de Equidad dentro del acuerdo final, entendiendo por esto la diferenciación de las responsabilidades y la consideración de una agenda más amplia que vaya más allá de la mitigación e incorpore la adaptación frente a los efectos negativos del cambio climático, el problema del desarrollo económico y social, y la transferencia de recursos desde el Norte hacia el Sur.

El segundo problema observado en la literatura refiere al marco teórico que permite explicar las preferencias de los Estados en materia climática. Así como la primera limitación apuntaba a la variable dependiente del trabajo, la segunda refiere al conjunto de las variables independientes que explican el resultado de interés. En este punto se observa que en la producción académica previa sobre las negociaciones climáticas es posible encontrar dos cuerpos de literatura principales con escasa conexión entre ellos y que presentan limitaciones en cuanto a la respuesta que pueden dar a la pregunta de investigación. El primero es el conjunto de trabajos que aborda el régimen climático como un problema de acción colectiva derivado de la dificultad para construir bienes públicos globales y la caracterización de la capacidad atmosférica como un bien sujeto a la “tragedia de los comunes” identificada por Hardin (1968). A grandes rasgos, esta literatura se ha enfocado especialmente en los problemas asociados a los incentivos existentes para no cooperar, ahondando en qué tipos de diseño institucional pueden disminuir los comportamientos de *free-riding* y hacer la cooperación sostenible en el tiempo (ver Abbott, 2014; Heitzig et al. 2011; Keohane & Victor, 2011, 2016; Ostrom, 2010). En líneas generales, estos trabajos han utilizado un nivel de análisis típicamente sistémico y han sido principalmente teóricos, en tanto la generación de hipótesis contrastables empíricamente ha sido reducida.

Este conjunto de trabajos constituye el cuerpo de literatura más extenso sobre las negociaciones internacionales en cambio climático, marcando gran parte del debate académico y político. No obstante, este enfoque presenta una limitación: dada la naturaleza de la propia explicación teórica, este tipo de abordajes han tendido a dejar de lado las fuentes domésticas de las preferencias, poniendo el foco en los incentivos externos bajo los cuales los Estados operan, los cálculos racionales sobre la conveniencia de cooperar o no cooperar, los problemas de aplicación de los acuerdos y las capacidades de sanción. En líneas generales, el enfoque ha sido más fructífero en su implementación a nivel sistémico y en el abordaje de problemas de efectividad de diseños institucionales, que en el nivel de los actores: su bajada al análisis de política exterior ha sido muchas veces problemático, teniendo que recurrir a variables de corte doméstico, muchas veces de forma *ad-hoc*. Este cruce entre los factores internacionales y domésticos ha sido poco explorado de forma sistemática (Kroll & Shogren, 2008).

Por su parte, el otro cuerpo de literatura principal está constituido por trabajos orientados al análisis empírico de casos y al testeo de hipótesis, tanto cualitativos como cuantitativos, aunque siendo este segundo grupo notablemente menor. En estos casos, las investigaciones sí han tendido a profundizar sobre motivaciones domésticas a la hora de definir las preferencias estatales en la negociación. De este modo, se observa por ejemplo trabajos que han profundizado sobre el rol de las estructuras de costos que enfrentan los Estados, principalmente entendidas en términos de sus vulnerabilidades climáticas y las características de sus matrices de emisiones de GEI; o trabajos que estudian los efectos de las instituciones domésticas, el tipo de régimen o el rol de diversos actores políticos, tanto desde perspectivas racionalistas como reflectivistas. Esta producción realiza un aporte vital al conocimiento a partir de un trabajo detallado sobre las variables independientes y el testeo de hipótesis. Sin embargo, se observa que estas investigaciones han carecido, en líneas generales, de marcos teóricos integrales que articulen las diferentes hipótesis existentes y permitan una aplicación sistemática al conjunto de los actores. Si bien estos trabajos profundizan sobre las hipótesis posibles, han tendido a dejar de lado la formulación de marcos teóricos que permitan explicar cómo las hipótesis funcionan en conjunto, al tiempo que tampoco han unido en términos lógicos el accionar de los Estados con la dinámica propia de la negociación. Esta falencia es particularmente notoria en los trabajos de corte cuantitativo en la materia, aunque no escapa a parte de la producción cualitativa.

En consecuencia, gran parte de la literatura que ha analizado el devenir del régimen internacional ha ignorado los factores domésticos, mientras que los trabajos que incorporan este tipo de explicaciones han tendido a obviar marcos teóricos amplios que permitan integrar las variables independientes y relacionarlas con la dinámica general del problema climático en la arena internacional. Esta tesis parte de la imposibilidad de explicar las preferencias estatales sin la inclusión de los factores domésticos, pero observa la necesidad de ahondar en un marco teórico general que explique cómo se integran estos factores entre sí y como se relacionan con la dinámica internacional en relación a la gobernanza climática. Es decir, más allá de la existencia de evidencia empírica que señala que las preferencias pueden tener origen en factores domésticos, es necesario poder desarrollar y testear un marco teórico general que dé cuenta en términos lógicos de por qué es necesario mirar al interior de los Estados y como estas características se relacionan con el sector externo.

Para dar respuesta a este problema esta tesis se inscribe en una literatura teórica reciente que enfatiza que el cambio climático y las políticas de respuesta frente al mismo tienen profundos efectos distributivos sobre los actores políticos, económicos y sociales, tanto dentro de los Estados como entre ellos (Aklin & Mildemberger, 2020; Colgan et al. 2020). Este fenómeno es producto de que el cambio climático y las decisiones políticas sobre el tema afectan de forma directa a la forma en que viven, producen y consumen prácticamente la totalidad de los seres humanos en el planeta. Así, el cambio climático como fenómeno de corte global y las regulaciones internacionales en la materia generan impactos sobre los sectores domésticos, estableciendo potenciales ganadores y perdedores. A su vez, estos

sectores domésticos se organizan, articulan intereses y conforman coaliciones presionando a sus respectivos gobiernos nacionales para que adopten políticas exteriores climáticas que busquen regulaciones que les generen mayores beneficios o moderen sus pérdidas. De este modo, el modelo propuesto se alinea con la literatura teórica en relaciones internacionales de segunda imagen invertida, donde los fenómenos internacionales generan impactos sobre los actores locales quienes presionan sobre la política exterior para configurar las preferencias estatales (Gourevitch, 1978; Moravcsik, 1997; Taliaferro et al. 2009).

Cabe señalar que el enfoque del cambio climático como un problema distributivo, que será desarrollado en mayor detalle en el Capítulo 3, ha carecido de un testeo empírico extendido en la literatura previa. En esta tesis sostengo que las preferencias climáticas son una función de tres elementos domésticos: la distribución de los recursos materiales que sufren impactos derivados del cambio climático; la presencia de grupos de interés afectados por la política climática; y las características de las bases de apoyo de las coaliciones de gobierno. Partiendo de este abordaje, esta tesis encuentra evidencia empírica que sostiene que la explicación doméstica tiene un poder explicativo mayor que la basada en los condicionantes internacionales, en particular en lo referente a las preferencias sobre el nivel de Legalización del régimen. En particular, el rol de los sectores vulnerables al cambio climático, la sociedad civil y coaliciones de gobierno permeables a los intereses climáticos son claves para el argumento.

El tercer problema del cual parte esta tesis refiere a los casos estudiados de forma previa. En este punto, se observa que los trabajos cuantitativos, tanto los pocos existentes sobre preferencias en la negociación como aquellos que lidian con otras variables dependientes como ratificación de acuerdos o la performance ambiental doméstica, han estado sistemáticamente sesgados al incluir de forma mayoritaria a los países del Norte Global, dejando de lado el estudio de los países del Sur. Si bien esto podía tener sentido en el primer período del régimen dado que solamente los países del Anexo I asumieron compromisos cuantificables y legalmente vinculantes, los temas en discusión durante el período estudiado en esta tesis hacen evidente la insuficiencia de dicho muestreo: si uno de los problemas principales es como incorporar a los países en desarrollo a los compromisos, es esencial conocer también cuáles son y explicar cómo se configuran las preferencias de este conjunto de actores. Cabe resaltar que existe un grupo pequeño de trabajos cuantitativos que han buscado incorporar dentro de los muestreos a los países del Sur Global, pero lo han hecho sin una reflexión particular sobre este conjunto de actores. Esta falta de atención empírica deriva también de la poca reflexión teórica acerca de la conformación de las preferencias de los países en desarrollo en los estudios estadísticos, obviando la posibilidad de que algunas de las hipótesis que explican las preferencias de los países desarrollados no viajen del mismo modo al Sur Global e ignorando la posibilidad de efectos heterogéneos de los factores explicativos sobre las preferencias estatales.

En contraposición a los trabajos previos, en esta tesis no solo incluyo la totalidad de

los Estados en la negociación, sino que además afirmo que algunas de las hipótesis que se han testeado de forma robusta para los países desarrollados no funcionan o impactan de forma diferente en los países en desarrollo. Esta teorización y testeo sobre potenciales efectos heterogéneos entre ambos grupos de países es parte central también de la propuesta de este trabajo, lo que hace que en varios pasajes del mismo haga un particular énfasis en la configuración de las preferencias dentro de los países del Sur Global, tal como el caso del Capítulo 6.

En síntesis, esta tesis examina las preferencias de los Estados en la negociación internacional sobre cambio climático entre 2010 y 2015. Su relevancia reside en las características históricas del proceso, así como también en la existencia de problemas en la literatura previa que ha estudiado las políticas exteriores climáticas de los Estados. En respuesta a estas limitaciones, esta tesis plantea una propuesta basada en tres aportes que estructuran el trabajo. En primer lugar, se plantea un estudio de las preferencias climáticas en las negociaciones a partir de una conceptualización y operacionalización que es novedosa y contempla dos ejes de la negociación, a diferencia de una literatura previa extremadamente focalizada en la mitigación como único clivaje. En segundo lugar, el trabajo parte de un modelo teórico basado en la concepción del cambio climático como un problema distributivo que permite ordenar las diferentes hipótesis que observan los efectos de los factores domésticos sobre las posiciones externas, al tiempo que las vincula con la dinámica internacional. En tercer lugar, se realiza un testeo empírico que busca incluir a todos los Estados, así como también busca observar si los efectos son homogéneos entre los diferentes grupos o si, por el contrario, algunas hipótesis no logran viajar del mundo desarrollado a los países en vías de desarrollo.

1.3. Estructura de la tesis

En vistas de cumplir con los objetivos planteados previamente, la tesis comienza entonces por la revisión de la literatura y la profundización de los tres problemas identificados en la sección anterior. Con este fin, el Capítulo 2 se encuentra enfocado en sistematizar de forma crítica los trabajos previos a partir de tres puntos: los debates y conceptualizaciones sobre la política exterior climática de los Estados; la conceptualización de las explicaciones; y los trabajos empíricos que buscan aplicar los dos puntos anteriores, haciendo especial énfasis en el subconjunto de trabajos que implementan métodos cuantitativos.

Luego de la identificación de los problemas generales de la literatura, en el Capítulo 3 presento el marco teórico del trabajo a partir de tres secciones que buscan responder a los tres problemas de la literatura. En primer lugar, se realiza la conceptualización de las políticas exteriores climáticas, en tanto las preferencias de los Estados acerca del resultado de las negociaciones en relación a dos ejes clave: la ambición en términos de mitigación, entendida como el grado de legalización apoyado en este punto, y la posición sobre la

inclusión de elementos de equidad dentro del acuerdo, especialmente referidos a la diferenciación y a la agenda propuesta por el Sur Global. En este punto, entonces, se definen las dos dimensiones de la variable dependiente que son utilizadas en el resto del trabajo. En segundo lugar, se presenta la explicación de las preferencias estatales en que baso esta tesis: el cambio climático como problema distributivo con efectos entre los Estados y dentro de ellos. Esta explicación buscará conectar la dinámica general de la negociación con las variables independientes específicas que explican las preferencias, a partir de tres tipos de factores: las estructuras de costos y beneficios, la presencia de actores interesados, y la orientación política de los gobiernos. En tercer lugar, se explicita el diseño metodológico general de la tesis.

Una vez sentadas las bases teóricas, el Capítulo 4 se encuentra abocado a operacionalizar y describir las preferencias estatales sobre cambio climático, la variable dependiente de este trabajo. Para identificar estas preferencias elaboré un corpus de textos original compuesto por 994 discursos realizados en los segmentos políticos de las COPs comprendidas entre 2010 y 2015. En este punto, se presenta el proceso de construcción de este corpus, que involucró el procesamiento de las copias de los discursos provistos por las delegaciones así como también la transcripción de audios de las reuniones mencionadas. En total, los discursos incluidos equivalen a más de 100 horas de reuniones distribuidas a lo largo de cinco años. A partir de estas fuentes y de la utilización de técnicas de análisis de contenido cuantitativo, se realiza un análisis descriptivo sobre los discursos, incluyendo las diferencias entre los países del Norte y el Sur Global, los principales tópicos en la negociación y el grado de similitud que presentan los diferentes países y grupos dentro de la negociación. A partir de la combinación de la técnica de *topic models* con la utilización de diccionarios se identifican las posiciones de todos los Estados en relación a las dos dimensiones de interés, lo que será utilizado como insumo en los capítulos siguientes. Cabe resaltar que la forma en que se operacionalizaron las preferencias a partir de los discursos constituye también un aporte metodológico original de esta tesis, que puede ser eventualmente de utilidad no solo para el estudio del régimen climático, sino también de otros regímenes internacionales.

El Capítulo 5 busca testear las explicaciones propuestas para la definición de las preferencias de los Estados. Para ello, se presentan diversos modelos estadísticos que utilizan análisis de regresión con efectos mixtos, que permite modelar la posibilidad de efectos diferentes dependiendo del grupo de observaciones. Dado el hecho de que los Estados se posicionan en relación a dos ejes, el capítulo presenta por separado los modelos para cada uno de ellos. Finalmente, ambos resultados se cruzan en la sección final, donde se calculan el posicionamiento general de los Estados y las predicciones que se derivan del análisis realizado.

En el Capítulo 6 se parte de los hallazgos de los modelos estadísticos para profundizar sobre algunas de las variables explicativas que resultan significativas, a partir de la combinación de técnicas estadísticas con estudios cualitativos de casos típicos y rastreo de

procesos. El principal objetivo de este capítulo es reconstruir no sólo los mecanismos causales que conectan a las variables independientes con preferencias climáticas externas, sino también observar como los diferentes factores interactúan entre sí. Para dicho análisis, se privilegian tres variables domésticas que resultaron significativas de los modelos incluidos en el Capítulo 5: la vulnerabilidad ecológica, el rol de la sociedad civil, y la orientación ideológica de las coaliciones de gobierno. En relación a la primera, se hace foco en el impacto de los diferentes tipos de vulnerabilidad sobre la política exterior climática, analizando además como problemas en común acercan a las preferencias de los Estados, aun si son muy diversos en el resto de sus características. Aquí además se ilustra el rol de la vulnerabilidad a partir del accionar de los pequeños Estados insulares y los Estados montañosos, quienes con muy diferente grado de éxito han buscado trasladar una vulnerabilidad particular a la negociación.

En cuanto al rol de la sociedad civil, el apartado profundiza sobre la relación entre este factor y otras dos características de los actores: el nivel de desarrollo y el tipo de régimen. En cuanto al primero, se presenta la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las delegaciones de los países de África Subsahariana, la cual ha aumentado notablemente en el período estudiado, siendo una de las características más llamativas del involucramiento de la región en las negociaciones. En cuanto al segundo punto, se profundiza sobre qué sucede en aquellos casos que cuentan con una sociedad civil desarrollada en un contexto de niveles bajos de democracia. En este punto el caso de Madagascar, que mostró un retroceso democrático durante el período estudiado a partir de un golpe de estado, resulta de interés para observar como las organizaciones de la sociedad civil pueden ocupar lugares importantes para influenciar la política exterior climática.

En cuanto al efecto del tipo de coalición de gobierno, se presenta el caso de Argentina, que vivió un cambio de gobierno en plena COP 21 de París. Este caso permite observar dos cuestiones de interés. En primer lugar, se producen una serie de cambios en la posición del país que coinciden con las predicciones de los modelos estadísticos tanto en su dirección como en la magnitud sobre ambas dimensiones de la variable dependiente. En segundo lugar, el caso permite observar como funcionan los mecanismos causales que conectan las bases domésticas con las preferencias estatales, al tiempo que muestra como los recursos y los intereses no están ausentes y marcan los límites de los cambios que puede proponer la política pública.

Finalmente, el Capítulo 7 presenta una serie de comentarios finales a modo de conclusión. Aquí se incluyen tres elementos. En primer lugar, se sistematiza un resumen de los principales hallazgos del trabajo a partir de cinco ideas clave. En segundo, se presenta una recapitulación de los aportes teóricos, empíricos y metodológicos de la tesis. En tercero y último lugar, se plantean algunas limitaciones del estudio y los nuevos interrogantes que surgen para futuras líneas de investigación.

Capítulo 2

La literatura y sus limitaciones

El presente capítulo busca sistematizar la literatura teórica y empírica existente sobre política exterior climática, haciendo un especial énfasis en el accionar de los Estados en el marco de las negociaciones multilaterales en la materia. Siguiendo con el argumento esbozado en el Capítulo 1, el principal objetivo del presente capítulo es profundizar sobre las tres limitaciones identificadas en la literatura previa. En primer lugar, entonces, identifico las diferentes formas en que se ha conceptualizado y, especialmente, operacionalizado las preferencias de los Estados en las negociaciones. En este punto surge que, a pesar de una profusa literatura cualitativa en la materia, los trabajos cuantitativos sobre las posiciones de los Estados en la negociación han sido escasos y han estado principalmente focalizados en el estudio de las preferencias en términos de ambición climática, entendida como la posición estatal en relación a los objetivos de mitigación.

En segundo lugar, sistematizo la literatura focalizada en explicar la forma en que los Estados establecen sus preferencias dentro del régimen. En este punto, la producción académica ha estado fuertemente influenciada por la percepción de la cooperación climática como un problema de generación de un bien público global, en donde predomina la toma de decisiones basada en factores internacionales en términos de incentivos para no cooperar y adoptar comportamientos recíprocos y de *free riding*. Si bien este enfoque se aboca principalmente al estudio de la dinámica de la negociación, las predicciones que genera sobre las preferencias y el comportamiento de los Estados son problemáticas en tanto los países a menudo no se han comportado como la teoría predice. En este punto, llama también la atención la ausencia de testeos empíricos sistemáticos sobre las predicciones del enfoque de construcción de bienes públicos, ya sea para apoyar o para desacreditar sus conclusiones.

En tercer lugar, se presenta la literatura empírica, principalmente cuantitativa, orientada especialmente a las variables explicativas. Esta revisión muestra dos problemas. Por un lado, los trabajos cuantitativos empíricos han estado principalmente abocados a estudiar el efecto de variables independientes de corte doméstico, lo que los diferencia del cuerpo

de literatura anterior, pero sin establecer marcos teóricos integrales que permitan articular las diferentes hipótesis. Por el otro, esta literatura revela la tercera limitación existente en la producción académica previa: el sesgo en la selección de los casos, en tanto los trabajos han tenido un marcado foco en los países desarrollados y han pasado por alto la posibilidad de efectos heterogéneos entre diferentes tipos de Estados.

2.1. Las preferencias estatales y el estudio de la ambición climática

Las cuestiones ambientales y especialmente el desafío del cambio climático se han convertido en áreas de creciente relevancia en las políticas exteriores de los Estados. En este contexto, la política exterior ambiental hace referencia a la política pública dirigida desde el Estado y enfocada hacia actores o espacios por fuera de los límites propios y que tiene por objeto la preservación o mejora del medio ambiente, en general, o la gestión de un recurso compartido particular (Harris, 2008; Papa, 2009, 2016). Los acuerdos orientados a la protección ambiental en términos generales han privilegiado, de forma previsible, esquemas multilaterales y universales de negociación, tal como el caso de las denominadas “mega-conferencias ambientales”, principalmente las Cumbres de la Tierra (Seyfang, 2003). La gestión de recursos específicos, por su parte, ha visto diferentes esquemas de interacción entre los Estados, dependiendo del recurso objeto de la regulación. Por ejemplo, el manejo de recursos hídricos compartidos típicamente involucra esquemas bilaterales o regionales de cooperación. Por el contrario, la gestión de recursos globales, como la atmósfera en el caso del cambio climático, se ha caracterizado por esquemas multilaterales de alcance casi universal. En este marco, la política exterior ambiental es, entonces, el comportamiento de los Estados en relación a la regulación existente y futura sobre la gestión de recursos naturales compartidos.

En el caso particular del cambio climático, el régimen se encuentra construido entorno a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC), tal como fue establecido con anterioridad. Cabe señalar, no obstante, que una de las particularidades de la cuestión climática es que al tiempo que en el Siglo XXI se institucionaliza como uno de los principales temas de agenda internacional (Falkner & Buzan, 2017; Hall, 2016), en paralelo sufrió un proceso de desborde de la UNFCCC, que tiene como resultado un complejo de regímenes en un esquema de gobernanza notablemente más fragmentado que en las etapas iniciales (Keohane & Victor, 2011). Durante el período de interés de esta tesis, por ejemplo, esto conlleva una mayor presencia del cambio climático en espacios donde tradicionalmente no se abordaba la cuestión. Claros ejemplos de esto son la inclusión del tema en la agenda bilateral entre los Estados Unidos y China o la presencia de la cuestión climática en espacios como el G-20. No obstante, esto no implica que las negociaciones en el marco de la UNFCCC hayan perdido relevancia. Si bien las posiciones

de los Estados evolucionan y se transforman también en otros espacios de negociación, las mismas terminan por cristalizarse en un conjunto de preferencias específicas en los espacios previstos por la UNFCCC, principalmente en las COPs, donde se formalizan la mayor parte de las decisiones en la materia. De este modo, toman fundamental relevancia los elementos o clivajes clave sobre los cuales se negocia dentro del régimen internacional: la posición de negociación de los Estados se encuentra basada en las preferencias en relación a una serie de clivajes que dividen a los actores sobre cómo debe ser el conjunto de reglas que ordenarán sus comportamientos a futuro.

En líneas generales, los trabajos cualitativos han caracterizado los ejes del debate de las negociaciones a partir de la relevancia que los países estudiados otorgaban a cada uno de los elementos en juego. Así, los análisis de caso de países desarrollados (es decir, pertenecientes al Anexo I) prestan una mayor atención al posicionamiento de los actores sobre la mitigación de las emisiones de GEI, los compromisos cuantificables y los debates en torno al grado de legalización pretendido en los acuerdos (Andonova & Alexieva, 2012; Oberthür & Groen, 2017; Parker et al. 2017). El abordaje de cuestiones sobre adaptación, financiamiento o la división de los esfuerzos a partir de la interpretación de las responsabilidades comunes pero diferenciadas ha ocupado, en términos relativos, un espacio menor dentro de estos trabajos. En general, estos últimos elementos aparecen cuando el país en cuestión presenta posiciones claramente defensivas o contrarias a incorporar este tipo de elementos, como por ejemplo el caso de los Estados Unidos durante varias etapas de la negociación (Parker & Karlsson, 2018).

El balance entre los temas suele ser el opuesto cuando los estudios de caso profundizan sobre las posiciones de los Estados del Sur Global. En general, la diferenciación de las responsabilidades o los debates sobre la equidad y la justicia climática aparecen de forma mucho más frecuente en este subconjunto de trabajos. Asimismo, estos estudios suelen hacer un mayor énfasis en vulnerabilidades particulares desde las cuales los Estados se vinculan con los debates sobre adaptación, financiamiento, daños o transferencia de tecnología. Cabe aclarar que, en línea con lo mencionado anteriormente, la centralidad asignada a estos puntos en el análisis depende también de cuanta relevancia otorgan los actores en cuestión al tema. Por ejemplo, algunos de estos debates aparecen de forma mucho más limitada en los análisis de las preferencias de negociación de los Estados Insulares donde la ambición en términos de mitigación es central (Betzold, 2010; Betzold et al. 2012; de Águeda Corneloup & Mol, 2014; Ourbak & Magnan, 2018), que en los estudios sobre China o India (Atteridge & Shrivastava, 2012; Michaelowa & Michaelowa, 2012; Stalley, 2013; Stokes et al. 2016; Wu, 2013) o grupos como BASIC o el G77 (Hallding et al. 2011; Kasa et al. 2008; Qi, 2011; Vihma et al. 2016), en claro reflejo de la heterogeneidad de las preferencias existentes en el Sur Global.

Cabe resaltar que el hecho de que los aspectos de la negociación estudiados y el balance entre ellos dentro de cada estudio cualitativo sean variables no es sorprendente: al utilizar

una metodología orientada a los casos, es razonable que se presenten diferentes niveles de atención a los elementos dentro de la negociación dependiendo del caso en estudio y el grado de relevancia que el país estudiado otorga a cada elemento en la negociación. Asimismo, al tener como principal objetivo la identificación y explicación de las preferencias en uno o pocos casos, tampoco reviste un problema mayor el hecho de que los diferentes niveles de atención otorgados a los elementos en juego en la negociación dificulten la comparación a gran escala.

Por el contrario, en los trabajos cuantitativos u orientados a las variables la identificación de los ejes sobre los cuáles los Estados deben posicionarse resulta esencial para poder capturar y comparar las preferencias de los actores dentro de la negociación. En este punto, se observa que la literatura cuantitativa no solo ha sido escasa sino que además ha privilegiado solo uno de los ejes de la discusión en la negociación: la ambición climática, generalmente entendida en términos del apoyo a reglas que apunten a las acciones de mitigación.

Uno de los casos más claros en este sentido lo constituye el *Climate Change Performance Index* (CCPI) elaborado por la organización *GermanWatch* (Burck et al. 2019; Burck et al. 2017). El índice se encuentra construido a partir de cuatro dimensiones: Emisiones de GEI, Energía renovable, Uso de Energía, y Políticas Climáticas. Esta última dimensión apunta a evaluar las medidas adoptadas por los gobiernos para la mitigación de los GEI, incluyendo la performance de los Estados en las Conferencias de la UNFCCC y otros foros multilaterales (Burck et al. 2019, p. 20). De este modo, se estiman dos indicadores que hacen referencia a la política climática doméstica y a la internacional, respectivamente, y que se encuentran operacionalizados a partir de encuestas a expertos. Esta operacionalización de la política exterior climática presenta dos claros problemas. En primer lugar, es llamativamente vaga en su definición: los documentos metodológicos apenas dedican una oración al aspecto internacional de la política climática. De hecho, las dos preguntas incluidas en las encuestas a expertos para construir el indicador reflejan esto de forma clara: “*How would you rate the international climate diplomacy of your government, considering its performance at recent UNFCCC conferences?*” y “*How would you rate the international climate diplomacy of your government, considering its performance at other recent international conferences or multilateral agreements (e.g. G20)?*”.¹ El segundo problema de la operacionalización realizada por el CCPI de la política exterior climática se deriva del punto anterior y del hecho de que se encuentra dentro de una dimensión referida expresamente a las políticas gubernamentales orientadas a la reducción de las emisiones de GEI, dejando de lado otras cuestiones relevantes como adaptación, financiamiento climático, pérdidas y daños, o la consideración de las circunstancias particulares de cada Estado. Esto permite inferir que la operacionalización de la política climática en su dimensión internacional está esencialmente

¹El último cuestionario utilizado para la construcción del índice disponible es el correspondiente a 2017 y puede encontrarse en el siguiente link: <https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/publication/16958.pdf> (Último acceso, 30 de abril de 2020)

orientada al debate sobre la cuestión de la mitigación dentro del régimen climático. Si bien el CCPI busca capturar el accionar general en materia climática de los Estados, ha sido referido y utilizado por literatura que incluye, entre otros aspectos, la política exterior climática (ver Tobin, 2017).

Otros trabajos se han abocado de forma exclusiva a operacionalizar y explicar las posiciones de los Estados dentro de la negociación. Dentro de estos, el trabajo de Karlas (2017) estudia el período 2012-2015 buscando explicar por qué algunos Estados y grupos de negociación apoyan mayores niveles de legalización para el régimen climático en la era pos 2020, entendiendo este concepto a partir de las tres dimensiones teorizadas por Abbott et al. (2000): el nivel de obligación legal, la precisión de las reglas, y el nivel de delegación de los Estados a las instancias internacionales. La utilización de este marco conceptual resulta de interés para abordar la cuestión de la “ambición climática”, que a menudo ha sido sub-teorizada en los trabajos empíricos. La literatura sobre políticas exteriores ambientales ha estudiado tradicionalmente la disposición de los Estados a apoyar o resistir reglas internacionales en la materia, aunque sin ahondar en detalle qué significaba en términos específicos este apoyo o resistencia (ver Sprinz & Vaahtoranta, 1994, 2002). Tomando en consideración que el período estudiado implica una negociación que redefine los términos de la gobernanza climática, el nivel de legalización que cada actor pretendía para ese nuevo esquema permite observar la disposición a la acción así como también el grado de apoyo al régimen en cuestión.

Si bien la propuesta de Karlas (2017) es interesante en términos teóricos y empíricos, en tanto permite especificar de forma clara como se entiende la ambición, la forma en que se construye la variable dependiente presenta algunas particularidades. El autor operacionaliza el grado de legalización a partir de un análisis de contenido de las presentaciones escritas que los Estados y los grupos de negociación realizan a la UNFCCC. El trabajo consiste en codificar menciones sobre diversas cuestiones, tales como un acuerdo legalmente vinculante, los objetivos finales del acuerdo o cuestiones generales sobre mitigación o adaptación. Asimismo, su manual de codificación establece que cuando los Estados apelan a la diferenciación en las responsabilidades entre los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo, esto implica un menor grado de apoyo a la legalización del régimen climático. Esto resulta problemático por tres razones. En primer lugar, subordina un debate central en las negociaciones tal como es la cuestión de la diferenciación a un problema de apoyo a un régimen internacional con mayor o menor densidad normativa. Esto ignora que el debate sobre la diferenciación en las responsabilidades es producto, principalmente, de desigualdades estructurales dentro de la política climática internacional: la desigual contribución al problema y el desigual impacto que el cambio climático tiene sobre los Estados. En segundo lugar, la operacionalización del autor impide observar la existencia de Estados que apoyan de forma simultánea un régimen internacional con obligaciones claras y precisas en términos de mitigación, pero que contemple las desigualdades anteriormente mencionadas. En tercer lugar, introduce un sesgo sistemático en contra de los países en vías de desarro-

llo quienes, lógicamente, han apelado de forma más recurrente a la diferenciación de las responsabilidades.

En esta tesis afirmo que es necesario separar la posición sobre mitigación y el objetivo final del acuerdo, de aquella que contempla el “cómo” se implementa el acuerdo en términos de un reparto equitativo y justo de las responsabilidades. Separar estas dos posiciones permite capturar de forma más fidedigna las preferencias estatales, entendiendo que las posiciones de los Estados se plantean sobre estos dos ejes que cruzan toda la negociación. Por un lado, se retomará la propuesta de Karlas (2017) de observar el grado de legalización que pretenden los Estados para el acuerdo, entendiendo por este el apoyo a la inclusión de obligaciones legales precisas en materia de mitigación que permitan afrontar el problema en línea con las recomendaciones científicas del IPCC. Esto constituirá el primer eje del debate en las negociaciones. Por el otro, se planteará la necesidad de incorporar un segundo eje que aborde los debates que surgen de la desigualdad estructural y que involucran la diferenciación en las responsabilidades, aunque ciertamente no se encuentran reducidas a ella en tanto también aparecen cuestiones como la necesidad de financiamiento o transferencia de tecnología. Este segundo eje apuntará a identificar las preferencias estatales en relación al problema de inequidad característico del debate climático y a cómo se desarrollará la implementación de los objetivos finales del acuerdo.

Cabe mencionar que algunos estudios han planteado que los Estados presentan preferencias sobre los diferentes temas dentro de la negociación y que estas no necesariamente están correlacionadas, sino que permiten combinaciones diversas (Bailer & Weiler, 2015). Estos trabajos, sin embargo, han carecido de una conceptualización global de las preferencias estatales en términos climáticos, abocándose principalmente a observar algunos ítems dentro de la negociación por separado, identificando las posiciones de los Estados en temas como mitigación de las emisiones GEI o financiamiento. Esta tesis pretende superar estas limitaciones encontradas en la literatura, a partir de profundizar sobre la conceptualización de las preferencias de los Estados en las negociaciones climáticas en dos ejes que permitan capturar el posicionamiento de los Estados de forma clara y su evolución en el tiempo, así como también faciliten la comparación entre diferentes Estados y Grupos de Negociación. En el próximo Capítulo, abocado al marco teórico, se presentará la propuesta conceptual sobre los dos ejes que capturan estas preferencias. Por su parte, el capítulo 4 se abocará a la construcción de los índices que permitirán operacionalizar la propuesta teórica.

2.2. La explicación y los modelos de acción colectiva

La definición de la política exterior climática, entendida como las preferencias de los Estados en relación al conjunto de normas que regulan el accionar en la materia, es solo una parte de los aspectos teóricos abordados por la literatura. El problema que surge inmediatamente después apunta a cómo se conforman esas preferencias. En este punto,

aparecen dos preguntas clave: ¿qué determina las preferencias de los Estados en relación a los principales debates dentro de la negociación? ¿Cuáles son las características particulares del régimen internacional sobre cambio climático que deben ser tenidas en cuenta para resolver este problema? Desde su aparición como tema relevante de la política y la economía internacionales, la literatura ha enmarcado a la cuestión climática y el accionar de los Estados como un problema de acción colectiva a partir del cual se explica la dificultad para alcanzar una respuesta internacional eficaz en la materia (Barrett, 2007; Keohane & Victor, 2011; Stern, 2007; Victor, 2011). Tanto la producción académica como la práctica política han estado fuertemente marcadas por este enfoque, constituyéndose en parte del sentido común sobre los problemas que la cooperación climática implica.

Esta mirada parte del hecho de que el cambio climático es producto de la emisión de GEI a la atmósfera, lo que en términos económicos constituye una externalidad negativa, en tanto quienes emiten no pagan los costos del daño generado. De este modo, los emisores cuentan con incentivos individuales para continuar agravando el problema en tanto no afrontan directamente los costos, los cuales se distribuyen globalmente entre todos los Estados. Esta asimetría entre la generación del problema y los costos afrontados, se ve potenciada por el hecho de que las políticas para mitigar las emisiones de GEI tienen costos medibles e inmediatos para cada actor, mientras que los beneficios de dicha política, además de ser inciertos y en el largo plazo, se distribuirían globalmente sin importar quienes hubieran corrido ese costo. En este sentido, un sistema climático balanceado tiene las características propias de un bien público. Esta situación genera fuertes incentivos individuales para no cooperar y no correr con los costos de la mitigación, sin que esto impida en el futuro poder disfrutar de los beneficios de la acción de los otros Estados. Este problema, que la literatura denomina problema del polizón o *free rider* hace que la cooperación, al menos en un juego de un solo turno, sea extremadamente dificultosa, en tanto todos los actores están sujetos a los mismos incentivos.

Keohane y Victor, dos de los principales autores dentro de este enfoque, lo resumen del siguiente modo:

“Because the pollutants that cause climate change mix across national borders in the atmosphere and because the economic effects of controlling those emissions are felt throughout the global economy, actions to protect the climate inherently involve the provision of a global public good. That is, a safe climate system is advantageous to everyone on the planet (to different degrees), but no party can be excluded from these benefits regardless of its own actions. Public goods are typically underprovided in the absence of a governing authority, because each actor has an incentive to free-ride — to gain a beneficial climate while failing to pay its share.” (Keohane & Victor, 2016, p.570)

Este enfoque se inscribe en la literatura más general sobre los problemas ambientales, donde la explotación de los bienes comunes ha estado en el centro del debate por décadas

(Dietz et al. 2003; Stavins, 2011). Los comunes son aquellos bienes a los cuales no es posible acotar el acceso, pero que el consumo por parte de un actor impide que otro lo haga. Dicho de otro modo, son bienes rivales pero no excluibles (Hardin, 1968). Los incentivos individuales apuntan por lo tanto a la sobre-explotación de dichos bienes en el corto plazo, ya que la auto-restricción en su consumo solo liberaría el paso para otros eventuales consumidores. Cabe señalar que los recursos naturales entran, en general, dentro de esta categoría y la capacidad atmosférica no es una excepción: nadie puede ser excluido del acceso a la misma, en tanto no hay restricciones físicas a la emisión de GEI, pero al mismo tiempo cuenta con una capacidad limitada para lidiar con dichas emisiones.

La solución a este problema requiere entonces la construcción de bienes públicos entre los diferentes actores que conforman el sistema. En este contexto, la existencia de un Estado o un conjunto pequeño de Estados que corran con los costos de la generación y mantenimiento de dicho bien público global hacen que se torne más probable la cooperación (Axelrod & Keohane, 1985; Keohane, 1984). Sin embargo, esto presenta severas dificultades en el caso del cambio climático. Por un lado, el accionar individual de un número reducido de Estados no sería suficiente para solucionar el problema. Si bien China y Estados Unidos son los principales emisores y representan en conjunto aproximadamente un 40% de las emisiones anuales de GEI globales, sus acciones no alcanzarían por sí solas para solucionar el problema. Por el otro, y tal como fue señalado con anterioridad, las características del problema desincentivan la cooperación y aumentan las probabilidades de defección. Es necesario entonces la construcción de instituciones internacionales que permitan modificar los incentivos para profundizar la cooperación y evitar favorecer comportamientos de *free-riding*.

En este marco, Keohane y Victor (2016) identifican cinco posibles configuraciones ideales de las preferencias estatales que permiten avanzar en la construcción de un régimen internacional en materia climática que pueda proveer bienes públicos globales. El primer tipo ideal plantea la posibilidad de que los Estados efectivamente deseen generar o contribuir a la generación de un bien público global, aún cuando las características generales del problema desincentiven esta opción. El accionar de este conjunto de Estados se caracteriza entonces por la adopción de medidas de mitigación de emisiones de GEI, más allá de lo que otros estén dispuestos a realizar, buscando elevar el nivel de ambición global. El segundo señala que algunos Estados buscan proveer bienes públicos locales que eventualmente contribuyen a alcanzar un bien público global. Esta configuración de las preferencias apunta a aquellos Estados que adoptan medidas de mitigación de emisiones en tanto y cuanto tengan también beneficios tangibles inmediatos y repercusiones locales positivas. El típico ejemplo de esto lo constituyen aquellos países que adoptan políticas que buscan disminuir los niveles de contaminación del aire en sus ciudades, a menudo producto de la presión de su propia ciudadanía, las cuales a su vez tienen repercusiones positivas en términos climáticos para todo el planeta. El tercer tipo de preferencias apunta a aquellos Estados que buscan beneficios económicos y ventajas competitivas a partir de invertir en nuevas indus-

trias limpias, típicamente energías renovables, aun cuando esto no signifique desinvertir en tecnologías intensivas en carbono. El cuarto tipo ideal se basa en los Estados que buscan obtener pagos laterales a cambio de sumarse a la cooperación, entendiendo por estos tanto elementos propios del régimen climático como financiamiento al desarrollo limpio, así como también ventajas en otros foros de negociación. El quinto y último, resalta la posibilidad de que los Estados busquen obtener beneficios reputacionales, haciendo que se sumen al régimen climático y la construcción de bienes públicos globales en la materia.

Esta clasificación tiene, sin embargo, algunos problemas que es necesario remarcar. En primer lugar, los autores señalan que el primer tipo ideal, que se basa en aquellos Estados que buscan correr con los costos de la generación del bien público global, tiene como principales ejemplos a la UE y a algunas regiones de los Estados Unidos. En cuanto al primero, la afirmación del liderazgo de la UE en las negociaciones se encuentra en línea con gran parte de la literatura académica sobre la cuestión (Parker et al. 2017; Schreurs & Tiberghien, 2007). Por el contrario, las preferencias en relación a los Estados Unidos, parecen más difíciles de entender desde este primer tipo. Si bien es cierto que algunos Estados como California han mantenido políticas consistentes con este primer acercamiento, la política del país en su conjunto ha sido oscilante y su liderazgo variable (Mazmanian et al. 2008; Parker & Karlsson, 2018; Schreurs, 2008). Dado el enorme peso que han tenido los actores domésticos contrarios a la adopción de políticas ambiciosas en términos climáticos, la caracterización pareciera ser incompleta.

En segundo lugar, los autores identifican que los países emergentes se encuentran principalmente entre aquellos que buscan beneficios locales que repercuten de forma positiva internacionalmente y aquellos que buscan *side-payments* (Keohane & Victor, 2016, p. 573). Esto sugiere algún sesgo en contra de los países del Sur Global, el cual es consecuencia directa de que este enfoque profundiza una lógica donde hay un solo eje de debate abocado a la ambición en términos de mitigación de emisiones de GEI, en línea con gran parte de la literatura abordada en el apartado anterior. La literatura sobre bienes públicos globales ha tendido a minimizar cuestiones relacionadas sobre equidad y la división de las responsabilidades, las que por el contrario han ocupado una gran parte de los debates en las negociaciones multilaterales (ver Bodansky, 2012, 2016; Dimitrov, 2016; Rajamani, 2016).

En tercer lugar, la literatura sobre bienes públicos globales no logra explicar claramente por qué los Estados difieren en sus preferencias. Incluso si se toma la clasificación de las preferencias señalada por Keohane y Victor (2016), se puede observar que varios de los tipos ideales no se pueden deducir lógicamente del marco teórico del cual se parte: ¿bajo qué condiciones los Estados deciden cooperar de forma unilateral, superando los incentivos estructurales que apuntan en dirección contraria? ¿Qué hace que los países decidan privilegiar bienes públicos locales, la búsqueda de beneficios económicos, o adquirir ganancias reputacionales por sobre otras lógicas?

Si bien la aproximación a las negociaciones climáticas como un problema de acción co-

lectiva ha sido el enfoque predominante tanto entre los académicos como entre muchos de los tomadores de decisión, este marco conceptual encuentra algunas limitaciones relevantes a la hora de analizar el desarrollo del régimen climático. En líneas generales, conceptualizar a la política internacional del cambio climático como un problema de acción colectiva generaría una serie de consecuencias observacionales que no coinciden o que al menos no logran reflejarse de forma acabada el devenir de las negociaciones. De este conjunto de premisas iniciales se pueden derivar lógicamente una serie de hipótesis (Aklin & Miltenberger, 2020). Por un lado, el compromiso y la acción climática por parte de los Estados solo sería posible a partir de la existencia de instituciones que limiten la posibilidad de *free riding*, que monitoreen, y que puedan castigar el no cumplimiento. Por el otro lado, el comportamiento de los actores debería ser respondido en forma recíproca: frente al aumento de compromisos de los demás, cada Estado debería aumentar los propios; frente a la defección, los Estados deberían también responder disminuyendo su compromiso. En el caso de la no cooperación, este efecto debería ser además más grande en el caso de que se trate de un actor clave dentro de la negociación: si un Estado sin el cual no es posible dar una respuesta exitosa frente a un problema se retira del esquema de cooperación, es irracional para los demás actores permanecer dentro del mismo. En el caso puntual del cambio climático, los Estados clave son aquellos que más contribuyen a generar y reproducir el problema, es decir, aquellos que más emisiones de GEI presentan, principalmente Estados Unidos y China.

Sin embargo, estas hipótesis no encuentran un sustento empírico claro. Aklin y Miltenberger (2020) encuentran que estas explicaciones no logran pasar un serie de *hoop tests* clave. En primer lugar, aun frente a una institucionalidad con muy baja capacidad para limitar el *free riding* y frente a la negativa de Estados Unidos de ingresar a Kyoto, algunos Estados decidieron seguir adelante con la acción climática y de hecho implementaron políticas climáticas domésticas de relevancia. Esto es claramente el caso de la UE, con la implementación del Régimen de Comercio de Derechos de Emisiones y su liderazgo en soledad en el terreno multilateral durante aquellos años (Schreurs & Tiberghien, 2007). En modo análogo, también se observa la puesta en práctica de políticas climáticas con diferentes niveles de ambición en otros países durante el mismo período, tales como Nueva Zelanda, Australia, Japón, e incluso algunos no Estados no pertenecientes al Anexo I como Corea del Sur o México. Si bien se encuentra fuera del período de estudio de esta tesis, el hecho de que la salida de Estados Unidos del Acuerdo de París durante la presidencia de Trump no haya generado deserción de ningún otro Estado también señala las limitaciones de la hipótesis de la reciprocidad.

En segundo lugar, los autores señalan que las elites políticas no actúan motivadas solo por el accionar de otros Estados, sino principalmente por condicionantes domésticos. La no ratificación del Protocolo de Kyoto por parte de los Estados Unidos ha sido un evento de alto impacto y que ha capturado la atención de parte de la literatura académica. Parte de las explicaciones brindadas sobre esta acción se han basado en un comportamiento

recíproco frente a la no adopción de compromisos por parte de los principales emergentes, principalmente China e India. Sin embargo, estos elementos no terminan de explicar la postura, existiendo evidencia que privilegia hipótesis de corte doméstico. Entre ellas, la incompatibilidad del acuerdo con la política doméstica de energía, orientada a la expansión de las inversiones en combustibles fósiles, así como también el miedo a los costos económicos de las medidas de mitigación de misiones aparecen como factores centrales para determinar el repudio de la administración Bush a Kyoto (Lisowski, 2002). En una carta dirigida al Senado sobre este tema, el presidente señalaba su preocupación por el aumento del precio de la electricidad resultante de la limitación a las emisiones y como esto afectaría a los hogares y a la economía del país (White House, 2001). Aun cuando existieran factores internacionales, tales como el miedo a la dependencia de otros Estados dada la necesidad de compra de emisiones, las percepciones de los tomadores de decisión y la incompatibilidad del Protocolo con sus políticas domésticas parecen haber tenido un efecto decisivo. Por su parte, el rol del Senado también apunta a una lógica doméstica que no se explica únicamente por un juego de reciprocidad internacional. La mayor parte de los senadores que manifestaron una fuerte oposición a Kyoto no eran cooperadores condicionales, sino que serían mejor caracterizados como “no-cooperadores incondicionales” (Aklin & Mildemberger, 2020, p. 18). El hecho de que algunos sectores del Partido Republicano sigan al día de hoy rechazando de forma incondicional el Acuerdo de París aporta evidencia en el mismo sentido. Los lazos con las industrias fósiles y la polarización en la opinión pública parecen explicar mejor la oposición de amplios sectores de la política norteamericana al régimen internacional sobre cambio climático, incluyendo la salida de Donald Trump del Acuerdo de París en 2017 (ver Egan & Mullin, 2017; Mildemberger, 2020; Mildemberger & Leiserowitz, 2017; Newport, 2017).

Así los factores domésticos podrían explicar de forma más clara la constitución de las preferencias y, consecuentemente, el accionar de los Estados en las negociaciones climáticas. Cabe resaltar que Keohane y Victor (2016, p. 572) reconocen la necesidad de construir coaliciones domésticas favorables para poder avanzar en algunas de estas políticas, señalando la relevancia de la política local a la hora de la conformación de las preferencias. Sin embargo, no sólo no se profundiza claramente sobre cómo esta dinámica impacta sobre la política exterior climática, sino que además esta afirmación encuentra limitaciones en términos lógicos para relacionarse con el marco teórico propio del enfoque de los bienes públicos globales.

En consecuencia, es necesario profundizar sobre otro tipo de literatura que sí ha abordado las explicaciones de corte doméstico de la conformación de las preferencias. En este punto, se observa que la literatura empírica sobre las políticas climáticas ha trabajado sobre algunos factores que inciden en este sentido, tales como las estructuras de costos de acción, la vulnerabilidad ecológica, las instituciones políticas, o la conformación de los gobiernos. En la próxima sección se profundiza sobre este tipo de trabajos y las conclusiones a las que llegan.

2.3. Los estudios empíricos

Tal como se señaló con anterioridad, el conjunto de investigaciones empíricas sobre los determinantes de las preferencias estatales internacionales sobre cambio climático no ha sido demasiado extenso. En líneas generales, los trabajos empíricos cuantitativos han estado abocados a explicar otros resultados de interés, tales como los patrones de ratificación de acuerdos ambientales internacionales o la performance climática doméstica de los países. Si bien estos constituyen variables dependientes cualitativamente diferentes a las de interés de este trabajo, el análisis de los resultados de estos trabajos puede ser útil para hacer una primera aproximación a posibles hipótesis específicas y, por lo tanto, se busca en el presente apartado sistematizar el estado del conocimiento en relación a este punto.

Una lectura general de este tipo de trabajos permite observar tres conclusiones generales. En primer lugar, hay dos grandes grupos de trabajos que han abordado la cuestión empírica desde los trabajos cuantitativos. Por un lado, es posible encontrar estudios que profundizan sobre los factores materiales y cómo estos determinan las políticas públicas, ya sean domésticas o internacionales. En este primer grupo la literatura ha profundizado especialmente sobre el rol de los costos potenciales de mitigación de los problemas ambientales, la vulnerabilidad ecológica, o el grado de desarrollo de los países. Un segundo grupo profundiza sobre explicaciones de corte político para el comportamiento en materia ambiental: el rol de la democracia, la sociedad civil, la ideología de los gobiernos, o presiones internacionales han sido las principales líneas de trabajo.

En segundo lugar, los trabajos empíricos han estado generalmente enfocados en la evaluación de los efectos de una o dos variables, sin proponer una explicación teórica general de como el conjunto de las explicaciones operan en los casos. Si bien algunas variables sí han sido teorizadas en conjunto, tales como los costos y las vulnerabilidades o la democracia y la sociedad civil, en líneas generales estos trabajos carecen de marcos teóricos integrales que brinden explicaciones sobre cómo se definen las políticas públicas de los Estados en materia ambiental y como se relaciona esto con las dinámicas globales. En este punto, se observa también que los trabajos que han buscado testear hipótesis particulares no suelen hacer referencia al principal enfoque de la literatura teórica, el de la construcción de bienes públicos globales, de modo que este conjunto de trabajos aparece además desconectado de aquella literatura.

En tercer lugar, en general la producción académica ha privilegiado el estudio de los países desarrollados, dando a los países del Sur Global un lugar de menor relevancia. En este sentido se observa que un número considerable de estudios se concentran sólo en el primer grupo de Estados. Otro conjunto de trabajos ha incorporado a los países en desarrollo, aunque la mayor parte de ellos sin reparar en la posibilidad de que algunos de los factores explicativos operen de manera diferente entre estos Estados. De este modo, la literatura ha tendido a ignorar la posibilidad de efectos heterogéneos de los factores explicativos. Si

bien existen algunos estudios cuantitativos en los países en desarrollo (ver Spilker, 2013), estos han sido claramente una minoría.

A continuación se incluyen los principales hallazgos de esta literatura, ordenados a partir de las diferentes variables explicativas. Aún con las limitaciones mencionadas anteriormente, estos trabajos son informativos de cómo pueden operar muchas de estas hipótesis así como también permiten observar potenciales problemas y beneficios de incorporar estos predictores en el marco teórico de esta tesis, lo que se realizará en el Capítulo 3.

2.3.1. Los factores materiales

La distribución de los recursos y los factores materiales cuenta con una larga presencia en la literatura sobre política ambiental internacional, donde uno de los aspectos centrales ha sido el rol que cumplen los costos potenciales de mitigación y las vulnerabilidades ecológicas a los que están expuestos los Estados (Sprinz & Vahtoranta, 1994; Sprinz & Weiß, 2001). En este sentido, los costos de mitigación han sido una importante explicación de políticas exteriores poco ambiciosas en la materia, mientras que la vulnerabilidad ecológica ha cumplido un rol destacado en la identificación de actores proactivos. Ambos aspectos han sido incorporados sistemáticamente en los trabajos que analizan las políticas climáticas de los Estados. En líneas generales, los costos potenciales de aceptar compromisos internacionales en materia de cambio climático han sido generalmente observados a partir de cuan intensiva en carbono es la economía o el nivel de emisiones de GEI per cápita, dando cuenta de los potenciales costos que tendría para el país mitigar su contribución al problema (Baettig & Bernauer, 2009; Bailer & Weiler, 2015; Dolšak, 2009; Karlas, 2017; Lachapelle & Paterson, 2013).

Por otro lado, la vulnerabilidad ecológica, entendida como daños percibidos por la exposición a los desastres naturales o como dependencia sobre determinados recursos vulnerables, ha sido también incluida de forma sistemática en modelos orientados a explicar tanto el posicionamiento internacional de los Estados como el grado de protección ambiental doméstico (Bailer & Weiler, 2015; Dolšak, 2009; Tubi et al. 2012). La literatura cualitativa, por su parte, también ha observado el efecto de la vulnerabilidad sobre posiciones favorables a buscar acuerdos ambiciosos en términos de legalización, tal como muestran la mayor parte de los estudios de caso sobre los pequeños Estados insulares (Ourbak & Magnan, 2018). Asimismo, investigaciones previas han también observado como aquellos Estados que enfrentan una situación de alta vulnerabilidad dentro de la negociación, presentan posibilidades muy escuetas de extraer concesiones de otros actores como producto de una muy mala alternativa al no acuerdo (McKibben, 2015). En este sentido, se observa que actores muy vulnerables deberían ser más cooperativos que aquellos menos afectados por el cambio climático.

Por otro lado, los estados vulnerables han tenido un rol vital en la ampliación de la

agenda de negociación, resaltando especialmente la importancia de la adaptación, de la transferencia de capacidades, y el deber de liderar de los países desarrollados (Ciplet et al. 2013; Khan & Roberts, 2013). El problema de la vulnerabilidad ha estado situado en el centro del debate por la justicia y la equidad en el ámbito de las negociaciones, como producto de la asimetría en el impacto de las consecuencias del cambio climático (Voigt & Ferreira, 2016).

En este punto, es necesario señalar también que el poder ha sido una variable incorporada en los trabajos empíricos sobre los determinantes del comportamiento de los Estados en las negociaciones. En términos generales, se ha entendido al poder en la negociación como el peso que tiene un determinado Estado dentro de la misma. En el caso del cambio climático, este se ha derivado generalmente del volumen de las emisiones de GEI, lo que indicaría cuan necesario es dicho Estado para alcanzar un acuerdo que pueda hacer frente al problema. Si un país es responsable de una porción muy elevada de las emisiones globales, entonces las posibilidades de alcanzar un acuerdo eficaz son muy bajas sin su participación. Parte de la literatura previa ha observado que los Estados más poderosos tienden a lograr resultados mucho más cercanos a sus preferencias que los Estados débiles como consecuencia de una mayor capacidad de chantaje, derivada de una potencial mejor situación individual que la de los otros Estados en el caso de que no se consiga un acuerdo (McKibben, 2015; Sprinz & Weiß, 2001). Dicho de otro modo, a mayor poder los Estados pueden adoptar posiciones menos cooperativas con la expectativa de ser exitosos en sus demandas. En este punto, la literatura empírica ha encontrado algún apoyo a la hipótesis de que aquellos actores con mayores cuotas de poder pueden adoptar posiciones de negociación más duras que los países más débiles (Bailer & Weiler, 2015; Bernauer et al. 2010; Karlas, 2017; McKibben, 2015). Cabe resaltar aquí que esta variable puede relacionarse con el enfoque teórico que aborda la negociación como un problema de construcción de bienes públicos, en tanto el principal mecanismo causal está basado en una lógica de regateo originada en el problema de construir bienes públicos en contextos anárquicos.

Por otro lado, la literatura basada en la distribución de los factores materiales también ha abordado la cuestión relacionada con el nivel de desarrollo de los países y su relación con las políticas ambientales. La existencia de una Curva Ambiental de Kuznets ha sido observada en distintos tipos de contaminación, incluyendo la emisión de gases de efecto invernadero (Grossman & Krueger, 1995; Holtz-Eakin & Selden, 1995; Selden & Song, 1994). Esta hipótesis afirma que existe una relación de U invertida entre el nivel de desarrollo económico y la contaminación generada: de este modo, las sociedades menos desarrolladas empeorarán su situación ambiental a medida que crezcan económicamente hasta alcanzar un punto en el que comenzarán a mejorar su *performance* ambiental. La causa de esto apunta a que el crecimiento económico llevaría a una mayor contaminación dado el mayor volumen de producción durante las etapas iniciales del proceso, ya que la protección ambiental es vista como un valor opuesto al crecimiento económico y, por lo tanto, se torna superfluo. Sin embargo, alcanzado un cierto punto de desarrollo económico, el avance de

las industrias de servicios y la incorporación de nuevas tecnologías, llevarían a un descenso de la contaminación. En su trabajo enfocado en los países en vías de desarrollo, Spilker (2013) encuentra una correlación positiva entre el nivel de desarrollo de este subconjunto de los Estados y el nivel de contaminación ambiental, aunque con una gran variación entre los casos, lo que sugiere cautela. En esta línea, algunos estudios han observado que otras variables tales como tipo de régimen o la inserción en regímenes internacionales pueden modificar esta relación (Ruoff, 2009).

La utilización del nivel de desarrollo como predictor de la posición internacional, si bien relevante, ha sido muy limitada. Parte de los trabajos previos han encontrado evidencia de que a mayor nivel de desarrollo, generalmente medido en términos de Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, la propensión a adoptar compromisos es mayor, aunque algunos autores han también señalado que el efecto encontrado es pequeño (Bernauer et al. 2010; Spilker, 2013). Asimismo, la tesis post-materialista, de la cual se deriva que a medida que crece el desarrollo económico la opinión pública comienza a tener demandas que van más allá de la seguridad física y económica, incluyendo los bienes ambientales, podría aportar otro mecanismo causal a partir del cual fuera razonable esperar una correlación positiva (ver Inglehart, 1995). En este punto, la literatura empírica ha aportado un conjunto considerable de evidencia favorable a la existencia de esta correlación (Brulle et al. 2012; Kahn & Kotchen, 2011; Kvaloy et al. 2012) y, aun cuando algunos autores han sugerido cautela acerca de la misma (Clark & Carlisle, 2020; Mostafa, 2013), esta idea continúa estando presente en los estudios sobre las preocupaciones de las personas en relación al medio ambiente.

2.3.2. Los factores políticos

Dentro del estudio de las explicaciones de corte político, el estudio del tipo de régimen y su efecto sobre las políticas públicas ambientales ha sido el más usual. La principal hipótesis de este tipo de trabajos apunta a una relación positiva entre democracia y performance ambiental. La mayoría de los estudios empíricos con un número alto de casos aportan evidencia a favor de esta hipótesis, tanto como factor explicativo significativo de los niveles de contaminación como de la propensión a adoptar compromisos internacionales en la materia (Bernauer & Koubi, 2009; Dolšak, 2009; Kim et al. 2019; Lachapelle & Paterson, 2013; Li & Reuveny, 2006; Mak Arvin & Lew, 2011; Neumayer, 2002a). También los trabajos cualitativos han dado cuenta de esta relación. En el caso del Sur Global, por ejemplo, Hochstetler (2012) identifica los efectos positivos de la democratización en América Latina y Europa del Este sobre las normas ambientales. Algunos trabajos también han sugerido que las democracias son más cooperativas no sólo en cuestiones de mitigación, sino también en otros puntos de la negociación, tales como el financiamiento climático, lo que puede sugerir una relación positiva también con el apoyo a principios de Diferenciación y la profundización de una agenda amplia de negociación (Bailer & Weiler, 2015).

Algunos estudios, no obstante, han objetado los impactos positivos de la democracia sobre las políticas públicas ambientales. En este sentido, es posible encontrar tres tipos de críticas. El primero se basa en los incentivos de corto plazo que poseen las democracias y los problemas que se derivan del libre mercado. En este marco, los gobiernos democráticos poseen un horizonte temporal corto ya que deben revalidar su poder de forma periódica en las urnas, mientras que, en simultáneo, el poder de las corporaciones puede impactar negativamente sobre el ambiente (Hochstetler, 2012; Li & Reuveny, 2006). Un segundo conjunto de trabajos acepta el impacto positivo pero alerta frente a divergencias entre diferentes aspectos de la cuestión ambiental. Algunos trabajos, observan que la correlación positiva entre democracia y ambiente no se sostiene en todos los ámbitos de la protección ambiental, dependiendo de las diferentes formas de contaminación (Baettig & Bernauer, 2009; Bernauer & Kuhn, 2010). En la misma línea, algunos trabajos señalan que la democracia es mejor predictor de la disposición a adoptar compromisos internacionales que de su implementación real en términos de mitigación (Baettig & Bernauer, 2009). Un tercer conjunto de trabajos ha sugerido que los efectos de la democracia son condicionales a la presencia de otros factores, tales como la perdurabilidad del régimen (Spilker, 2013), el nivel de ingreso (Kim et al. 2019), o la existencia de niveles bajos de corrupción (Pellegrini & Gerlagh, 2006; Povitkina, 2018). Estas críticas no están exentas de polémica en sí mismas: Cole (2007) afirma que en los países de renta baja y media la corrupción disminuye el total de las emisiones contaminantes, a partir del efecto indirecto generado por la caída de la producción consecuente, mientras que Jorgenson (2009) no encuentra evidencia que un Estado fuerte impacte positivamente en un mayor cuidado ambiental.

Los estudios empíricos también encuentran, en general, evidencia estadísticamente significativa de que una sociedad civil fuerte permite alcanzar menores niveles de contaminación ambiental (Binder & Neumayer, 2005; Jorgenson, 2009). En cuanto al impacto sobre la adopción de compromisos internacionales, trabajos previos encuentran evidencia en la misma dirección, en tanto observan una correlación positiva entre el número y presencia de organizaciones de la sociedad civil y la predisposición a ratificar acuerdos ambientales (Fredriksson & Ujhelyi, 2006; Roberts et al. 2004). Cabe mencionar, sin embargo, que existen también argumentos que sugieren cautela sobre el rol de la sociedad civil. En este sentido, Bernauer et al. (2013) señalan que las organizaciones de la sociedad civil presentan efectos positivos sobre la probabilidad de los Estados de ratificar acuerdos, en línea con lo esperado. Sin embargo, encuentran también que existe una paradoja en tanto a mayores niveles de democracia el efecto de la sociedad civil decrece.

Por último, la orientación ideológica de los actores políticos también ha sido incorporada en algunos trabajos empíricos. Dentro de este conjunto de estudios, la mayor parte se ha abocado al estudio de los partidos políticos como factor explicativo. En líneas generales, estos trabajos encuentran que los partidos de izquierda y los partidos verdes son más propensos a la adopción de compromisos ambientales (Bernauer & Koubi, 2009; Carter, 2013; Carter et al. 2017; Farstad, 2017; Jensen & Spoon, 2011; Tobin, 2017; Wen et al.

2016). De todos modos, algunos trabajos señalan también que el efecto de la ideología, si bien relevante, suele estar condicionado por los factores materiales, especialmente en aquellos casos donde los costos y beneficios se encuentran fuertemente concentrados y son además de relevancia para el funcionamiento del Estado. El caso de los países con fuertes intereses petroleros es, probablemente, el más típico dentro del área de interés del presente trabajo (Mildenberger, 2020).

Asimismo, cabe resaltar que los trabajos empíricos sobre la orientación ideológica de los gobiernos y las políticas climáticas enfrentan una limitación de relevancia: estos trabajos cuantitativos se han concentrado exclusivamente en los países desarrollados, dejando de lado a los países del Sur Global. Esto es problemático en tanto algunos trabajos empíricos sugieren que la relación entre gobiernos de izquierda y mayor compromiso climático no es consistente a lo ancho de todo el planeta, lo que plantea una posibilidad de efectos heterogéneos de este factor explicativo que debe ser testeada (ver Lewis et al. 2019).

En cuanto a los aspectos internacionales, el enfoque de los bienes públicos globales señala que el comportamiento de los Estados debería ser recíproco. En este punto, la literatura empírica ha sido notablemente escasa aunque ha encontrado evidencia positiva de que el comportamiento de los otros Estados es un buen predictor de la adopción de legislación climática doméstica (Fankhauser et al. 2016) y de la ratificación de acuerdos ambientales (Bernauer et al. 2010). Este último trabajo es particularmente interesante, en tanto encuentra que los factores internacionales tienen efectos más fuertes que los domésticos a la hora de ratificar acuerdos ambientales. Aun cuando el fenómeno que se busca explicar en la presente tesis es diferente, esto plantea un signo de interrogación o un desafío al argumento general de este trabajo basado en los fundamentos domésticos del comportamiento. Este punto será retomado más adelante, cuando se profundice sobre el testeo empírico de ambas explicaciones.

2.4. Los interrogantes de la literatura

El presente capítulo buscó realizar un repaso general por los principales cuerpos de literatura académica sobre las negociaciones climáticas y la conformación de las preferencias estatales en la materia. Esta revisión fue ordenada a partir de tres secciones que, de algún modo, dan sustento a los tres problemas identificados desde el planteo inicial de esta tesis. La primera sección se abocó a observar cómo la literatura ha definido y operacionalizado las preferencias estatales sobre cambio climático en el ámbito internacional, en lo que refiere a la variable dependiente de este trabajo. En este punto, la literatura ha privilegiado el estudio de sólo un aspecto de la negociación, focalizado en la ambición climática en términos de mitigación, dejando de lado un conjunto de elementos que también han ocupado un rol central y que refieren al debate sobre la equidad del acuerdo a alcanzar. En este sentido, surge una primera pregunta teórica que esta tesis buscará responder: ¿cómo definir los

ejes de la negociación de modo tal de incluir no sólo el debate sobre la mitigación de las emisiones de GEI, sino también la forma en qué se reparten las responsabilidades y los deberes?

La segunda sección profundizó sobre la literatura que aborda la dinámica de las negociaciones y las motivaciones generales de los Estados. Estos trabajos han ahondado principalmente en el problema de la acción colectiva que representa la cooperación climática. No obstante, este abordaje presenta algunos problemas a la hora de pasar el test empírico, al tiempo que no puede explicar la heterogeneidad de las preferencias existente entre los actores. Por su parte, la literatura empírica cuantitativa, resumida en la tercera sección, ha propuesto hipótesis específicas para explicar esa heterogeneidad de políticas públicas que, aun cuando la aplicación a las preferencias internacionales ha sido escasa, hacen un aporte relevante para responder a la pregunta de esta tesis. Típicamente estos trabajos han profundizado sobre el rol de factores domésticos, tales como las estructuras de costos y vulnerabilidades, el tipo de régimen, el rol de la sociedad civil o la orientación ideológica de los gobiernos. El principal problema del foco en variables explicativas dentro de los Estados es la dificultad que el principal enfoque en materia de cooperación climática tiene para incorporarlas. Desde este punto de vista, las características al interior de los actores no pueden modificar el dilema del prisionero al que se enfrentan los Estados a la hora de cooperar. Dada la imposibilidad de este enfoque de explicar las diferentes políticas climáticas de los Estados y los resultados positivos encontrados por la literatura empírica, surge entonces una segunda pregunta: ¿cómo plantear un marco teórico que permita ordenar las diferentes hipótesis presentes en la literatura, prestando especial atención a los factores domésticos, y dar cuenta de la dinámica de la negociación internacional?

Al mismo tiempo, los casos más estudiados en la literatura empírica han sido los países desarrollados. Si bien esto podía ser razonable en las primeras etapas del régimen climático, dado que eran los países que adoptaban compromisos vinculantes, la lógica de un acuerdo que sea aplicable a todas las partes requiere poner el foco también sobre el mundo en desarrollo. Una de las principales debilidades de la literatura empírica ha sido que no toma en consideración las particularidades de este conjunto de actores, subestimando la posibilidad de que existan efectos heterógeneos entre los casos. En el caso de algunas variables en particular, ni siquiera se han realizado los testeos empíricos para comprobar la validez de las hipótesis entre los países en vías de desarrollo. A partir de esto, surge la tercera pregunta que deberá responder el marco teórico: ¿cómo incluir una mirada más detallada sobre las explicaciones de la conformación de las preferencias entre los países del Sur Global?

En el próximo capítulo se presentará el argumento del presente trabajo, buscando dar respuesta a estas tres preguntas aquí planteadas. Esto se realizará a partir de la conceptualización de la variable dependiente, el planteo del marco teórico que explica las preferencias estatales, la formulación de las hipótesis específicas, y el diseño metodológico a partir del

cuál se testearán en los capítulos siguientes.

Capítulo 3

La conformación de las preferencias

El presente capítulo busca presentar el argumento teórico de la tesis así como también el planteo metodológico para su posterior verificación empírica. Para esto, se toma como punto inicial las limitaciones y preguntas esbozadas en los dos capítulos anteriores, las cuáles sirven como punto de partida para poder consolidar la propuesta de este trabajo.

Para alcanzar este objetivo, el capítulo se divide en cuatro partes. En la primera sección se presentan las dimensiones sobre los cuáles se conforman las preferencias de los Estados en el contexto de la negociación. De acuerdo a lo desarrollado previamente, se conceptualizan dos debates que son centrales para la negociación: por un lado, la ambición en términos de mitigación, entendida a partir del nivel de legalización pretendido para el régimen internacional climático; por el otro, la equidad del acuerdo, en términos del grado de diferenciación de las responsabilidades y la inclusión de algunos reclamos históricos del Sur Global que apuntan a corregir desigualdades estructurales pre-existentes y agravadas por el fenómeno climático. Las preferencias de los Estados sobre estas dos dimensiones conforman el resultado de interés que este trabajo analizará en los modelos explicativos del Capítulo 5.

En segundo lugar, se presenta el marco teórico que permite explicar las preferencias de los Estados. Este marco, a diferencia de los abordajes teóricos predominantes en la disciplina, permite la incorporación de los factores domésticos en la conformación de las preferencias estatales en materia climática. Este marco se basa en que el cambio climático genera efectos distributivos de forma transversal a toda la sociedad, afectando a todos los actores económicos, sociales y políticos. Así, las políticas para enfrentar el desafío climático, tanto en términos de mitigación como de la adaptación, afectan los intereses de diversos sectores que intentarán influenciar las decisiones en materia de políticas públicas.

La tercera parte aborda las expectativas teóricas que implica dicho enfoque, haciendo énfasis en las hipótesis específicas que se derivan del marco teórico. Esto implica la discusión sobre cada una de las variables independientes que deben ser incluidas en los modelos

empíricos que se presentarán en los capítulos siguientes.

La forma en que el marco teórico y las hipótesis serán testeadas se detalla en la cuarta sección, abocada al diseño metodológico general del trabajo, así como también el plan de escritura de los tres capítulos empíricos que siguen al presente.

3.1. La política exterior climática: ordenando las preferencias

3.1.1. Legalización: mitigación y compromisos

Una de las características centrales en la construcción de una institución internacional la constituye su nivel de legalización. Siguiendo la literatura teórica, la legalización captura una serie de características que poseen las instituciones internacionales en relación a tres aspectos clave: obligación, precisión y delegación (Abbott et al. 2000, 2002; Abbott & Snidal, 2000). El primero de estos aspectos hace referencia al grado en que los Estados deben cumplir con determinadas normas. A mayor grado de obligación, aumentará el escrutinio de los pares o de la misma institución sobre el comportamiento de cada uno de los actores, exponiéndose a sanciones si no se cumple con lo acordado. En líneas generales, esta dimensión apunta a distinguir en qué medida los elementos de un determinado arreglo institucional son legalmente vinculantes. En segundo lugar, la precisión hace referencia al nivel de claridad con que están definidas las reglas que indican el comportamiento esperado. A mayor precisión en las reglas, más fácil es identificar comportamientos que acatan o que violan lo preestablecido. Por el contrario, reglas ambiguas tienden a facilitar acciones por fuera de los límites institucionales, dada la dificultad para sancionarlas. En tercer lugar, la delegación refiere al otorgamiento de facultades y autoridad a terceros actores, para que estos puedan implementar las reglas, generar nuevas, monitorear su cumplimiento, y eventualmente sancionar la transgresión.

Tomando como punto de partida esta definición, es posible identificar a lo largo de toda negociación para la creación o modificación de instituciones las preferencias que los Estados tienen en relación a como debe ser el acuerdo final. En el caso del cambio climático, el foco de estas cuestiones ha estado puesto especialmente sobre la mitigación y los compromisos, aunque observándose diferentes niveles de legalización dependiendo no sólo del momento histórico que se estudie, sino también de la dimensión elegida del problema (von Stein, 2008). Como primer punto, es necesario señalar que el nivel de delegación ha sido generalmente bajo desde un comienzo del régimen climático y eso se ha profundizado especialmente durante el período analizado en el presente trabajo, aunque ha habido debates relevantes en torno a este punto. En este sentido, los debates sobre si la Conferencia de las Partes del Acuerdo de París (CMA) puede modificar las obligaciones vinculantes o sobre el monitoreo de la implementación de los compromisos se encuentran en esta línea. Es probable, de todos modos, que la cuestión de la delegación haya ocupado un lugar menos

relevante y que la mayor parte de los debates en las negociaciones climáticas en torno a la mitigación y los compromisos de los estados hayan estado relacionadas con las otras dos dimensiones.

En términos de obligaciones y precisión, todas las negociaciones desde 1992 han estado marcadas por los debates acerca del establecimiento de reglas legalmente vinculantes, objetivos cuantificables, cronogramas concretos, y obligaciones explícitas, a lo que se solían oponer visiones que sostenían la preferencia por mayores grados de autonomía estatal, con un esquema más orientado a recomendaciones para la acción y el accionar voluntario de los Estados. En este sentido, los actores que mayor presión han ejercido para obtener niveles elevados de legalización han enfatizado la necesidad de establecer objetivos cuantificables de mitigación de GEI con cronogramas explícitos, lo que se materializó en su forma más clara durante el primer período del régimen climático, marcado por el hito del Protocolo de Kyoto. Durante este proceso, actores como la Unión Europea (UE) o la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS) fueron los grupos de países que más fuertemente defendieron esta posición. De hecho, la UE fue el único entre los grandes emisores que continuó presionando para mantener un esquema de obligaciones explícitas contenidas en los acuerdos multilaterales, aún cuando ya la viabilidad de un segundo período bajo dichas normas estaba seriamente amenazada (Bodansky, 2013). Además de ser un acuerdo debilitado en el proceso de implementación, incluyendo la no participación de Estados Unidos y una entrada en vigor tardía, el Protocolo de Kyoto fue blanco de críticas por gran parte del resto de los países desarrollados, que rápidamente manifestaron su negativa a avanzar hacia un segundo período de compromisos bajo el mismo esquema, al tiempo que se mantenía la reticencia de los principales emergentes de adoptar objetivos de mitigación legalmente vinculantes bajo esta lógica.

En la COP 15 de Copenhague se evidenció la inviabilidad del viejo enfoque y se sentaron las bases para una nueva estructura, con menor nivel de legalización, que contemplaba la generación de compromisos de abajo hacia arriba y que requería además la incorporación plena de todos los Estados para poder hacer frente al problema. Asimismo, la urgencia era cada vez mayor en tanto el tiempo era una variable que jugaba en contra y los efectos del cambio climático se hacían más evidentes. En esta línea, los esfuerzos debían apuntar a cumplir con el objetivo principal de la Convención, consistente en mantener la concentración de GEI en un nivel que impidiera una interferencia peligrosa en el sistema climático. Una primera aproximación a la operacionalización de este fin en un objetivo de largo plazo para la nueva etapa aparece en el propio Acuerdo de Copenhague, donde se señala de forma expresa la necesidad de limitar el aumento de la temperatura a un máximo de 2 C. Esto enmarcaría gran parte del debate sobre la ambición climática en términos de mitigación durante todo el período estudiado en esta tesis. De hecho, este objetivo volvería a aparecer un año más tarde en los acuerdos de Cancún, junto con la necesidad de considerar la posibilidad de fortalecer el mismo, bajando a 1.5 C el límite del aumento. Desde el año 2008, la inclusión de este punto en los acuerdos fue uno de los principales objetivos de la diplomacia

de los pequeños Estados insulares agrupados en AOSIS (Ourbak & Magnan, 2018). A este reclamo se sumaron rápidamente otros grupos, como los Estados menos desarrollados, que tomaron una posición también de liderazgo para lograr conformar una coalición favorable a que el objetivo de largo plazo del Acuerdo de París sea mantener el aumento de la temperatura “*muy por debajo de 2 C*” y que exhortara a realizar esfuerzos para que el aumento se sitúe por debajo de los 1.5 C con respecto a los niveles preindustriales (Cléménçon, 2016; Ourbak & Magnan, 2018; Rajamani, 2016). En este punto, los grupos que más reparos sostuvieron para la inclusión del objetivo de largo plazo de 1.5 C fueron los países árabes y exportadores de petróleo, aunque finalmente se logró incluir esta mención, pero solamente como un objetivo deseable y por lo tanto menos preciso, diluyendo la intención original.

En la misma línea, el debate entre 2010 y 2015 también giró en torno a la posible inclusión de un objetivo de largo plazo sobre el ritmo de las reducciones y la eventual descarbonización, el cual contaba con un apoyo considerable entre muchos Estados. No obstante, algunos problemas dificultaron un mayor avance sobre la cuestión. Por un lado, los Estados que impulsaban la inclusión de un objetivo de largo término no lograban acordar sobre los plazos en que debía suceder la reducción de las emisiones. Por otro lado, la inclusión de menciones a la neutralidad de carbono generaba una fuerte resistencia en algunos Estados, principalmente los países productores de petróleo. En el caso puntual de la COP 21, Venezuela junto con Pakistán y Arabia Saudita mostraron su oposición firme a la inclusión de términos como “*descarbonización*” o “*neutralidad de carbono*”, favoreciendo formulaciones más laxas sobre la cuestión y proponiendo el término de “*estabilización*” de las emisiones (Earth Negotiations Bulletin, 2015). Esta oposición a la inclusión de objetivos de largo plazo sobre descarbonización apuntaba no sólo a evitar la inclusión de plazos específicos, sino también a evitar hacer foco especial sobre el dióxido de carbono o sólo sobre las emisiones como único aspecto del problema, sin tomar en consideración el rol de los sumideros (Bodansky, 2016).

La existencia de estas diferencias entre los Estados tanto sobre los conceptos como sobre los plazos a incluir se evidenciaban de forma clara en el texto borrador del Acuerdo que surgió un año antes en la COP20 Lima. Allí se observan, por ejemplo, las alternativas que contemplan la utilización de “*shall*”, que genera una obligación legal, o “*should*”, que marca una recomendación, en varias secciones del texto. Otro indicador claro de estas divergencias se percibe en las incontables fórmulas más o menos específicas para incluir los objetivos de largo plazo sobre el límite de aumento de la temperatura, incluyendo: alcanzar el pico de emisiones en 2030; cero emisiones de GEI para 2050 o 2100; reducciones de las emisiones de entre 40 % y 70 % o entre 70 % y 95 % en relación a los niveles de 2010 para el año 2050; o incluso formulaciones tan laxas como “*tan pronto como sea posible*” o “*durante el transcurso del presente siglo*”, entre otras opciones (ADP.2015.11.Informal Note, art. 3). Entre la dificultad para acordar sobre los plazos y la oposición férrea de algunos Estados, el Acuerdo final incluyó solamente un objetivo cualitativo poco específico, que señala que “*las Partes se proponen lograr que las emisiones mundiales de GEI alcancen su punto máximo*

lo antes posible”, con el objetivo de “*alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros en la segunda mitad del siglo*” (Acuerdo de París, artículo 4.1). El Acuerdo alcanzado es, en cierta medida, un texto marcado por la ambigüedad sobre los conceptos de “equilibrio”, los GEIs y los sumideros incluidos, y por sobre todo en qué momento de la segunda mitad del siglo debería alcanzarse el mencionado equilibrio. Sobre este último punto, las proyecciones científicas marcan que para no sobrepasar los límites de aumento de temperatura señalados con anterioridad, las emisiones netas de GEI deberían ser cero alrededor del año 2080, aunque esto no es parte de la letra del Acuerdo (Levin et al. 2015).

Si los objetivos a largo plazo constituyen uno de los elementos sobre los que puede evidenciarse la ambición climática de los Estados en términos de mitigación, la fuerza que desean imprimirle a los acuerdos es el otro aspecto relevante. El corazón de la arquitectura climática consagrada en París son las contribuciones presentadas por cada Estado donde se establecen las acciones a desarrollar a nivel nacional para alcanzar el objetivo global. Este es el elemento clave de la lógica *bottom-up*, que ya se encontraba presente en las decisiones de Copenhague y Cancún, y cuyas reglas principales sobre la información a presentar se terminaron de delinear en Varsovia y, especialmente, Lima. En el Acuerdo de París la obligación de los Estados en este punto se establece del siguiente modo:

“Each Party shall prepare, communicate and maintain successive nationally determined contributions that it intends to achieve. Parties shall pursue domestic mitigation measures, with the aim of achieving the objectives of such contributions.” (Acuerdo de París, Artículo 4.2)

Este artículo resulta clave para entender el alcance de las obligaciones legales que emanan del Acuerdo. El hecho de especificar “cada parte” (en lugar de “las partes”) y la utilización del verbo “*shall*” (en lugar de “*should*”) indican una obligación vinculante e individual para cada uno de los Estados miembros. Este lenguaje, sin embargo, recae solo sobre la preparación y la comunicación de las contribuciones y no sobre su efectivo cumplimiento, que se enmarca con la fórmula “*intends to achieve*”. En la segunda oración, se indica como obligación del conjunto de las partes implementar medidas domésticas, con el objetivo de alcanzar dichas contribuciones. En este sentido, el Acuerdo de París presenta obligaciones claras en cuanto a las formas (la presentación de las contribuciones y la implementación de medidas domésticas) pero no sobre sus resultados, donde se mantuvo un lenguaje no vinculante (Rajamani, 2016). Esto fue también parte de una fuerte oposición entre diversos sectores: por un lado, actores como los Estados Insulares y la Unión Europea que pretendían que el lenguaje vinculante abarcara ambas partes; por el otro, países como Estados Unidos, China o India, que favorecían el lenguaje que finalmente se adoptó en el Acuerdo final.

El anterior es un buen ejemplo de las disputas dentro de las negociaciones por aumentar o disminuir el nivel de obligatoriedad de un acuerdo. Otro de los elementos centrales del esquema de gobernanza de París, la presentación de nuevas NDCs cada cinco años, permite

también observar los diferentes niveles de legalización de cada parte de la nueva arquitectura climática. Tanto en las decisiones finales de Lima como en el artículo 4.3 del Acuerdo de París se señala que cada nueva contribución representará una progresión (“*will represent a progression*”) con respecto a la contribución anterior. Si bien la utilización del término “*will*” indica una fuerte expectativa de que esto suceda de este modo, cabe señalar que esto no representa una obligación vinculante como sucedería con el verbo “*shall*” (Bodansky, 2016; Rajamani, 2016). Más allá de estos ejemplos, las tensiones entre la autonomía de los Estados y sus obligaciones se encuentran en todos los puntos del acuerdo, incluyendo la presentación de los informes bianuales, el balance mundial (*global stocktake*), el proceso de la comunicación de información sobre financiamiento, y los mecanismos de cumplimiento.

El período estudiado comprende las negociaciones para la reformulación del régimen climático desde un esquema con alto nivel de legalización pero ineficiente e inviable en términos políticos como el Protocolo de Kyoto, a un esquema con menor nivel de legalización, pero con mayores esperanzas en términos de resultados y de su viabilidad política. Si bien el pase de un esquema *top-down* a uno *bottom-up* implicaba de por sí un grado de legalización más bajo, no era claro cuál era ese nivel o, de forma más específica, que nivel de obligación y precisión se otorgaría a cada elemento orientado a la mitigación dentro de la nueva etapa del régimen. Esta dimensión hace referencia entonces a estos debates, focalizados especialmente en los objetivos últimos del Acuerdo y el grado de obligación que implicaría para las partes las acciones prometidas ante la Convención. Si este primer eje aborda el resultado esperado por el acuerdo materializado en los objetivos de largo plazo y el grado de compromiso estipulado por las partes, el segundo eje apunta a cómo se divide la carga acerca de esas responsabilidades, considerando las desigualdades existentes entre los países en términos de recursos, contribución a la generación del cambio climático y costos afrontados por sus consecuencias. Si el primer eje se enfoca en un problema de eficacia del Acuerdo en relación al problema que busca resolver, el segundo avanza sobre un problema de justicia.

3.1.2. Equidad: diferenciación y agenda ampliada

La política ambiental internacional ha estado signada, desde sus comienzos, por una marcada división entre los países desarrollados y el mundo en vías de desarrollo (Joshi, 2015; Najam, 2005a, 2005b; Williams, 2005). En este sentido, el debate sobre la equidad y la consecuente diferenciación en los derechos y las obligaciones de los Estados ha sido una de las principales características de los regímenes ambientales internacionales, jugando un rol fundamental en su desarrollo. El tratamiento diferencial es una herramienta ampliamente utilizada en el derecho internacional que busca resolver, o al menos moderar, una inequidad previa existente entre las partes que realizan un acuerdo, en lo que constituye una discriminación positiva hacia actores más débiles (Voigt, 2014; Voigt & Ferreira, 2016). Las principales justificaciones para la incorporación de este tipo de arreglos en los

acuerdos internacionales se basan en la concepción de justicia, aunque en casos como el cambio climático la literatura también señala la relevancia de los debates sobre equidad y diferenciación para asegurar una mayor efectividad del régimen: percibir a un acuerdo como justo, eventualmente fomenta la participación y el compromiso de un mayor número de actores que son necesarios para una eficaz respuesta frente al problema en cuestión (Young, 2014a, 2014b). De hecho, esto se evidencia de forma clara en la historia de la política internacional del medio ambiente donde la incorporación definitiva de los países en desarrollo estuvo fuertemente vinculada al reconocimiento de una serie de principios asociados a la percepción de justicia y equidad (Najam, 2005a). En este punto, la posición histórica de los países del Sur Global puede ser resumida en la defensa de tres argumentos: el derecho al desarrollo económico y social; la justicia compensatoria basada en las desiguales contribuciones a los problemas ambientales; y la justicia distributiva basada en las diferentes capacidades para hacer frente al problema.

Cabe señalar que el Sur Global se encuentra conformado por países notablemente diversos, que presentan características claramente diferenciadas, acompañadas también por preferencias disímiles en cada negociación en particular. Aun a pesar de esto, durante las últimas tres décadas el Sur Global ha mantenido una posición de negociación fuertemente cohesionada en torno al G77+China, incluso a pesar de las crecientes diferencias entre sus miembros, dentro de los cuales conviven grandes poderes emergentes, como China o India, con los países menos desarrollados del planeta o los pequeños Estados insulares (Kasa et al. 2008; Najam, 2005a). Uno de los puntos clave donde el Sur Global mantuvo su unidad ha sido el problema del desarrollo, el cual se constituyó rápidamente como uno de los principales obstáculos para la construcción de regímenes ambientales desde el primer gran hito en la materia, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972. En esta ocasión, los países en desarrollo mostraron una fuerte reticencia a participar dado el temor a que la protección ambiental fuera una herramienta para refrendar un orden económico desigual mediante la clausura de un camino al desarrollo que el Norte industrializado ya había recorrido. Así, exigieron la inclusión de la cuestión del desarrollo dentro del debate ambiental como principal requisito (Najam, 2005a). Esta exigencia tuvo su respuesta en la Declaración de Estocolmo resultante de la conferencia, donde se afirmaba que las políticas ambientales *“deberían estar encaminadas a aumentar el potencial de crecimiento actual o futuro de los países en desarrollo y no deberían coartar ese potencial ni obstaculizar el logro de mejores condiciones de vida para todos”* (Principio 11). En este sentido, el concepto de desarrollo sustentable, acuñado por el Informe Brundtland en 1987, resultaría central para asegurar la participación plena del Sur Global en las negociaciones ambientales internacionales, en tanto permitiría conjugar la protección ambiental con el progreso económico-social de los países. Pocos años más tarde, al cumplirse dos décadas de Estocolmo, se celebraría la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro, en cuya Declaración final se consagraría el derecho al desarrollo y el hecho de que la preocupación ambiental no debería considerarse de forma aislada del mismo (Declaración de Río, Principios 3 y 4).

En la Declaración de Río también aparecen de forma clara los otros dos argumentos que estructurarán los reclamos del Sur Global: la desigual responsabilidad sobre la generación de la crisis ambiental y las notables diferencias en términos de recursos para hacer frente a ella. En el Principio 7 se señaló que “*en vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas*”, al tiempo que “*países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que dispone*”. Desde entonces, el principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas (CBDR) ha sido uno de los pilares clave de la política internacional del medio ambiente, en general, y del régimen climático, en particular. El mismo aparece también de forma expresa en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en los principios recogidos en el Artículo 3, donde de hecho se profundiza sobre su interpretación al señalar que:

“Las Partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. En consecuencia, las Partes que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos.” (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, Artículo 3, Párrafo 1).

Aquí aparecen de forma clara los problemas de justicia señalados con anterioridad. Por un lado, se abordan las desiguales contribuciones a la generación del problema que implican entonces diferentes grados de responsabilidad para mitigarlo, lo que se encuentra en línea con ideas de justicia compensatoria, tales como el principio de *polluter pays*. Por otro lado, la mención a las *respectivas capacidades* (RC) apunta también a principios de justicia distributiva, en tanto la existencia de una responsabilidad moral mayor de parte de aquellos que cuentan con más recursos a su disposición (Klinsky et al. 2017; Voigt & Ferreira, 2016). Esto se refuerza en la oración siguiente señalando la necesidad de liderazgo por parte de los países desarrollados. Asimismo, el párrafo 2 del mencionado artículo resalta también que se deben tener en cuenta las “*necesidades específicas y las circunstancias especiales de las Partes que son países en desarrollo*”, profundizando la diferenciación en la misma dirección.

En este punto es importante separar dos cuestiones: por un lado, los principios incluidos en la Convención; por el otro, su operacionalización, en particular la delimitación de los países desarrollados de aquellos que no lo son, y la forma en que se establecería la diferente adopción de responsabilidades. La Convención establecía de forma clara en sus Anexos qué Estados eran considerados Desarrollados y, en conjunto con el Mandato de Berlín, establecía una diferenciación fuerte y tajante entre los compromisos que recaerían sobre unos y otros. El Protocolo de Kyoto materializó este primer enfoque de fuerte diferenciación a

partir de un esquema que establecía objetivos cuantificables sólo para los países desarrollados, operacionalizándose así el liderazgo que estos debían tener de acuerdo al principio de CDBR-RC. No obstante, las negociaciones para el segundo período de compromisos evidenciaron rápidamente que las diferentes posiciones sobre la diferenciación afectarían el porvenir del régimen internacional climático. El hecho de que actores esenciales para la negociación, entre los que se encontraba Estados Unidos, no estuvieran dispuestos a aceptar compromisos si los principales emergentes no adoptaban posiciones análogas se constituía como un punto insalvable: mientras actores clave del Norte enfatizaba el carácter “común” de las responsabilidades, los grandes emergentes del Sur hacía lo propio sobre el carácter “diferenciado” de las mismas; mientras el Norte privilegiaba en el discurso la efectividad, el Sur ponía a la justicia y la legitimidad en primer lugar (Kasa et al. 2008; Najam, 2005a).

Asimismo, el debate en torno a cuestiones de diferenciación no solo se daba entre el Norte y el Sur, sino también hacia dentro de este último grupo. La creciente diferenciación entre los países del Sur Global, producto principalmente de las tensiones generadas por el aumento de poder de negociación de los principales emergentes, llevó a una creciente fragmentación en las negociaciones (Bueno, 2012, 2013; Joshi, 2015; Kasa et al. 2008; Vihma, 2010; Williams, 2005). Estas nuevas dinámicas, sumadas al estancamiento de las negociaciones multilaterales, llevaron a una problematización profunda de la brecha Norte-Sur. En la COP 15 de Copenhague se evidencia de forma clara el comienzo de la progresiva erosión de la rígida diferencia entre países desarrollados y en vías de desarrollo: por primera vez, países como China, India o Brasil presentaron compromisos voluntarios (Bodansky, 2010, 2013).

El período que se abre luego de la COP 15 y que terminará en el Acuerdo de París tendrá como uno de sus principales ejes de debate el lugar que ocuparía el principio de CBDR-RC, tanto en términos de su articulación como de su operacionalización (Rajamani, 2016). Por un lado, se debía resolver la forma en que se relacionarían el nuevo acuerdo y la Convención, y el lugar que la diferenciación ocuparía en la nueva arquitectura climática global. La primera etapa del régimen climático, asentada sobre la Convención, el Mandato de Berlín y el Protocolo de Kyoto, se caracterizaba por una diferenciación rígida, donde los países desarrollados tenían la obligación de tomar el liderazgo y se exceptuaba a los países en vías de desarrollo. Esto se profundizaba luego en la operacionalización del principio, a partir de una estructura rígida de Anexos donde se indicaba a qué grupo pertenecía cada Estado. Agotado este primer enfoque, el período que lleva al Acuerdo de París estuvo signado por el debate sobre la flexibilización de la diferenciación de la primera etapa. Esta tensión se evidencia en el mandato resultante de la COP17 de Durban, donde se explicita la decisión de buscar un nuevo acuerdo “*under the Convention applicable to all Parties*” (Decisión 1/CP.17, artículo 2). Aquí aparece de forma nítida y resumida el problema: conjugar un acuerdo “*bajo la Convención*” y sus principios, reclamo histórico del Sur Global, con un acuerdo “*aplicable a todas las partes*”, posición de los principales países del Norte. Cabe resaltar que si bien un acuerdo bajo la Convención implicaba la inclusión de CBDR-RC, su

no mención expresa era también un síntoma del debate que se encontraba detrás: ¿cómo incluirlo de forma tal que contente a todas las partes? En Doha y Varsovia la fórmula fue similar, haciéndose referencia a los “*Principios de la Convención*”, pero sin una inclusión expresa de CBDR-RC. La solución aparecería recién en la COP 20 de Lima en 2014, cuyo Llamado para la Acción Climática subraya

“su compromiso de alcanzar un acuerdo ambicioso en 2015 que refleje el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, teniendo en cuenta las diferentes circunstancias nacionales” (Decisión 1/CP.20).

Cabe resaltar que esta fórmula ya había aparecido también en el anuncio conjunto entre China y Estados Unidos un mes antes de la COP 20, en donde se señalaba que ambos Estados se comprometían a buscar un acuerdo ambicioso que reflejara el principio CBDR-RC, “*a la luz de las circunstancias nacionales*” (White House, 2014). El concepto de “circunstancias nacionales”, que aparecería finalmente en el Acuerdo de París, se transformó entonces en el elemento dinámico para reinterpretar los principios de la Convención, en tanto las circunstancias nacionales cambian con el paso del tiempo, y en efecto lo habían hecho desde el inicio del régimen climático (Rajamani, 2016; Voigt & Ferreira, 2016).

Por otro lado, la decisión sobre cómo se asignaban los diferentes niveles de esfuerzo era también un problema de difícil resolución. Algunos Estados del Sur Global, particularmente el grupo de Like Minded Developing Countries (LMDC), abogaba por mantener la diferenciación rígida establecida en los Anexos de la Convención, pero la experiencia del Protocolo de Kyoto así como también el extraordinario crecimiento en términos de emisiones de varios de los países en desarrollo hacía inviable esta opción para los países del Norte (Earth Negotiations Bulletin, 2013). En esta nueva etapa la diferenciación sería finalmente entre “países desarrollados” y “países en desarrollo”, aunque sin ninguna especificación de qué Estado pertenecía a cada grupo. Las únicas salvedades explícitas que se mantuvieron fueron dos ya previstas en los instrumentos jurídicos anteriores y que resaltaban las circunstancias especiales en torno a los Países Menos Desarrollados (LDCs) y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (SIDS) y sus respectivas obligaciones (Acuerdo de París, artículo 4.6).

Al no existir un listado acerca de cómo se dividen las responsabilidades y al buscarse la construcción de un esquema *bottom-up*, la diferenciación en términos de mitigación se tornó en una auto-diferenciación, en la cual las partes presentaban sus Contribuciones Previstas Determinadas Nacionalmente (INDCs) con miras al acuerdo de 2015 basándose en sus circunstancias y capacidades nacionales, así como también en su correspondiente responsabilidad. En términos de mitigación, el Acuerdo de París señala además que

“Developed country Parties should continue taking the lead by undertaking economy-wide absolute emission reduction targets. Developing country Parties should continue enhancing their mitigation efforts, and are encouraged to move over time towards

economy-wide emission reduction or limitation targets in the light of different national circumstances. (Acuerdo de París, Artículo 4.4).

Cabe resaltar en este punto, que la inclusión del verbo “*should*” tanto para los deberes de los países desarrollados como de aquellos en desarrollo apunta a un comportamiento deseable y no una obligación jurídica. Esto fue uno de los puntos más espinosos durante las negociaciones finales, en donde la propuesta final francesa utilizaba “*shall*” para los países desarrollados, indicando un mayor grado de compromiso, y “*should*” para el mundo en desarrollo. Esto constituía un punto inaceptable para los Estados Unidos: la creación de nuevas obligaciones jurídicas obligaban a enviar el acuerdo al Senado para su ratificación, lo que devendría en una previsible derrota (Bodansky, 2016; Rajamani, 2016). Las cuestiones relacionadas con la equidad del acuerdo estuvieron en el eje de las discusiones también en otras cuestiones. En términos de Transparencia y la presentación de información, por ejemplo, si bien el Acuerdo de París no prevé diferentes obligaciones para los países desarrollados y en desarrollo, el grupo LMDC propuso un sistema diferenciado para los países desarrollados y aquellos en desarrollo, lo que fue fuertemente objetado por la UE y el grupo Umbrella, prevaleciendo esta última posición (Rajamani, 2016).

De este modo, la diferenciación ha sido históricamente uno de los puntos donde los acuerdos fueron más difíciles de alcanzar. El principio de CBDR-RC y sus diferentes interpretaciones han marcado las preferencias de los Estados así como también el devenir de las negociaciones climáticas. Sin embargo, no son el único elemento que ha marcado el debate sobre como alcanzar un acuerdo más equitativo y justo. La inclusión en la Convención Marco de la adaptación en igualdad de condiciones con la mitigación, así como también de elementos como la transferencia de recursos y financiamiento de los países desarrollados a aquellos en vías de desarrollo constituyen el otro elemento clave de estos debates.

El lugar otorgado en la gobernanza climática a las cuestiones más allá de la mitigación ha sido objeto de fuerte debate entre los Estados, aun cuando en la Convención Marco se estipula su centralidad para el régimen. Históricamente, los países en desarrollo presionaron por otorgar un mayor espacio a las cuestiones relacionadas con la adaptación, la transferencia de capacidades y el financiamiento mientras que, por el contrario, algunos países desarrollados, particularmente aquellos reunidos en el grupo Umbrella, favorecieron un alcance más restringido de la negociación, intentando acotarla a la mitigación como principal problema de acción colectiva a ser resuelto (Bodansky, 2016). La argumentación de los países en desarrollo a favor de un acuerdo balanceado entre mitigación y adaptación obedece principalmente a dos razones. Por un lado, se plantea un argumento basado en la idea de justicia y las responsabilidades históricas: los países que más sufren las consecuencias del cambio climático son los que menos han contribuido a su generación (Ciplet et al. 2013). En este sentido, la inclusión de fuertes provisiones entorno a la adaptación y la transferencia de recursos y capacidades para afrontar el problema se puede apuntalar en el principio *polluter-pays* y una lógica de justicia compensatoria. En segundo lugar,

tanto sectores políticos como académicos argumentan de forma creciente que la adaptación también constituye un bien público global, en tanto las consecuencias negativas del cambio climático sobrepasan las fronteras de cada estado en forma de nuevas migraciones, cambios en la producción global de alimentos, y nuevos desafíos globales de salud. No obstante, el hecho de que no exista un consenso acerca de la relevancia global de la adaptación genera menos incentivos para la inclusión de este aspecto en los acuerdos internacionales en igualdad de condiciones con la mitigación (Hall & Persson, 2018).

Si bien la adaptación aparece de forma clara en la Convención Marco, su lugar en el régimen climático fue claramente menor al de la mitigación, en particular en las primeras etapas del mismo. Desde entonces, la cuestión ha ganado espacio, en particular desde el Plan de Acción de Bali de 2007 y las menciones en Copenhague y Cancún de la necesidad de financiamiento nuevo y adicional en la materia. De hecho, en los Acuerdos de Cancún se señalaba que *“la adaptación se debe tratar con la misma prioridad que la mitigación”* (Decisión 1/CP.16, párrafo 2(b)). La vuelta de la adaptación y la ayuda al centro del debate puede ser explicada a partir de dos factores. En primer lugar, el aumento en el número de desastres naturales operó como catalizador para que sectores de la sociedad civil global y países en desarrollo pudieran instalar una lectura de estos fenómenos como un problema de justicia climática, donde las consecuencias de las emisiones del mundo desarrollado las pagan los países en desarrollo. En este marco, la inclusión de los desastres sufridos ha sido una constante en discursos en la Asamblea General de las Naciones Unidas y en los Segmentos de Alto Nivel de las COPs (Ciplet et al. 2013). En segundo lugar, una mayor atención a la adaptación sería eventualmente central para que los países del Sur Global otorgaran concesiones en otros aspectos de la negociación, principalmente la diferenciación en torno a la mitigación. En este sentido, un mayor espacio a las cuestiones de ayuda y adaptación permitía que los países en desarrollo percibieran al régimen como más justo, lo que generaba incentivos positivos para que los países desarrollados aumentaran sus compromisos en la materia (Rübelke, 2011). En simultáneo, desde los países en desarrollo se percibía que era más posible obtener una victoria diplomática en los rubros de adaptación y financiamiento que en mantener una diferenciación rígida de las responsabilidades, lo que terminó por favorecer la dinámica de la negociación (Ciplet et al. 2013).

Si bien la relevancia de la adaptación parece encontrar cierto consenso, al menos entre los países en desarrollo, no todos los debates asociados a la misma generan el mismo nivel de coincidencia de preferencias. Durante el período estudiado, el Grupo Africano de Negociadores (AGN) junto con otros actores buscó incluir en la negociación un acuerdo global de adaptación que incluyera objetivos cuantificables. En el año 2013, el gobierno de Swazilandia (hoy Esuatini) presentó en nombre del AGN una propuesta para incluir en el acuerdo un Objetivo Global de Adaptación (*Global Goal for Adaptation, GGA*), basado en las obligaciones que la Convención prevé para los países desarrollados de asistir al mundo en desarrollo, y una metodología para cuantificar la cantidad de financiamiento necesario

para hacer frente a las necesidades globales ¹. Si bien esta propuesta recibió el apoyo de parte del mundo en desarrollo, principalmente de algunos países latinoamericanos, también fue recibida con escepticismo por otros, en tanto el temor a que un objetivo global cuantificable terminara por ser demasiado genérico y se diluyeran las responsabilidades en la materia (Hall & Persson, 2018). Asimismo, esto no resolvía y de hecho podía profundizar otro problema que surgía entre los países en desarrollo: la cuestión de cómo se distribuiría el financiamiento, que se anticipaba insuficiente, podía amenazar la unidad del Sur Global en esta y otras cuestiones (Ciplet et al. 2013). Por otro lado, los grandes países emergentes, esenciales para la creación de un régimen de mitigación eficiente y que por lo tanto tenían un mayor poder de negociación, no tenían como prioridad la adaptación, tal el caso de China (Khan & Roberts, 2013). Por su parte, un número importante de los países desarrollados, si bien dispuestos a incluir la adaptación en el acuerdo, no veía con buenos ojos la inclusión de objetivos cuantificables globales. Finalmente, el Acuerdo de París incluiría un objetivo cualitativo amplio consistente en “*aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático con miras a contribuir al desarrollo sostenible y lograr una respuesta de adaptación adecuada*”, para el cual se reconocía que la adaptación “*es un desafío mundial que incumbe a todos*” (Artículo 7.1 y 7.2).

Por su parte, el financiamiento a la acción climática en los países en desarrollo es uno de los temas donde las preferencias generales del Sur Global tendieron a converger, al menos en algunos aspectos centrales de la negociación. Más allá de la obligación para los países del Anexo II establecida en la Convención Marco, el período estudiado se encuentra claramente marcado por lo surgido del Acuerdo de Copenhague donde se incluye el compromiso por parte de los países desarrollados de movilizar 100 mil millones de dólares de forma anual para el año 2020 para las necesidades propias de los países en desarrollo (Decisión 2/CP.15). El reclamo de un aumento en la ambición de dicha meta ha sido una constante por parte del Sur Global durante las negociaciones climáticas desde entonces, no sólo en relación al monto sino también al alcance de las acciones financiadas. Este último punto ha referido específicamente a la necesidad de un mayor apoyo financiero, tecnológico y de capacidades a los proyectos de adaptación, los cuales ocuparon históricamente un segundo lugar frente a las acciones de mitigación: durante el período estudiado, el financiamiento climático anual provisto por los países desarrollados para acciones de mitigación ha sido entre tres y cuatro veces mayor que el destinado a adaptación, según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, 2020). En esta línea, el Acuerdo de París recoge este reclamo, indicando en el artículo 9 que “el suministro de un mayor nivel de recursos financieros se debería buscar en equilibrio entre la adaptación y la mitigación”.

La división de las responsabilidades en relación al financiamiento fue también un motivo de fuerte disputa. Durante la COP 20 de Lima, el reclamo por mayores compromisos en

¹Para más información, ver la presentación del Gobierno de Swazilandia en nombre del Grupo Africano (2013). Recuperado el 25 de enero de 2020 desde https://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_african_group_workstream_1_adaptation_20131008.pdf

términos de financiamiento atravesó casi por igual a todas las coaliciones del mundo en desarrollo, incluyendo a actores tan diversos como los Estados Insulares y países como Arabia Saudita. Sin embargo, el origen de ese financiamiento fue motivo de diferencias entre los Estados: un extenso grupo de países, entre los cuáles se encontraban China, Brasil, Sudáfrica, el grupo Like-Minded y el grupo africano, presentaron una fuerte oposición a la propuesta de países como Nueva Zelanda y Japón de la inclusión de la frase “*other parties in a position to do so*” en relación a quienes debían proveer la ayuda. Aquí se pueden también observar posiciones más matizadas de algunos países no integrantes del Anexo I: México no se opuso a la inclusión de dicha aclaración, interpretando la misma como una forma de “abrir las puertas” a países de sus propias características, y no como una atenuación de los principios de diferenciación. Esta posición claramente no era compartida por la mayor parte de los países del Sur Global y la aclaración fue finalmente retirada (Earth Negotiations Bulletin, 2014).

Otro de los reclamos históricos del Sur Global ha sido la inclusión de las pérdidas y daños que los países están sufriendo como consecuencia del cambio climático como un tema con entidad propia dentro de las negociaciones y no amparado bajo el paraguas de la adaptación. El argumento en este sentido señala que el financiamiento para la adaptación se enfoca en evitar o atemperar las consecuencias negativas del cambio climático, mientras que el tratamiento de los costos materiales realmente existentes del fenómeno tiene una naturaleza diferente y requiere, por lo tanto, un trato también específico.

Esta fue una posición propuesta y fuertemente defendida en un principio por los Estados insulares agrupados en AOSIS, en línea con su alta vulnerabilidad y exposición a los desastres y efectos negativos del cambio climático (Ourbak & Magnan, 2018; Vanhala & Hestbaek, 2016). Si bien el planteo de establecer sistemas de seguro y compensación aparece ya durante las negociaciones previas a la Convención, el tema tomó impulso a partir de 2007 y particularmente en 2008, cuando durante la COP 14 AOSIS presentó una fallida propuesta formal en la materia, que incluía elementos de aseguro, compensación y rehabilitación frente a los efectos negativos, tales como el aumento del nivel del mar, y frente a eventos climáticos extremos, al tiempo que asignaba la responsabilidad financiera principalmente a los países desarrollados. Este tipo de iniciativas se encontraron de forma sistemática con la negativa de la mayor parte de los países desarrollados, que intentaron evitar discusiones específicas sobre el tema. Esto era consecuencia principalmente de que el debate sobre pérdidas y daños implicaba abordar dos puntos sobre los cuáles este conjunto de países ejercía una particular resistencia: el reconocimiento de la responsabilidad legal por la generación del problema y la compensación económica resultante a quienes sufren las consecuencias, en línea con principios de justicia compensatoria tales como el de *polluter-pays* (Moore, 2012; Vanhala & Hestbaek, 2016). Una nueva propuesta presentada por AOSIS el año siguiente en las negociaciones previas de Bonn y en la COP 15 de Copenhague corrió con la misma suerte, producto de la oposición de Estados Unidos y la Unión Europea.

En los años siguientes el tema ganó tracción a partir del involucramiento de otros actores. Durante las negociaciones previas a la COP 16 de Cancún, una propuesta de AOSIS en la materia recibió el apoyo de otros países del Sur Global, incluyendo China, y finalmente pudo alcanzarse un acuerdo para la conformación de un grupo de trabajo durante los dos años siguientes en la materia. La adopción del tema como central por otros actores del Sur Global, especialmente el grupo LDCs, resultó vital para que el tema ganara impulso. En la COP 19 de Varsovia, finalmente, el G-77+China apoyó la propuesta de AOSIS y LDCs para que las pérdidas y daños se constituyeran como un pilar independiente dentro de las negociaciones. La adopción del tema por una coalición más amplia de actores, junto con un lenguaje menos confrontativo que evitaba la mención expresa del problema de la responsabilidad y la compensación focalizando en su lugar en la cooperación en la gestión de riesgos y en facilitar la movilización de recursos, permitieron que finalmente se lograra alcanzar un acuerdo para el Mecanismo Internacional sobre Daños y Pérdidas como espacio político principal donde abordar el problema (Vanhala & Hestbaek, 2016).² No obstante, esto no implicó el fin de los debates sobre este punto y en la previa a París los países del Grupo Umbrella propusieron nuevamente quitar las pérdidas y daños del documento final, lo que fue resistido exitosamente por un amplio conjunto de países del Sur Global. Finalmente, el Acuerdo de París incluye las pérdidas y daños en un artículo específico (art. 8) y por separado de la adaptación, en un lenguaje que sugiere acción y que no incluye referencias a la responsabilidad o compensaciones, aunque refuerza el lugar del Mecanismo Internacional de Varsovia como principal espacio de desarrollo de las políticas y lo fortalece.

3.1.3. Las preferencias estatales en materia climática

Las negociaciones multilaterales sobre cambio climático revisten una enorme complejidad que incluye un elevado número de temas dentro de cada COP. Aun así, la literatura empírica cuantitativa ha tendido a privilegiar los debates referidos a la ambición climática de los Estados entendida en términos de esfuerzos de mitigación. Si bien este es claramente uno de los ejes centrales de la negociación, no constituye el único en tanto existe una serie de elementos que, si bien relacionados, quedan fuera de dicha conceptualización. El argumento de esta tesis en relación al problema de la variable dependiente es que la literatura empírica ha tendido a obviar los debates relacionados con un conjunto de temas en discusión que refieren a cómo hacer un acuerdo más justo y equitativo, lo que ha sido uno de los puntos que mayores desencuentros ha generado entre los negociadores y que han marcado el devenir de las negociaciones climáticas. En consecuencia, esta tesis operará bajo el presupuesto que las políticas exteriores climáticas involucran las preferencias de los

²Más allá de la dificultad para incluir este tema de forma expresa en los acuerdos internacionales, es interesante señalar que las propuestas orientadas a la acción legal para obtener compensaciones por los daños sufridos por parte de las empresas y Estados generadores del problema siguen estando presentes en el debate político sobre el manejo de la cuestión (ver Wewerinke-Singh & Salili, 2020).

Estados en relación a dos dimensiones que estructuran la negociación.

La primera de ellas refiere al grado de legalización buscado para el Acuerdo en términos de los esfuerzos de mitigación de las emisiones de GEI. Esta dimensión se basa en gran parte de la literatura previa, que ha buscado estudiar cómo los Estados se posicionan al respecto. De acuerdo a lo establecido previamente, las posiciones que busquen altos grados de legalización en términos de mitigación son aquellas que buscan incluir en el Acuerdo objetivos específicos y claros que se encuentren en línea con las recomendaciones científicas, que intentan impregnar de obligatoriedad y que busquen aumentar la ambición de los compromisos asumidos en la materia.

La segunda dimensión refiere al grado de equidad buscado para el Acuerdo en términos de diferenciación de las responsabilidades y de la inclusión de elementos que beneficien a los Estados que menos han contribuido al problema, que son más vulnerables o que tienen menor disponibilidad de recursos materiales y técnicos para hacer frente a los desafíos que implica el cambio climático. Así, los Estados que busquen posiciones más ambiciosas dentro de esta dimensión son aquellos que remarcan la diferencia entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo, haciendo énfasis en las responsabilidades históricas, en los altos grados de vulnerabilidad o en el derecho al desarrollo sustentable, así como también impulsen una agenda que vaya más allá de la mitigación y que incluya cuestiones de adaptación, pérdidas y daños, financiamiento y transferencia de recursos desde los países centrales al Sur Global.

Al incluir dos dimensiones sobre los cuáles los Estados establecen sus preferencias, esta tesis afirma que se puede hacer un abordaje más completo de las posiciones de negociación, teniendo una representación menos sesgada de los intereses en juego. Llegado este punto, el próximo paso es establecer un marco teórico que permita entender cómo se conforman estas preferencias. El capítulo previo, abocado a una revisión crítica de la literatura previa, finalizaba con tres preguntas que el presente capítulo debía resolver. La segunda de ellas apuntaba a como establecer un marco teórico que permita ordenar las hipótesis específicas ya presentes en la literatura. A este punto, se suma además ahora la necesidad de que este marco dé cuenta de las preferencias de los Estados no sólo en términos de mitigación, tal como los trabajos estadísticos típicamente hicieron, sino también en relación a la equidad del acuerdo. La próxima sección abordará este problema.

3.2. El cambio climático como problema distributivo y la conformación de las preferencias

Uno de las principales limitaciones que presenta el enfoque de bienes públicos globales a la hora de abordar la conformación de las preferencias climáticas externas es la subestimación de los factores domésticos. Siguiendo la metáfora de Putnam (1988) del juego en dos

niveles, el enfoque tradicional desde el que se han abordado las negociaciones climáticas ha privilegiado la lógica interestatal por sobre las demandas y dinámicas internas de los Estados (Aklin & Mildenerger, 2020; Colgan et al. 2020). Esto no significa que la literatura previa haya obviado la existencia, y por cierto la relevancia, de los factores domésticos a la hora de analizar el devenir del régimen climático, pero el análisis de estos factores ha sido poco sistemático y limitado en general a la inclusión selectiva de predictores internos en las explicaciones. Frente a esto surge una nueva literatura que enfatiza la necesidad de profundizar sobre las bases domésticas de las políticas climáticas, señalando que “el motor clave de la política climática es la política doméstica” (Colgan et al. 2020, p.4), tal como de hecho gran parte de la literatura cualitativa también observa (Harrison & Sundstrom, 2010; Sprinz & Weiß, 2001).

En esta línea, un conjunto de autores ha señalado que el principal problema que implica el cambio climático es uno de corte distributivo, tanto entre los Estados como dentro de ellos (Aklin & Mildenerger, 2020; Colgan et al. 2020; Hale, 2020). El enfoque teórico propuesto parte del supuesto que el cambio climático es un fenómeno global y fuera del control individual de los Estados que genera cambios profundos sobre toda la vida social, económica y política del planeta. De forma análoga, las políticas de descarbonización presentes y futuras también tienen un enorme impacto sobre los actores económicos y políticos, sin que ninguno de ellos quede fuera de sus consecuencias. De este modo, el cambio climático y las políticas de respuesta frente al mismo están generando un proceso global de re-evaluación de los activos materiales que incluye la desvalorización y eventual destrucción de algunos de ellos (Colgan et al. 2020). Como consecuencia del cambio climático, aquellos que poseen territorios amenazados por la suba del nivel del mar se enfrentan a pérdidas incalculables o incluso la propia desaparición futura, tal como el caso de los pequeños Estados insulares. Si bien este es el caso más claro, no es el único: otro ejemplo claro son los efectos sobre los rendimientos de la producción agropecuaria y pesquera en todo el planeta, con las consecuencias sociales y políticas que los cambios en la producción de alimentos a escala global pueden generar. En contraposición, como consecuencia de las políticas de descarbonización las empresas y los países petroleros se enfrentan a un desafío mayúsculo que también pone en juego su propia existencia o, al menos, su viabilidad económica en el mediano y largo plazo. De hecho, todas las industrias intensivas en carbono enfrentan grandes desafíos presentes y futuros que pueden amenazar su continuidad en el tiempo.

De este modo, el cambio climático y las respuestas frente a este problema plantean un escenario con potenciales ganadores y perdedores dentro de los países y entre ellos. Estos cambios tienen por consecuencia una dinámica política doméstica donde diferentes sectores afectados por la política climática buscarán organizarse para influenciar el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas, incluyendo las preferencias estatales en las negociaciones multilaterales en el marco de la UNFCCC. Desde esta perspectiva, la explicación que se propone de la política climática internacional es una basada en una segunda imagen invertida (Gourevitch, 1978), un tipo de abordaje de la política exterior que tiene una larga

tradición en la disciplina e incluye diferentes perspectivas teóricas (ver Moravcsik, 1997; Taliaferro et al. 2009). Si bien esto no implica la negación de los condicionantes sistémicos producto del problema de generar bienes públicos en un contexto anárquico, el argumento apunta que estos tienen un bajo poder explicativo sobre las preferencias y, de hecho, no pueden explicar la heterogeneidad de las mismas entre los Estados.

A partir de este enfoque teórico, se afirma que las políticas públicas sobre cambio climático, incluida la política exterior, son producto de un proceso en el foro doméstico que involucra tres factores sucesivos: el impacto actual o esperado de la política climática sobre el valor de los recursos materiales; el nivel de organización de los sectores afectados para pujar por determinadas políticas que favorezcan sus intereses; y el grado de representación que cada uno de estos sectores alcanzan en las coaliciones de gobierno. El primer momento hace referencia a los incentivos que se generan a partir de la dotación de factores que cada sector y cada Estado posee. Países con presencia abundante de recursos vulnerables a los efectos del cambio climático, tendrán incentivos para tener preferencias ambiciosas en el ámbito internacional. Los sectores que poseen recursos que emiten GEI tendrán a presionar en el sentido opuesto y, dependiendo de cuán extendidos se encuentren dentro de los países, tendrán la oportunidad de afectar el proceso de toma de decisiones. El segundo se enfoca en actores sociales organizados, a menudo basados en la posesión de determinados factores materiales, tales como la industria de los combustibles fósiles, o que representan a sectores damnificados directa o indirectamente, como las organizaciones de la sociedad civil. El tercer momento se enfoca en el aparato estatal y quien ocupa el gobierno. En última instancia, las preferencias se materializan en el marco de una determinada coalición de gobierno, que representa a algunos sectores de la población y permite una mayor o menor llegada de los grupos de presión.

En este punto, cabe aclarar que si bien existe un impacto de cada momento sobre el siguiente, no se afirma que exista una correspondencia exacta entre ellos: la existencia de recursos afectados por el cambio climático no asegura la organización de los actores, del mismo modo que la presencia de actores organizados no significa que cambios en las coaliciones de gobierno no puedan significar una adecuación de las preferencias climáticas externas. Por el contrario, la sociedad civil puede organizarse o una coalición de gobierno de izquierda puede ser favorable a la protección ambiental aún ante la ausencia de grandes vulnerabilidades dentro de sus fronteras. En este sentido, la literatura empírica ha observado que los diferentes actores políticos impactan sobre las políticas públicas más allá de la distribución de los recursos y este modelo no niega esa posibilidad. Aún cuando la dotación inicial de recursos y los efectos del cambio climático sobre ellos sean relevantes, esto no anula la agencia de los actores domésticos o de los gobiernos en el proceso de conformación de la política exterior. Es esperable, no obstante, que el impacto marginal de cada paso sea inferior al anterior, particularmente frente a situaciones muy extremas en la distribución de los recursos, como los Estados insulares o los países productores de petróleo.

Llegado este punto es también pertinente señalar que cada uno de estos tres factores explicativos refieren a variables que la literatura empírica ha abordado en el pasado, tal como fue presentado en la Sección 2.3 del Capítulo anterior. De este modo, el impacto sobre los recursos materiales puede relacionarse con la literatura sobre costos potenciales de mitigación y vulnerabilidades; el nivel de organización refiere a la presencia en el foro doméstico de determinados actores relevantes, tales como las organizaciones de la sociedad civil; y el tipo de coaliciones de gobierno puede emparentarse con la literatura sobre ideología política y acción ambiental. A continuación se profundiza sobre cada una de las instancias que afectan a la conformación de las preferencias en política exterior climática, identificando las principales hipótesis específicas que se desprenden de cada uno de los pasos. Esto será el insumo principal para, en los próximos capítulos, proceder al testeo empírico del marco propuesto. Con el objeto de controlar también por las conclusiones que se derivan de los enfoques que entienden el cambio climático como un problema de construcción de bienes públicos, se incluye un cuarto conjunto de hipótesis sobre los condicionantes sistémicos. Esto se incluirá en el análisis a modo de control y con el objeto de testear implicancias empíricas que se derivan de la principal explicación alternativa.

3.2.1. La distribución de los recursos

El primer momento es producto de la distribución de los recursos dentro y entre los Estados. El cambio climático y la transición a una economía baja en carbono pone en entredicho al sistema económico global en su totalidad y genera cambios radicales en el valor de los recursos materiales. En este contexto, algunos sectores de la economía, como por ejemplo la industria petrolera, están directamente relacionados con la generación del problema y su enorme valor se ve amenazado por el potencial avance de políticas, tanto en el nivel local como internacional, que busquen mitigar el problema. En contraposición, otros sectores se enfrentan a la ecuación exactamente opuesta: quienes poseen bienes directamente amenazados por el cambio climático, tales como áreas propensas a sufrir desastres naturales o inundaciones, la transición a una economía baja en carbono promete revalorizar sus recursos, o al menos evitar la pérdida total de su valor. De este modo, los actores sociales pueden ser poseedores de activos que fuerzan al clima, “*climate-forcing assets*”, o de activos que son vulnerables al clima, “*climate-vulnerable assets*” (Colgan et al. 2020). Los activos que fuerzan al clima típicamente son aquellos recursos que generan de forma directa o indirecta GEI, principalmente los combustibles fósiles, pero también el ganado y el cambio de suelos para cultivos en gran escala. Por el contrario, los activos vulnerables al clima suelen ser las tierras potencialmente afectadas por la suba del nivel del mar y regiones potencialmente afectadas por desastres naturales o cambios profundos en los patrones de lluvias y temperatura.

Esta primera etapa en la conformación de las preferencias encuentra similitudes con la literatura previa que utiliza explicaciones basadas en el interés, de acuerdo al modelo

de Sprinz y Vaahoranta (1994), que afirma que aquellos que enfrenten costos potenciales de mitigación altos son proclives a oponerse a los acuerdos ambientales, mientras que aquellos que sean muy vulnerables a los efectos negativos de la contaminación adoptan la postura opuesta. En el caso del cambio climático, los altos costos de mitigación se derivan directamente de la posesión de activos que fuerzan el clima, generalmente representados por altos niveles de emisiones de GEI; la vulnerabilidad de un actor se deriva lógicamente de la posesión de activos vulnerables. En consecuencia, se puede asumir que aquellos países que presentan matrices económicas asociadas a altos niveles de emisiones y bajos niveles de recursos vulnerables buscan acuerdos más débiles. Por el contrario, Estados que se caractericen por bajos costos potenciales de mitigación y por la alta vulnerabilidad, son más proclives a acuerdos internacionales más ambiciosos y con mayor capacidad de implementación y sanción.

En términos de los debates sobre el grado de equidad del acuerdo, la literatura no ha explorado su relación con la dotación de los recursos de forma sistemática, aunque es posible identificar algunas expectativas teóricas previas. En principio, la vulnerabilidad debería incentivar a los Estados a negociar agendas más amplias que incluyan adaptación, pérdidas y daños, y financiamiento, así como también que reconozcan la situación diferenciada de aquellos que más sufren los efectos negativos del cambio climático. Esta correlación es sobre todo esperable en los países del Sur Global, a quienes más directamente puede favorecer la alusión de los principios de diferenciación o la ampliación de la agenda de temas en el Acuerdo final, dadas las provisiones de la Convención sobre la materia. En consecuencia, la hipótesis correspondiente en este caso establece adicionalmente que existe una diferencia entre los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo, ya que la literatura previa permite plantear expectativas más claras sobre estos actores que sobre la totalidad de los mismos.

La relación entre la intensidad de las emisiones de GEI y la posición sobre equidad parece ser menos clara. Algunos trabajos cualitativos señalan que países que enfrentan altos costos potenciales de mitigación han utilizado en ocasiones la diferenciación como forma de o bien limitar sus esfuerzos, o bien obstruir potenciales acuerdos, siendo que la cuestión de la diferenciación y la inclusión de una agenda amplia fue históricamente uno de los puntos más conflictivos de la negociación (Depledge, 2008). Sin embargo, también es posible encontrar evidencia que sugiere la relación opuesta: en líneas generales, los países con mayores niveles de emisiones han tendido a también evitar los debates sobre algunos de los puntos relacionados con la equidad, tales como pérdidas y daños, para evitar tener que correr con los costos materiales de dichas previsiones (Vanhala & Hestbaek, 2016). Tomando en consideración que la primera alternativa podría referir a una estrategia particular de algunos Estados y no a algo extendido, se toma la segunda relación para establecer la hipótesis de trabajo.

De este modo, se pueden plantear las primeras hipótesis específicas de la tesis. Cada

una de ellas estará identificada por un número y una letra: cada número identificará a una variable independiente, mientras que la letra identificará la dimensión de las preferencias que se busca explicar (L por Legalización y E por Equidad).

- H1-L: *A mayor nivel de activos que fuercen el clima, los Estados son menos proclives a adoptar posiciones ambiciosas en términos de legalización.*
- H1-E: *A mayor nivel de activos que fuercen el clima, los Estados son menos proclives a adoptar posiciones ambiciosas en términos de equidad.*
- H2-L: *A mayor nivel de vulnerabilidad climática, los Estados son más proclives a adoptar posiciones ambiciosas en términos de legalización.*
- H2-E: *A mayor nivel de vulnerabilidad climática, los Estados son más proclives a adoptar posiciones ambiciosas en términos de equidad. Este efecto es mayor entre los países del Sur Global.*

La distribución de los recursos, entendida como la posesión de activos que fuerzan el clima (es decir, que generan emisiones de GEI) o activos vulnerables a los efectos negativos del cambio climático, se encuentra además atravesada por otro factor clave: el nivel de desarrollo de los países. La disponibilidad de recursos materiales para implementar políticas o para correr con los costos que impondrá un acuerdo futuro es clave para determinar las preferencias en esta primera etapa. El argumento es sencillo: los países con mayor capacidad económica tienen mayores recursos para poner a disposición de la transformación energética y productiva que requiere la mitigación de las emisiones de GEI. De este modo, pueden moderar mediante diferentes mecanismos los efectos negativos que las políticas públicas tengan sobre sectores intensivos en carbono. Si bien la relación entre el nivel de ingreso de un Estado y la ambición de su política exterior climática en términos de mitigación ha sido poco estudiada, la evidencia existente sugiere una relación positiva entre ambos factores (Bernauer et al. 2010; Spilker, 2013). La literatura sugiere también que esta relación positiva se da de igual modo a nivel de la opinión pública, en lo que es denominada la tesis posmaterialista (Brulle et al. 2012; Kahn & Kotchen, 2011; Kvaloy et al. 2012). Así, se incorpora entonces una hipótesis que afirma la relación positiva entre el nivel de desarrollo y la ambición en términos de legalización.

Por otro lado, se observa que los países con menores niveles de ingreso han tendido a impulsar con mayor vehemencia la diferenciación de las responsabilidades entre los países, así como también una agenda que vaya más allá de la mitigación y comprenda los problemas particulares que estos enfrentan, especialmente en términos de adaptación, daños y pérdidas, financiamiento y ayuda al desarrollo limpio. Cabe señalar en este punto que además estos países poseen, en general, altos niveles de vulnerabilidad, lo que los pone en una situación extremadamente delicada: efectos negativos extendidos en todos los sectores

de su economía y poca capacidad adaptativa. Estas situaciones han sido especialmente estudiadas en los casos de los pequeños estados insulares (Betzold et al. 2012; de Águeda Corneloup & Mol, 2014; Ourbak & Magnan, 2018) y de los países africanos (Chin-Yee, 2016; Roger & Belliethathan, 2016), que constituyen los más paradigmáticos dentro de esta lógica.

Siguiendo entonces estos razonamientos, es posible proponer dos últimas hipótesis acerca de la distribución de los recursos:

- H3-L: *A mayor nivel de desarrollo, los Estados son más proclives a adoptar posiciones ambiciosas sobre legalización.*
- H3-E: *A mayor nivel de desarrollo, los Estados son menos proclives a adoptar posiciones ambiciosas en términos de equidad.*

3.2.2. La distribución de los intereses

El cambio climático genera claros ganadores y perdedores. Las políticas orientadas a enfrentar el problema, también. De este modo, la re-evaluación de los activos afecta directamente los intereses de diversos sectores y como estos adecúan sus expectativas sobre los efectos del cambio climático y de las políticas de mitigación. La distribución de los intereses entre los diferentes actores sociales lleva a la organización de los mismos para poder influir sobre el proceso de toma de decisiones.

El estudio de los efectos de factores internacionales sobre los intereses de grupos domésticos ha ocupado un espacio de relevancia en la literatura de las relaciones internacionales, especialmente en lo referente a las políticas comerciales (Milner & Tingley, 2015; Milner & Tingley, 2011). Esta literatura encuentra que un aspecto clave es el grado de concentración de los efectos. Mientras las consecuencias de una acción exterior sean difusas, es menos probable que los sectores afectados (ya sea positiva o negativamente) se organicen. Por el contrario, a medida que la distribución de los impactos se torna más desigual y se concentra en un sector en particular, este último encuentra mayores incentivos para movilizarse y presionar sobre las políticas públicas. En el caso particular del cambio climático, los beneficios generales de una acción exitosa, es decir un medio ambiente sano, serían en principio difusos, a menos para aquellos actores puntuales que no enfrenten una alta vulnerabilidad. Por el contrario, los costos son en general muy concentrados: el caso más claro de esto son las industrias relacionadas con la producción de combustibles fósiles y, en menor medida, la producción industrial y agropecuaria, que podrían ver afectada la viabilidad de sus negocios y con ella su supervivencia. Lo mismo sucede para los sectores que poseen recursos muy vulnerables frente al cambio climático.

En este marco, los sectores productivos cuya área productiva depende de una matriz

intensiva en carbono tienen fuertes incentivos para organizarse y presionar sobre los gobiernos de turno para obtener concesiones, disminuir la ambición de la política climática o, al menos, retrasar su implementación (Grasso, 2019; Martus, 2019; Nasiritousi, 2017; van den Hove et al. 2002). Entre ellos, la industria basada en la explotación de combustibles fósiles es probablemente la más afectada por esta situación, en tanto sus posibilidades de reconversión son limitadas y costosas. Asimismo, la literatura previa ha observado que el fuerte grado de amenaza que las políticas de descarbonización plantean, sumado a los recursos económicos a su disposición, han permitido que estos sectores puedan influir de forma exitosa en las decisiones de política pública, incluso bajo diferentes formas de gobierno y tanto a la izquierda como a la derecha del espectro ideológico (Grasso, 2019; Mildemberger, 2020).

Sorpresivamente, los trabajos cuantitativos sobre las políticas climáticas externas han otorgado un lugar de relativa menor importancia a la presencia de industrias relacionadas con los combustibles fósiles. La inclusión de estos controles no ha sido muy extendida, aunque sí hay ejemplos de tests del impacto de este factor sobre la performance ambiental doméstica, aunque con resultados poco robustos ya que algunos trabajos verifican la relación negativa entre industrias fósiles y un medio ambiente más sano, mientras que otros no encuentran relación significativa (Baettig & Bernauer, 2009; Lachapelle & Paterson, 2013; Povitkina, 2018; Spilker, 2013). Cabe señalar que si bien el sector de los combustibles fósiles no es el único afectado por las políticas públicas orientadas a combatir el cambio climático, en tanto otros sectores como la minería o la producción agropecuaria también ven afectadas sus actividades, es el que más amenazado se encuentra por esta situación y el que enfrenta una reconversión más costosa que puede hacerlo incluso desaparecer.

La relación entre la presencia de sectores intensivos en carbono y los principios de equidad es menos clara, dada la falta de literatura teórica y empírica específica. Algunos trabajos cualitativos han marcado que países con fuerte presencia de sectores petroleros han buscado incorporar los costos de reconversión de sus industrias dentro de los debates sobre adaptación o pérdidas y daños, lo que podría sugerir una relación positiva entre la presencia de estos sectores en un país y la ambición en términos de equidad (Vanhala & Hestbaek, 2016, p.166). Tal como fue mencionado con anterioridad, también este factor fue utilizado de forma deliberada para intentar no avanzar sobre otras cuestiones o al menos para ganar margen de acción por parte de países con gran peso de este tipo de ingresos (Depledge, 2008). Así, se afirma tentativamente que también existe una relación positiva entre la presencia de estos intereses y la posición sobre Equidad.

En consecuencia:

- H4-L: *A mayor relevancia de sectores intensivos en carbono en sus economías domésticas, los Estados son menos proclives a adoptar posiciones ambiciosas en términos de legalización.*

- H4-E: *A mayor relevancia de sectores intensivos en carbono en sus economías domésticas, los Estados son más proclives a adoptar posiciones ambiciosas en términos de diferenciación.*

Por el contrario, los sectores organizados alrededor de activos amenazados por los efectos negativos del cambio climático, suelen tener su expresión a través de organizaciones de la sociedad civil, que permiten articular demandas de las comunidades locales y generar las bases para influir tanto sobre la opinión pública como sobre los tomadores de decisión (Iati, 2008; Nulman, 2016). En este sentido, una mayor fortaleza de la sociedad civil permite que las comunidades locales más amenazadas y perjudicadas por los efectos negativos del cambio climático ejerzan influencia sobre la agenda pública, favoreciendo miradas que amplíen la ambición tanto en términos de legalización de los acuerdos como de equidad.

Es clave resaltar la existencia de una literatura extensa que utiliza a la sociedad civil como variable central para entender el nivel de presión social que un gobierno recibe en relación a sus políticas ambientales (Böhmelt, 2013b; Nulman, 2016; Pacheco-Vega & Murdie, 2020). El efecto positivo de la sociedad civil sobre la ambición en términos de mitigación pareciera tener apoyo en parte de la literatura empírica previa que encuentra que los países con sociedades civiles fuertes lidian con menores niveles de contaminación ambiental (Binder & Neumayer, 2005; Jorgenson, 2009), así como también presentan mayor propensión a ratificar acuerdos ambientales (Fredriksson & Ujhelyi, 2006; Roberts et al. 2004). En cuanto a la posición sobre Equidad, la evidencia previa también sugiere una relación positiva. Históricamente los movimientos ecologistas se han alineado con una perspectiva de justicia climática (Doherty, 2005; Eckersley, 2007), lo que implicaría un apoyo tanto a los principios de diferenciación como a la inclusión en el debate de las situaciones especiales que enfrentan los diferentes Estados y también las agendas relacionadas con la adaptación y el desarrollo. Asimismo, la participación directa de organizaciones de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones de países de bajos ingresos facilitó que estos países incorporaran en sus preferencias climáticas la necesidad de incluir en el Acuerdo provisiones especiales para cuestiones como adaptación, daños y pérdidas y financiamiento (Vanhala & Hestbaek, 2016). Cabe mencionar, no obstante, la existencia también de críticas desde estos sectores por la reducción del debate a los principios presentes en la Convención, principalmente CBDR-RC y equidad, en lugar de hacer un abordaje amplio que tome en consideración las causas profundas del fenómeno y todas sus consecuencias sociales (Bedall & Görg, 2014). Aún así, una vez controlados otros factores, las expectativas apuntarán a posiciones más favorables a la diferenciación y el debate de una agenda más allá de la mitigación cuando existe una sociedad civil fuerte que participe del proceso.

- H5-L: *A mayor nivel de organización en la sociedad civil, los Estados son más proclives a adoptar posiciones más ambiciosas en términos de legalización.*
- H5-E: *A mayor nivel de organización en la sociedad civil, los Estados son más pro-*

clives a adoptar posiciones más ambiciosas en términos de equidad.

El estudio del efecto de las organizaciones de la sociedad civil sobre las políticas ambientales también se ha encontrado relacionado con el análisis de la democracia como factor explicativo (Bernauer et al. 2013). Tal como fue sintetizado en el capítulo anterior, el estudio de la democracia y su relación con las políticas ambientales ha tenido un largo desarrollo, aunque con resultados mixtos. Gran parte de la literatura ha resaltado que las democracias son más eficientes y proclives a proveer mejores servicios públicos, entre los cuales se encuentra el medio ambiente, que los regímenes autoritarios (Lake & Baum, 2001). En línea con este punto, muchos trabajos encuentran que las democracias suelen estar asociadas a mejores resultados en términos ambientales, tanto en términos de las políticas domésticas como del accionar en foro externo (ver Bernauer & Koubi, 2009; Dolšák, 2009; Kim et al. 2019; Lachapelle & Paterson, 2013; Li & Reuveny, 2006; Mak Arvin & Lew, 2011; Neumayer, 2002a). No obstante, otros trabajos sugieren que el efecto positivo de la democracia depende de otros factores o que incluso podrían tener efectos negativos sobre la calidad ambiental (ver Baettig & Bernauer, 2009; Bernauer & Kuhn, 2010; Li & Reuveny, 2006; Pellegrini & Gerlagh, 2006; Povitkina, 2018; Spilker, 2013).

Además de la evidencia empírica mixta, la hipótesis democrática presenta un problema adicional: el tipo de régimen no aparece de antemano como un elemento central en el planteo teórico del presente trabajo en tanto se encuentra focalizado en los efectos distributivos del cambio climático y las políticas para enfrentarlo. Aún así, se incluirá el nivel de democracia a modo de control en el testeo empírico debido a razones teóricas y metodológicas. En la cuanto a las primeras, se observa que los regímenes democráticos podrían permitir que las demandas organizadas de sectores vulnerables al cambio climático, en general con menor cantidad de recursos materiales que las industrias intensivas en carbono, puedan tener una mayor influencia sobre las políticas públicas. En segundo lugar, los trabajos previos en la misma línea han profundizado sobre este factor, lo que sugiere su inclusión al menos como control para evitar un potencial sesgo de variable omitida. Resulta entonces interesante observar si dicha hipótesis logra pasar la verificación aquí propuesta o si por el contrario pierde su significatividad.

Por su parte, los trabajos previos sobre Democracia y la posición sobre los principios de Equidad han sido escasos. Bailer y Weiler (2015) encuentran que las democracias han tenido posiciones más cooperativas en términos de financiamiento climático, lo que puede sugerir una relación positiva también con el apoyo a principios de Diferenciación y la profundización de una agenda amplia de negociación. Asimismo, el hecho de que el clivaje sobre Equidad esté directamente ligado con problemas justicia, permitiría afirmar que las democracias deberían ser más permeables a adoptar posiciones que contemplen situaciones marcadas por la vulnerabilidad y reconozcan que los problemas de adaptación y desarrollo son también parte central de la cuestión climática. En esta línea, si el resto de los factores explicativos se mantienen constantes, sería entonces esperable que las democracias sean

más favorables a la inclusión de principios de diferenciación y al debate sobre una agenda amplia que contemple visiones afines a un desarrollo sostenible, más allá de la mitigación de las emisiones.

A partir entonces de esto, se plantean las siguientes hipótesis:

- H6-L: *A mayor nivel de democracia, los Estados son más proclives a adoptar posiciones más ambiciosas en términos de legalización.*
- H6-E: *A mayor nivel de democracia, los Estados son más proclives a adoptar posiciones más ambiciosas en términos de equidad.*

3.2.3. Las coaliciones de gobierno

Luego de estudiar la distribución de los recursos y la conformación de grupos de interés, el tercer paso es evaluar el efecto que los diferentes tipos de coaliciones de gobierno tienen sobre la política climática. Este es, de acuerdo al modelo teórico, el paso en que se toman las decisiones finales sobre la política pública, a partir de la evaluación de las distribuciones de recursos e intereses, pero sin por eso estar determinadas por aquellas. En este sentido, la coalición de actores que constituyen el gobierno del país son claves para privilegiar algunos recursos e intereses por sobre otros.

Este proceso se desarrolla en el contexto de un fenómeno global en el que tanto los efectos del cambio climático como las respuestas políticas al mismo amenazan profundamente activos de importancia central para los actores, al punto de estar en juego su propia supervivencia. En este sentido, Colgan et al. (2020) afirman que el cambio climático representa un subtipo específico de problema distributivo que denominan “*existential politics*”. En un marco donde además se observa un crecimiento sostenido de los daños asociados al cambio climático y un progresivo desarrollo de políticas públicas domésticas y acuerdos internacionales en la materia, el resultado es un aumento también del nivel de confrontación política entre los diferentes actores. En este tercer paso se torna entonces relevante el modo en que los ganadores y perdedores del cambio climático participan del proceso de toma de decisiones.

En consecuencia, la composición de la coalición de gobierno se torna central en tanto a qué sectores da un mayor espacio en el proceso de toma de decisiones o a quienes representa: los líderes deben responder frente al conjunto de actores que le permitió alcanzar y mantener el poder para poder seguir ejerciéndolo (De Mesquita et al. 2003). A partir de ello, se tomará como punto de partida la existencia de dos tipos ideales de coaliciones de gobierno, cuyos integrantes se definen principalmente a partir de las consecuencias distributivas de la internacionalización, un proceso que incluye “apertura a los mercados, capitales, inversiones y tecnología internacionales, pero también a una variedad de regíme-

nes de seguridad, instituciones y valores”, y que tiene por resultado la reducción global de los aspectos puramente domésticos de la política (Solingen, 2001, 2003; Solingen & Gourevitch, 2017). Frente a esto, las coaliciones de corte internacionalista, ubicadas a la derecha en el eje de los valores económicos, buscarán disminuir las barreras arancelarias y aumentar el comercio, atraer inversión extranjera y reducir el peso del gasto público. Estas coaliciones constituyen esencialmente gobiernos con visiones favorables al mercado. Por el contrario, las coaliciones de actores que observan una amenaza en los procesos de internacionalización buscarán proteger a los sectores vulnerables de sus economías, se focalizarán en el mercado interno y serán proclives a un mayor gasto público e intervención estatal en la economía. Este tipo de gobiernos se ubica a la izquierda del espectro ideológico, considerando sus valores económicos.

La literatura previa ha observado que, en líneas generales, los gobiernos, coaliciones y partidos políticos de izquierda han sido más permeables a los intereses de los sectores ambientalistas y favorables a la protección del medio ambiente (Carter, 2013; Carter et al. 2017; Farstad, 2017; Tobin, 2017). Si bien no existen trabajos empíricos específicos sobre la cuestión, es esperable también que los gobiernos de izquierda den también un mayor apoyo a los principios de equidad en las negociaciones. Siguiendo el marco teórico propuesto, ambas afirmaciones pueden derivarse de dos factores centrales. En primer lugar, los partidos políticos y los votantes de derecha son menos proclives a la regulación estatal sobre la actividad económica, dentro de la cual se incluyen las normativas ambientales y aquellas que refieren a mecanismos de compensación y equidad (Farstad, 2017; Mccright & Dunlap, 2011). La respuesta política al cambio climático implicaría una profunda reconversión de las matrices productivas de los países, a menudo imponiendo mayores costos a los sectores contaminantes y otorgando beneficios al desarrollo de tecnologías limpias. En segundo lugar, los movimientos y partidos ambientalistas han construido históricamente lazos con sectores políticos de izquierda, como consecuencia de la existencia de valores compartidos, aun cuando existen fuertes diferencias también al interior. En este sentido, las corrientes verdes o eco-céntricas han adoptado desde sus comienzos principios como el de justicia ecológica y social como pilares para su accionar político, en cercanía con algunas de las ideas centrales de la izquierda (Doherty, 2005; Eckersley, 2007).

No obstante, aquí se observa que prácticamente la totalidad de los trabajos cuantitativos han lidiado solamente con los casos de países desarrollados, sin profundizar de forma sistemática sobre los efectos de las diferentes orientaciones de las coaliciones de gobierno en el Sur Global. En esta tesis, profundizo sobre la posibilidad de que en las negociaciones climáticas la orientación ideológica de las coaliciones de gobierno tenga efecto diferenciado dependiendo de si son países del Norte o del Sur Global. En este sentido, afirmo que los gobiernos de derecha o internacionalistas en el Sur Global tienen incentivos para mostrarse más cooperativos y eventualmente ambiciosos en términos de legalización que los gobiernos de izquierda. A su vez, se sostiene también que estos últimos tienden a plantear posiciones fuertes de diferenciación, marcando una diferencia con sus pares del Norte, cuyas preferen-

cias son más matizadas. Ambas posturas son producto de los intereses que estas coaliciones representan y las presiones domésticas e internacionales a las que se encuentran sujetas.

En este punto, es necesario resaltar que la correlación en la opinión pública entre ideología de izquierda y actitudes favorables hacia el medio ambiente no se ha observado de forma clara en el Sur Global y, de hecho, existe evidencia de que puede tener el signo contrario (Lewis et al. 2019; Yamin Vázquez, 2020). Esto se encuentra también en línea con las expectativas teóricas de la tesis post-materialista, de la cual se deriva que la existencia de demandas de políticas más allá de la seguridad física y económica, como puede ser una preocupación por el medio ambiente, aumenta junto con el ingreso (Inglehart, 1995). De este modo, es razonable esperar que aquellas coaliciones de gobierno que encuentran sus bases de apoyo en los sectores de menos ingresos, así como también en los menos competitivos en un mundo que avanza hacia la descarbonización, privilegien una preocupación de corte económico por sobre una ambiental. En líneas generales, estos sectores han estado representados por coaliciones ubicados a la izquierda del espectro ideológico. La idea de una disyuntiva entre un medio ambiente sano y el desarrollo económico y social ha tenido además una fuerte presencia histórica en el Sur Global, a menudo estando en el centro de posiciones reticentes a la protección del medio ambiente (Joshi, 2015; Najam, 2005a, 2005b; Williams, 2005). En la literatura empírica, la evidencia a favor de una correlación positiva entre desarrollo y contaminación, al menos en las instancias iniciales, también favoreció la persistencia de estas ideas, especialmente en las coaliciones políticas que cuentan con sus bases de apoyo en los sectores de menores ingresos de la población.³

Por su parte, las coaliciones pro-mercado en el Sur Global se encuentran sujetas a incentivos internacionales que pueden llevarlas a tener actitudes más favorables a la adopción de compromisos con alto grado de legalización y a dejar de lado preferencias en términos de equidad, acercándose a la posición de los países dominantes del Norte Global. El contexto internacional está caracterizado por un orden liberal que se encuentra basado en la globalización económica, pero también en valores políticos como la seguridad colectiva, la expansión de las democracias y, fundamentalmente, el multilateralismo (Ikenberry, 2011, 2018). Así, la participación en el orden global refuerza la buena reputación del actor, volviéndolo más transparente, más predecible, y le permite obtener la “bendición de la comunidad internacional” (Solingen, 1994, p.139). De este modo, sostener posturas cooperativas con el Norte en relación a los regímenes internacionales muestra una voluntad de ser un “jugador responsable” en la arena internacional, en una política de búsqueda de estatus, entendiendo por este el conjunto de creencias colectivas acerca del posicionamiento de un Estado, su pertenencia a un determinado club y el posicionamiento relativo dentro de dicho club (ver Larson et al. 2014).

³La Curva Ambiental de Kuznets postula que la relación entre desarrollo y contaminación ambiental tiene una forma de U invertida, aumentando en las etapas tempranas y disminuyendo a medida que los países logran niveles altos de desarrollo. Ver la sección 2.3.1.

El período estudiado presenta además dos características que refuerzan este tipo de comportamientos. En primer lugar, los valores ambientales y la cuestión climática en particular se habían ya incorporado de forma definitiva dentro de las instituciones primarias del orden internacional existente (Falkner & Buzan, 2017). Este punto refuerza la necesidad de los Estados que plantean una política de prestigio desde el Sur Global de acercarse a este conjunto de valores y mostrarse activos dentro de las negociaciones. En segundo lugar, el período comprendido entre 2010 y 2015 se caracteriza no solo por el liderazgo de la Unión Europea, como desde los comienzos mismos del régimen (Oberthür & Groen, 2017; Parker et al. 2017; Schreurs & Tiberghien, 2007), sino también por la vuelta de Estados Unidos a un rol central a partir de la llegada de Barack Obama a la presidencia (Parker & Karlsson, 2018). Siguiendo esta lógica de una política de prestigio, es esperable que los países en desarrollo con gobiernos de derecha o pro-mercado busquen acercarse a las posiciones climáticas pretendidas por los principales actores del Norte Global. En consecuencia, la situación particular a la que se enfrentaron los gobiernos de derecha del Sur Global en el período comprendido entre 2010 y 2015 podría llevarlos a mostrar una mayor ambición en términos de legalización climática, así como también a reducir de forma marcada el apoyo a los principios de equidad defendidos históricamente por el Sur Global, dada la reticencia de la mayor parte de los países desarrollados.

En contraposición, las coaliciones de izquierda están sujetas a los incentivos internacionales opuestos. Partiendo de una posición defensiva frente al proceso de internacionalización, estos sectores presentan un fuerte cuestionamiento al orden internacional e intentar modificar las reglas de juego de la política internacional que perpetúan un *statu quo* percibido como injusto. Cabe resaltar que el discurso sobre inequidad y justicia posee además un largo recorrido histórico entre los países del Sur Global (Braveboy-Wagner, 2009; Krasner, 1989). En consecuencia, estas coaliciones tienen muy fuertes incentivos para elevar su ambición en términos de equidad, pero no necesariamente para hacerlo en términos de legalización del régimen.

Llegado este punto, se plantean las siguientes hipótesis de trabajo:

- H7-L: *Los Estados del Sur Global con gobiernos formados por coaliciones de izquierda son menos proclives a adoptar posiciones ambiciosas en términos de legalización, mientras que los Estados del Norte Global con gobiernos formados por coaliciones de izquierda son más proclives a adoptar posiciones ambiciosas en términos de legalización.*

- H7-E: *Los Estados con gobiernos formados por coaliciones de izquierda son más proclives a adoptar posiciones ambiciosas en términos de equidad. Este efecto es mayor entre los países del Sur Global.*

3.2.4. La explicación alternativa: los condicionantes sistémicos

El cuarto y último factor hace referencia a los condicionantes sistémicos que condicionan el accionar de los Estados. Si bien el trabajo parte de una explicación basada en las consecuencias distributivas del cambio climático y las políticas para hacerle frente, se incluye también este cuarto elemento para poder testear las hipótesis que se derivan de la conceptualización de la negociación climática como un problema de acción colectiva. Si la teoría de los bienes públicos globales es correcta para entender las negociaciones climáticas, estas hipótesis deberían poder explicar el comportamiento estatal en los modelos, al menos de forma parcial. Así se incluyen dos variables explicativas que se derivan de esta literatura: por un lado, el poder en la negociación y la capacidad de extraer concesiones; por el otro, la lógica de un comportamiento recíproco que debería observarse en los actores.

El poder de los Estados ha sido estudiado por la literatura previa como un factor clave para entender el desarrollo de las negociaciones. Desde una lógica de construcción de bienes públicos globales, los Estados se enfrentan a fuertes incentivos para no cooperar o, al menos, para obtener beneficios relativos frente a los otros Estados. En este escenario, aquellos que presentan mayores niveles de emisiones de GEI son los actores esenciales para alcanzar acuerdos y, por lo tanto, presentan un mayor poder dentro de la negociación. Siguiendo la producción empírica en la materia, existe evidencia que sugiere que los actores poderosos tienden a extraer concesiones de los más débiles y a ser reticentes a altos niveles de ambición en los acuerdos (Bailer & Weiler, 2015; Bernauer et al. 2010; Karlas, 2017; McKibben, 2015). Este factor es entonces incluido en los modelos analíticos, previendo que aquellos países con mayores cuotas de poder dentro de la negociación deberían plantear posiciones menos ambiciosas en términos de legalización, para obtener mayores ventajas en el proceso negociador.

En cuanto el posicionamiento sobre el nivel de equidad, los países poderosos del Sur Global deberían tener posiciones que busquen un acuerdo diferenciado y que contemple una agenda amplia. De este modo, obtendrían una ventaja comparativa en relación a los Estados desarrollados que, aún si tuvieran capacidades materiales similares, no se verían beneficiados por estas previsiones. Por su parte, los países con mayor poder entre los desarrollados deberían extremar la posición contraria: siendo actores de peso y necesarios para la solución, podrían adoptar posiciones duras de negociación dada su alta capacidad de chantaje. Cabe mencionar que esta variable se encuentra alineada con la visión del cambio climático como un problema de acción colectiva, en tanto la hipótesis asume que los Estados se enfrentan a fuertes incentivos para actuar de forma no cooperativa y extraer concesiones, al tiempo que deja de lado las presiones domésticas que reciben los gobiernos.

- H8-L: *A mayor poder en las negociaciones, los Estados son menos proclives a adoptar posiciones ambiciosas en términos de legalización.*

- H8-E: *A mayor poder en las negociaciones, los Estados del Sur Global son más proclives a adoptar posiciones ambiciosas en términos de equidad, mientras que los países del Norte Global son menos proclives a adoptar posiciones ambiciosas en términos de equidad.*

Otra de las principales hipótesis que se derivan del cambio climático como problema de acción colectiva es la reciprocidad del comportamiento. A medida que los países más poderosos adoptan posiciones más ambiciosas, los Estados con menores niveles de capacidades deberían seguirlos. Del mismo modo, frente a la defección o reticencia de los Estados con mayores niveles de emisiones de GEI, los más débiles deberían bajar su nivel de ambición. En este sentido, la literatura empírica ha encontrado también evidencia positiva de que el comportamiento de los otros Estados es un factor relevante a la hora de explicar la adopción de legislación climática doméstica (Fankhauser et al. 2016) y la ratificación de acuerdos ambientales (Bernauer et al. 2010).

Por otro lado, la literatura también ha observado que la inclusión de cuestiones sobre equidad, incluyendo tanto diferenciación como la inclusión de una agenda amplia, en la negociación ha funcionado como una moneda de cambio por parte de los países desarrollados para poder llevar al mundo en desarrollo a aceptar puntos relacionados sobre el grado de legalización del régimen. En este sentido, el hecho de que los Estados desarrollados cedieran en puntos relacionados con la equidad ha permitido que el Sur Global observara al régimen como más justo, al tiempo que estos últimos consideraban que era más fácil obtener victorias sobre esta cuestión que en aspectos relacionados con la mitigación y los objetivos generales del acuerdo (Ciplet et al. 2013; Rübhelke, 2011). De este modo, un mayor nivel de ambición sobre el aspecto de la legalización del régimen debería llevar también a posiciones que incluyan más fuertemente elementos de equidad: ya sean los países del Sur reclamando que se incluyan sus puntos de vista para acordar en los otros aspectos, o los del Norte ofreciendo la contemplación de estos puntos para avanzar sobre su propia agenda.

- H9-L: *A mayor nivel de ambición en legalización de los principales países en la negociación, los Estados son más proclives adoptar posiciones más ambiciosas en términos de legalización.*
- H9-E: *A mayor nivel de ambición en legalización de los principales países en la negociación, los Estados son más proclives a adoptar posiciones ambiciosas en términos de equidad.*

3.3. Diseño metodológico de la tesis

En la primera sección de este capítulo se definieron las dos dimensiones de la variable dependiente de la tesis: las preferencias sobre los grados de legalización y de equidad pretendidos para el régimen climático. A su vez, en la segunda sección se planteó la explicación propuesta en términos teóricos y se establecieron las hipótesis de trabajo. Estas fueron ordenadas a partir de las tres etapas de la explicación teórica (la distribución de los factores, los grupos de interés y los gobiernos), al tiempo que se incluyó un cuarto elemento de control relacionado con las teorías de la construcción de bienes públicos globales (los condicionantes sistémicos).

Una vez identificadas las hipótesis y sus respectivos mecanismos causales es necesario pasar al diseño de investigación para el testeo empírico general. Para ello, el primer paso será identificar las preferencias estatales en el marco de la negociación climática, el resultado de interés que esta tesis busca explicar. Esto se hará a partir del análisis de los discursos dados por los representantes de los Estados en los espacios políticos de las COPs. Con este fin, confeccioné una base de datos consistente en un Corpus de discursos que abarca el período objeto de estudio. Este Corpus está compuesto por casi mil discursos que fueron sistematizados y procesados para el análisis y posterior operacionalización de las preferencias estatales. Para esto último se utilizaron técnicas de análisis de contenido del tipo “*bag-of-words*”, consistente en una aproximación estadística a la frecuencia de los términos utilizados por cada Estado en las COPs estudiadas. El proceso mediante el cual se recolectó la información, se procesaron los discursos y se realizó el análisis descriptivo de esta base, incluyendo la operacionalización de las variables dependientes, será detallado en el Capítulo 4.

Luego de operacionalizar las preferencias climáticas de los Estados, la tesis buscará testear las hipótesis planteadas. Para ello, se plantearán dos Capítulos analíticos. El primero de ellos presentará el análisis estadístico en el cual se testearon, en general, las hipótesis planteadas. Para ello, se realizaron análisis de regresión en dos secciones diferentes, una referente a cada dimensión de las preferencias climáticas externas. Dada la necesidad de modelar efectos heterogéneos entre diferentes grupos de Estados, tal como se deriva de las hipótesis establecidas en este capítulo, se utilizó análisis de regresión con efectos mixtos (Gelman & Hill, 2006). Las características generales de estos modelos, su especificación para cada caso y la operacionalización de las variables independientes serán incluidas en el Capítulo 5 de esta tesis. Allí se presentará también el análisis de los resultados obtenidos, que incluye la estimación de los diferentes modelos así como también sus predicciones y la evaluación de la magnitud de los efectos esperados.

Por su parte, el Capítulo 6 profundiza sobre las tres etapas planteadas en este marco teórico, poniendo la lupa sobre cómo operan tres variables independientes clave: el grado de vulnerabilidad climática, el nivel de presencia de las organizaciones de la sociedad civil,

y el tipo de coalición de gobierno. En este capítulo se utiliza, principalmente, un abordaje cualitativo en donde se hacen estudios de caso en base a rastreo de procesos combinando el análisis de documentos con fuentes secundarias. Este capítulo hace dos aportes clave. En primer lugar, avanza en la profundización sobre diferentes casos en distintas regiones del Sur Global, permitiendo un acercamiento a diferentes realidades y variaciones dentro de este diverso grupo de Estados. En segundo, la mirada cualitativa permite poner el foco sobre los mecanismos causales que operan en estos tres factores explicativos, completando el testeo empírico de la explicación propuesta.

Capítulo 4

Identificando las preferencias

¿Cuáles son las preferencias de los los Estados dentro de la negociación climática en relación a los grados de legalización y equidad que deben tener los acuerdos? El presente capítulo busca ahondar sobre los principales debates que ordenan la negociación y, en consecuencia, las preferencias de los Estados entre 2010 y 2015, período en el que tuvieron lugar las negociaciones posteriores al fracaso de Copenhague y que culminaron con el Acuerdo de París. Tal como se mencionó previamente, este proceso presenta una oportunidad valiosa para poder observar cómo los Estados constituyeron sus preferencias acerca de las características que debía tener un acuerdo que remodelaría la gobernanza climática global. En consecuencia, el presente capítulo busca operacionalizar la variable dependiente del trabajo, entendida como las preferencias de los Estados y los Grupos de Negociación acerca del resultado del proceso. Esto permitirá en los capítulos siguientes testear los factores que explican estas posiciones, de modo que se pueda comprender no sólo cómo actúan los Estados en la negociación internacional, sino también las razones de dicho comportamiento.

Con este fin, se confeccionó una nueva base de datos que contiene un corpus de textos consistente en 994 discursos realizados en los Plenarios de Apertura, los Segmentos de Alto Nivel y los Eventos de Líderes durante las Conferencias de las Partes (COP), a partir del cual se utilizarán técnicas de análisis de contenido o análisis cuantitativo de textos para poder inferir las posiciones de los actores en el marco de la negociación. De este modo, se agrega también un objetivo secundario al presente capítulo consistente en la presentación de esta base de datos y un primer testeo que permita verificar su utilidad, así como también otros potenciales usos a futuro.

El presente capítulo tiene una estructura dividida en cuatro secciones. En primer lugar, presento y examino las principales alternativas que la literatura cuantitativa ha utilizado para identificar y medir las posiciones de los actores en las negociaciones climáticas. En segundo lugar, presento la construcción del Corpus discursivo que permitirá identificar las preferencias. Esta sección tiene como principal objetivo explicar el proceso de armado de

la base de datos y las técnicas utilizadas para el análisis descriptivo que se constituye como el principal resultado de este capítulo. En tercer lugar, analizo la información recolectada, haciendo foco en las diferencias existentes entre los abordajes de las partes del Norte y el Sur Global, las estructuras semánticas subyacentes que aparecen en los discursos, la distancia entre las posiciones de los actores y su posicionamiento en relación a los dos clivajes clave: la ambición en términos de legalización y la posición en términos de equidad. Finalmente, concluyo con una serie de comentarios finales que permiten resumir las principales conclusiones del capítulo, así como también puntualizar los aportes del mismo y su relación con los capítulos siguientes.

4.1. Preferencias estatales y dónde encontrarlas

Si bien es una literatura acotada, dentro de los estudios cuantitativos sobre política exterior climática es posible encontrar diferentes formas de operacionalizar las preferencias estatales en la materia. Un grupo importante de trabajos lo constituyen aquellos que utilizan como variable dependiente al acto de ratificar un acuerdo, tanto como variable binaria como en relación al tiempo transcurrido hasta que este hecho sucede (Bernauer et al. 2010; Frank, 1999; Fredriksson & Gaston, 2000; Fredriksson & Ujhelyi, 2006; Murdoch et al. 2003; Neumayer, 2002b; Roberts et al. 2004; Schulze, 2014; Spilker, 2013; von Stein, 2008). En el caso particular del cambio climático los trabajos se han abocado principalmente a la ratificación de la Convención Marco de 1992 y del Protocolo de Kyoto de 1997. La mayor parte de estos trabajos utiliza el acto de ratificación como una señal de compromiso o ambición climática. Si bien es de fácil implementación, esta forma de operacionalización de las preferencias es problemática en varios aspectos. En primer lugar, mide las preferencias políticas después de alcanzado un acuerdo, con lo cual no permiten analizar el período previo que deriva en el mismo. En segundo, permite ver solo el posicionamiento de los actores frente a una configuración particular de los aspectos en debate en una negociación, es decir que solo se obtiene información sobre las preferencias de los estados frente a las decisiones ya tomadas. En tercero, se restringe la medición de las preferencias a pocos momentos en el tiempo, siendo que los estados no están firmando constantemente acuerdos que necesiten ser ratificados. En cuarto y último, los Estados ratifican acuerdos por diversos motivos, siendo uno de ellos la imitación del comportamiento de otros por cuestiones reputacionales, mecanismo que es especialmente relevante para entender el comportamiento de Estados del Sur Global (Larson & Shevchenko, 2014).

Las preferencias en materia de política exterior climática han sido también abordadas a partir de otros métodos. Una primera opción han sido las encuestas a expertos. Tal como fue mencionado en el Capítulo 2, el Climate Change Performance Index (CCPI), publicado anualmente por German Watch desde 2005 y que abarca a 57 países, incluye una dimensión que hace referencia a la evaluación de política exterior de cada Estado

realizada en base a juicios de expertos (Burck et al. 2019). Este método permite un análisis que se puede realizar a lo largo del tiempo y no solamente al finalizar una negociación, a diferencia del caso anterior. Asimismo, también permite ser adaptado a diferentes aspectos a ser encuestados. No obstante, esta forma de operacionalizar la variable también presenta algunas limitaciones. Una de las más relevantes la constituye el hecho de que en algunos países la ausencia de expertos independientes de la actividad gubernamental genera un grave problema, o bien porque no existe una sociedad civil independiente, o bien porque los expertos son también asesores de los ministerios involucrados en la toma de decisiones. En el caso particular del CCPI, esto se toma en cuenta y se reduce el impacto de la calificación otorgada en países donde resulta imposible encontrar expertos independientes. Si el objetivo final es construir un índice esto puede no ser un problema de primer orden, pero si por el contrario el interés es mapear lo más fielmente posible las posiciones de los Estados, entonces esta limitación resulta de importancia.

Otro grupo de académicos ha abordado la identificación de las preferencias de negociación a partir de la utilización de análisis de contenido sobre diversas fuentes primarias. En este sentido, algunos autores han utilizado las presentaciones (*submissions*) que los Estados realizan en los diversos cuerpos de la negociación (Bailer & Weiler, 2015; Blaxekjær & Nielsen, 2015; Castro, 2021; Karlas, 2017); mientras que otros han trabajado sobre las Contribuciones Previstas Determinadas Nacionalmente (INDC), el documento mediante el cual los Estados parte presentaron sus promesas de acción climática previamente a la COP 21 (Mbeva & Pauw, 2018; Winkler et al. 2018).¹ Se observa en este conjunto de trabajos que el análisis fue a menudo complementado también con otro tipo de fuentes, tales como entrevistas en profundidad con negociadores, o el análisis de reportes del Earth Negotiations Bulletin (ENB) o comunicados de prensa. Este grupo dentro de la literatura presenta fortalezas evidentes en relación a los anteriormente mencionados. En primer lugar, permite la evaluación continua del posicionamiento de los Estados. En segundo, la inferencia descriptiva realizada sobre las preferencias estatales podría acarrear menos error de medición que el que surge de operacionalizarlas a partir del acto de ratificación de acuerdos o de las encuestas a expertos.

Sin embargo, las fuentes primarias utilizadas en estos trabajos también pueden ofrecer problemas. Es necesario resaltar que la interacción entre los Estados dentro del régimen climático se canaliza a través de diferentes espacios específicos, en lo que da por resultado un elevado número de foros para tratar cada uno de los aspectos de la negociación. Esto hace que a menudo la comparación de los temas tratados y el lenguaje utilizado en las presentaciones (*submissions*) sea una función principalmente del espacio para el que se genera

¹Otro ejemplo de utilización de Análisis de Contenido en las negociaciones climáticas es el trabajo de Below (2015), aunque se utiliza esta técnica para la operacionalización de su variable explicativa: la concepción sobre los roles nacionales que los Estados presentan. El análisis lo realiza a partir de los discursos realizados en la Asamblea General de las Naciones Unidas, en línea con la literatura creciente sobre política exterior, preferencias e ideología en la disciplina. Siendo que no aplica el Análisis de Contenido a la medición de las preferencias sobre política exterior climática, no se lo incluye en esta revisión.

dicho documento. Esto es consecuencia de dos factores. En primer lugar, las *submissions* se realizan en el marco de debates sobre temas diferentes dentro de la Convención realizados en espacios específicos tales como el Órgano Subsidiario de Implementación (SBI), el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA), o el Grupo de Trabajo Ad Hoc de la Plataforma de Durban (ADP). En segundo, muchas veces las presentaciones hacen referencia a puntos específicos de la negociación, tales como la preparación de la agenda en una reunión posterior o la redacción de una decisión adoptada por una COP.

Otro problema que surge de la utilización de las *submissions* es que la mayor parte de los Estados no participa directamente de cada uno de los espacios de negociación, sino que lo hacen a través de sus grupos de negociación o de otros Estados que representan sus intereses. Esto hace que el trabajo con esta fuente primaria sea muy productivo para el estudio de los grupos de negociación, pero menos adecuado para el trabajo con cada uno de los Estados que forman parte de la negociación, dada la imposibilidad de construir una base en la que se incluyan observaciones para cada actor, o al menos un número relevante de ellos en cada una de las COPs. Uno de los ejemplos más interesantes sobre el estudio de los Grupos es el de Castro (2021), en el cual analiza los componentes de las posiciones del grupo Like Minded Developing Countries a partir del estudio de 222 *submissions*. Este trabajo resulta de interés en dos sentidos. En términos teóricos, aborda la relación entre los Estados y los Grupos, central para comprender la dinámica de la negociación. Más adelante se profundizará sobre este punto. En términos metodológicos, implementa un análisis de tópicos que le permite detectar las estructuras subyacentes de temas que aparecen en los documentos presentados por el grupo. Esta tesis se inscribe dentro de esta línea, realizando modelos basados en tópicos, aunque utilizando una fuente primaria diferente que permita analizar tanto la posición de los Grupos como de los Estados individuales.

Por otro lado, dada la naturaleza de las fuentes anteriormente mencionadas muchos de estos casos son bases de datos constituidas por un número limitado de documentos: Blaxekjær y Nielsen (2015) realizan un análisis sobre la narrativa de los grupos de negociación basado en 115 documentos, de los cuales 35 son de “segunda mano”, es decir no producidos directamente por los Estados sino reportes de negociación; Karlas (2017) recopila 194 presentaciones de los Estados; y las bases de datos construidas a partir de las INDC cuentan con alrededor de 160 documentos. El número acotado en que se encuentran disponibles estas fuentes presenta una limitación, que si bien no es un impedimento para el análisis, abre el interrogante acerca de otras fuentes que permitan observar las preferencias estatales.

Esto no significa que tanto las INDC (o luego de la COP 21, las Contribuciones Determinadas Nacionalmente, NDC) como las presentaciones realizadas por las partes de la UNFCCC en los diferentes espacios de la negociación no presenten información relevante para el estudio académico. En el caso de las primeras, cabe resaltar que la escasa dispo-

nibilidad está directamente relacionada con el ritmo de producción de estos documentos, pero que abren una fuente de información invaluable a futuro a medida que los Estados vayan presentando y actualizando sus NDCs. En este punto, la base de datos sobre las NDCs realizado por Climate Watch es y será uno de los puntos de referencia en la cuestión (ver World Resources Institute, 2020).

Una tercera fuente para trabajar desde el análisis de contenido son los discursos de los representantes de los Estados, los cuales han sido mucho menos utilizados en la literatura previa, pudiéndose identificar dos proyectos en este sentido. Por un lado, los trabajos de Woods y Kristófersson (2015, 2016) y de Woods et al. (2012) confeccionan su Corpus a partir de los discursos realizados por las partes en la COP 17 en Durban en 2011. A partir de estos datos y la utilización de *latent class analysis*, buscan identificar las comunidades de actores resultantes, las cuales comparan con los grupos de negociación. En este sentido, observan que no existe una correspondencia precisa entre los grupos conformados a partir del análisis y los grupos en los que efectivamente negocian los Estados, remarcando la heterogeneidad de estos últimos.

Por su parte, Bagozzi (2015) confecciona su Corpus a partir de los discursos realizados en los Segmentos de Alto Nivel de las COPs entre 2010 y 2013. El principal objetivo del trabajo es identificar la complejidad de las negociaciones, observando las posiciones de los actores a partir de la implementación de *topic models*. En este sentido, el autor afirma que la estructura discursiva de las negociaciones refleja la complejidad de las posiciones de los Estados, a partir de la identificación de diferentes tópicos y términos recurrentes entre ellos, que no necesariamente refieren solamente a los temas centrales de la negociación. En este punto, se observa que la utilización de *topic models* sobre los discursos es una innovación interesante en tanto permite capturar la heterogeneidad de las preferencias y los posicionamientos de los actores en la negociación, conservando algunos matices que tienden a perderse en análisis con dimensiones reducidas.

El repaso de los trabajos previos muestra claramente que la identificación de las preferencias estatales en una negociación extremadamente compleja como la climática no es una tarea fácil. En este sentido, las opciones utilizadas por la literatura presentan algunas ventajas y desventajas. La literatura que utiliza la ratificación presenta una fuerte limitación temporal: solo permite ver un momento. Los trabajos que descansan sobre encuestas a expertos o bien deben dejar afuera numerosos casos en el análisis o son susceptibles de recibir críticas por sesgo.

Los estudios que profundizan sobre el análisis de contenido, parecen presentar algunas opciones más adecuadas para los objetivos del presente trabajo en tanto permiten identificar las preferencias más claramente, al tiempo que ofrecen un alcance temporal y espacial más amplio. La elección de la fuente se torna clave en este punto. Las presentaciones escritas de los Estados tienen algunas limitaciones, especialmente en relación a la disponibilidad ya que no todos los Estados participan en todos los espacios de la negociación

en simultáneo, sino que delegan su representación en terceros o no participan. Asimismo, el lenguaje específico de cada espacio de la negociación plantea algunas dudas sobre la comparabilidad de los documentos. Por su parte, el análisis de las NDCs puede ser una fuente de información muy relevante, aunque su aun relativamente baja disponibilidad no permite profundizar en esta línea de investigación más allá de lo realizado. Asimismo, las NDCs no otorgan información sobre la negociación previa a París, que es el período en que los Estados tuvieron que redefinir las reglas del juego climático, sino especialmente sobre el período posterior. Una tercera alternativa es el análisis cuantitativo de los discursos como fuente de información, aunque esta producción ha sido muy escasa y con un alcance limitado, tanto en términos temporales como analíticos. En relación a la cobertura temporal, los esfuerzos realizados en este sentido se limitan a una COP o a un número reducido de ellas y presentan una cantidad limitada de discursos. En relación al alcance analítico, las investigaciones han tenido objetivos principalmente descriptivos, sin profundizar en la construcción de variables a ser explicadas.

Esta tesis busca avanzar sobre esta última línea basada en el análisis de los discursos políticos, no sólo ampliando el horizonte temporal, sino además trabajando sobre las posiciones de los Estados, su relación con los Grupos de Negociación, y la explicación de su accionar. Las ventajas de esta fuente primaria son, en gran medida, la contracara de las limitaciones de sus alternativas: permiten hacer un análisis anual de prácticamente la totalidad de los actores que los lineamientos principales de las preferencias estatales de un modo que es comparable entre sí. De este modo, en la siguiente sección se presenta el Corpus de los discursos explicitando el modo en que fue realizado.

4.2. Conformación del Corpus de Discursos

4.2.1. Procesamiento de los Discursos

Los discursos han sido siempre una invaluable fuente primaria para la realización de investigaciones en el campo de las Relaciones Internacionales. En este sentido, la disciplina cuenta con una amplia tradición cualitativa en este rubro que incluye trabajos que abordan desde variables al nivel de los actores, tales como posiciones de política exterior, ideologías, creencias, percepciones o visiones del mundo, hasta dinámicas a nivel agregado tales como por ejemplo el estudio de la evolución del discurso o de las narrativas en pugna en el contexto de un espacio de construcción de políticas. En el campo particular del cambio climático, existe una literatura profusa de análisis cualitativo del discurso en las negociaciones, incluyendo tanto abordajes positivistas como críticos (ver Bäckstrand & Lövbrand, 2006; Cannon & Müller-Mahn, 2010; Fløttum & Gjerstad, 2017; Nielsen, 2014; Pettenger, 2016; Schlosberg & Collins, 2014; Stevenson & Dryzek, 2012). Esto se encuentra en claro contraste con la poca utilización de los discursos desde los abordajes cuantitativos.

En los últimos años la disciplina de las Relaciones Internacionales ha visto un aumento de los estudios cuantitativos sobre el discurso político. En este sentido, algunos esfuerzos de sistematización son bases de datos tales como UN Security Council Debates Corpus (Schönfeld et al. 2019), UNSCdeb8 (Kohlenberg et al. 2019), Peacekeeping Operation Corpus (Amicarelli & Di Salvatore, 2020), o UN General Debate Corpus (Baturó et al. 2017). Este último en particular ha recibido una amplia atención en la disciplina durante los últimos años, siendo utilizado en trabajos que buscan abordar diferentes aspectos de la política internacional, tales como las preferencias estatales en política exterior o la frecuencia en que ciertos temas son abordados durante el Debate General (Carmody et al. 2020; Chelotti et al. 2018; Gurciullo & Mikhaylov, 2017a, 2017b; Jenne & Schenoni, 2015; Jenne et al. 2017; Schönfeld et al. 2018; Simmons & Shaffer, 2019; Watanabe & Zhou, 2020). Del mismo modo, los trabajos de Relaciones Interacionales que utilizan análisis de contenido de corpus de textos se han abocado a muy diversos temas, tales como Derechos Humanos (Bagozzi & Berliner, 2018) o Comercio Internacional (Seiermann, 2018).

En esta misma línea, y tomando en cuenta el aprendizaje realizado a partir del análisis de esta literatura previa, el presente trabajo buscará construir un nuevo Corpus discursivo que permita ser abordado desde las técnicas del Análisis de Contenido o análisis cuantitativo del discurso para poder señalar las preferencias estatales en las negociaciones climáticas. Este Corpus utilizará los discursos realizados en nombre de los Estados y los grupos de negociación en las COPs durante todo el período que comprende la negociación previa a París, entre 2010 y 2015. Más allá de los espacios específicos donde se desarrollan las negociaciones que tratan aspectos puntuales del proceso, las COPs cuentan con espacios donde los Estados y los Grupos de Negociación pueden expresar sus visiones generales sobre el proceso, intereses y objetivos de forma pública y abierta. Esto se canaliza principalmente a través de los Segmentos de Alto Nivel, aunque también a partir de los Plenarios de Apertura y, en el caso de la COP 21, en el Evento de Líderes.

Un presupuesto central en este trabajo es que estos discursos resultan informativos de las preferencias estatales como consecuencia de tres características clave. En primer lugar, los discursos realizados en estos espacios se caracterizan por un abordaje general sobre la negociación climática. Esto los diferencia de forma clara de las presentaciones e intervenciones dentro de los diferentes cuerpos y espacios de la negociación, que suelen abocarse a aspectos o artículos específicos dentro de los acuerdos y de los cuáles sería difícil inferir la posición general del Estado. Esto se suma al ya mencionado hecho de que los Segmentos de Alto Nivel, los Plenarios y los Eventos de Líderes son eventos públicos de los cuáles queda constancia. En segundo lugar, los discursos son realizados por figuras políticas de alta relevancia, incluyendo jefes de estado, jefes de gobierno, y ministros de asuntos exteriores, medio ambiente o recursos naturales. Dado su carácter público y la relevancia política de los oradores, son además preparados con anticipación y se encuentran en línea con las instrucciones generales de la delegación de cada país. De este modo, son discursos claramente informativos sobre las preferencias estatales en tanto se caracterizan

por señalar las principales prioridades y posiciones de los Estados sobre los temas más relevantes de la negociación. En tercer lugar, prácticamente la totalidad de los Estados y Grupos en las negociaciones participa de estos espacios, lo que permite observar a todos los actores dentro de la negociación. A partir de las características mencionadas, es posible inferir que estos discursos no sólo contienen información valiosa sobre las dos dimensiones que se desean operacionalizar, sino que además posee un potencial relevante en términos de comparabilidad.

Una gran parte de estos discursos se encuentran disponibles en el sitio web de la UNFCCC, dentro de los documentos de cada una de las COPs. Cabe mencionar, no obstante, algunas limitaciones de los materiales allí cargados. En primer lugar, la información puede estar incompleta producto de que en algunas ocasiones los Estados o Grupos no presentan la copia de su discurso oral. En los casos que fue posible, esta falta de información fue complementada con otras plataformas donde aparecían estos discursos, incluyendo archivos de los Ministerios, Embajadas, o los archivos de audio provistos por el Secretariado de la UNFCCC en Bonn. Es posible también que algunos Estados no realicen discursos en todos estos espacios, de modo que el número de observaciones por año es variable. En segundo lugar, el texto de los discursos es el presentado de forma previa por las delegaciones, de modo que el discurso final es posible que haya sufrido modificaciones. Si bien esto es posible, no modifica el hecho de que el discurso disponible ha sido elaborado por los principales organismos encargados del delineamiento de la política exterior y se asume entonces que los cambios posibles entre el discurso escrito previamente y el efectivamente realizado son menores y no afectan los contenidos principales.

Luego de la obtención de los discursos, el procesamiento de los mismos involucró algunos pasos previos necesarios para poder realizar el análisis propuesto.² Un primer paso en el procesamiento previo de los datos estuvo abocado a solucionar el problema que plantea que los discursos pueden encontrarse en diferentes idiomas. De este modo, se procedió a la traducción de todos aquellos discursos que no se encontraban en inglés. Si bien la mayor parte de los Estados presentan los textos en dicho idioma, muchos otros lo hacen en sus lenguas nacionales, lo que requiere su traducción a un lenguaje común para su posterior comparación. Para este paso se utilizó *Google Translate*, que si bien no logra una traducción perfecta de los textos, sí hace una traducción de los conceptos centrales que aparecen en los mismos y por lo tanto su utilización se ha evidenciado compatible con métodos de bolsa de palabras (*bag of words*), tal como los que se utilizan en el presente trabajo y que han sido los más comunes en la literatura sobre ciencia política y relaciones internacionales (De Vries et al. 2018). En el caso de los discursos desgrabados desde los audios de las reuniones, el proceso fue similar: se utilizaron mecanismos automáticos de conversión de audio a texto

²Cabe señalar que en los casos de aquellos archivos basados en imágenes escaneadas de los discursos o fotos, se recurrió al reconocimiento óptico de caracteres (OCR, según su sigla en inglés), puntualmente al motor *tesseract* que permitió transformar las imágenes en vectores de texto. Todos estos casos fueron luego supervisados y corregidos, en el caso que fuera necesario, manualmente.

en el idioma original del discurso y luego fueron llevados a una lengua en común de modo análogo a aquellos discursos que estaban por escrito.

Una vez estandarizado el idioma, se procedió a reducir la dimensionalidad de los datos a partir de diferentes técnicas estándares en la literatura. En primer lugar, se procedió a remover todas las palabras vacías o *stop-words*, palabras de 2 letras y números. En segundo, se eliminaron palabras que agregaban ruido al análisis y que podían generar asociaciones ficticias entre actores. Entre estas, se quitaron todas las referencias a los nombres de los países, en tanto los países vecinos suelen nombrarse frecuentemente, sin necesariamente indicar cercanía en el componente del discurso. Del mismo modo, se eliminaron las palabras referidas a cuestiones ceremoniales, tales como saludos, felicitaciones, agradecimientos, o simpatías, particularmente expresadas al comienzo de los discursos (*‘ladies and gentlemen’*, por ejemplo). En la misma línea, se eliminaron términos repetidos en la totalidad de los discursos, tales como *‘climate change’* o *‘international’*, que presentaban distribuciones similares en las diferentes observaciones. También se removieron los términos que aparecían en menos de un 10% de las observaciones, con el objeto de reducir el ruido que palabras poco utilizadas incorporan en el análisis. En tercer lugar, se unieron conceptos compuestos por más de una palabra, tales como *‘sustainable development’*, *‘developing countries’* o *‘greenhouse gases’*. En cuarto y último lugar, se buscó reducir la cantidad de términos involucrados a partir de un proceso de *stemming*, mediante el que se eliminan las terminaciones de las palabras y por lo tanto una palabras diferentes como *‘states’* y *‘state’*. A partir de este trabajo, la matriz original de 17653 palabras fue reducida a 1465 términos. Esta matriz resultante será el principal insumo para poder realizar la inferencia descriptiva sobre las preferencias estatales.

El Corpus se encuentra compuesto por cada uno de los discursos, con cuatro variables que permiten identificarlos: parte a la que corresponde (tanto Estados como Grupos de Negociación), foro (Segmento de Alto Nivel, Plenario de Apertura, o Evento de Líderes), COP, y año. El resumen de la cantidad de discursos incluidos por COP y por tipo de actor se encuentra en la Tabla 4.1.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
	COP 16	COP 17	COP 18	COP 19	COP 20	COP 21	
Estados							
Grupos							
Total							

Tabla 4.1: Corpus: Discursos por tipo y año

Cabe señalar algunas particularidades de los discursos incluidos. En primer lugar, algunos de los Estados realizaron dos discursos en una misma COP, generalmente en dos espacios diferentes. Esto explica, por ejemplo, por qué en la COP 21 la base presenta más

discursos de Estados que Estados parte de la UNFCCC. En estos casos, para el procesamiento de los datos se unificarán ambos discursos como si fueran partes de uno solo, siendo que condensan la posición que el país quiere expresar en dicha reunión. La misma decisión se implementará si un Grupo de Negociación presenta dos discursos en el marco de una misma COP. En consecuencia, las observaciones para el análisis serán país-año o grupo-año, dependiendo del caso.

En segundo lugar, se debe resaltar que los Grupos de Negociación a los que pertenece cada Estado son vitales para comprender la posición de negociación adoptada por los mismos. Estos cumplen funciones esenciales, en tanto estructuran la negociación y permiten a los Estados con menos recursos poder participar en los numerosos espacios que componen negociaciones con una alta complejidad y que requieren negociadores con altos niveles de especialización técnica. De este modo, los Grupos o Coaliciones son esenciales, en especial para los Estados menos poderosos de la negociación, que a menudo canalizarán su participación a través de aquellos (Panke, 2012). Cabe aquí también resaltar que la literatura ha observado como el balance de poder entre los integrantes de una coalición se convierte en un factor clave para explicar la toma de posición de la misma. En este sentido, los actores más poderosos dentro de un grupo podrán cristalizar más fácilmente sus posiciones, obligando a los más débiles a enfatizar de forma individual o en grupos más pequeños aquellas preferencias que no pueden insertar en grupos más grandes (Castro, 2021). En esta línea es posible observar la proliferación de grupos regionales o coaliciones que nuclean a países con características particulares entre los los Estados del Sur Global que participan del G-77 + China.

A partir de la relevancia que adquieren los Grupos de Negociación, los Estados entonces modifican sus discursos reservando las intervenciones propias para incluir temas que fueron dejados fuera por los Grupos a los que pertenece, o bien a cuestiones que quieren reforzar en su posición. En este sentido, San Vicente y las Granadinas planteaba esto de forma explícita en su discurso durante el Segmento de Alto Nivel en la COP 18 de Doha:

“In recognition of the logistical constraints, Saint Vincent and the Grenadines will not attempt to address each and every aspect of our complex and on-going climate change negotiations. Suffice it to say that we endorse and align ourselves with the statement made by Nauru on behalf of the Alliance of Small Island States (AOSIS), and, additionally, with the individual statements made by all other AOSIS members, in particular those of the Caribbean Community (CARICOM).” (Camillo M. Gonsalves, Representante Permanente ante las Naciones Unidas de San Vicente y las Granadinas en el Segmento de Alto Nivel de la COP 18).

A partir de esto, esta tesis incluye tanto el análisis de los Estados como de los Grupos a los que pertenecen. En este sentido se debe tomar en cuenta que prácticamente la totalidad de los Estados están asociados con al menos un grupo de negociación activo y en la mayor parte de los casos se asocian a más de uno. Es también importante remarcar que los Estados

ACPGS (1) African, Caribbean and Pacific Group	AGN (7) African Group of Negotiators	AILAC (3) Asociación Independiente de Latino América y el Caribe
ALBA (2) Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América	AOSIS (7) Alliance of Small Island States	Arab Group (3) Grupo Árabe
ASEAN (2) Association of Southeast Asian Nations	BASIC (2) Brasil, Sudáfrica, India, China	Cartagena Dialogue* (1) Cartagena Dialogue for Progressive Action
CELAC (2) Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe	CfRN (3) Coalition for Rainforest Nations	EAC (1) East African Community
EIG* (5) Environmental Integrity Group	EU** (10) European Union	G77CH (8) Grupo de los 77 más China
LDC (9) Least Developed Countries	LMDC (2) Like Minded Developing Countries	MLDC (1) Mountainous Landlocked Developing Countries
OECD** (2) Organization for Economic Cooperation and Development	OECS (2) Organization of Eastern Caribbean States	OPEC (5) Organization of the Petroleum Exporting Countries
PIF (1) Pacific Islands Forum	SAARC (2) South Asian Association for Regional Cooperation	SICA (3) Sistema de la Integración Centroamericana
SIDS (2) Small Islands Developing States	Umbrella** (5) Umbrella Group	

Tabla 4.2: Grupos y Coaliciones de Negociación y Cantidad de Discursos incluidos.

del Sur Global participan en el G77+China al tiempo que además suelen vincularse con grupos regionales o grupos de articulación por temas.

En la Tabla 4.2 se encuentran listados los Grupos de Negociación incluidos en la base de datos, junto con el número de discursos comprendidos en la misma, dentro del período 2010-2015. En el caso de grupos que incluyen tanto Estados listados en el Anexo I (es decir, países desarrollados) como no incluidos en el mismo (países en vías de desarrollo) esto fue señalado con un asterisco (*), mientras que los grupos solo integrados por países del Anexo I fueron señalados con dos asteriscos (**).

Algunas aclaraciones son necesarias sobre los Grupos incluidos. En primer lugar, este listado no es exhaustivo de todos los grupos de negociación existentes, sino que se limita a aquellos que participaron en los Plenarios de Apertura, los Segmentos de Alto Nivel y los Eventos de Líderes durante las COPs entre 2010 y 2015 y cuyos discursos se encuentran en los archivos públicos del Secretariado de la UNFCCC. En segundo lugar, los grupos incluidos presentan diferentes características y grados de formalidad. El criterio para la inclusión fue que los discursos tuvieran señales sustantivas sobre las preferencias de sus integrantes,

tarea que fue realizada mediante codificación manual, a partir de la evaluación cualitativa de cada uno de ellos. De este modo, algunos grupos o coaliciones que participaron de los espacios mencionados fueron retirados de la base de datos en tanto los discursos se encontraban limitados a formalidades y no incluían contenido en relación a los elementos de la negociación. En tercer y último lugar, la inclusión de la Unión Europea (EU) merece una reflexión por separado, en tanto además de ser un grupo de negociación es también parte de la UNFCCC del mismo modo que los Estados que la componen. No obstante esto, y dado el hecho que los países europeos también participan de forma individual en los foros relevados, se mantendrá a la EU como un grupo de negociación por separado.

4.2.2. Técnicas de Análisis

Para poder alcanzar los objetivos propuestos, se realiza un análisis desde cuatro características diferentes. En primer lugar se observan las diferencias clave entre los discursos del Norte y el Sur Global. En este punto se busca verificar de forma previa que diferentes posiciones llevan a diferentes discursos en la negociación a partir del análisis de los dos principales grupos. La brecha Norte-Sur y el problema de la equidad y la diferenciación ha sido central para entender la estructura general de la negociación durante las primeras etapas de la misma. En este sentido, se busca identificar si las diferentes visiones sobre la negociación persisten en los actores a partir del análisis de frecuencia de las palabras más utilizadas y de las asociaciones que los discursos realizan sobre ellas, a partir del análisis de la co-ocurrencia de términos. Aquí las herramientas utilizadas están basadas en la técnica de *keyword-in-context*, consistente en el análisis de un término clave y la identificación de aquellas palabras que aparecen cercanas a dicho término en el discurso. Este primer paso se encuentra en la sección 4.3.1 y es un aporte clave para poder contextualizar los resultados del análisis de tópicos y redes que siguen a continuación.

Una vez identificadas las diferencias generales entre el Norte y el Sur y la ubicación general de los conceptos centrales de la negociación, se procede entonces a profundizar en la búsqueda de las diferencias entre los discursos de los actores, para inferir su posicionamiento en la negociación. De este modo, se elabora un *topic model* que permite identificar los tópicos presentes en los discursos realizados en el marco de las COPs. Para ello, se utiliza *Latent Dirichlet Allocation* (LDA), un método no supervisado de aprendizaje automático que se ha convertido en uno de los más populares en ciencia política para la detección de redes semánticas subyacentes (Blei et al. 2003). Uno de los puntos de partida de LDA es la premisa de que los documentos están conformados en diversas proporciones por diferentes temas o tópicos latentes que cruzan todo el Corpus. El presupuesto esencial es que la co-ocurrencia de palabras refiere a temas similares y de este modo es posible estimar las estructuras semánticas subyacentes en los textos a partir de la identificación de dichos patrones. Cada término existente en el Corpus presenta una probabilidad de aparecer en cada uno de los Tópicos. De este modo, cada uno de los tópicos tiene un conjunto de

palabras que típicamente aparecen en él. En el presente análisis, por ejemplo, el término ‘*island*’ presenta una probabilidad de 0.0179 de aparecer en uno de los tópicos (es decir, un 1.79%), mientras que la probabilidad de que aparezca en los siete tópicos restantes es marginal (menor a 0.00001). Esto constituye el primer elemento del *topic model*: la distribución de probabilidad de cada término en relación a cada uno de los tópicos, que se identifica como θ_{ij} , siendo i cada palabra y j cada uno de los tópicos.

De este modo, es posible observar que dos términos que presentan probabilidades similares de aparecer en un tópico, a menudo están relacionados. Siguiendo el ejemplo anterior, el tópico donde tiene mayor probabilidad de aparecer el término ‘*island*’ también encuentra de forma frecuente términos como ‘*small*’ o ‘*sea*’ y menciones a la vulnerabilidad o la supervivencia. Un análisis preliminar del mismo permite observar que es un tópico abocado principalmente a los problemas particulares que enfrentan los pequeños estados insulares.

A partir de esta información, entonces, se puede entonces calcular la prevalencia de cada tópico por documento (que se identifica como ϕ_j), lo que otorga como resultado un vector de probabilidades por cada discurso. Este vector de probabilidades puede ser leído como la probabilidad de cada documento de pertenecer a un tópico dado o como la probabilidad de tomar un término al azar de dicho discurso y que pertenezca al tópico en cuestión. Bajo esta segunda interpretación de los resultados, es posible asumir que la distribución de probabilidad representa la proporción del discurso analizado que pertenece a cada una de las redes semánticas en cuestión (Gurciullo & Mikhaylov, 2017b). De este modo entonces, es posible identificar qué porcentaje de cada discurso hace referencia a cada tópico. Siguiendo con el ejemplo mencionado con anterioridad sobre el Tópico 1, es posible observar que el discurso de las Islas Marshall está compuesto en un 42.1% del tópico sobre cuestiones relacionadas a los pequeños estados insulares, mientras que la presencia del mismo en Arabia Saudita alcanza apenas el 1.4%. Por el contrario, el tópico asociado a cuestiones de energía y emisiones compone un 9.8% de los discursos de las Islas Marshall, pero un 37.7% del de Arabia Saudita. Toda la información relativa a los tópicos de negociación y los términos claves de cada uno de ellos se encuentra en la sección 4.3.2.

Una vez identificados los componentes de los discursos de los actores, en la sección 4.3.3 se busca ubicar a los actores en las dos dimensiones teorizadas en el Capítulo 3: el nivel de legalización buscado en el acuerdo y la posición sobre el grado de equidad. Este análisis se basa en el cálculo de la probabilidad de una selección de términos clave de aparecer en cada documento. Esta probabilidad se denomina palabra por documento y se calcula del siguiente modo

$$\sum_{j=1}^K \theta_{ij} \phi_j \quad (4.1)$$

siendo θ_{ij} la probabilidad de que una palabra aparezca en un documento,

la probabilidad de que una palabra aparezca en un tópico, la probabilidad de que un tópico aparezca en un documento, y el número total de tópicos. A modo de ejemplo, la probabilidad de que un discurso mencione el concepto de 1.5 grados, objetivo global ambicioso a incluir en el acuerdo y evidenciado en el presente Corpus en el término ‘*onefive_degree*’, es el resultado de la sumatoria de los productos de la probabilidad del término de aparecer en cada uno de los tópicos y la probabilidad de que ese tópico aparezca en el documento en cuestión.

Por último, se busca identificar la similitud entre los diferentes casos, construyendo un índice de afinidad en la política exterior climática para cada uno de los actores. Para esto, se combina el *topic model* anteriormente mencionado con el análisis de redes, lo que permite además el mapeo del conjunto de la negociación (Gurciullo & Mikhaylov, 2017b).³ Es decir, si en el paso anterior se buscaba identificar los componentes del discurso de, por ejemplo, las Islas Marshall, en el presente se observa cuánto se parece o diferencia con respecto a otros Estados o Grupos de Negociación. Esto permite inferir el grado de cercanía o lejanía en las posiciones de negociación entre los actores. Para esto se calcula la matriz de correlaciones entre las distribuciones de probabilidad de cada actor sobre los tópicos incluidos en su discurso, obteniendo la similitud entre cada uno de ellos para ser graficados en formato de red e identificar comunidades de actores. Esto se realiza utilizando el algoritmo *Infomap*, ideado para identificar comunidades en estructuras de red a partir del análisis del flujo de información entre los nodos (Rosvall & Bergstrom, 2008). En este sentido, el análisis de redes permite el análisis visual de la información, a partir de la ubicación relativa de cada Estado y Grupo, así como también identificar conjuntos de actores con alto nivel de relacionamiento entre sí. Este índice de afinidad es presentado en la sección 4.3.4 y retomado también en el análisis en profundidad del Capítulo 6.

4.3. Análisis de las posiciones de negociación

4.3.1. Diferencias entre el Norte y el Sur

La literatura ha observado que la brecha entre el Norte y el Sur ha sido uno de los principales ejes divisores de la negociación. Durante las primeras etapas de la negociación, la diferenciación rígida establecida en el régimen climático, a partir de las partes incluidas en el Anexo I, y el hecho de que los Estados del Sur Global no debieran asumir compromisos cuantificables, facilitaron la adopción de una postura en común entre los países en vías de desarrollo. Esta homogeneidad, sin embargo, comenzaría a resquebrajarse tan pronto como se empezara a discutir sobre cómo incorporar al mundo en desarrollo a los compro-

³Cabe señalar que en el caso particular de la política internacional, estudios realizados sobre los patrones de los discursos tanto en la Asamblea General como en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas muestran el aporte significativo de este tipo de aproximaciones (Gurciullo & Mikhaylov, 2017b; Schönfeld et al. 2018).

misos. En simultáneo, las diferencias entre las características de los actores comenzaron a ser crecientes, al punto de plantearse un debate Norte-Sur más difuso y complejo. En esta primera sección, entonces, se busca identificar si esta brecha sigue estando presente durante el período estudiado. Este punto buscará construir una parte importante del argumento: aún cuando han surgido líneas claras de diferenciación entre los Estados en vías de desarrollo, la brecha inicial sigue estando presente. La respuesta global al cambio climático se ve diferente dependiendo del lugar del actor.

Para esto, se optó por dividir el Corpus de discursos en dos, tomando a los Estados desarrollados y sus grupos de negociación, por un lado, y los Estados en desarrollo y sus grupos, por el otro. Una vez procesado el texto tal como se indicó en el apartado anterior, se tomaron los 20 términos más utilizados en cada uno de los dos corpus resultantes y se confeccionó la matriz de co-ocurrencias, tomando en consideración una ventana de 5 palabras hacia adelante y 5 palabras hacia atrás. De este modo, para cada uno de los términos se tomaron en consideración las 10 palabras que lo rodeaban de forma inmediata para observar la correlación con el resto de los términos de interés. Este trabajo permite observar dos cuestiones: en primer lugar, cuáles son los conceptos más frecuentes en estos dos conjuntos de Estados; en segundo, como suelen asociarse entre sí. La persistencia de visiones divergentes sobre el futuro del régimen climático debería verse reflejada en la centralidad de diferentes términos para cada grupo.

Los resultados son presentados en los Gráficos 4.1 y 4.2, donde se representa la frecuencia de las palabras a partir del tamaño de la letra mientras el ancho de las líneas que unen los términos da cuenta de la cantidad de veces que co-ocurren en los discursos. Los gráficos muestran diferencias marcadas en las dos cuestiones. En cuanto a los términos más utilizados, los países desarrollados hacen un abordaje con un foco claro en los compromisos asociados a la mitigación: la reducción de emisiones aparece como el concepto central, lo que se observa en los términos *'emiss'* y *'reduc'*, y aparece principalmente asociada a los compromisos en este sentido (*'commit'*, *'target'*, *'greenhouse_gas'*, *'energi'*). Estas menciones también aparecen en la red de conceptos de los países del Sur Global, aunque en un lugar claramente secundario frente a otros conceptos más propios del discurso tradicional del mundo en vías de desarrollo y enfocados en el problema de la adaptación a los efectos del cambio climático.

En este punto, cabe señalar que la adaptación y la asistencia (*'adapt'*, *'suppor'*) aparecen también en el discurso de los países desarrollados, aunque su centralidad es notablemente menor cuando es comparada con el gráfico enfocado en el mundo en vías de desarrollo. En este sentido, se observa que mientras el discurso de los países del Norte tenía su foco central en la mitigación y los compromisos a ella asociados, en el Sur Global la adaptación aparece en el centro de una red que la relaciona con problemas propios de este grupo de estados como el desarrollo (*'develop'*) o la necesidad de asistencia tanto en términos tecnológicos como financieros (*'fund'*, *'technolog'*, *'financ'*, *'support'*).

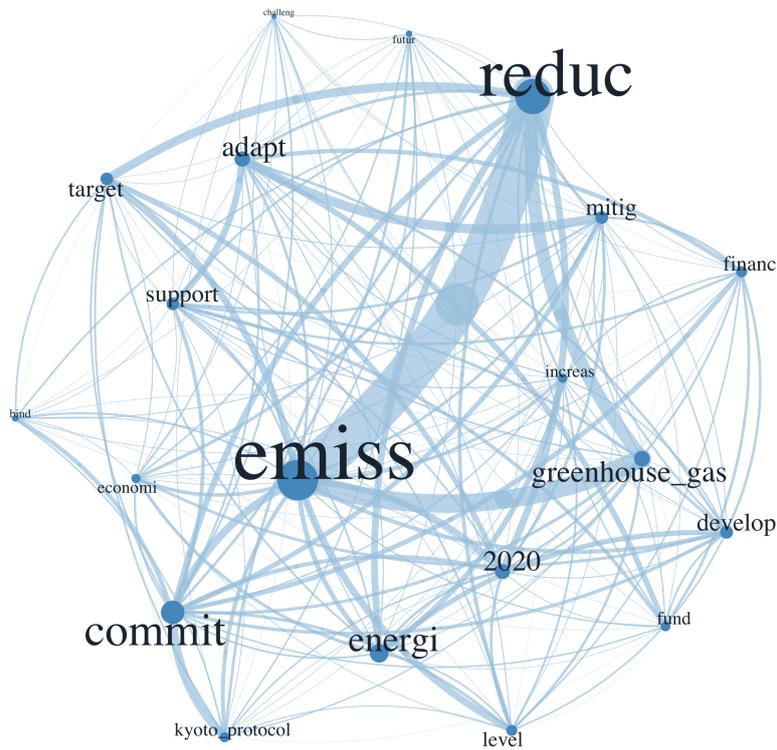


Figura 4.1: Red de co-ocurrencias, 20 términos más utilizados (Norte Global).

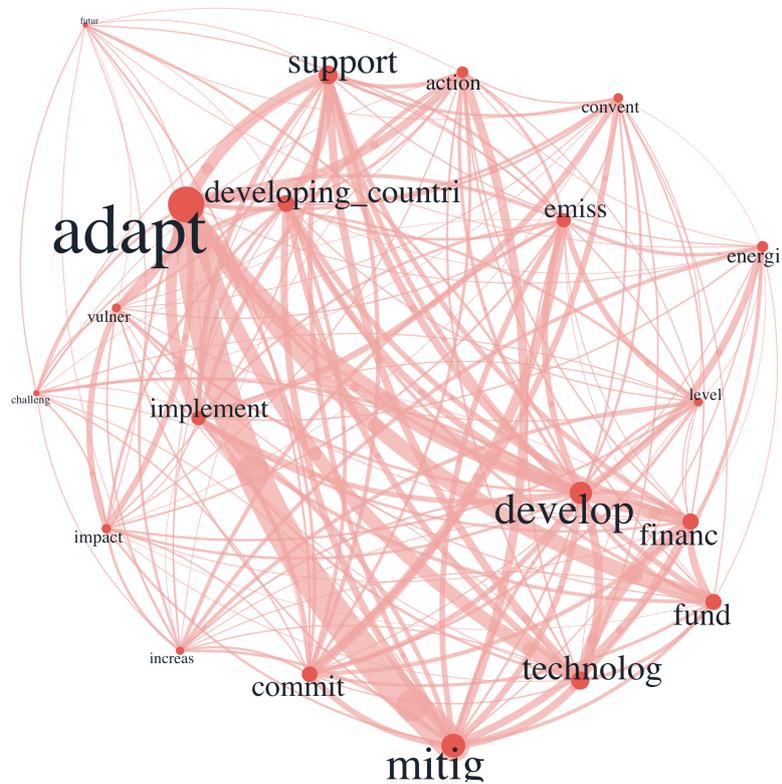


Figura 4.2: Red de co-ocurrencias, 20 términos más utilizados (Sur Global).

Una primera conclusión parcial apunta entonces a que los dos componentes temáticos centrales de la negociación climática aparecen en los discursos del Norte y del Sur, aunque el énfasis es el inverso. En este punto, es interesante también resaltar que las menciones a ambas cuestiones suele aparecer de forma conjunta en los discursos. En el caso de los países desarrollados, las menciones conjuntas suelen darse en dos sentidos. El primero apunta a menciones de corte formal sobre la relevancia de ambos temas en el marco de la Convención o sobre la necesidad de ocuparse de ambos temas. El segundo, por su parte, suele ser en referencia a la movilización de recursos en general y en algunos casos particulares en referencias a asistencia para los países en vías de desarrollo. La delegación japonesa otorga dos buenos ejemplos al respecto en sus discursos en las COPs 19 y 20:

“Japan takes the findings of the IPCC’s Fifth Assessment Report very seriously. The report points out the importance of achieving deep cuts in emissions in the next few decades and of reducing climate risk through both mitigation and adaptation actions.” (Yoshio Mochizuki, Ministro de Medio Ambiente de Japón en el Segmento de Alto Nivel de la COP 20).

“We will mobilize official development assistance, other official flows, and private finance in the field of mitigation and adaptation.” (Nobuteru Ishihara, Ministro de Medio Ambiente de Japón en el Segmento de Alto Nivel de la COP 19).

El reconocimiento al hecho de que tanto la mitigación como la adaptación están contemplados en el régimen climático no implica sin embargo que los Estados desarrollados los ubiquen en igualdad de condiciones. Uno de los reclamos principales del Sur Global es precisamente la inviabilidad de un régimen climático global que ignore la relevancia central de la adaptación para el mundo en vías de desarrollo. En el Segmento de Alto Nivel de la COP 20 de Lima es posible observar dos discursos que muestran este contrapunto claramente. En una posición que se encuentra extendida en gran parte de los países vías de desarrollo, la Ministra de Asuntos Ambientales de Sudáfrica remarcaba el hecho de que los países del Sur Global necesitaban un acuerdo donde la adaptación tuviera un rol central. En este sentido señalaba que

“South Africa is puzzled by a call for the development of INDCs that are wholly mitigation-centric only. The IPCC 5th Assessment Report is clear on the scientific linkages between the level of mitigation ambition and required levels of adaptation and its related costs. Clearly a “mitigation-only” approach is insufficient and does not work for many developing countries. Our people will not applaud us for agreeing to ignore science, our responsibilities and respective capabilities.” (Edna Molewa, Ministra de Asuntos Ambientales de Sudáfrica, en el Segmento de Alto Nivel de la COP 20).

En contraposición, en la intervención inmediatamente posterior el Ministro de Asuntos Climáticos de Nueva Zelanda afirmaba que, si bien la adaptación era importante y el país estaba comprometido con ella, el objetivo principal del acuerdo debía ser la mitigación:

“Designing an agreement to enable the broadest participation and encourage comprehensive and ambitious global mitigation action simply must be our number one priority. Adaptation, the other side of the climate change coin is inevitable and we are committed to effective adaptation in our own economy and to assisting where we can our Development Assistance partners to meet their adaptation challenges. But a global agreement must prioritize global mitigation action to get emissions on to a 2 degree pathway that is and must remain the core purpose of the convention.” (Timothy Groser, Ministro de Asuntos Climáticos de Nueva Zelanda, en el Segmento de Alto Nivel de la COP 20).

Otra de las características relevantes que aparece en la red de términos del Sur Global es la mención a su condición de países en desarrollo (*‘developing_countri’*), lo que aparece como un claro rasgo de diferenciación en el discurso. En esta línea, es posible afirmar que autoreconocerse como un país en vías de desarrollo implica no solo una responsabilidad diferenciada, de acuerdo a los principios de la Convención, sino además la identificación con una serie de posiciones propias del Sur Global, que apuntan al manejo de la vulnerabilidad y la adaptación, el pedido de recursos y tecnología adicional para afrontar el problema, y la necesidad de contemplar el desarrollo socio-económico de sus sociedades. Esto se observa no solo en el lugar central que ocupa en la red de términos, sino también en otras palabras que aparecen asociadas a su mención. En este sentido, si se analiza una ventana que comprende las cinco palabras previas y las cinco posteriores a la mención de *‘developing_countries’*, es posible encontrar esas tres preocupaciones centrales: la vulnerabilidad (*‘loss’, ‘damag’, ‘impact’*), los recursos (*‘resourc’, ‘technolog’*), y el problema del desarrollo (*‘develop’, ‘health’, ‘econom’, ‘agricultur’, ‘infrastructur’*).

Este primer análisis de los discursos arroja diferencias que sugieren la continuidad de la brecha entre el Norte y el Sur. Esta nueva evidencia formulada a partir de un análisis preliminar del Corpus de discursos confirma la continuidad de dicha división y permite además abordar de forma descriptiva el discurso que suele caracterizar a los Estados a ambos lados de esta división. Sin embargo, esta aproximación preliminar es claramente insuficiente para poder caracterizar la negociación para el nuevo período de compromisos y para poder avanzar hacia la operacionalización de las posiciones de los actores. Sobre este punto se ocuparán las dos siguientes secciones, en las que se buscará identificar los tópicos más utilizados en la negociación, la utilización por parte de los actores, y sus parecidos y diferencias.

4.3.2. Tópicos en la Negociación

Los resultados alcanzados en la sección anterior sugieren que los discursos de los actores permiten inferir las diferentes posiciones de negociación, incluyendo menciones a las preferencias sobre cómo debía ser el acuerdo finalmente alcanzado. En este sentido, en la presente sección se buscará profundizar esto a partir de abordar la matriz de términos

desde un *topic model* que permita identificar los principales tópicos de la negociación.

Uno de los puntos centrales para la conformación de un *topic model* es la elección del número de tópicos (k) a partir de los cuales se ordenan los términos que aparecen en el Corpus. Siguiendo procesos estándar en la literatura, se testearon modelos con un número de tópicos entre 4 y 15. Si bien la coherencia de los tópicos muestra un nivel creciente a medida que aumentamos k , un análisis cualitativo de los resultados permitió optar por un modelo con 8 tópicos, donde se encuentran representados los principales temas de la negociación. Este número permitió en simultáneo obtener niveles buenos de coherencia y realizar inferencias descriptivas acerca de las posiciones de negociación que pueden ser fácilmente interpretables. Cabe resaltar de todos modos que los resultados variando el número de tópicos son muy similares entre sí, observándose en líneas generales los mismos grupos con pequeñas subdivisiones hacia dentro de cada uno de ellos en muchos casos producto de matices discursivos que no hacen al contenido del debate.

Los resultados del análisis con 8 tópicos fueron incluidos en la Tabla 4.3. Uno de los productos principales de un *topic model* es el cálculo de la probabilidad de cada término de aparecer en cada uno de los tópicos (*per-topic-per-word probabilities*) que anteriormente fue identificada como θ y que aquí se identifica también como *beta* (β). De forma intuitiva, θ representa la probabilidad de que se tome un término al azar dentro del tópico y que la elegida sea la palabra en cuestión. A modo de ejemplo, el término ‘*adapt*’, que hace mención expresa de la cuestión de adaptación, presenta una probabilidad θ de 0.0329 (o puesto de otro modo, un 3.29%) en el tópico asociado al discurso sobre vulnerabilidad climática, mientras que en tópico asociado a energía esa probabilidad desciende a 0.00000264. De este modo, los términos que son más probables dentro de cada tópico permiten identificar los principales componentes de cada uno de ellos, al tiempo que su frecuencia en los documentos permite estimar la utilización de los tópicos por parte de cada Estado o Grupo de Negociación. Cabe resaltar que las probabilidades de cada palabra son siempre pequeñas, en tanto representan la probabilidad de obtener la palabra en cuestión al tomar un término al azar dentro de un documento confeccionado únicamente con dicho tópico. De este modo, si se toma un tópico y se suman las probabilidades de cada uno de los términos de aparecer en el mismo, esto daría por resultado 1.

En la Tabla 4.3 se presentan entonces los términos que mayor probabilidad tienen en cada tópico y las partes que lo utilizan de forma más intensiva. Se agrega aquí también un nombre al tópico, basado en uno de los términos más relevantes, así como también la identificación con el grupo de actores al que hace referencia. Cabe aclarar que todos los términos incluidos se encuentran en inglés en su versión acortada posterior al *stemming*, tal como se especificó en la sección 4.2.2.

Lo primero que es posible observar en los tópicos encontrados es que corresponden a grandes rasgos con algunos de los principales grupos de negociación y permiten observar algunas de las preocupaciones centrales de sus integrantes. Este es claramente el caso de

Tópico	Términos clave	Estados y Grupos
1 Islas	<i>must, island, small, futur, vulner, rise, impact, time, level, urgent</i>	PIF, Tuvalu, Islas Marshall, Niue, OECS
2 Vulnerabilidad	<i>adapt, support, impact, financ, develop, vulner, fund, mitig, resourc, inceas</i>	Nepal, Liberia, Timor Oriental, Lesotho, Sierra Leona, Malawi
3 Bosques (AF)	<i>forest, develop, fund, commit, reduc, fight, contribut, action, popul, effort</i>	R. Centroafricana, R. D. Congo, R. Congo, Camerún
4 Naturaleza(AL)	<i>human, generat, financ, natur, econom, life, emiss, live, planet, earth</i>	Bolivia, Ecuador, Venezuela, Nicaragua, Paraguay, Cuba
5 Desarrollo (MO)	<i>effort, convent, develop, water, effect, implement, sustainable_develop, support</i>	Kuwait, Irak, Qatar, Omán, Siria
6 Instituciones (S)	<i>commit, mitig, developing_countri, adapt, convent, kyoto_protocol, financ</i>	BASIC, G77+China, LMDC, Zambia, OPEC, Sudáfrica
7 Energía	<i>energi, emiss, reduc, econom, renew, take, greenhouse_gas, polisci, develop</i>	Canadá, Kazajistán, Japón, Arabia Saudita, Israel, EAU
8 Instituciones (N)	<i>need, must, ambit, commit, bind, progress, financ, time, challeng, fund</i>	Reino Unido, UE, Alemania, Finlandia, Portugal, Umbrella

Tabla 4.3: Resultados Topic Model, $k=8$

los primeros dos tópicos, marcados por palabras directamente relacionadas con la vulnerabilidad de sus miembros: ambos grupos presentan entre los 10 términos más recurrentes referencias a ‘*impact*’ o ‘*vulner*’. Asimismo, no sólo aparecen menciones generales a la vulnerabilidad, sino también a manifestaciones puntuales de la misma: los actores que más utilizan el tópico 1, principalmente los pequeños Estados insulares, también presentan entre los 20 términos más relevantes menciones a ‘*island*’, ‘*sea*’ o ‘*rise*’, mientras que aquellos que recurren principalmente al tópico 2, principalmente países altamente vulnerables y varios de los menos desarrollados del planeta, refieren a ‘*adapt*’, ‘*flood*’ o ‘*disaster*’. En estos primeros grupos, cabe señalar también que actores como Tuvalu e Islas Marshall en el caso del primero, y Nepal en el caso del segundo, aparecen consistentemente como los actores más representativos de los mismos, aún modificando la cantidad de tópicos en el modelo.

Entre estos dos primeros tópicos, no obstante existen diferencias acerca del enfoque sobre la vulnerabilidad. Por un lado, el tópico 1 (islas) hace un especial énfasis en la urgencia del problema y la necesidad de un acuerdo ambicioso, tal como se puede apreciar en la Figura 4.3, que da cuenta de las probabilidades de los términos ‘*must*’, ‘*onefive_degre*’, ‘*surviv*’ y ‘*urgent*’ en cada tópico. Si bien algunos de estos términos aparecen como relevantes para el tópico 2 (vulnerabilidad), se observa que estas menciones caracterizan claramente al primer grupo. La mención al umbral de 1.5 grados resulta particularmente interesante dentro de esta selección en tanto parece asociarse de forma casi exclusiva a estos dos primeros tópicos, en lo que muestra un pedido por una mayor ambición en los acuerdos a ser alcanzados. Cabe señalar que esto no implica que Estados que hagan uso intensivo de otros tópicos no hayan mencionado el umbral de 1.5 grados, en tanto también

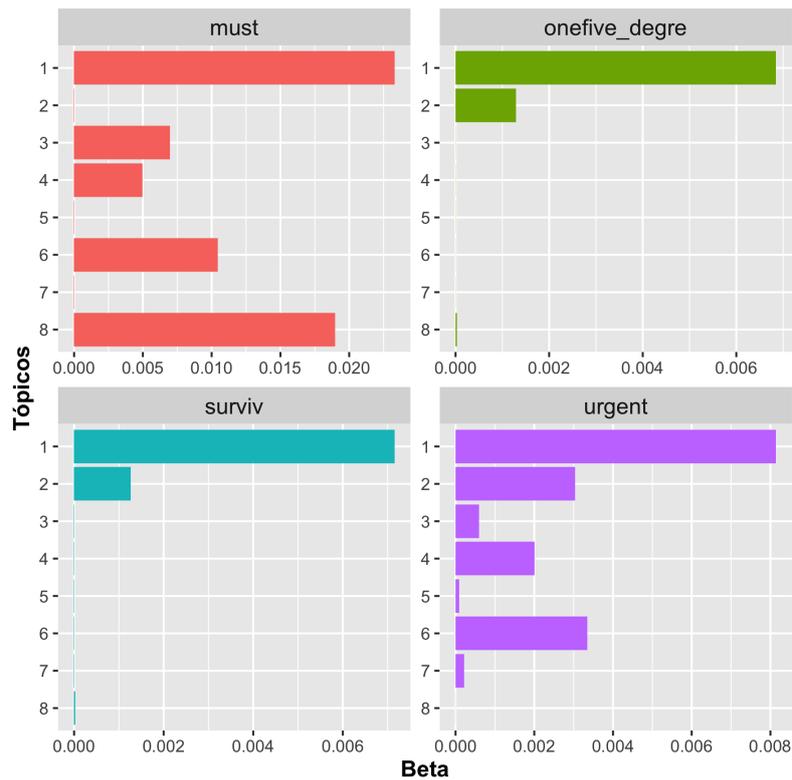


Figura 4.3: Términos asociados con la urgencia, probabilidad por tópico.

pueden hacer un uso menor de estos primeros tópicos. Lo que el modelo señala es que la aparición de la mención a *'onefive_degre'* correlaciona fuertemente con los términos más presentes en el tópico 1 (islas) y, en menor medida, en el tópico 2 (vulnerabilidad). Sobre la mención del objetivo global de no sobrepasar el aumento de 1.5 grados en la temperatura global se ahondará en la sección 4.3.3.

Por otro lado, el segundo tópico presenta un componente relacionado con financiamiento que no aparece tan claramente en el primero, a partir de la inclusión de términos como *'resourc'*, *'fund'* o *'financ'*. En este punto, el tópico 2 (vulnerabilidad) se acerca al 3 (bosques) a partir de términos como *'fund'*, *'contribut'* o *'resourc'*. Esto no es llamativo en tanto los Estados menos desarrollados del planeta se encuentran entre los actores que más utilizan los tópicos 2 (vulnerabilidad) y 3 (bosques). Si se suma la utilización estos dos tópicos, encontramos once Estados en los cuales esa suma representa más del 0.50 de los componentes de sus discursos: de ellos, nueve pertenecen a LDCs. Otra de las características principales del tópico 3 es la inclusión de cuestiones relacionadas con bosques, tal como señalan los términos *'forest'* o *'redd'*, como consecuencia del hecho de que un número importante de miembros de la CfrN pertenece también a LDCs. En este punto, la República Centroafricana aparece como el referente más sobresaliente de ese cruce. Más allá de los Estados menos desarrollados del planeta, también aparecen otros actores cuyo discurso descansa de forma relevante en este tópico, tales como República del Congo (0.43), Camerún (0.42), Costa de Marfil (0.31), Panamá (0.31), y la propia CfrN (0.30).

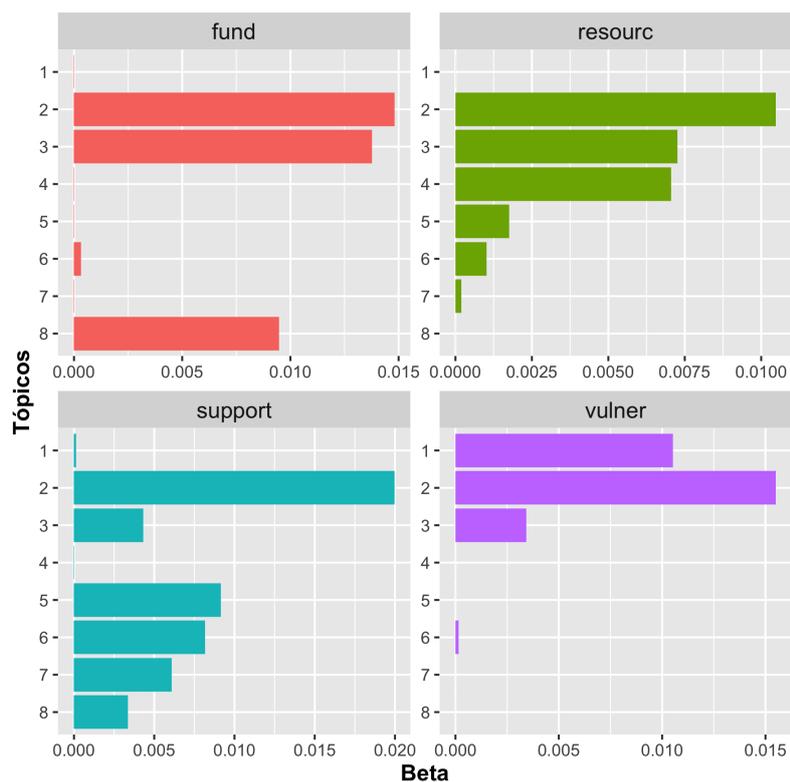


Figura 4.4: Términos asociados con la vulnerabilidad y recursos, probabilidad por tópico.

El tópico 4, por su parte, está asociado a conceptos tales como *'human'*, *'natur'*, *'life'*, o *'planet'* parecen referir a un discurso humanista o ambientalista y probablemente asociado a miradas latinoamericanas, tal como se deduce de los países que mayormente utilizan el mismo. En este sentido, los discursos de Bolivia, y en menor medida de Venezuela y Ecuador, son clave para la configuración de este grupo, en tanto aparecen de forma consistente a la cabeza de un tópico con palabras que refieren a miradas latinoamericanas sobre el medio ambiente. La aparición de este tópico es consistente aun modificando el número del modelo. Esto no significa no obstante que la utilización de este tópico sea homogénea en toda la región. Entre los actores que menos refieren a estos términos encontramos a AILAC (0.09), Chile (0.12), Brasil (0.13) y Panamá (0.14).

El tópico 5 también presenta características claramente asociables a una región del planeta, identificándose con los Estados de Oriente Medio. Algunos de los términos que con mayor probabilidad aparecen en este tópico refieren a cuestiones enfocadas en el desarrollo, tales como *'develop'*, *'sustainable_develop'* o *'econom'*, y a la implementación de algunas políticas particulares, tal como sugieren la aparición de *'project'* o *'measur'*. Entre los términos más llamativos que aparecen en este grupo se encuentra la mención a *'water'*, la cual es distintiva del tópico que suele englobar a este conjunto de Estados, aun modificando las especificaciones del modelo. Esto parece referir a una vulnerabilidad específica de este grupo de actores: el problema hídrico. A partir de tomar las palabras cercanas a un término se puede observar las asociaciones más comunes para entender el contexto en que se hace

referencia al mismo. En este caso, a partir de un análisis de las cinco palabras anteriores y las cinco posteriores del término en cuestión, fue posible identificar que entre los términos más asociados a *'water'* aparecen asociaciones con el problema de la escasez (*'secur'*, *'scarcit'*, *'suppli'*, *'shortag'*), la producción de alimentos (*'food'*, *'agricultur'*) y la salud (*'health'*, *'drink'*).

El tópico número 6, por su parte, identifica un lenguaje marcadamente institucionalista que refiere a varios de los instrumentos legales y principios de la negociación, en combinación con algunos elementos que marcan la diferenciación entre actores. En este sentido, es un discurso institucionalista cercano a muchos de los acuerdos amplios que ha logrado mantener el Sur Global. En cuanto a las partes que mayor utilizan este tópico se observa que el listado incluye a la mayor parte de los grupos de negociación del Sur Global, incluyendo al G77+China, lo que pareciera apoyar la afirmación de que los Estados combinan las miradas comunes a través de los grupos con cuestiones particulares expresadas en sus declaraciones individuales.

En cuanto a los términos más recurrentes del tópico 6, estos combinan dos elementos: por un lado, menciones a elementos formales del régimen climático; por el otro, la reafirmación de la diferenciación. En relación al primero, es posible observar menciones a cuestiones tales como *'commit'*, *'convent'*, o *'kyoto_protocol'*. En este punto resulta interesante señalar que tanto las menciones a la adaptación (*'adapt'*) como a la mitigación (*'mitig'*) tienen un impacto de relevancia en este tópico, lo que sugiere una visión balanceada entre ambas cuestiones o una relevancia similar en el discurso. Asimismo, este tópico presenta la utilización de términos que remarcan la diferenciación entre Norte y Sur. En este sentido, la Figura 4.5 presenta algunos términos que hacen referencia expresa a la diferenciación y que permiten ver sus probabilidades por tópico. Allí se observa claramente que los términos *'annex'*, *'cbdr'*, *'developing_countri'* y *'historical_respons'* suelen aparecer con mayor frecuencia en el tópico 6 que en el resto. A modo de repaso de los primeros cinco tópicos, también se puede observar que la diferenciación aparece fuertemente en el tópico 5 (desarrollo), relacionado con los países de Medio Oriente, y en una menor medida en el tópico 4 (naturaleza), con marcada participación de algunos países latinoamericanos, y el tópico 3 (vulnerabilidad), ampliamente utilizado por los países menos desarrollados. Por el contrario, los dos primeros tópicos, referidos a la vulnerabilidad y que son más utilizados por los dos grupos con estatus especial dentro de la negociación (SIDS y LDCs), presentan una probabilidad casi nula de hacer referencia a estos términos de diferenciación. En este sentido, estos resultados preliminares sugieren un discurso que en algunas cuestiones permitirá acercar a estos grupos a algunos de los postulados de los países desarrollados, tal como se verá más adelante.

Otro de los puntos que ha caracterizado el discurso de los países del Sur Global y los tópicos anteriormente mencionados ha sido el lugar central que han otorgado al problema del desarrollo económico y social. Esta cuestión ha sido uno de los reclamos históricos de

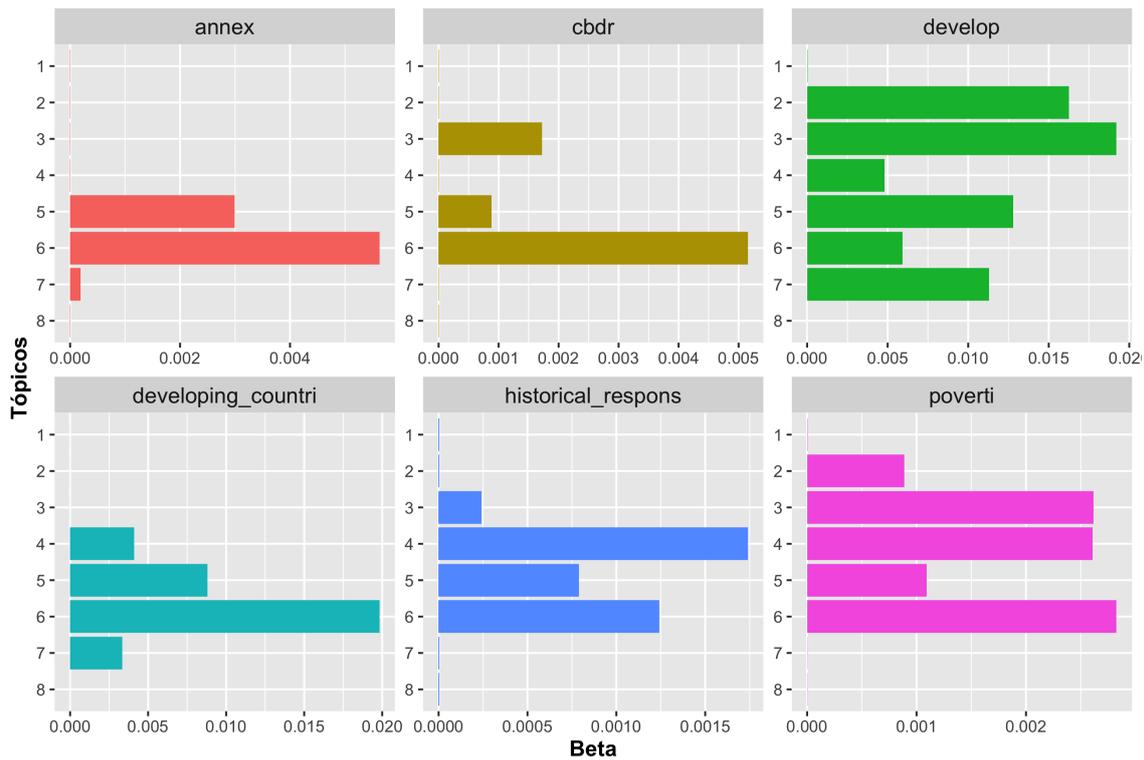


Figura 4.5: Términos asociados con equidad, diferenciación y desarrollo, probabilidad por tópico.

los países del Sur Global: el cuidado del medio ambiente no debía hacerse a expensas de la posibilidad de alcanzar el desarrollo económico y social de los países pobres. En este sentido, este reclamo se mantiene en el centro del discurso. La Figura 4.5 muestra también que las menciones a la cuestión de la pobreza (*‘poverti’*) y el desarrollo (*‘develop’*) son cruciales para casi todos los tópicos propios de los países del Sur. Llamativamente, y de modo análogo a lo que ocurría con los términos sobre diferenciación, el tópico 1 (islas) hace un uso notablemente marginal también de estos términos. Sumadas ambas cuestiones, observamos que en su discurso propio estos Estados privilegian de forma consistente otras cuestiones: la referencia a su propia vulnerabilidad y la necesidad de mitigación urgente.

Cabe señalar que el tópico 7 también hace una utilización importante de algunos de estos términos, en particular del de desarrollo. Este tópico refiere principalmente a cuestiones energéticas, el desarrollo de energías renovables, la eficiencia en su utilización y las emisiones asociadas, tal como surge de menciones a *‘energi’* o *‘renew’*. La presencia aquí de menciones a (*‘develop’*) puede entonces deberse a dos razones: por un lado, la presencia de algunos Estados en vías de desarrollo que aparecen haciendo fuertes menciones a la cuestión energética; por otro lado, el hecho de que los discursos incluyen menciones que versan sobre “desarrollar nuevas fuentes de energía”, por ejemplo. El primer punto resulta particularmente interesante en cuanto a la descripción de este tópico: si bien la utilización del mismo es más intensiva por parte de los Estados pertenecientes al Anexo I, también es posible encontrar algunos actores que no pertenecen a dicho grupo y que utilizan en

una proporción relevante el mismo. En este listado encontramos actores tales como Israel, Kazajistán, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, India o China.

El tópico 8, por último, parece incluir gran parte de los términos asiduamente utilizados por los principales Estados del Norte global, encontrándose conceptos asociados al financiamiento (*'financ'*, *'billion'*, *'fund'*) y la mitigación (*'commit'*, *'target'*, *'emiss'*). Es también relevante para los fines del trabajo la aparición del concepto de ambición (*'ambiti'*), el cual aparece como central en este tópico y aparece aquí rodeado por menciones a la mitigación. Este tópico condensa así un discurso que tiende dejar de lado componentes relacionados con los otros elementos del régimen climático, principalmente la adaptación, en línea con lo encontrado en la sección 4.3.1. Este tópico reúne principalmente a los Estados desarrollados.

El hecho de que prácticamente la totalidad de las partes del Anexo I hagan un uso intensivo de los tópicos 7 (energía) y 8 (instituciones Norte) sugiere la persistencia de la brecha Norte - Sur en las negociación climáticas. Esto sin embargo no significa una posición homogénea entre los Estados del Sur Global. Por el contrario, se observa la existencia de diferentes componentes en sus discursos que permiten inferir diferentes posiciones. En este sentido, las referencias a la diferenciación entre Norte y Sur, la vulnerabilidad de los actores más débiles, la necesidad de buscar el desarrollo económico y social, e incluso el peso dado a las cuestiones energéticas han sido variadas. La multiplicidad de temas que aquí aparecen y la utilización diferente de los tópicos por parte de los actores sugiere entonces una negociación con una complejidad difícil de capturar en una sola dimensión.

4.3.3. Posición sobre Ejes de la Negociación

La construcción de índices que permitan operacionalizar el posicionamiento individual de los Estados es clave no solo para realizar una inferencia descriptiva acerca de las políticas exteriores, sino también útil para incluir en modelos que permitan explicar dichos comportamientos, lo que será abordado en el capítulo próximo. Tal como se profundizó en la sección 3.1, los dos principales ejes de la negociación han sido, históricamente, los debates sobre el nivel de legalización del régimen climático, por un lado, y sobre la equidad, entendida como el grado de diferenciación y la inclusión de una agenda amplia de temas, por el otro. Para identificar la ubicación de cada uno de los Estados y Coaliciones en relación a estos clivajes, se procedió entonces a la selección de términos clave, para luego calcular la probabilidad de que aparecieran en cada documento. Esto se hizo con base en la siguiente fórmula, presentada en la sección 4.2.2 que permite identificar la probabilidad de que una palabra aparezca en un documento:

$$\Sigma \tag{4.2}$$

A partir de este cálculo para cada una de las palabras elegidas, se hizo una suma de las probabilidades de los términos del listado, lo que otorga la probabilidad de que dentro un discurso aparezca alguno de los términos seleccionados. Para facilitar la lectura, estas probabilidades se incluyen en los gráficos y los modelos expresadas en porcentajes. De este modo, si un país obtiene 5 puntos en el eje de legalización, esto significa que existe un 5% de probabilidad de que su discurso mencione algunos de los conceptos clave seleccionados para medir dicha dimensión. Cabe resaltar que estas probabilidades serán, en términos absolutos, bajas. Esto es consecuencia de que el listado de términos seleccionado es pequeño en relación a la totalidad de las palabras mencionadas en los casi mil discursos que incluye la base. La elección de un número limitado de palabras tuvo por objetivo evitar falsos positivos, entendidos en este caso como términos que pueden tener varios significados y que no necesariamente fueran indicador de un posicionamiento del Estado o Grupo de Negociación.

Una opción alternativa a la elegida hubiera sido buscar directamente la aparición de los términos seleccionados en los discursos. No obstante, esta opción podría estar sujeta a mayor error, en tanto podría no capturar la referencia a algunos de los conceptos clave hecha a partir de sinónimos no incluidos en los listados o frases que aludan a los mismos sin una referencia explícita. Esto es particularmente relevante en un caso como el presente donde los discursos originales están en diferentes idiomas y las menciones explícitas a algunas palabras pueden estar sujetas a particularidades de cada uno ellos. Así, si un Estado utiliza extensamente un tópico que hace referencia a términos de vulnerabilidad, es probable que esté hablando de este tema aun si no menciona explícitamente la palabra *'vulnerable'*, disminuyendo así el error inducido por particularidades de los discursos. El presupuesto que subyace a la técnica propuesta sostiene que la utilización extensa de un tópico representa una tendencia a referirse a los conceptos que allí aparecen con más frecuencia.

De acuerdo a la literatura teórica abordada en el Capítulo 2, los aspectos centrales de la legalización son tres y hacen referencia a los niveles de obligaciones, de especificidad y de delegación que tiene un determinado régimen (Abbott et al. 2000). En el caso del régimen climático, la delegación ha sido históricamente baja, siendo la Conferencia de las Partes el principal espacio decisorio, aunque los debates sobre los niveles de obligación y la especificidad de los términos y alcances de los acuerdos han sido centrales. En este sentido, se tomarán diversos términos que den cuenta de posiciones ambiciosas en relación a estas cuestiones. En primer lugar, se incluye aquellas menciones que den cuenta de objetivos de largo plazo específicos, tanto en términos del límite de temperatura máximo (*'onefive_degree'*) y la disminución de las emisiones (*'low_carbon'*, *'neutral'*). En segundo

lugar, se han tomado en cuenta las referencias a altos niveles de obligación para un acuerdo, explicitadas en las menciones a que el mismo sea legalmente vinculante (*'legal'*, *'bind'*), instrumentos específicos que operacionalicen esa obligación (*'pledg'*, *'target'*), y verbos que señalen obligación (*'must'*). Por último, se incluyen en el cálculo llamadas generales al aumento del compromiso y la urgencia en relación a alcanzar un acuerdo (*'ambit'*, *'urgent'*, *'surviv'*, *'scienc'*). A partir de este listado, se calcula la probabilidad de que cada actor en la negociación refiera a cada uno de estos términos, considerando la utilización que hace de cada tópico, y se toma la suma de los mismos para establecer su grado de ambición en términos de legalización.

Por su parte, el debate sobre la posición en relación a la equidad ha estado marcado por tres aspectos. En primer lugar, la diferenciación ha estado anclada en varios de los acuerdos centrales del régimen climático, incluyendo la propia Convención. Es así, que se incluyen para el cálculo de la posición sobre diferenciación referencias a los principios jurídicos claves que permiten construir la diferenciación en la cuestión climática: *'cbdr'*, *'respective_cap'*, *'historical_respons'*, *'equit'* y *'annex'*. También en este punto se incluyen menciones generales, tales como *'justic'*, *'fair'* o *'differ'*. En segundo lugar, se incluye también uno de los reclamos históricos de los países en desarrollo: la inclusión del desarrollo como elemento central de la gobernanza ambiental (*'poverti'*, *'develop'*, *'economic_develop'*, *'sustainable_develop'*, *'developing_countri'*). En tercero y último, se toman también en cuenta los reclamos por una agenda amplia de negociación, a partir de la mención a los aspectos que exceden a la mitigación, e incluyen tanto a la adaptación como a la cuestión de la transferencia de capacidades y recursos: *'adapt'*, *'technolog'*, *'financ'*, *'loss_and_damag'*, *'capacity_build'*. De forma análoga al indicador sobre posición en términos de legalización, se toma la suma de las probabilidades de que cada término aparezca en el discurso de las partes de la negociación.

En la Figura 4.6 se presenta la ubicación de las Coaliciones de Negociación en ambos ejes a partir de los discursos incluidos en la base de datos. Aquí es posible observar algunos aspectos relevantes para la dinámica de la negociación y para la identificación sobre como negocian los países. En primer lugar, es posible identificar un subconjunto de coaliciones del mundo en vías de desarrollo que se encuentran más cercanas a grupos de países desarrollados que a otros integrantes del Sur Global. En la sección inferior derecha del cuadro es posible identificar a cuatro grupos, todos compuestos por pequeños Estados insulares: AOSIS, PIF, OECS, y SIDS. Esto pareciera ir en línea con varios de los puntos señalados por la literatura, que ha resaltado la cercanía de estos Estados con varios de los reclamos realizados por países desarrollados, la lejanía con algunos de los grupos más relevantes del Sur Global, y el bajo énfasis en cuestiones de equidad en sus posiciones individuales, como producto tanto de su situación de particular urgencia como del hecho de que su estatus especial dentro de la gobernanza climática les otorga una diferenciación rígida (Ourbak & Magnan, 2018).

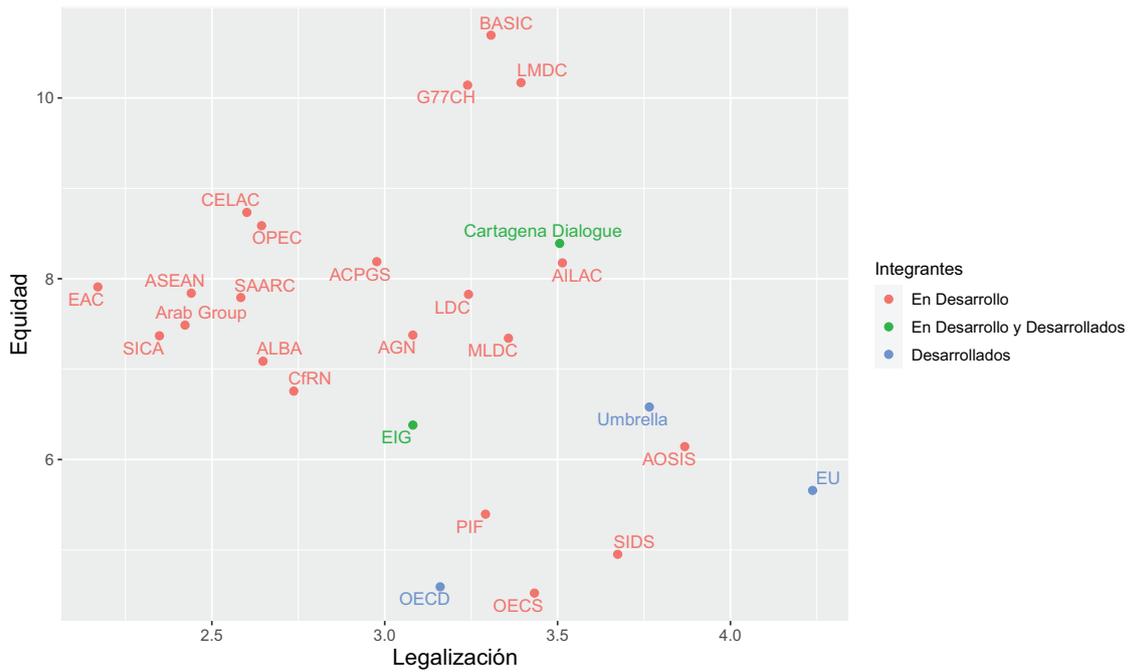


Figura 4.6: Posiciones Promedio de las Coaliciones de Negociación.

Otro de los puntos que surge del gráfico es el hecho de que los principales grupos de negociación que han hecho énfasis en la diferenciación han sido esencialmente tres: el G77+China, los países de BASIC y el grupo Like Minded. Esto parecería sugerir que los países en desarrollo han canalizado principalmente sus reclamos sobre equidad no en sus intervenciones individuales sino en las conjuntas. Esto no resulta del todo llamativo siendo que en un contexto de creciente divergencia en las características de los países en desarrollo, el mayor interés común que sí siguen compartiendo es precisamente el de mantener algún tipo de diferenciación y una agenda amplia que incluya adaptación, financiamiento y transferencia de tecnología. Esto podría explicar también por qué los Estados insulares no incluyen estos elementos en sus posicionamientos individuales, en tanto se encuentran también representados por el G-77+China, al que utilizan como principal vehículo de esta posición. La Figura 4.7 compara el posicionamiento del discurso de algunos Estados y Coaliciones Seleccionados, identificando con círculos pequeños las posiciones en cada una de las COPs y con el círculo grande el promedio de la ubicación en los ejes para cada actor. Aquí es posible observar el mismo fenómeno: la probabilidad de referirse a términos sobre equidad es relativamente baja en los discursos individuales de China e India, pero es claramente alta en los grupos que integran: G77+China, LMDC y BASIC. Este último es particularmente interesante ya que el hecho de que conste de sólo cuatro integrantes⁴, permite inferir que su posición está mucho más cerca de las preferencias de los Estados que lo componen que un grupo con un enorme número de participantes como es el G77+China.

Dada la distancia entre las posiciones individuales y las coaliciones a las que los Estados

⁴El grupo BASIC se compone de Brasil, Sudáfrica, India y China.

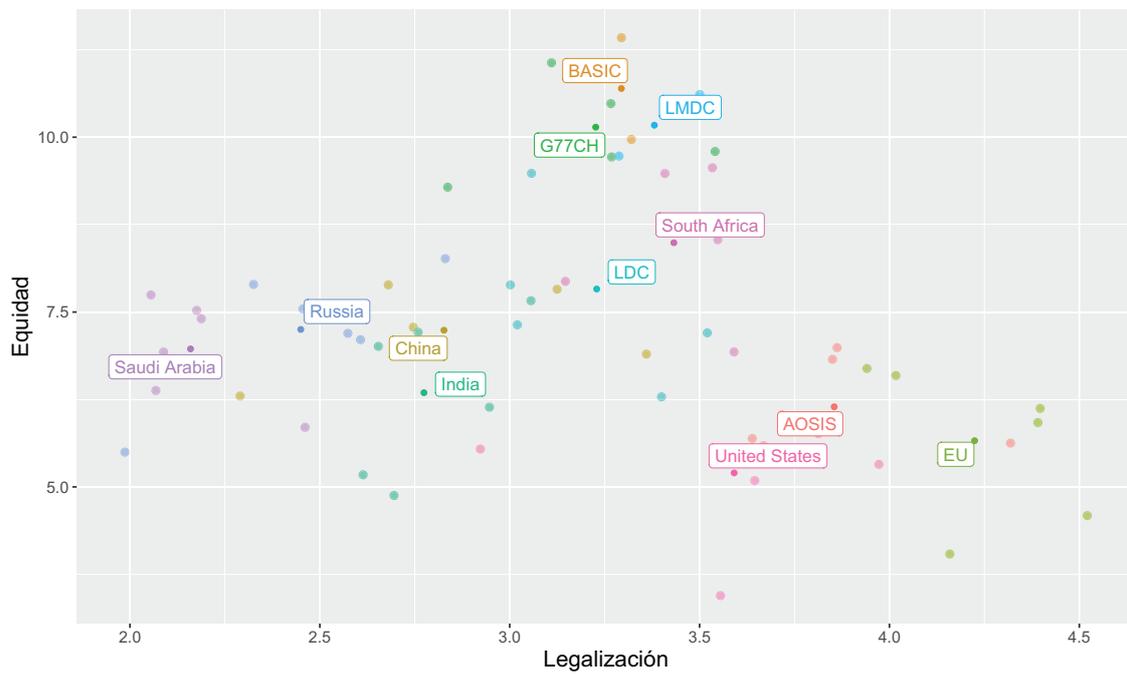


Figura 4.7: Posiciones en la Negociación, países y coaliciones seleccionados.

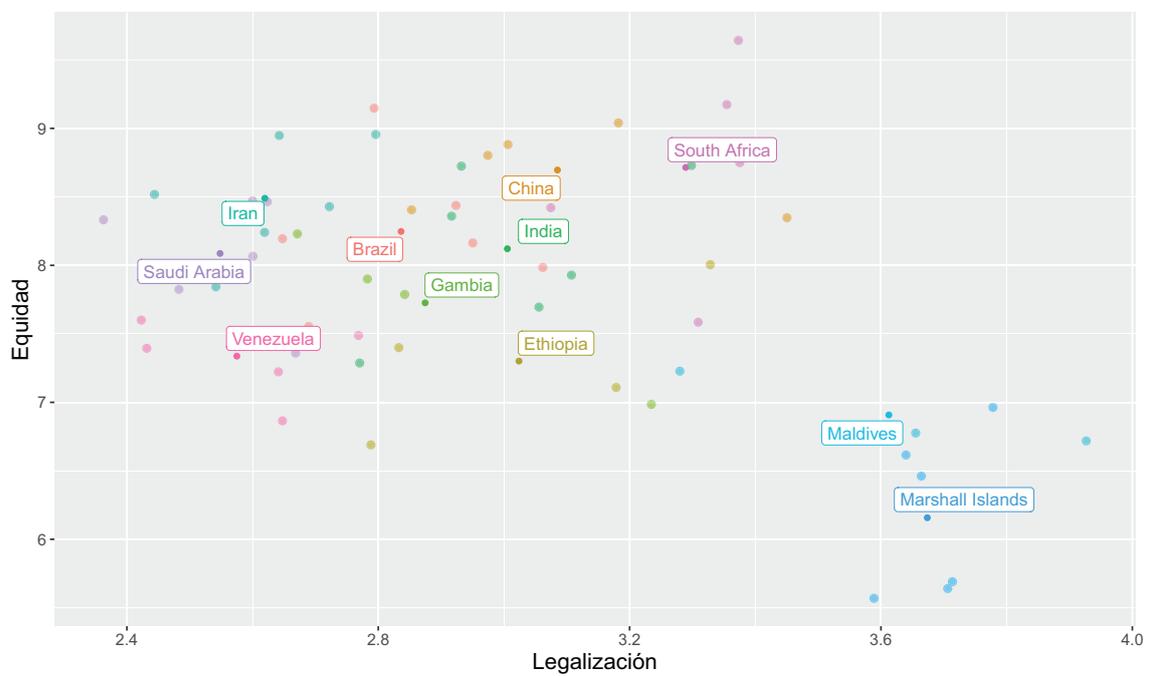


Figura 4.8: Posiciones de Estados incluyendo coaliciones de negociación en que participan (países seleccionados).

pertenecen, particularmente en términos de Equidad, se calcularon también las posiciones de los países promediando la preferencia que surge del discurso individual del país con el promedio de los grupos a los que pertenece. Estas posiciones se encuentran ilustradas en la Figura 4.8, a partir de la muestra de una selección de casos del Sur Global, que permite observar las diferentes regiones y posiciones existentes. El grupo más nítido entre los integrantes del mundo en desarrollo son los Estados Insulares, claramente separados del resto de los países, en línea con lo mencionado anteriormente. Los Estados menos ambiciosos en términos de legalización son países productores de petróleo, lo que también está en línea con expectativas teóricas previas. En el centro, encontramos los grandes emisores del Sur Global, enfatizando la diferenciación a través de sus grupos de negociación, y algunos de los Estados menos desarrollados del planeta.

Cabe señalar aquí que tomar en el cálculo de la posición individual los valores de los grupos de negociación a los que pertenecen lleva a que los países que comparten grupos se acerquen más que si solo tomamos sus intervenciones individuales. Si bien, por un lado, esto tiene sentido ya que en la realidad estos países negocian en conjunto, por el otro puede provocar que estos casos se acerquen de forma artificial y oculten las diferencias entre ellos. En este sentido, resulta muy interesante la comparación entre Sudáfrica, por un lado, y China e India, por el otro. Si tomamos solo su posición individual, Sudáfrica mantiene un fuerte discurso basado en la equidad, el más alto entre los países junto con Zambia, alejado de China e India (ver Gráfico 4.7). Sin embargo, cuando incluimos en el cálculo de las posiciones los grupos a los que pertenecen, China e India se acercan considerablemente, diluyendo esta diferencia existente en los discursos individuales (ver Gráfico 4.8). Si se asume que el Estado da una señal más fuerte en lo que incluye en su propio discurso que lo que canaliza a través de sus grupos, donde además tiene menos control del resultado final, es posible concluir que el cálculo de la posición individual sin tomar en consideración las coaliciones refleja mejor estas diferencias. En contraposición, se puede argumentar que esto no captura todas las aristas de las preferencias de negociación de los Estados. Ya que las dos medidas, como todo indicador, tienen ventajas y desventajas, ambas se continuarán utilizando en el próximo capítulo cuando se aborden las causas del comportamiento de los Estados.

4.3.4. Afinidad de la Política Exterior Climática

La identificación de los principales componentes en los discursos también permite profundizar sobre el nivel de afinidad existente entre las posiciones de los actores, que será de utilidad para poder evaluar en el Capítulo 6 algunas hipótesis particulares sobre el rol de la matriz de emisiones y de vulnerabilidades. Para esto, se tomará como punto de partida la prevalencia de cada tópico para cada Estado o Coalición. Tal como se vio con anterioridad, esto puede ser interpretado como la proporción en que un discurso se refiere a cada uno de los tópicos. Aquí por ejemplo se puede observar que Canadá utilizó principalmente el

tópico 7 - Energía (0.497) y en menor medida el 8 - Instituciones N (0.156), mientras que muestra una utilización muy marginal de los 6 tópicos restantes. Por el contrario, un país como Camerún ha hecho una utilización marginal de los dos tópicos anteriormente mencionados (0.078 y 0.044, respectivamente), mientras que ha basado su discurso en los tópicos 3 - Bosques AF (0.420) y 2 - Vulnerabilidad (0.165). La correlación entre ambos vectores de prevalencia de los tópicos equivale a -0.230. Por el contrario, cuando se compara la utilización de tópicos entre Canadá y la OECD se observa que la correlación es de 0.692. De este modo, en la presente sección se calculará la correlación entre las distribuciones de probabilidad que tenga cada parte como modo de identificar si presentan patrones similares: correlaciones positivas y altas indicarán dos actores que presentan niveles de utilización similares en los tópicos, mientras que por el contrario correlaciones negativas señalarán una utilización inversa de los tópicos calculados. Una muestra de las correlaciones entre los actores se incluye en la Figura 4.9.⁵

A partir del cálculo de la matriz de correlaciones entre todos los Estados y Grupos incluidos en el análisis se procedió entonces al análisis de redes. Uno de los puntos centrales de la confección de las redes es señalar el nivel mínimo de correlación a partir del cual se considerará que existe una relación entre los nodos. En este caso, se optó por conservar todas las correlaciones positivas de más de 0.5 que además fueran estadísticamente significativas a un nivel de al menos 0.1 (). Aun a riesgo de eliminar algunas correlaciones positivas que puedan brindar información, esto busca reducir la inclusión de vínculos entre nodos que sean producto del error estadístico. Asimismo, se utilizaron los diferentes coeficientes de correlación como forma de ponderar los vínculos. Por último, se buscó identificar comunidades dentro de la red, lo que permite una lectura más fácil de la misma. Para esto se utilizó el algoritmo *Infomap*, que permite identificar la estructura de comunidades subyacentes a la red, a partir del análisis de las relaciones existentes entre los nodos y su cercanía (Rosvall & Bergstrom, 2008). A partir de esto, se obtiene un mapa que agrupa a los nodos a partir de sus similitudes. El resultado se puede observar en la Figura 4.10 y permite distinguir varios de los patrones centrales de la dinámica de la negociación.

Es posible observar la conformación de varias comunidades dentro de la negociación, en general relacionadas con algunos de los tópicos identificados. Si bien todas presentan solapamientos entre sí, la comunidad identificada con el color verde, que incluye tanto a la mayoría de los Estados insulares como a sus grupos específicos de negociación (AOSIS, SIDS, PIF y OECS), es la que claramente lo hace en menor medida y es la más fácilmente distinguible. Esta comunidad claramente delimitada es, en líneas generales, notablemente consistente aun modificando el número de tópicos o modificando el umbral a partir del cual se incluyen las correlaciones en el análisis de redes. Incluso si se toma como prevalencia

⁵Cabe aclarar que solamente en esta sección se asumirá que cada país y grupo de negociación es una observación, asumiendo que las preferencias son únicas durante todo el período. Esto se calculó a partir de confeccionar los modelos asumiendo que el discurso de cada país es uno solo constituido por la suma de todos los realizados en el período. Esto se hizo a fines de poder presentar la información de manera más clara.

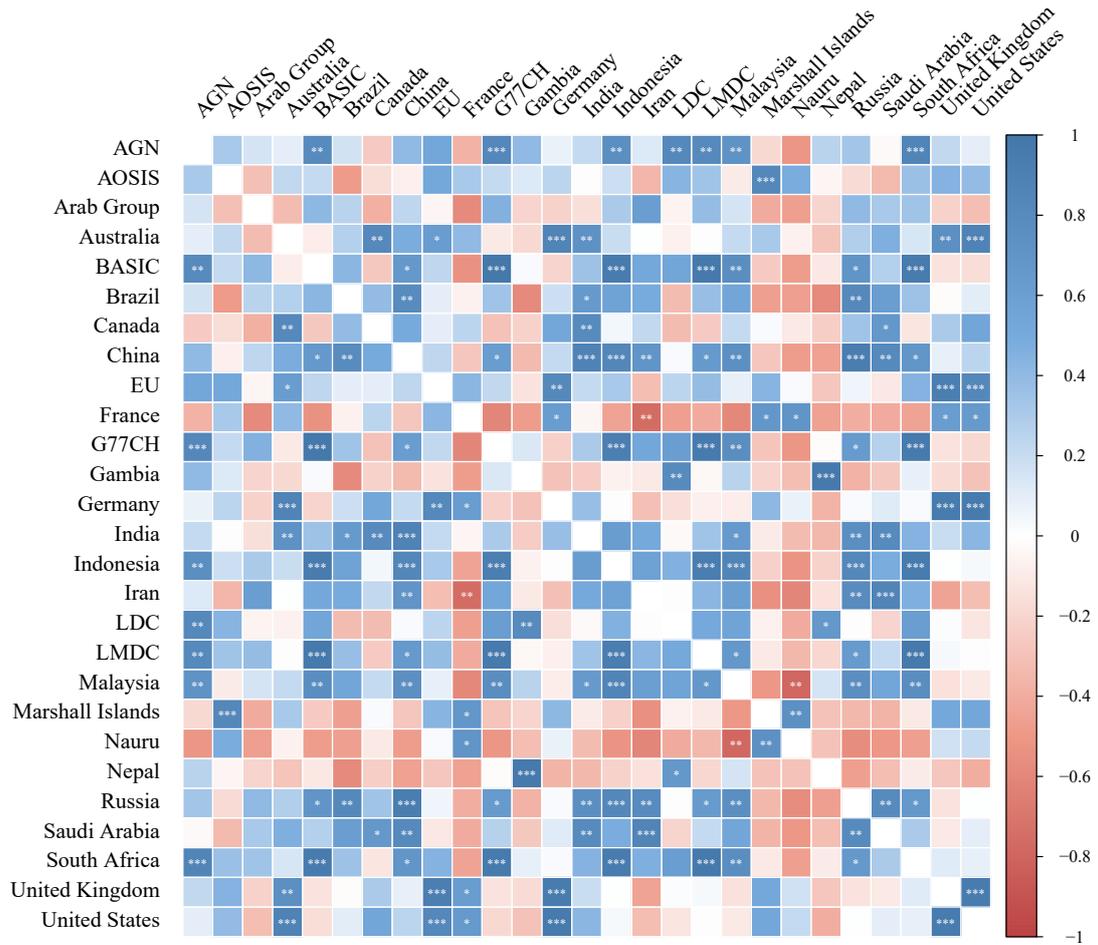


Figura 4.9: Correlación entre distribuciones de probabilidad de tópico por actor.

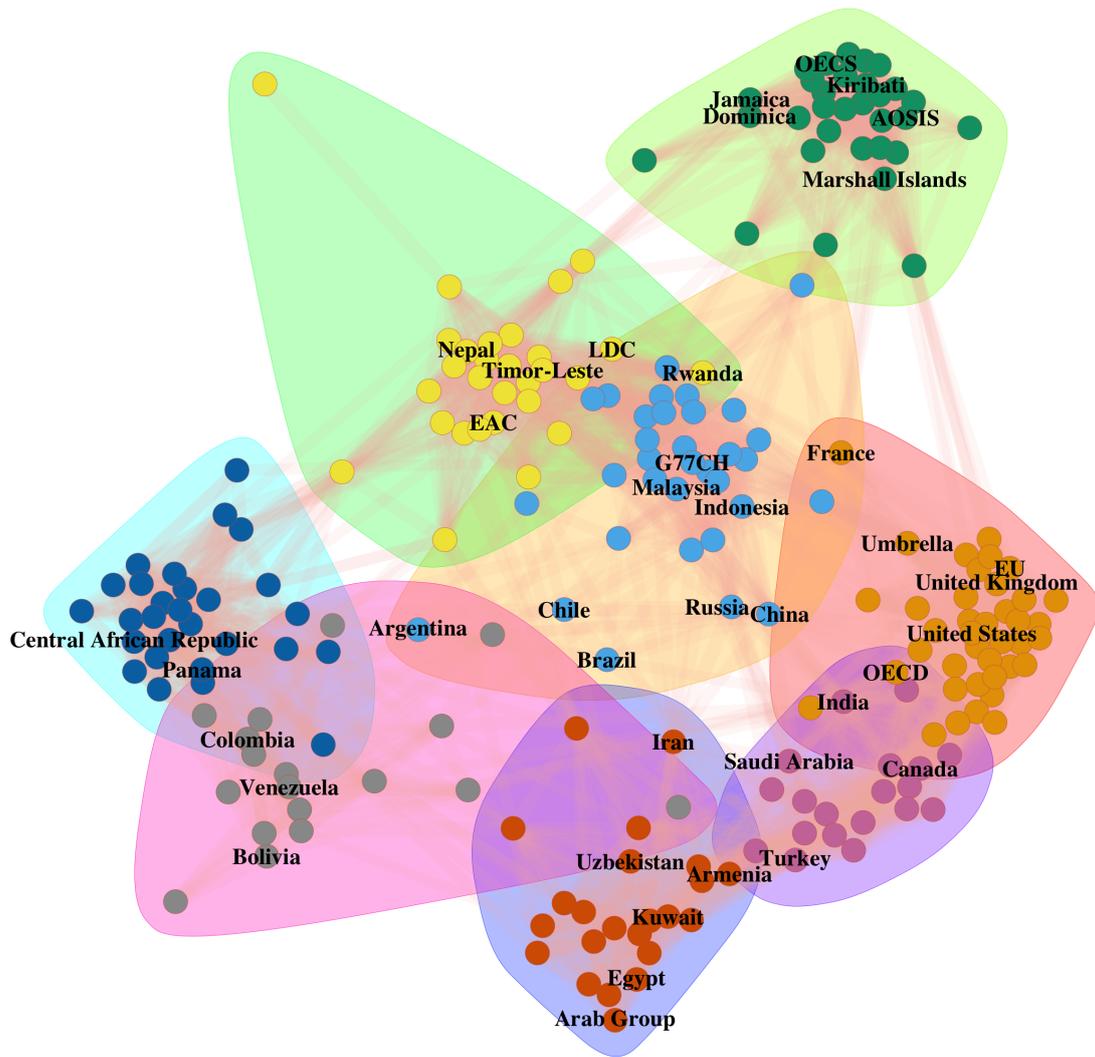


Figura 4.10: Redes de similitud semántica, todos los Estados 2010-2015 (,).

de los tópicos la suma de la posición individual del país con el promedio de los grupos a los que pertenece, el conjunto de los Estados insulares aparece como el único subgrupo claramente diferenciable dentro del Sur Global (ver Figura ?? en el Anexo A). Esto es esperable, siendo que es un grupo con una coherencia interna alta en la negociación, en gran parte producto de la urgencia que reviste su situación particular (Ourbak & Magnan, 2018). Otra de las características centrales de este grupo es que presentan fuertes lazos con tres grupos: la comunidad amarilla, donde se encuentran los países menos desarrollados y más vulnerables; la comunidad celeste, que opera como el núcleo o punto de encuentro del Sur Global y donde se encuentra posicionado el discurso del G-77+China; y la comunidad Naranja, donde se ubican los principales Estados desarrollados. Esta posición con fuerte lazos con actores diferentes refleja entonces un discurso que combina un fuerte énfasis en la vulnerabilidad con un llamado urgente a la mitigación, característica de sus intervenciones.

Asimismo, se observa que el resto de las partes del Sur Global se encuentran divididas en diversas comunidades con mayores niveles de solapamiento. En líneas generales, es posible identificar a varias de estas comunidades con los tópicos establecidos en la sección anterior y con algunos de los Grupos más relevantes de la negociación. Algunas de ellas parecen seguir patrones claramente regionales: el agrupamiento diferenciado con el color gris incluye a varios países de América Latina, mientras que el grupo rojo incluye a varios países de Medio Oriente, al Grupo Árabe y países de Asia Central. La comunidad identificada con el color amarillo agrupa a países muy vulnerables, principalmente asiáticos incluyendo los grupos SAARC y ASEAN, y a algunos de los países con menor nivel de desarrollo, incluido la coalición LDC.

El resto de los países con menores niveles de desarrollo se encuentran nucleados en la comunidad identificada con azul oscuro. Este grupo presenta un uso intensivo del tópico 3 - Bosques, lo que explica también la presencia allí de la CfRN y de gran parte de sus miembros, incluso países con niveles de desarrollo alto como Panamá. Esta comunidad presenta un claro solapamiento con la identificada con el color gris, que engloba a gran parte de los Estados latinoamericanos. Este punto se encuentra directamente relacionado con el hecho de que un número importante de países de la región es de hecho parte de CfRN y hace una utilización importante del tópico referido a bosques en tanto tienen intereses en la materia.

Por su parte, la comunidad diferenciada con el color celeste incluye a la mayor parte de los grupos de negociación del Sur Global, incluyendo entre ellos al G77+China, BASIC, AGN y LMDC, y también a varios de los Estados que, por sus características, revisten una importancia central en las negociaciones. Entre estos, Estados como Sudáfrica, Indonesia o Malasia se encuentran en una posición muy cercana a la del G-77+China: de hecho, el caso de Sudáfrica (al igual que el del grupo BASIC) resulta llamativo en tanto su posición es prácticamente idéntica a la del G-77+China por lo que se optó por no identificarlo en la Figura 4.10 para no dificultar su lectura.

Por otro lado, otra de las características de este grupo es la presencia de dos de los Estados más poderosos del Sur Global en el contexto de la negociación, China y Brasil, aunque estos se encuentran ubicados más alejados del núcleo marcado por el discurso del G77. En este sentido, Brasil parece moverse hacia el conjunto de los países latinoamericanos (de igual modo que Argentina), al tiempo que China se acerca más a los países del Norte Global, ubicados principalmente en la comunidad naranja. De hecho, se observa que, dependiendo de la especificación del modelo en cuanto al número de tópicos y el listado de términos incluidos, China puede pertenecer tanto a la comunidad donde se encuentran los grupos del Sur Global como a la que pertenecen los principales Estados del Norte. Si bien esto en principio es llamativo, permite analizar algunos puntos relevantes. Más allá de las aclaraciones sobre la pertenencia a una u otra comunidad, el posicionamiento es consistente en tanto aparece en todos los modelos en áreas donde se entrecruzan los patrones discursivos del Norte y el Sur. La cercanía entre los grandes emergentes y los países desarrollados parecería sugerir que el poder de negociación es un factor relevante al menos para entender el posicionamiento relativo entre los actores. En este sentido, es posible observar que la mayor parte de los grandes emisores globales se encuentran cercanos o en los alrededores del triángulo comprendido entre Estados Unidos, China y la Unión Europea, el cual es posible afirmar que representa el núcleo central de la negociación. En este sentido, se observa que el área de mayor relevancia en términos de poder de negociación se encuentra comprendida en un espacio relativamente pequeño en relación a todo el mapa general que involucra la negociación. Esto es producto del hecho que los Estados más poderosos de la negociación presentan patrones similares de utilización de los tópicos.

No obstante, es necesario recordar que el posicionamiento final de los actores se compone no sólo de su discurso individual, sino también del de los grupos a los que pertenece. De este modo, aquí China combina su discurso individual, cercano al Norte Global, con el del G-77+China y los grupos BASIC y LMDC, que se encuentran lejanos a los países desarrollados e insertos en medio de los países del Sur Global. De hecho, estos discursos, tal como se verá más adelante, serán los que más énfasis hagan sobre cuestiones de equidad, incluyendo la diferenciación y el reclamo por una agenda de negociación amplia, reclamos históricos del mundo en desarrollo.

Otro de los casos más interesantes es el de Rusia, cuya posición cercana al núcleo discursivo del Sur se debe principalmente a una importante utilización del tópico 6 - Instituciones Sur. Esto resulta llamativo tanto porque Rusia es integrante del Anexo I, como por el hecho de que su política exterior se ha caracterizado por condicionar su participación a la adopción de compromisos equivalentes de los mayores emisores emergentes. No obstante, cabe notar que la literatura señala que el comportamiento ruso ha mostrado también cierta volatilidad, lo que se ha evidenciado en cambios de dirección durante toda la negociación o posiciones a menudo contradictorias (Andonova & Alexieva, 2012). El análisis actual pareciera apuntar en una dirección similar: Rusia utiliza principalmente el mencionado tópico 6 (principios del Sur Global), así como también el tópico 7 - Energía y que lo emparenta

con muchos de sus pares del grupo Umbrella y del mundo desarrollado. Por otro lado, esto también puede relacionarse con elementos de su política exterior general, en especial su rol de potencia no occidental que funciona como uno de los pilares esenciales de la misma (Deyermund, 2016). Todo esto sugeriría una posición intermedia, al menos en términos discursivos, que se ve reflejada en su ubicación en la zona de solapamiento entre la comunidad liderada por el G-77 y las comunidades donde se encuentra la mayor parte de los actores pertenecientes al Anexo I.

El caso de India es también interesante de resaltar. A diferencia de los otros grandes Estados del Sur Global, que se ubican en la comunidad identificada con el color celeste, India aparece posicionada en una comunidad integrada por Estados a ambos lados de la brecha Norte – Sur. En este sentido es posible encontrar aquí tanto a Canadá, Japón o Turquía, como también a Kazajistán, Emiratos Árabes Unidos o Arabia Saudita. El principal punto en común entre estos Estados aparece en la utilización del tópico 7, focalizado fuertemente en cuestiones relacionadas con energía. En este sentido, India presenta un discurso que hace una utilización de este tópico alta, similar a los países mencionados y que los acerca en este sentido. De forma análoga a lo que sucedía con China, este caso particular sugiere que el poder en la negociación es un factor relevante a la hora de explicar los posicionamientos individuales. En este punto, cabe señalar que esta hipótesis, entre otras, se testeará a partir de la utilización de modelos cuantitativos en los Capítulos 5 y 6.

La última comunidad que distingue el gráfico es aquella que concentra a la mayor parte de los Estados integrantes del Anexo I y a los grupos que los contienen, tales como la OECD o el grupo Umbrella, y que está identificada con el color naranja. Las principales características de los actores aquí incluidos son una amplia utilización de un léxico que aborda cuestiones institucionales desde el Norte (tópico 8), focalizado y limitado a mitigación, combinado principalmente con referencias a la cuestión energética (tópico 7). Aquí encontramos un núcleo donde se ubican la mayor parte de sus integrantes, en donde encontramos actores como la UE, Estados Unidos o el Reino Unido. En este grupo, el caso de Francia es particular siendo que parece acercarse a discursos más propios del Sur Global, lo que se encuentra probablemente relacionado con el hecho de ser anfitrión de la clave COP 21, lo que requiere una posición más flexible. En este sentido, la prueba de diferentes modelos ubicó de forma consistente a Francia en posiciones intermedias e incluso en algunos pocos casos se lo ubicaba directamente en comunidades del Sur Global.

4.4. Conclusiones parciales

El presente capítulo tuvo por objetivo principal la identificación de las preferencias de los Estados en relación a las dos dimensiones teorizadas en el Capítulo 3. Para ello, se presentó una nueva base de datos, consistente en el Corpus Discursivo de los Segmentos de Alto Nivel, Plenarios de Apertura y Eventos de Líderes de las negociaciones climáticas en-

tre 2010 y 2015. Luego de un análisis descriptivo de la misma, se procedió a la identificación de los principales tópicos existentes en los discursos, lo que permitió luego operacionalizar las posiciones dentro de la negociación. En este sentido, se ubicó a cada Estado y a cada grupo dentro de cada una de las dos dimensiones principales: las preferencias sobre el nivel de legalización y de equidad del acuerdo. Estos resultados se transformarán en insumos para el Capítulo 5, en el cual se buscará identificar los factores que explican el posicionamiento de los Estados en ambas dimensiones. Asimismo, también se profundizó sobre el posicionamiento relativo entre los actores a partir de la identificación y comparación de los tópicos presentes en cada uno de los discursos, lo que permite observar la distancia entre los discursos de los actores involucrados en la negociación. Esto será retomado en parte del análisis del Capítulo 6.

Más allá de que aun no se ha abordado el análisis explicativo, el presente análisis descriptivo permitió observar algunas cuestiones de relevancia para continuar adelante con el análisis. En primer lugar, la brecha Norte - Sur parece seguir siendo un elemento relevante a la hora de estimar la posición de los actores, aun cuando ha sido obviada por gran parte de la literatura cuantitativa. Aún cuando las diferencias entre países desarrollados y en vías de desarrollo se han complejizado y matizado en relación al primer período de compromisos, éstas siguen presentes, en particular en cuestiones referidas al lugar de la adaptación dentro de la negociación, el financiamiento, y el liderazgo de los países del Norte. En segundo lugar, se observan también patrones en las vulnerabilidades y necesidades específicas de los países que aparecen en cada grupo. La hipótesis sobre los incentivos materiales particulares de cada Estado tiene un amplio consenso en la literatura, tal como se abordará en el siguiente capítulo, y los resultados parciales sugieren que juegan al menos un rol relevante. En tercer lugar, el poder en la negociación pareciera también acercar a los Estados en sus posiciones, lo que será explorado en los próximos capítulos.

Otro de los puntos relevantes que ha surgido a partir de la descripción de los datos es el lugar que ocupan los Grupos o Coaliciones de Negociación. En algunos casos, se observa que coincide con sus miembros pero en otros no hay una correspondencia clara. El grupo BASIC es probablemente el mejor ejemplo en este sentido. Constituido por Brasil, India, China y Sudáfrica, este último es el único de los integrantes que encuentra una fuerte correspondencia entre su posición particular y la grupal. Los otros tres, por el contrario, se ubican en posiciones más alejadas, en particular en el caso de India. En general la literatura sugiere que los Estados canalizan algunas de sus posiciones a través de Grupos y otras a través de sus posicionamientos individuales. Este sentido, podemos inferir que la posición de India en realidad es una intermedia entre la propia y la de los grupos que integra (G-77+China, BASIC, LMDC). Asimismo, la expectativa teórica es que los Estados más poderosos logren imponer sus preferencias en los grupos que integran (Castro, 2021). Sin embargo, un análisis preliminar de los casos del G-77+China, BASIC e incluso LMDC no parecen apuntar en este sentido. Esto plantea también interrogantes que serán abordados en los próximos dos capítulos.

Por último, el presente capítulo tenía también un objetivo secundario en la presentación de la base de datos que será un insumo fundamental para los Capítulos que siguen. Esta base de datos constituye una propuesta original para resolver el problema de como identificar de forma sistemática a los Estados en la negociación climática. La combinación de *topic models* con análisis de redes para el análisis de discursos en política internacional ha sido utilizada de forma marginal en el pasado y los resultados de la inferencia descriptiva aquí realizada sugieren que pueden ser aplicados a la negociación climática y, eventualmente, a otras áreas de negociación que ofrezcan espacios donde los Estados hagan discursos de posicionamiento de forma periódica.

Este capítulo buscó entonces hacer dos aportes clave. Uno de ellos es metodológico: se construyó una nueva base de discursos que permite describir y explicar mejor el proceso al Acuerdo de París, el hito ambiental sobre el que se edifica todo el complejo de regímenes climático de las próximas décadas. Asimismo, el abordaje utilizado permite simplificar la dinámica entre los actores en negociaciones notablemente complejas y posiblemente pueda ser utilizado en otros espacios. El segundo aporte es sustantivo: se buscó operacionalizar las preferencias de los actores. En el Capítulo 5 se buscará explicar las políticas exteriores climáticas de los Estados, tanto en su posicionamiento sobre legalización como sobre equidad, a partir de la estimación de modelos cuantitativos, que permitan testear empíricamente el argumento establecido en la introducción y el Capítulo 3.

Capítulo 5

Explicando las preferencias

¿Qué factores explican las preferencias de los Estados en las negociaciones climáticas? El objetivo principal del presente capítulo es testear las hipótesis que se derivaron del marco teórico presentado en el Capítulo 3 en relación a las dos dimensiones de las preferencias climáticas internacionales, operacionalizadas en el Capítulo previo. De este modo, esta sección busca profundizar sobre los factores específicos, dentro del marco teórico propuesto, que llevan a los Estados a adoptar sus posiciones de negociación en términos del nivel de legalización buscado y el grado de ambición en relación a los elementos de equidad pretendidos en el acuerdo final. El enfoque teórico en el cual se basa esta tesis parte del supuesto de que la política climática es una consecuencia de la puja doméstica entre diferentes sectores afectados positiva o negativamente por el cambio climático. En términos generales, este fenómeno global afecta, tanto en el presente como potencialmente en el futuro, a los valores de los activos domésticos, los intereses de diversos actores sociales, y los incentivos que enfrentan los gobiernos a la hora de tomar decisiones. El principal argumento de este trabajo es que estos factores domésticos son los determinantes clave para entender las preferencias estatales en la materia, en detrimento de las lógicas sistémicas que se derivan de la construcción y gestión de bienes públicos globales. En consecuencia, este capítulo se focaliza en testear las predicciones que se derivaron tanto de los elementos domésticos, controlando por las hipótesis derivadas de la lógica sistémica internacional.

Para cumplir con los objetivos mencionados, el capítulo se divide en dos partes. En la primera, se profundiza sobre el diseño metodológico. En el Capítulo 3 se establecieron las hipótesis de trabajo de esta tesis, las cuales son retomadas nuevamente en esta primera sección. Asimismo, se define el modelo estadístico utilizado y la forma en que se operacionalizan cada una de las variables independientes.

La segunda sección se aboca a los modelos estadísticos y los resultados alcanzados. Esta sección está a su vez dividida en tres. En un primer momento se presentan los resultados y se muestra el análisis sobre la primera dimensión de las preferencias exteriores en

cambio climático: el nivel de legalización pretendido para el acuerdo. En la segunda parte, se hace lo propio con las posiciones sobre equidad. Una vez realizados ambos análisis por separado, se procede a cruzar ambas dimensiones a partir de un análisis de los efectos predichos por los modelos, haciendo una evaluación global de los factores explicativos y su significatividad estadística.

Finalmente, se plantea una conclusión parcial en la que se resumen los principales hallazgos del capítulo, así como también los interrogantes que quedarán pendientes para analizar en el Capítulo 6.

5.1. Diseño metodológico del test estadístico

5.1.1. Hipótesis y modelos de análisis

En el Capítulo 3, en el cual se presenta el argumento de la tesis, se partió del marco teórico propuesto para derivar una serie de hipótesis explicativas sobre las dos dimensiones de las preferencias climáticas internacionales de los Estados: el grado de legalización y de equidad pretendidos para el acuerdo. Estas hipótesis se encuentran resumidas en la Tabla 5.1. En aquellos casos donde se planteó la posibilidad de efectos heterogéneos entre los países del Norte y del Sur, esto se indicó diferenciando el efecto esperado entre ambos grupos. Para el caso particular de las hipótesis 2 y 7 del modelo sobre Equidad, se señaló que la expectativa previa es que en ambos grupos se presente el mismo efecto, pero que debería ser más marcado entre los países del Sur Global.

Hipótesis	Variable	VD	VD
	Independiente	Legalización	Equidad
H1	Activos origen de GEI ()	-	+
H2	Vulnerabilidad Climática ()	+	Sur: + Norte: (+)
H3	Nivel de Desarrollo ()	+	-
H4	Sectores Intensivos en Carbono ()	-	+
H5	Organización Sociedad Civil ()	+	+
H6	Democracia ()	+	+
H7	Coalición Izquierda ()	Sur: - Norte: +	Sur: + Norte: (+)
H8	Poder de Negociación ()	-	Sur: + Norte: -
H9	Presión Media Legalización ()	+	+

Tabla 5.1: Resumen de las Hipótesis.

Para testear las hipótesis se presentan diferentes análisis de regresión que permiten identificar cuáles de estos efectos son avalados por los datos empíricos recolectados en el período estudiado. Dado que, en algunos casos, las variables independientes asumen efectos heterogéneos entre los Estados del Norte y del Sur Global, se utilizan Regresiones de Efectos Mixtos, que permiten generar estructuras de agrupaciones entre las observaciones

para poder diferenciar los efectos de los predictores requeridos (Gelman & Hill, 2006). La principal ventaja de este tipo de modelos es que permite capturar diferentes interceptos y predictores para cada grupo, asumiendo que los estimadores son diferentes pero no completamente independientes. Así, este tipo de modelos adopta una posición intermedia entre dos extremos: el análisis de todas las observaciones sin diferenciación (*complete pooling*) y el cálculo de regresiones para cada grupo por separado (*no-pooling*). El problema del primer modelo es que asume que el efecto de cada variable independiente es constante y no se modifica entre los grupos de observaciones mientras que, por su parte, la segunda opción asume que el efecto de cada predictor es totalmente independiente entre diferentes grupos de observaciones. Los efectos mixtos constituyen un enfoque de agrupamiento parcial (*partial pooling*), que permite estimar los efectos de los predictores a partir de dos componentes: uno fijo, que es idéntico para todas las observaciones y del cual parten todos los grupos; y otro variable, que es particular para cada grupo de observaciones y marca la diferencia entre los grupos.

La base de datos está compuesta por observaciones país-año. Tomando esto como punto de partida, los modelos propuestos incluyen dos estructuras superpuestas. La primera de ellas clusteriza a las observaciones en base a la unidad de análisis y tiene dos niveles: país y región, entendiendo por esta última si pertenece al Norte o al Sur Global. La segunda estructura agrupa a las observaciones por año. El cálculo de los interceptos por grupo para los países y los años permite capturar la heterogeneidad no observada, de modo análogo a los controles por efectos fijos. La inclusión además del grupo Norte o Sur permite modelar los efectos diferenciados en las hipótesis que corresponda. De este modo, se proponen los siguientes modelos:

donde α_i y β_i representan la posición sobre Legalización y sobre Equidad, respectivamente, para cada observación i . Los parámetros γ_j y δ_j capturan los interceptos por país y por grupo (entendido como Norte o Sur) en el primer caso y por año en el segundo. Por su parte, los coeficientes θ_k capturan la estimación de los efectos de cada uno de los predictores, indicando que el efecto es condicional al grupo g al que pertenece la observación i en aquellos casos en que se encontraron razones teóricas para prever diferentes efectos entre el Norte y el Sur Global. Un ejemplo de esto lo constituye la hipótesis 7 del primer modelo, referente a las coaliciones de gobierno, el cual se indica en la notación como

5.1.2. Operacionalización de las variables

Tal como fue estipulado con antelación, el análisis del presente capítulo busca explicar las preferencias de los Estados en relación a dos ejes clave de la negociación: el grado de legalización y de equidad del acuerdo. Las preferencias de cada Estado fueron operacionalizadas en la Sección 4.3.3 del Capítulo 4 a partir del análisis de los discursos que constituyen el Corpus de discursos de las negociaciones climáticas. Dada la relevancia de las coaliciones de negociación en la comunicación de las preferencias se utilizan dos versiones diferentes para cada variable dependiente: la primera es el puntaje de la posición que surge considerando solo los discursos del país en cuestión, mientras que la segunda es el promedio entre la posición del país y la media de la posición de todos los grupos de negociación que integra.

En cuanto a las variables independientes, algunas de ellas fueron operacionalizadas siguiendo consensos existentes en la literatura previa, mientras que otras han requerido una mayor elaboración. Los costos potenciales de mitigación fueron operacionalizados a partir de la intensidad de las emisiones de GEI por sobre el Producto Interno Bruto (PIB) del país. El cálculo está realizado utilizando la base de datos sobre emisiones de *Climate Watch* del *World Resources Institute* (World Resources Institute, 2020) y el PIB a valores de Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) de los *World Development Indicators* (WDI). Todos los datos de WDI fueron tomados de la base *Quality of Government Dataset* (Teorell et al. 2020).

En cuanto a la vulnerabilidad climática los datos fueron tomados del *Country Index* del proyecto *Notre Dame Global Adaptation Initiative* (ND-GAIN, 2020). De este índice se tomó la dimensión asociada a la vulnerabilidad de los Estados, la cual se mide entre 0, como nivel mínimo hipotético de vulnerabilidad frente al cambio climático, y 100, como valor máximo. En este caso, los valores fueron reconvertidos en una escala entre 0 y 1, para facilitar la lectura de los resultados. Dentro de este indicador están comprendidas mediciones sobre seis sectores (alimentos, agua, salud, servicios ecosistémicos, hábitat humano e infraestructura) evaluados desde una perspectiva tripartita que incluye la exposición del país a vulnerabilidades, cuán sensible es a dicha exposición, y la capacidad de adaptarse ante la misma (Chen et al. 2015).

El nivel de desarrollo de los países fue operacionalizado a partir del PIB per cápita en dólares corrientes de la base WDI, mencionada con anterioridad (Teorell et al. 2020). Dada la existencia de una enorme dispersión en los valores, incluyendo valores elevados extremos, se tomó la transformación logarítmica para incluirla en los modelos, una modificación usual en la literatura empírica.

Para operacionalizar la presencia de grupos de interés relacionados con los actores intensivos en carbono, se tomó el valor de la renta petrolera de los países, en tanto el sector de los combustibles fósiles es el de mayor impacto sobre de las políticas climáticas,

como consecuencia de su capacidad de influencia en el caso de las empresas privadas (ver Mildenerger, 2020) o del hecho de ser empresas estatales que canalizan la explotación de los recursos (ver Depledge, 2008). La renta petrolera fue tomada como porcentaje del PIB, de modo de poder ponderar el peso del sector dentro de las economías nacionales. Estos datos fueron también tomados de los WDI, presentes en la base de datos de *Quality of Government* (Teorell et al. 2020). Siendo que la presencia de unos pocos Estados con valores extremos podía sesgar los resultados, se adoptó un umbral superior de 10 puntos porcentuales, convirtiéndose este en el valor máximo.

Para la inclusión tanto del nivel de desarrollo de la sociedad civil como del nivel de democracia se tomaron medidas presentes en la base de datos de *Varieties of Democracy* (Coppedge et al. 2020; Pemstein et al. 2021). Para medir el primero se tomó el Índice de Sociedad Civil, que mide la robustez, en términos de autonomía y libertad, de las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo entre otros grupos de interés, sindicatos, movimientos sociales y otras entidades no gubernamentales. En cuanto al tipo de régimen, se incluyó el Índice de Democracia Electoral, que evalúa el respeto a componentes básicos de la democracia como la competición electoral limpia y con sufragio extensivo para la elección del gobierno y la libertad de acción para organizaciones políticas y sociales. Ambos índices se encuentran contruidos a partir de encuestas e expertos y presentan un rango comprendido entre 0 y 1, representando las posibilidades existentes entre la ausencia total de una sociedad civil organizada y una participación totalmente libre y autónoma de esta última en la vida social y política, para el primer factor, y una variable continua entre el autoritarismo más extremo y el máximo ideal de democracia, para el segundo.

Para la medición de los tipos de coalición de gobierno se utilizaron los datos presentes en la *Global Party Survey* (GPS) para codificar la orientación en cuanto a los valores económicos (Norris, 2020). A partir de encuestas a expertos, esta base incluye la ubicación de cada partido político en diferentes ejes, incluido un eje izquierda - derecha basado en los valores económicos de cada uno de ellos. De este modo, por izquierda se entienden aquellos partidos favorables a un rol activo del Estado en la economía, mientras que los partidos de derecha toman la posición opuesta. En aquellos países donde el gobierno estaba a cargo de una coalición que incluía más de un partido, se tomó o bien la orientación ideológica de la coalición en general (si aparecía como tal en la base) o, en su defecto, el del partido del Jefe de Estado o de Gobierno, según correspondiera. En los casos en que el partido o sector político a cargo del gobierno no aparecía en la base de datos, se tomaron los valores de orientación ideológica de la *Database of Political Institutions* del Banco Mundial (Scartascini et al. 2018). Este fue el caso también de algunos países con gobiernos no democráticos, donde no existen partidos claramente identificables. El resultado de este trabajo es una variable dicotómica que identifica a las coaliciones de izquierda o pro-estado con 1 y a las coaliciones de derecha o pro-mercado con 0.

Los modelos también incluyen variables que permiten testear y eventualmente controlar

hipótesis derivadas del abordaje teórico del cambio climático como un problema de acción colectiva. Con este fin, se incorporaron dos indicadores que permiten medir el poder de los actores y el nivel de ambición del resto de los actores, para testear comportamientos recíprocos. Para el primero, se incorporó la proporción que las emisiones de GEI de un país en un determinado año representaban sobre el total global. De este modo, se incluyó una medida de cuán necesario es el país en cuestión para lograr un acuerdo en la materia y, por lo tanto, cuanto poder tiene dentro de dicha negociación. Para construir este indicador se utilizó la base de datos de *Climate Watch*. De modo análogo a la variable que mide la relevancia de la renta petrolera, se puso un umbral máximo de 10 por ciento, que constituye entonces el valor máximo para los Estados más poderosos. Para medir la segunda variable, se calculó la posición media en términos de legalización en cada año ponderando a partir del peso de cada actor en la negociación y dejando fuera al Estado observado. Para esto se utilizaron los cálculos presentados en la sección 4.3.3.

Por último, el trabajo postula efectos diferenciados en algunas de sus variables dependiendo de si son países del Norte o del Sur Global. Para operacionalizar este punto, el trabajo distingue como integrantes del Norte Global a aquellos países incluidos originalmente en el Anexo II de la Convención, que incluía a los países que no sólo debían tomar el liderazgo en las acciones de mitigación, sino también en términos de financiamiento y ayuda a los países del Sur Global. Más allá de que la diferenciación rígida fue dejada de lado durante el período estudiado, este listado es informativo del diferente lugar que ocupan los Estados dentro de las negociaciones climáticas. Asimismo, se observa que esta forma de operacionalizar genera resultados prácticamente idénticos a otras formas usuales en la literatura de Relaciones Internacionales, tales como la pertenencia o no a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

En la Tabla 5.2 se presentan las fuentes de cada una de las variables así como también las estadísticas descriptivas. En el caso de las variables dependientes, se indica al lado de ellas si corresponden al cálculo del posicionamiento del Estado tomando en consideración sólo los discursos de los Estados (E) o los discursos de los Estados más los de las Coaliciones de negociación a los cuáles pertenecían en cada año (E+C).

5.2. Análisis de los Resultados

En la presente sección se presentan los modelos estadísticos en los cuales se testean las hipótesis propuestas. Para ello se procede en tres partes: en la primera de ellas se analizan los resultados de los modelos que utilizan como variable dependiente las preferencias sobre Legalización; en la segunda se presentan los modelos que tienen como variable dependiente las preferencias sobre Equidad; y en la tercera se observan los resultados predichos en ambas dimensiones.

Variable	Fuente	Media	Desvío	Mínimo	Máximo
Legalización (E)	Capítulo 4	2.719	0.569	1.397	4.398
Legalización (E+C)	Capítulo 4	3.027	0.448	1.751	4.329
Equidad (E)	Capítulo 4	6.282	1.178	3.446	10.481
Equidad (E+C)	Capítulo 4	6.995	1.259	3.446	9.886
Emisiones GEI/PIB	Climate Watch	0.527	0.366	0.105	2.332
Vulnerabilidad	ND-GAIN	0.434	0.089	0.261	0.672
PIB per cápita (log)	WDI	8.644	1.500	5.791	11.689
Renta Petrolera	WDI	1.571	2.977	0.000	10.000
Sociedad Civil	V-Dem	0.754	0.223	0.025	0.979
Democracia Electoral	V-Dem	0.603	0.235	0.070	0.924
Coalición Izquierda	GPS y DPI	0.546	0.498	0.000	1.000
Emisiones País/Totales	Climate Watch	0.679	1.655	0.001	10.000
Media Ponderada Legalización	Capítulo 4	1.547	0.207	0.990	1.805

Tabla 5.2: Estadísticas Descriptivas de las Variables.

Asimismo, en los dos primeros apartados se incluyen dos modelos principales en cada uno. En uno de ellos se utiliza como variable dependiente las preferencias de cada país generadas a partir de los discursos individuales y sin tomar en cuenta los discursos de los grupos de negociación a los cuales el país pertenecía. En el otro modelo, por el contrario, se utiliza como variable dependiente el promedio entre la posición individual y la media de los grupos en los cuales cada país participaba. De este modo, el indicador final en ese segundo modelo está compuesto por dos mitades: una representa el posicionamiento de los discursos en solitario, mientras que la otra captura el posicionamiento promedio de los grupos a los que ese país pertenece. A partir de estos dos modelos principales para cada sección, luego se derivan otros, incluidos aquí de forma parcial y completos en el Anexo B.

Por su parte, el apartado tercero sobre los resultados predichos tiene por objetivo resumir los efectos significativos encontrados, así como también cruzar ambas dimensiones observando como serían los impactos esperados al modificarse cada uno de los predictores. A partir de esto, entonces, se pueden también observar las magnitudes de los efectos, agregando una capa más de complejidad al análisis.

5.2.1. Posición sobre Legalización

La primera parte del análisis de resultados, entonces, se centra en las explicaciones propuestas para las preferencias sobre legalización. Siguiendo lo planteado anteriormente, se realizaron dos modelos, incluyendo el testeo de todas las hipótesis establecidas previamente-

te. Los resultados completos se presentan en la tabla 5.3 e incluyen también los coeficientes diferenciados finales para el efecto de las coaliciones de gobierno de izquierda para el Sur y el Norte Global.

	Posición sobre Legalización	
	Posición País	Posición País + Grupos
	(1)	(2)
Emisiones/PIB	0.090 (0.092)	0.059 (0.068)
Vulnerabilidad	2.795 (0.758)	1.738 (0.559)
PIB pc (log)	0.193 (0.052)	0.140 (0.038)
Renta Petrolera	0.032 (0.010)	0.015 (0.007)
Sociedad Civil	0.599 (0.212)	0.410 (0.152)
Democracia	0.149 (0.269)	0.022 (0.193)
Coalición Izquierda (Sur)	0.012 (0.004)	0.039 (0.007)
Coalición Izquierda (Norte)	0.028 (0.008)	0.028 (0.011)
Poder Negociación	0.037 (0.020)	0.025 (0.015)
Presión Internacional	0.062 (0.073)	0.127 (0.130)
Cluster País/Región	SÍ	SÍ
Cluster Año	SÍ	SÍ
Observaciones	636	636
Log Likelihood	310.761	80.357
Akaike Inf. Crit.	657.523	196.713
Bayesian Inf. Crit.	737.716	276.907

Nota:

p 0.1; p 0.05; p 0.01

Tabla 5.3: Resultados de Modelos sobre Legalización

Lo primero que se puede observar en los resultados es que la dirección de los efectos estimados es la esperada para todos los factores basados en la distribución de los recursos, aunque en el caso particular de la intensidad de las emisiones las estimaciones no aparecen como significativas en ninguno de los dos casos. Esto resulta en principio llamativo, ya que gran parte de la literatura teórica identifica que los costos potenciales de mitigación son un factor relevante a la hora de explicar las políticas exteriores en relación a la negociación de acuerdos ambientales. Dada la posibilidad de que este factor estuviera afectado por la inclusión de otros predictores, se probaron diversos modelos, quitando alternativamente el Poder de Negociación, basado en el cálculo en las emisiones de GEI, la Renta Petrolera y el PIB per cápita. En los dos primeros casos la intensidad de las emisiones no arrojó efectos significativos, y solamente en el tercero se observó una significatividad a un nivel de 0.10. En su conjunto, todos estos resultados sugieren que los efectos de la intensidad en carbono de las economías no son un factor significativo, aunque el signo negativo en todos los modelos también plantea la necesidad de seguir investigando en esta línea. Los modelos pueden encontrarse en el Anexo B.

El índice de vulnerabilidad y el PIB per cápita, por el contrario, presentan efectos positivos y estadísticamente significativos. De este modo, a medida que aumentan tanto la vulnerabilidad como el nivel de desarrollo de los países, es esperable que adopten posiciones más ambiciosas en términos de legalización, de acuerdo con lo esperado previamente. Cabe resaltar que la magnitud de los efectos negativos del cambio climático dependen, no sólo del daño efectivo previsto, sino también de los recursos disponibles para hacer frente a ellos. En este sentido, el efecto de la vulnerabilidad sobre las políticas climáticas podría disminuir a medida que los Estados aumentan su nivel de ingreso, en tanto cuentan con más capacidades propias para hacer frente al problema. Si se recalculan los dos modelos generales incluyendo una interacción entre el nivel de vulnerabilidad y el nivel de desarrollo, se observa efectivamente la existencia de esta relación. Los resultados se presentan de forma resumida en la tabla 5.4 y de forma completa en el Anexo B. En ambos casos se obtuvieron coeficientes negativos, en línea con la propuesta esbozada previamente: a medida que el desarrollo aumenta, la vulnerabilidad deja de ser un factor central a la hora de decidir la política exterior climática. Cabe señalar sin embargo que solo en el Modelo 4, que incluye el posicionamiento individual y el grupal, los efectos se encontraron significativos a un nivel de .

En cuanto a las predicciones del efecto de la vulnerabilidad condicionada por el nivel de PIB per cápita, los modelos difieren sobre cuál es el umbral a partir del cual el aumento de la vulnerabilidad deja de tener efectos significativos. Si se toma como indicador de la posición de los Estados solamente los discursos individuales y calculando un intervalo de confianza del 95 %, se observa que el efecto de la vulnerabilidad deja de ser distinguible de cero cuando los países pasan el umbral de 21500 dólares per cápita de ingreso, lo que corresponde a países como República Checa, Portugal o Corea del Sur durante el período estudiado. Si por el contrario se utiliza el segundo modelo, que incluye en el cálculo de

	Posición sobre Legalización	
	Posición País (3)	Posición País + Grupos (4)
Vulnerabilidad	5.025 (2.545)	5.248 (1.859)
PIB pc (log)	0.321 (0.145)	0.342 (0.107)
Vulnerabilidad*PIB pc (log)	0.294 (0.319)	0.462 (0.233)
Efectos Fijos País	SÍ	SÍ
Efectos Fijos Año	SÍ	SÍ
Observaciones	636	636

Nota: p 0.1; p 0.05; p 0.01

Tabla 5.4: Interacción entre Vulnerabilidad y Nivel de Desarrollo

las posiciones individuales los discursos tanto individuales como de los Grupos a los que pertenece el Estado, ese umbral desciende a los 6300 dólares per cápita, lo que para el período estudiado corresponde a países como Perú, Botswana o Ecuador. Los resultados fueron también representados en la Figura 5.1.

En cuanto a los sectores domésticos organizados que presionan sobre los gobiernos, ambos modelos encuentran evidencia favorable con las expectativas teóricas previas. Por un lado, un aumento de la Renta Petrolera genera un efecto negativo y estadísticamente significativo sobre la posición en términos de legalización, mientras que un aumento en la actividad y capacidad de la Sociedad Civil tiene el efecto exactamente opuesto. Los efectos estimados acerca del nivel de Democracia, por otro lado, presentan resultados no significativos en todos los modelos, lo que es un resultado relevante: la mayor parte de la literatura señala que el tipo de régimen tiene un efecto significativo sobre las políticas públicas tanto domésticas como exteriores sobre el cambio climático. Sin embargo, los modelos aquí estimados, en tanto y cuanto se incluya el grado de desarrollo de la sociedad civil, no muestran esa relación. En este punto, autores como Bernauer et al. (2013) sugieren la existencia de un efecto interactivo entre ambas variables, señalando que el efecto positivo de la sociedad civil sobre la participación en regímenes internacionales ambientales tiende a decrecer a medida que aumenta la democracia. Esta paradoja de la democracia y la sociedad civil se encuentra basada en términos teóricos en el hecho de que las democracias tienen

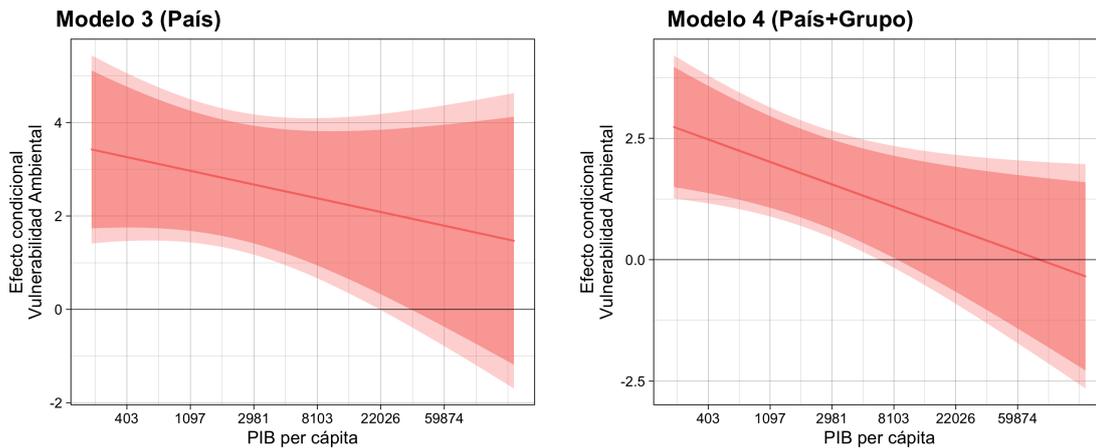


Figura 5.1: Efecto esperado de la Vulnerabilidad Ecológica sobre la posición de Legalización condicional al nivel de PIB per cápita, IC de 90 % y 95 %.

incentivos más allá de la sociedad civil para ser ambiciosas en términos ambientales, así como también el hecho de que en regímenes más plurales el activismo ambiental debe luchar por influencia con otros sectores de la sociedad civil. Ante esta posibilidad se recalcularon también todos los modelos de la presente sección agregando una interacción entre ambas variables. Si la hipótesis previamente mencionada fuera correcta, se debería encontrar un coeficiente de interacción negativo y estadísticamente significativo. No obstante, en todos los modelos el coeficiente fue por el contrario positivo y no significativo. Los resultados de estos tests se presentan en el Anexo B. El hecho de que el efecto de la sociedad civil sea constante sin importar el nivel de la democracia no significa, no obstante, que el modo en que la primera impacta sobre las políticas climáticas sea la misma en contextos democráticos que en autoritarios. Sobre este punto se discutirá en la sección 6.2 del siguiente capítulo.

De este modo, todos los chequeos empíricos aquí presentados sugieren que el desarrollo de la sociedad civil es un factor clave en la explicación de las posiciones sobre legalización y que, por el contrario, la democracia no parece tener un impacto relevante. Esto último aportaría entonces evidencia a favor de un sector más pequeño de la literatura que remarca que los efectos positivos de la democracia son, en realidad, condicionales o espurios en relación a otros predictores (Kim et al. 2019; Pellegrini & Gerlagh, 2006; Povitkina, 2018; Spilker, 2013). Sobre el punto referido a la relación entre sociedad civil y democracia, así como también el modo en que los actores no gubernamentales impactan sobre la política exterior en cambio climático, se profundizará en el Capítulo 6.

Una vez estudiados los efectos de la distribución de los recursos y de los intereses, el tercer paso es la incorporación de la orientación de las coaliciones de gobierno como predictor de las posiciones de política exterior climática. Tal como ha sido resaltado con anterioridad, esta variable ha sido poco estudiada en trabajos previos y ciertamente no ha sido incorporada en estudios que incluyan de forma extensiva al Sur Global. La principal

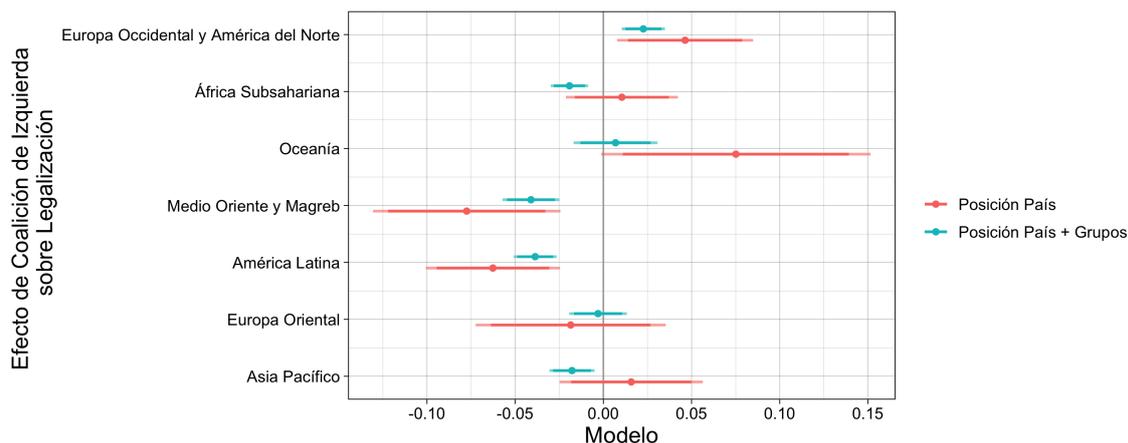


Figura 5.2: Efecto esperado de Coaliciones de Izquierda sobre la posición de Legalización.

hipótesis en este punto es que el efecto de las orientaciones políticas de las coaliciones de gobierno es diferente según el tipo de país. De hecho, este trabajo postula que el efecto esperado debería ser el inverso en los países del Sur Global en relación a los países desarrollados: las coaliciones pro estado o de izquierda de los países en desarrollo deberían tener por resultado políticas más reticentes a profundizar la legalización internacional sobre la materia.

Los modelos presentados en este capítulo aportan evidencia favorable a esta hipótesis, tal como se desprende de los resultados presentados en la tabla 5.3. Los coeficientes de que la coalición de gobierno tenga una orientación ideológica de izquierda presentan en los dos casos los signos esperados, es decir positivos para el Norte Global y negativos para el Sur, y las estimaciones son estadísticamente significativas al menos a un nivel de 0.01. De este modo, se verifica la hipótesis planteada en este trabajo acerca de la relación entre la orientación ideológica de las coaliciones de gobiernos y las posiciones en torno a la legalización del régimen climático postulada con anterioridad. Este punto es de gran relevancia en tanto la literatura previa no aborda la posibilidad de que el efecto de la ideología sea efectivamente el inverso en el Sur Global.

Con el objeto de profundizar sobre el efecto de la ideología de la coalición gobernante sobre las preferencias en legalización, se volvieron a estimar los dos modelos agrupando a los Estados por región geográfica en lugar de hacerlo a partir de una división Norte/Sur. En la Figura 5.2 se presentan las estimaciones del efecto esperado de la ideología para cada región, estableciendo los intervalos de confianza de 90 %, en color oscuro, y 95 %, en color más claro, y diferenciando entre el modelo que toma como Variable Dependiente solamente el discurso del País del que toma en consideración también la posición de los grupos a los cuáles pertenece. Los resultados completos pueden encontrarse en la Tabla B.4 del Anexo B.

Los resultados muestran evidencia favorable a la hipótesis propuesta aunque también

plantean algunos matices que deben ser tomados en cuenta. Una primera aproximación permite identificar tres regiones que se comportan de acuerdo a lo esperado. Por un lado, los países del Atlántico Norte, que componen casi la totalidad de los países del Norte Global, presentan un coeficiente positivo y estadísticamente significativo a un nivel de 0.05 en el primer modelo y de 0.01 en el segundo. Por el otro, las regiones de América Latina y Medio Oriente presentan coeficientes consistentemente negativos y estadísticamente significativos a un nivel de 0.01. Los casos de Asia y África Subsahariana se comportan de acuerdo a lo esperado sólo en los modelos que toman en cuenta como variable dependiente el discurso del país más el de los grupos que componen, donde los efectos estimados son negativos y significativos. No obstante, en los modelos donde solo se toma en cuenta la posición del país, una coalición gobernante de ideología de izquierda no arroja efectos significativos. Aún así, esta evidencia parece ir en línea también con lo postulado. Los casos de Oceanía y Europa Oriental no muestran relaciones significativas entre la ideología y la posición sobre legalización. En el caso del primero, se consideró que el hecho de contar con algunos países industrializados, considerados del Norte Global en el presente trabajo, como Australia y Nueva Zelanda podría estar introduciendo ruido en la estimación. Sin embargo, nuevos modelos quitando a estos países no arrojaron tampoco efectos significativos para la región, lo que podría sugerir que esta variable no tiene efectos a considerar en este grupo. Esto estaría en línea, de todos modos, con el marco teórico propuesto: dado la fuerte determinación de la vulnerabilidad en las preferencias de los Estados insulares del Pacífico, la orientación del gobierno no genera efectos significativos. Una situación similar se observa entre los países de Europa del Este, donde aún modificando las características de los modelos no se encontraron efectos significativos, lo que también sugiere ausencia de clivaje ideológico en estos casos.

Por su parte las variables que pueden dar cuenta de hipótesis derivadas del enfoque de bienes públicos globales, Poder en la Negociación y la Presión Internacional, presentan resultados que parecen desacreditar estas teorías. En el caso del Poder en la Negociación no sólo no se encuentran efectos negativos sobre la posición de legalización, sino que además en el primer modelo el coeficiente es positivo y estadísticamente significativo a un nivel de 0.10. Este resultado es incompatible con los postulados teóricos del cambio climático como un problema de bienes públicos, en tanto los países poderosos deberían hacer valer su posición para extraer concesiones de los otros actores y, por lo tanto, favorecerían esquemas de cooperación menos legalizados. Por su parte, la Presión Internacional aparece con el signo positivo esperado por este enfoque, aunque no es significativa en ningún caso. La reciprocidad en el comportamiento, otra de las predicciones de estos modelos, tampoco parecería estar afectando a las preferencias sobre Legalización.

5.2.2. Posición sobre Equidad

La literatura teórica y empírica previa sobre la posición de los Estados en relación a la diferenciación y a la negociación de una agenda que vaya más allá de la mitigación ha sido notablemente escasa. De este modo, los modelos aquí presentados tienen por objetivo, además de testear algunas hipótesis con cierto consenso en los trabajos previos, explorar qué otros factores pueden estar afectando las decisiones de los Estados en términos de sus preferencias sobre equidad. En la tabla 5.5 se presentan los resultados de los dos modelos generales estimados en este punto. Siguiendo el mismo esquema que en el apartado anterior, el primer modelo utiliza como variable dependiente la posición de los países en sus discursos individuales, mientras que el segundo toma la posición del país promediada con la media de las posiciones de los grupos a los cuales pertenece. Asumiendo que algunas de las hipótesis presentadas con anterioridad establecen la posibilidad de efectos diferentes entre los países del Norte y del Sur, se incluyó la posibilidad de coeficientes variables en tres casos. En primer lugar, se incluyó la posibilidad de variación en relación al nivel de vulnerabilidad con el objetivo de testear si los países del Sur vulnerables, al enfrentarse a mayores limitaciones, demandan un acuerdo más equitativo en mayor medida que sus pares desarrollados. En segundo lugar, se consideró también la posibilidad de un efecto heterogéneo para la variable ideológica, en tanto los resultados previos sugieren que este factor puede afectar de forma diferenciada al resultado de interés. En tercer lugar, se buscó testear también la hipótesis derivada de la literatura más sistémica que señala que los países del Sur Global a medida que aumentan su poder podrían utilizar en mayor medida los principios de equidad como forma de dificultar los acuerdos en otras áreas.

Los modelos testeados en relación a la posición sobre los principios de Equidad arrojan algunos resultados en línea con las predicciones teóricas anteriormente establecidas, aunque muchos otros no arrojan resultados significativos. Este es el caso de la intensidad de las emisiones (de modo análogo a los modelos del apartado anterior) y también de la presencia de intereses relacionados con la industria petrolera o la organización de la sociedad civil. La democracia tampoco arroja resultados significativos. En este punto, cabe además mencionar que las estimaciones no son estadísticamente significativas incluso al modificar las especificaciones de los modelos, quitando alternativamente cada una de las cuatro variables mencionadas y en las dos versiones diferentes de la variable dependiente.

En el caso de la vulnerabilidad, el efecto estimado es positivo y estadísticamente significativo a un nivel de 0.01 en ambos casos para los países del Sur Global, en línea con lo esperado. Sin embargo, la expectativa acerca de marcadas diferencias entre los países no se cumple, en tanto la estimación es también positiva para los países del Norte. Si bien la magnitud del coeficiente en el segundo modelo es claramente menor, el intervalo de confianza no se diferencia del coeficiente del Sur Global, con lo cual no pareciera haber elementos para poder afirmar que hay una diferencia. En ambos casos se observa entonces que a mayores niveles de vulnerabilidad, los países aumentarán su ambición en términos

	Posición sobre Equidad	
	Posición País	Posición País + Grupos
	(1)	(2)
Emisiones/PIB	0.260 (0.197)	0.077 (0.156)
Vulnerabilidad (Sur)	0.529 (0.027)	2.290 (0.387)
Vulnerabilidad (Norte)	0.691 (0.032)	0.996 (0.522)
PIB pc (log)	0.236 (0.100)	0.145 (0.095)
Renta Petrolera	0.003 (0.021)	0.010 (0.018)
Sociedad Civil	0.650 (0.438)	0.575 (0.359)
Democracia	0.544 (0.538)	0.365 (0.469)
Coalición Izquierda (Sur)	0.021 (0.035)	0.035 (0.005)
Coalición Izquierda (Norte)	0.190 (0.041)	0.037 (0.009)
Poder Negociación (Sur)	0.295 (0.053)	0.180 (0.003)
Poder Negociación (Norte)	0.028 (0.063)	0.148 (0.004)
Presión Legalización	1.068 (0.249)	0.676 (0.284)
Efectos Fijos País	SÍ	SÍ
Efectos Fijos Año	SÍ	SÍ
Observaciones	636	636
Log Likelihood	789.398	630.596
Akaike Inf. Crit.	1,642.795	1,325.192
Bayesian Inf. Crit.	1,785.361	1,467.759

Note:

p 0.1; p 0.05; p 0.01

Tabla 5.5: Resultados de Modelos sobre Equidad

de Equidad.

El nivel de desarrollo del país, por su parte, presenta una relación negativa con la posición sobre Equidad, de acuerdo también a lo esperado. Cabe resaltar aquí que solo en uno de los modelos la estimación es estadísticamente significativa, aunque el hecho de que ambos coeficientes sean negativos sugiere la existencia de una relación entre ambos factores, o al menos, la necesidad de explorar más en profundidad la posibilidad de la misma. En este punto, la causalidad además parece ser lógica: a medida que aumenta el nivel de desarrollo de un Estado debería disminuir su preocupación por intentar resolver desigualdades previas o su interés por capturar financiamiento para el desarrollo.

Por su parte, las estimaciones sobre el efecto de la orientación ideológica arrojan resultados, en algún punto, contradictorios. Por un lado, en los países del Sur Global el segundo modelo presenta coeficiente positivo y estadísticamente significativo, de acuerdo con la expectativa previa. Así, las coaliciones de gobierno de izquierda, serían más favorables a adoptar posiciones más ambiciosas en términos de principios de Equidad, tendientes a incluir elementos de diferenciación y de una agenda amplia de negociación. No obstante, el modelo 1 no arroja resultados estadísticamente significativos. El caso de los países del Norte Global es más sorprendente, en tanto ambos modelos aportan coeficientes estadísticamente significativos pero con signo contrario, lo que dificulta poder extraer conclusiones al respecto. Cabe señalar aquí que, tal como se identificó con anterioridad, los Estados suelen canalizar sus demandas y posiciones sobre cuestiones de Equidad a través de los grupos de negociación en los que participan, dejando de lado este tipo de referencias en sus discursos individuales. Así, se observa la existencia de una diferencia importante entre las preferencias sobre Equidad calculada en los dos modos propuestos. Si asumimos en esta línea que el segundo modelo captura mejor la posición del Estado, que el efecto esperado para los gobiernos de izquierda en el Norte Global sea negativo es, en algún punto, sorprendente. Una posible explicación en este punto puede estar relacionada con el hecho de que este tipo de coaliciones en los países del Norte Global están asociadas a la búsqueda de mayores niveles de legalización en el régimen internacional sobre cambio climático y que observen la inclusión de mayores elementos de equidad en los acuerdos como una medida defensiva por partes de los grandes Estados del Sur Global.

En este sentido, se observa que el poder en la negociación tiene efectos positivos y estadísticamente significativos en ambos modelos para los países del Sur. Estos resultados apoyarían la hipótesis alcanzada previamente mediante la cual los países en desarrollo a medida que ganan poder en la negociación serían más proclives a enfatizar su posición en términos de Equidad. Cabe señalar aquí que esta lógica es más compatible con un enfoque basado en un problema de provisión de bienes públicos, en que los actores se encuentran jugando un dilema del prisionero, que con el planteo de la política exterior climática como un producto esencialmente de factores domésticos que responden a efectos distributivos. Esto se deriva del mecanismo causal detrás de esta causa: un mayor poder permite extraer

mayores concesiones.

Siguiendo el mismo enfoque, otro de los puntos interesantes que resultan de los modelos es la evidencia favorable a la hipótesis complementaria entre equidad y legalización: a mayor presión para aumentar la ambición sobre legalización, los países aparecen como más proclives a favorecer más ampliamente la diferenciación y la inclusión de una agenda amplia. Estos coeficientes mantienen su signo y significatividad aún modificando las especificaciones del modelo y también al incluir efectos mixtos de acuerdo al tipo de Estado, lo cual parece apuntar a una correlación robusta entre ambos factores. En este sentido, se brinda sustento empírico fuerte a los estudios cualitativos de las negociaciones que señalaban que la inclusión de principios de diferenciación y ampliar el régimen más allá de la mitigación permitió que el Sur Global observara al régimen como más justo, considerando además que conseguir victorias en este rubro era más factible que en cuestiones de mitigación (Ciplet et al. 2013; Rübberke, 2011). Este resultado es además relevante en términos políticos: una mayor ambición en términos de equidad podría facilitar un régimen climático más ambicioso en términos de mitigación.

5.2.3. Efectos predichos

Para poder analizar los valores predichos por los modelos estadísticos presentados se calcularon las preferencias de negociación de una serie de casos hipotéticos. En primer lugar, se tomó el caso de un país con todas sus variables independientes en la media de todas las observaciones. Para este país ubicado en la media de la distribución se estimó entonces su posicionamiento tanto en el eje de legalización como de equidad, de modo que funcione como punto de referencia para observar el cambio en las posiciones predichas al modificar las diferentes variables independientes.

En segundo lugar, entonces, se procedió a generar otros casos ideales, sumando un desvío estándar a cada una de las variables independientes que se mostraron relevantes en el análisis y calculando entonces la posición sobre los dos ejes de la negociación. En este punto se debe resaltar que se modificó de a un predictor por vez. De este modo, se generaron diferentes casos de países que solo diferían en el valor de una variable. A partir del análisis teórico previo que señala la relevancia de los grupos de negociación, se utilizaron como punto de partida los modelos que incluyen en el cálculo de la posición del país tanto los discursos individuales como los de las coaliciones a las cuáles pertenecen. Siendo además que los modelos encuentran efectos diferenciados en el Sur y en el Norte Global, se calcularon por separado estos efectos para ambos conjuntos de estados. Para poder incluir casos hipotéticos, se recalcularon los modelos sin incluir los efectos fijos mencionados con anterioridad, con lo cual la magnitud de algunos efectos varía levemente, en especial en el eje sobre diferenciación. En aquellos casos donde esta variación en la magnitud sea considerable se aclarará en el texto. Los modelos se encuentran agregados

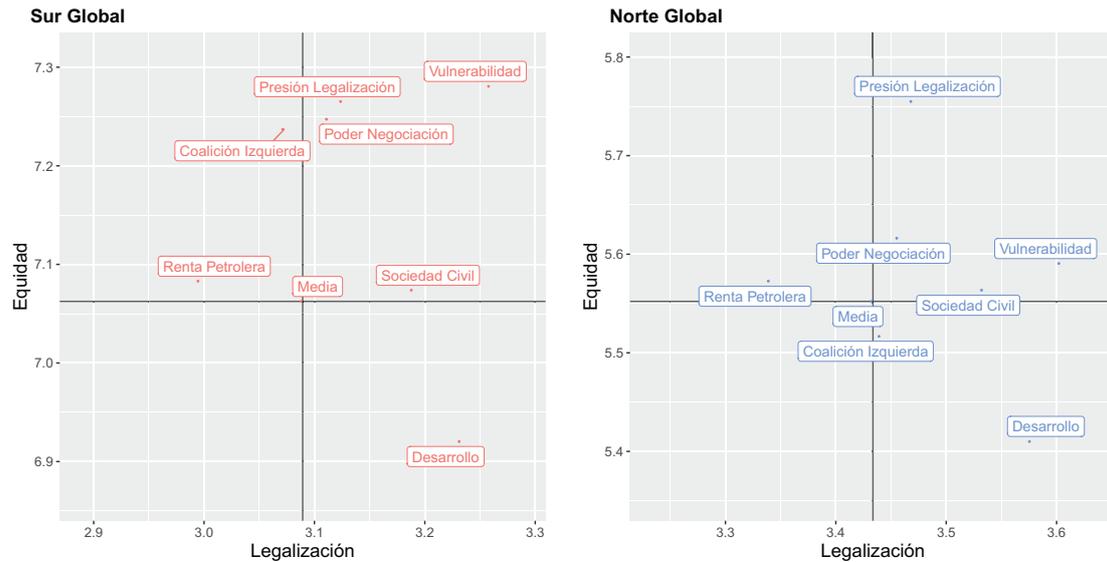


Figura 5.3: Predicción de las posiciones, aumento de un desvío estándar por variable independiente.

completos en la tabla B.5 del Anexo B y los resultados de las predicciones en la Figura 5.3 que se presenta a continuación.

En los gráficos se puede observar el país medio ubicado en el centro, así como también los ejes que marcan la posición sobre legalización y sobre equidad de dicho caso. Una primera mirada sobre estos dos gráficos muestra en líneas generales los resultados obtenidos en los modelos. En este sentido, se observa por ejemplo que la presencia de una sociedad civil organizada lleva a posiciones más ambiciosas en términos de legalización, que a medida que aumentan su nivel de desarrollo los Estados se vuelven más proclives a la legalización y menos a mantener la diferenciación y discutir una agenda amplia de temas, o que la vulnerabilidad ambiental tiene efectos positivos sobre ambos ejes, especialmente en el Sur Global.

Un análisis más detallado permite hacer algunas afirmaciones más profundas sobre los efectos calculados. Los mayores factores que incentivan posiciones más ambiciosas en términos de legalización son la vulnerabilidad ambiental, la presencia de una fuerte sociedad civil y el nivel de desarrollo. Estos efectos fueron además estadísticamente significativos y robustos a través de los modelos presentados en la sección sobre legalización, lo que permite señalarlos como esenciales para potenciar el régimen internacional en esta dimensión. Por el contrario, estos tres factores tienen efectos diferentes en relación a la posición sobre equidad: mientras la vulnerabilidad parecería favorecer posiciones más ambiciosas en este punto, el nivel de desarrollo opera en dirección contraria mientras que el grado de organización de la sociedad civil no presenta efectos significativos.¹ Así, la vulnerabilidad frente a los efectos

¹Aquí se debe señalar que si bien los efectos de la Sociedad Civil no fueron significativos en ningún modelo sobre Equidad, los presentados en la tabla 5.5 incluían coeficientes negativos con una magnitud que debería ubicarlo en el gráfico más cercano a las predicciones del nivel de desarrollo. No obstante, al

adversos del cambio climático se torna clave en ambos ejes, especialmente entre los países del Sur Global, donde parte de los modelos estiman un efecto de mayor magnitud que en los países desarrollados. Entre los países del Norte Global, por su parte, el factor que más parece impactar sobre la propensión a apoyar posiciones ambiciosas en términos de equidad es la posición media en relación a la legalización. Tal como se señaló en el capítulo anterior, esto responde a una dinámica de regateo entre las partes, donde el precio para conseguir más compromisos de los principales actores del Sur Global es una mayor cesión en este terreno. El hecho de que el poder aparezca entre los países del Sur también como un predictor que impacta positivamente y con una magnitud relevante sobre esta posición parecería aportar evidencia a favor de un predominio de esta lógica dentro del eje referido a los principios de Equidad. En líneas generales, las preferencias en relación a este punto parecen responder tanto a la lógica teórica de los bienes públicos y los condicionantes sistémicos, por un lado, como a la de las pujas domésticas, por el otro.

Los efectos de la ideología de las coaliciones gobernantes sugieren resultados interesantes, aunque con algunos matices. Por un lado, se observa que en el Sur Global los efectos sobre la posición sobre Equidad son significativos y relevantes en cuanto a su magnitud, una vez comparados con otros factores. En el caso de las posiciones de legalización, por otro lado, la magnitud de los efectos esperados es relativamente pequeña cuando se la pone en comparación con los otros predictores incluidos. Sin embargo, el hecho de que las estimaciones hayan sido estadísticamente significativas marcando una posición más favorable a la legalización para las coaliciones de izquierda en el Norte Global y una menos favorable para dichos actores en el Sur, sugeriría que el efecto existe aun cuando es moderado. Retomando el marco teórico propuesto, es posible que las limitaciones materiales previas, tales como los efectos distributivos del cambio climático sobre la matriz productiva y los diferentes sectores sociales condicionen fuertemente a los tomadores de decisión, marcando el margen de maniobra posible, el menú de opciones dentro del cuál los gobiernos pueden elegir. De este modo, que la magnitud del efecto estimado sea baja es congruente con el planteo teórico realizado.

A modo de resumen, las estimaciones fueron resumidas de forma general en la Figura 5.4. Aquí se incluye un punto hipotético de partida a partir del cual se grafican los diferentes efectos esperados de las variables independientes, en los casos que hayan mostrado robustez a través de la mayor parte de las estimaciones presentadas en el trabajo. En los casos donde se encontraron efectos robustos en las dos variables dependientes propuestas, las flechas se mueven en ambos ejes, mientras que en aquellas explicaciones donde el efecto estimado mostró robustez solo en una de las dimensiones de la política exterior climática, se graficó solamente en dicho eje. Se aclara por último, que en este caso las flechas no indican fortaleza del efecto, sino simplemente la existencia de un efecto significativo en

recalcular los modelos sin los efectos fijos por país, esta magnitud se torna positiva y muy cercana a cero. En cualquier caso, al no ser efectos significativos en ninguno de los casos, esta predicción debe analizarse solo en relación al eje X.

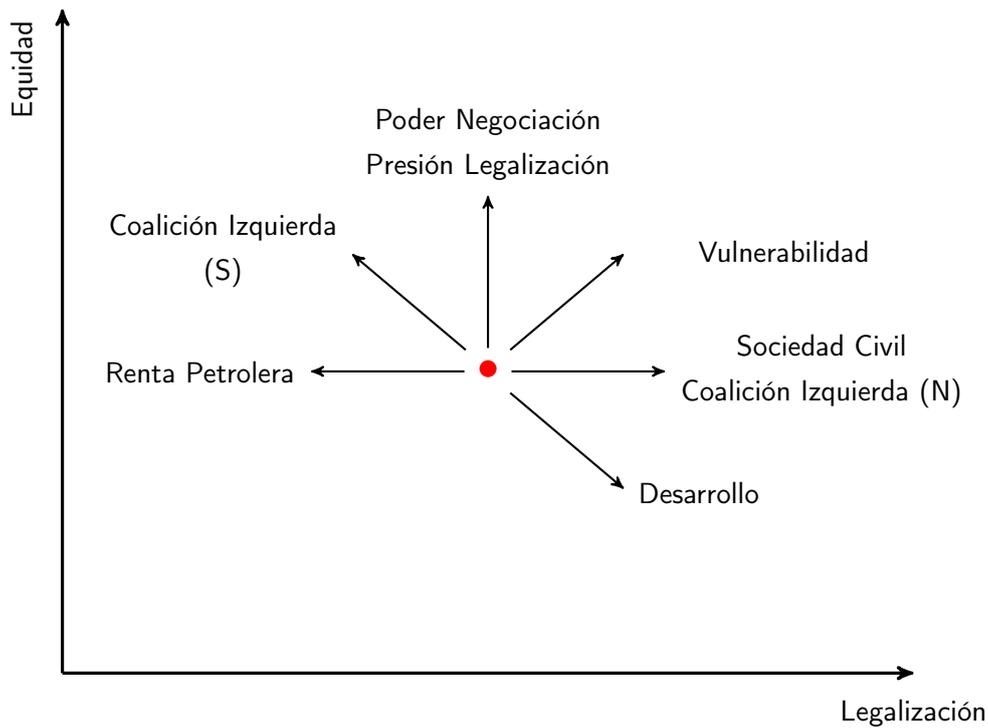


Figura 5.4: Efectos estimados por los modelos del Capítulo 5.

una o dos direcciones dependiendo del caso, y que este gráfico se presenta solo a los efectos de simplificar y resumir algunos de los hallazgos hasta aquí alcanzados.

5.3. Conclusiones parciales

En los Capítulos 2 y 3 se planteó la existencia de dos enfoques para explicar el devenir de las negociaciones climáticas. Por un lado, se señaló la existencia de una aproximación que entiende la negociación como un juego de suma cero, asociada a los problemas que la literatura identifica como propios de la provisión de bienes públicos globales. Este enfoque ha sido además el preponderante en gran parte de la literatura teórica para explicar el devenir de las negociaciones, especialmente en lo referido a los niveles de ambición sobre mitigación. Por otro lado, se identificó un conjunto de explicaciones basadas en la concepción del cambio climático como esencialmente un problema de corte distributivo, en donde toman relevancia los condicionantes domésticos a los que están sometidos los gobiernos a la hora de delinear su accionar en la materia. Esta literatura ha tomado especial fuerza en los últimos años, marco en el cual esta tesis busca hacer un aporte empírico.

En lo que respecta a la posición sobre la legalización del régimen, las dinámicas referidas a la distribución de los recursos, los intereses asociados a grupos de presión y la orientación ideológica de las coaliciones gobernantes parecen dar cuenta más acabada del resultado de interés que las variables asociadas a las dinámicas sistémicas. En este sentido, la política

internacional de la legalización del cambio climático parece ser, esencialmente, una política asociada a características domésticas de los actores que se constituyen a partir de los efectos distributivos del cambio climático y las políticas de descarbonización. Estos modelos parecen desestimar el enfoque de bienes públicos que ha sido preponderante en la literatura: ni el poder de negociación de los actores ni la ambición de otros países en la materia parecen ser determinantes de las preferencias de los Estados en este clivaje. Es muy relevante testear estas variables en tanto representan dos elementos centrales de la explicación basada en la lógica de los bienes públicos. Por un lado, el poder en la negociación representa el poder de chantaje de los Estados: cuanto más importante es un actor para alcanzar un acuerdo efectivo, mayor es su capacidad de chantaje y más cerca de sus preferencias debería terminar el acuerdo final. Por otro lado, la posición de los otros actores, especialmente los más relevantes, debería habilitar el comportamiento recíproco que este enfoque teórico predice y que sin embargo tampoco se ha podido observar en el presente análisis. En consecuencia, esta tesis no encuentra de que estos factores afecten de forma significativa a las preferencias en términos de la legalización.

Este no es el caso, sin embargo, de la posición sobre equidad, donde los factores sistémicos tienen una mayor relevancia. Esto parecería ir en línea con el argumento de que el enfoque de bienes públicos puede explicar algunas dinámicas de la negociación, pero ciertamente no todas (Aklin & Mildemberger, 2020). Estos modelos sugieren no descartar la lógica de regateo, en tanto el poder en los Estados del Sur Global aparece como un factor relevante y con efectos significativos y consistentes en los diferentes modelos planteados. Estos resultados sugieren un comportamiento que busca extraer concesiones de los más poderosos, aunque esto necesita también de una mayor aproximación cualitativa para testearlo. Esto no significa, de todos modos, que los factores domésticos no tengan también un efecto sobre el posicionamiento, sino que los resultados apuntan a que ambas explicaciones son necesarias para comprender estas preferencias. En este sentido, la vulnerabilidad climática y la orientación ideológica de los gobiernos aparecen como variables de relevancia entre los países del Sur Global que probablemente requieran una mayor atención en el futuro.

Uno de los hallazgos más interesantes en este segundo conjunto de modelos es el hecho de que a mayor presión por un acuerdo ambicioso en términos de legalización, los Estados también parecen aumentar su defensa de la diferenciación y de una negociación que incluya más elementos y que no se centre solo en la mitigación. Esto está de acuerdo con un cuerpo de literatura que había sugerido esta dinámica a partir de la observación cualitativa, pero no se había testado empíricamente de forma sistemática en las preferencias individuales de los Estados. Todos los modelos sobre la posición en términos de Equidad aquí presentados aportan evidencia favorable a esta proposición. Asimismo, el hecho de que esta hipótesis sea verificada pone en duda la conceptualización de la defensa de los principios de diferenciación como equivalente a una baja ambición climática, como alguna literatura asume (Karlás, 2017). Por el contrario, los resultados aquí presentados sugieren que incluir previsiones

sobre diferentes tipos de responsabilidades y negociar un acuerdo que contemple una agenda amplia que vaya más allá de la mitigación de las emisiones, puede ayudar a potenciar los objetivos generales y el grado de fortaleza del régimen internacional. El hallazgo que indica que los países vulnerables buscan en simultáneo aumentar la ambición tanto sobre legalización como sobre diferenciación, también sugiere que un acuerdo más amplio y que incorpore perspectivas de justicia podría tener mejores resultados.

Capítulo 6

Variaciones en el Sur Global

¿Cómo funcionan los diferentes factores explicativos cuando se analizan los casos en profundidad? ¿Cuál es la magnitud de los efectos de cada variable independiente sobre el posicionamiento de los Estados y cómo estos se ven afectados por distribuciones determinadas de los factores? El objetivo del presente capítulo es profundizar sobre los resultados alcanzados en los anteriores, especialmente en el Capítulo 5 en el que se identificaron las motivaciones claves las preferencias de política exterior de los Estados. En esta profundización se busca comprender en más detalle como funcionan estas variables independientes, a partir del análisis de aspectos particulares del problema y los mecanismos causales que impactan sobre la política exterior climática. Asimismo, se toman como casos de análisis a países del Sur Global ya que la atención que han recibido en la literatura ha sido notablemente menor y constituye un mayor aporte poder observar como funcionan en casos particulares las variables estadísticamente significativas de los modelos previamente presentados. Para esto se utilizan diferentes herramientas que permiten agregar información a los resultados ya alcanzados por la presente tesis. Se toma como punto de partida los resultados alcanzados por los modelos estadísticos presentados en el capítulo anterior y las conclusiones allí presentadas.

El capítulo se encuentra organizado a partir de tres secciones que profundizan sobre diferentes variables independientes en los tres pasos de la explicación doméstica propuesta en esta tesis. En primer lugar, se aborda la vulnerabilidad ambiental como motivación clave de los actores: sufrir las consecuencias negativas del cambio climático o la amenaza de sufrirlas suelen ser razón más que suficiente para emprender la acción. Más allá del previamente desarrollado andamiaje teórico y la fuerte evidencia empírica sobre este factor, se profundiza sobre dos aspectos puntuales que surgieron a lo largo del análisis: por un lado, los diferentes tipos de vulnerabilidad y como éstos afectan las preferencias; por el otro, el rol de las coaliciones de negociación y cómo buscan incluir sus particularidades en la agenda. En relación al primer punto, se busca estimar si la similitud del tipo de vulnerabilidad es un factor que motiva el acercamiento en las preferencias sobre los grados de legalización

y de equidad. Dada la evidencia favorable a esta afirmación, luego se plantea el caso de los pequeños estados insulares, que han funcionado como caso testigo de la vulnerabilidad como articulador de las posiciones, así como también el de otro grupo que ha tenido menos desarrollo: los países montañosos en Asia.

En segundo lugar, se profundiza sobre uno de los actores clave de la siguiente etapa del modelo propuesto: los grupos de interés. Así como en el punto anterior la vulnerabilidad es el elemento clave que se deriva de la distribución de los recursos para generar una mayor ambición en términos de legalización, entre los grupos de interés la sociedad civil tiene un rol central para poder empujar las políticas públicas en el mismo sentido. En este apartado se profundiza entonces sobre el rol que han tenido las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) en las políticas exteriores climáticas de los países pertenecientes a África Subsahariana, donde han sido uno de los factores que explican un mayor nivel de involucramiento de estos actores en la gobernanza climática global. Asimismo, se presenta el desarrollo de la política climática en Madagascar, como caso de interés en tanto la sociedad civil actuó como un agente estabilizador de la política exterior climática en medio de una fuerte crisis política.

En tercer lugar, se explora en mayor detalle el rol de los tipos de coaliciones de gobierno. Esta variable ha recibido el menor grado de atención en la literatura cuantitativa, a pesar de que los modelos presentados en el Capítulo 5 muestran su relevancia en ambos ejes. Esta variable es además la única de todas las propuestas en los modelos que puede mostrar cambios en el corto plazo y que, por lo tanto, puede explicar también los vaivenes de las preferencias. En este sentido, se presenta el caso de Argentina y su relación con el grupo Like Minded Developing Countries (LMDC) a partir del cambio de gobierno sucedido en 2015. Este caso tuvo la particularidad de que el nuevo gobierno asumió durante la celebración de la COP21 de París, lo que generó algunos cambios en medio de la misma conferencia y en los meses siguientes.

6.1. La distribución de los recursos: la Vulnerabilidad Climática

El debate sobre el rol de la vulnerabilidad ambiental en las políticas estatales en la materia, tanto domésticas como exteriores, ha tenido un largo recorrido. En líneas generales, se observa que existe un amplio consenso acerca de que la vulnerabilidad frente a los problemas ecológicos ha motivado políticas más ambiciosas en términos ambientales, incluyendo posiciones de liderazgo en negociaciones internacionales o el desarrollo de normas sobre la cuestión. Esta hipótesis tiene un apoyo sustantivo tanto en la literatura teórica como empírica, tal como se señaló con anterioridad. De hecho, esta tesis también verifica esta hipótesis en las dos dimensiones propuestas. Esto es particularmente relevante en los

modelos sobre Legalización, la variable dependiente que más se asemeja a la utilizada por la literatura. Aquí se observa que a mayor nivel de vulnerabilidad los Estados han tendido a impulsar posiciones que favorezcan la constitución de un acuerdo internacional con objetivos precisos y obligaciones concretas.

Asimismo, la vulnerabilidad ambiental también ha actuado como un factor relevante a la hora de explicar la agrupación de los Estados. La literatura cualitativa ha estudiado como los Estados particularmente vulnerables buscan asociarse en coaliciones de negociación sobre temas específicos para ganar peso dentro de las negociaciones ambientales (Bhandary, 2017; Ourbak & Magnan, 2018). En el análisis descriptivo de los datos presentados en esta tesis se observa además que los países suelen canalizar sus posiciones sobre los principios de diferenciación y agenda amplia a través de los grupos de negociación, lo cual parecería apuntar en un mismo sentido. La razón de este comportamiento parecería estar en línea con lo expuesto anteriormente: la conformación de coaliciones permite aumentar el poder relativo de los Estados, haciendo crecer las posibilidades de éxito en una negociación (Chasek & Rajamani, 2003; Panke, 2012). Esto se deriva de un aspecto clave de la negociación climática: los más vulnerables son, a menudo, países con bajo poder de negociación (entendido como emisiones de GEI sobre el total) y bajo nivel de desarrollo.

Uno de las características más llamativas de la negociación climática es la proliferación de grupos de negociación, a menudo superpuestos y muchos de los cuáles tienen su razón de ser en aspectos particulares de la vulnerabilidad ambiental. En este sentido, es posible identificar grupos de Estados insulares (PIF, AOSIS, OECS), Estados con bosques (CfRN), o Estados montañosos (MLDC). Otras coaliciones han también resaltado de forma repetida aspectos particulares de su situación de vulnerabilidad: los países de Medio Oriente han enfatizado en sus discursos las menciones al problema de la vulnerabilidad hídrica o los países menos desarrollados y el grupo africano la necesidad de recursos financieros para adaptación. Cabe resaltar que estos grupos conviven con coaliciones más grandes, principalmente el G77+China que contiene a casi todos los actores de los grupos anteriormente mencionados. Si se considera además que el G77+China otorga un lugar de relevancia al problema de la vulnerabilidad, esto plantea el problema de por qué los Estados débiles buscan también armar grupos más pequeños y específicos en la negociación. La literatura sugiere que los Estados complementan la utilización de ambos grupos, utilizando selectivamente las coaliciones a disposición dependiendo de los propósitos buscados (Chasek & Rajamani, 2003). Aquí también es necesario resaltar que existe necesariamente un *trade-off* entre la cantidad de miembros de un grupo de negociación y la representatividad que este tiene de cada uno de sus miembros. De este modo, los intereses representados en el G77+China son menos específicos que los que puede representar los diferentes grupos de Estados Insulares. Ahora bien, esta explicación requiere un elemento más: el tipo de vulnerabilidad importa y determina también las preferencias de los Estados. De este modo, no es relevante solo cuán vulnerable es un Estado sino también que tipo de vulnerabilidad presenta para poder explicar de forma más acabada el posicionamiento de los actores así

como sus patrones de alianzas y oposiciones. Si las situaciones particulares que sufren los subconjuntos de Estados son relevantes, entonces estos buscarán asociarse para incluir la cuestión dentro de la negociación y las decisiones que de allí emanen.

Ahora bien, si este razonamiento es correcto, se deberían observar tres cosas. Primero, que efectivamente los Estados más vulnerables son también los Estados menos poderosos y con menos recursos a disposición. Segundo, debería verificarse que la existencia de patrones y tipos de vulnerabilidades específicos impactan sobre la política exterior climática, al punto tal que tipos de vulnerabilidades similares llevan a posiciones más cercanas entre los Estados. Cabe resaltar que este argumento es completamente compatible con el enfoque teórico basado en el cambio climático como un problema distributivo: la presencia de actores domésticos afectados por el cambio climático de modos similares, debería tener efectos similares sobre las políticas públicas en todos los casos. Tercero, se debería observar que los países con vulnerabilidades específicas buscan también agruparse con el objeto explícito de lograr incluir sus situaciones particulares en la agenda. Esto sería consecuencia de los dos puntos anteriores: son Estados con menos capacidades relativas y que poseen posiciones individuales que se acercan, dadas sus condiciones particulares.

El primer punto puede ser verificado fácilmente, siendo que se postula una simple relación entre variables. El análisis de la correlación entre vulnerabilidad, por un lado, y el nivel de desarrollo y el poder en la negociación, por el otro, permiten visualizar que la relación postulada efectivamente se observa en la realidad empírica, tal como se evidencia en la Figura 6.1. A medida que la vulnerabilidad de los Estados aumenta, disminuyen las otras dos variables. De este modo, los Estados más vulnerables son, en líneas generales, países con bajas capacidades y un bajo poder en la negociación climática. Cabe resaltar que aquí no se asigna una relación de causalidad, sino que simplemente se busca mostrar que esta correlación entre las variables existe y es significativa. En el Anexo C se incluye además y a modo ilustrativo el listado de los 10 países que enfrentan peores situaciones de acuerdo al tipo de vulnerabilidad, según los datos de ND-GAIN (2020).

El segundo y el tercer punto requieren un poco más de atención en tanto postulan relaciones causales: los diferentes tipos de vulnerabilidad que tienen los países generan intereses específicos que tienden a acercar las preferencias estatales y, eventualmente, agruparse. Para esto se presentarán dos breves análisis con ópticas diferentes. En primer lugar, se realiza un abordaje estadístico de los tipos de vulnerabilidades y su relación con el grado de afinidad de las preferencias climática. En segundo lugar, se presenta un estudio de caso de como una vulnerabilidad muy particular tal como la que enfrentan los países montañosos ha sido uno de los conductores de gran parte de la acción de un conjunto de países y cómo han buscado, con niveles variables de éxito, agrupar sus intereses.

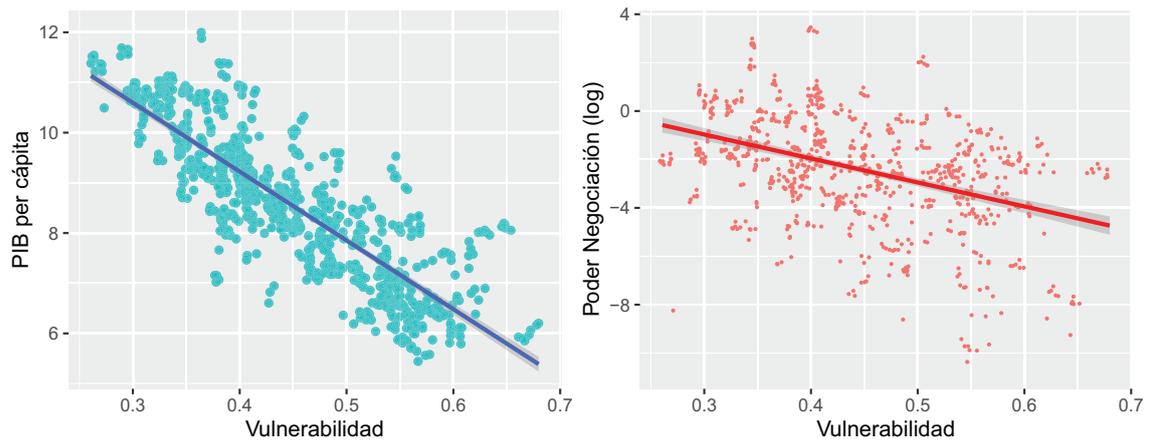


Figura 6.1: Vulnerabilidad vs PIB per cápita y Poder en la negociación (log), modelo lineal, IC 95 %.

6.1.1. Tipos de vulnerabilidad y Afinidad Climática

Para profundizar sobre patrones de tipo de vulnerabilidad y la relación con preferencias, se realizó un nuevo análisis cuantitativo basado en los resultados obtenidos en la sección 4.3.4 sobre los diferentes niveles de afinidad de las políticas exteriores climáticas. En dicho apartado se calculó la correlación existente entre la utilización de cada uno de los tópicos presentes en las negociaciones por parte de diádas de Estados. La correlación entre las distribuciones de probabilidad de dos Estados permite identificar si presentan patrones similares: correlaciones positivas y altas indicarán dos observaciones que presentan niveles de utilización similares en los tópicos, mientras que por el contrario correlaciones negativas señalarán una utilización inversa de los mismos. A partir de esto, entonces, se confeccionó una base donde las observaciones son diáda-año y se tomó como variable dependiente el coeficiente de correlación en la distribución de probabilidad de utilización de los tópicos.

El planteo general del modelo es intuitivo: países que presentan situaciones materiales similares, deberían tener preferencias similares. De este modo, se pueden deducir dos hipótesis. La primera apunta al nivel general de vulnerabilidad: a mayor similitud en el nivel de vulnerabilidad climática entre los países, mayor cercanía en las preferencias. En este sentido, dos países muy vulnerables deberían ser más cercanos en su posicionamiento que una diáda compuesta por un país extremadamente vulnerable y uno que presenta bajos riesgos relativos frente al cambio climático. La segunda hipótesis profundiza sobre el tipo de vulnerabilidad. Siguiendo el marco teórico de esta tesis explicitado en el Capítulo 3, los tipos de vulnerabilidades que enfrentan los países permiten identificar qué clases de “*climate-vulnerable assets*” poseen cada uno de ellos. Si el enfoque teórico profundizado en el presente trabajo es válido, entonces distribuciones similares de activos vulnerables al clima deberían acercar a los actores en sus posiciones, mientras que distribuciones disímiles deberían alejarlos, más allá de sus niveles generales de vulnerabilidad. El mecanismo causal es sencillo: países que enfrentan problemas similares, tienen que diseñar políticas públicas

similares, al tiempo que tienen interés en desarrollar en mayor detalle cuestiones específicas dentro del régimen internacional.

Para operacionalizar la similitud en la distribución de activos vulnerables al clima, se tomaron como punto de partida las seis dimensiones que componen el índice de vulnerabilidad de ND-GAIN: alimentos, agua, salud, servicios ecosistémicos, hábitat humano, e infraestructura (Chen et al. 2015). A partir de ellas, se calculó la correlación entre la distribución de los valores entre los dos países de la diada. De este modo, se construyó entonces un índice de similitud de las vulnerabilidades, a partir del cual se espera encontrar que los países que presentan la mayor parte de sus vulnerabilidades en los mismos sectores deberían mostrar también una mayor cercanía en sus preferencias climáticas.

Cabe resaltar aquí que, si bien no es el objeto del presente apartado, un argumento análogo podría hacerse para la dotación de los activos que fuerzan el clima: a mayor similitud de la matriz de emisiones de GEI, debería también observarse una mayor cercanía en las posiciones. Si se toma como punto de partida que los costos potenciales de mitigación derivan directamente de los patrones de emisiones de GEI, es esperable que aquellos países que contaminan en los mismos sectores acerquen sus posiciones de negociación: los países cuya principal fuente de las emisiones de GEI es la energía deberían ser más cercanos entre sí que con aquellos en donde el principal origen de las emisiones es la producción agropecuaria. Matrices similares de emisiones de GEI deberían generar intereses cercanos, generalmente orientados a proteger dicho sector. De este modo, la distribución de las emisiones de GEI por sector permiten identificar cuáles son los “*climate-forcing assets*” en cada uno de los Estados.

Para poder medir la distribución de los activos que fuerzan el clima, se incorporó una medida acerca de la similitud de las emisiones de GEI de los países. Para esto se calculó la proporción de las emisiones de GEI de cada país que provenían de seis sectores (energía; industria; agricultura; residuos; uso de la tierra, cambios en el uso y bosques; y transporte) y luego la correlación entre la distribución de las proporciones entre ambos países de la diada, a partir de los datos de World Resources Institute (2020). De este modo, países que comparten distribuciones similares de sus emisiones tendrán un valor alto de correlación, indicando una mayor similitud.

De este modo, se agregan dos nuevas variables explicativas que permiten fortalecer aún más la validez del enfoque del cambio climático como un problema distributivo. Es posible prever que, más allá de los valores totales, los Estados con similitud en sus estructuras y tipos de costos y de vulnerabilidades presentan posiciones cercanas.

Por último, es esperable también que la similitud en los niveles totales de los incentivos materiales también acerquen o alejen a los Estados dependiendo el caso. En este sentido, a niveles similares de intensidad de las emisiones, vulnerabilidad total, del poder de negociación o de nivel de desarrollo, los Estados deberían mostrar posiciones más cercanas en la

negociación. Para este análisis se calcularon entonces los valores de las diferencias entre las variables mencionadas. En primer lugar, se calculó la diferencia de la intensidad de Emisiones de GEI sobre el PIB. Esta diferencia se obtuvo restando el valor más bajo al valor más alto de la diada. Este indicador captura la diferencia de costo potencial total del país. En segundo lugar, se calculó la diferencia de las vulnerabilidades totales de los dos países de la diada. A mayor diferencia de la situación de vulnerabilidad entre dos países, más lejanas deberían ser sus posiciones. En tercer lugar, en el modelo también se incorporaron las distancias en el nivel de desarrollo, medida a partir de la diferencia entre los diferentes niveles de PIB per cápita, y de poder en la negociación, medida a partir de la diferencia en la proporción de las emisiones globales de GEI que representa cada país de la diada. Las expectativas en estos dos puntos eran similares a los anteriores: mayor diferencia en los dos predictores deberían indicar menores niveles de afinidad entre los países. Por último, cabe mencionar que todos los modelos incluyeron además controles de efectos fijos por año y por diada, así como también por tipo de diada: Norte-Norte, Sur-Sur o mixta.

Los resultados presentados en la tabla 6.1 aportan evidencia favorable a la hipótesis general de esta sección: países que enfrentan situaciones similares en términos de “*climate-forcing assets*” y “*climate-vulnerable assets*” presentan posiciones de negociación más afines que aquellos Estados con situaciones domésticas claramente diferentes. Los dos indicadores de similitud en el tipo de costos y en el tipo de vulnerabilidades son estadísticamente significativos y con signo positivo. Lo mismo sucede con las diferencias en los niveles totales, tanto de intensidad de carbono de la economía como de vulnerabilidad ecológica. Aquí pueden hacerse dos apreciaciones. Por un lado, la significatividad estadística de la similitud del tipo de vulnerabilidades que sufren los Estados parece apoyar el argumento central de esta sección. En este sentido, no sólo los Estados están condicionados por los niveles generales de vulnerabilidad que enfrentan, sino también por el tipo específico de activos que se ven afectados por el cambio climático y sus efectos.

Por otro lado, el hecho de que la distancia en la intensidad de las emisiones y la similitud de las matrices de emisiones de GEI tengan efectos significativos contrasta con los resultados encontrados en el capítulo anterior, donde no se encontraron efectos distinguibles de cero para este factor. Este hallazgo sugiere cautela acerca de la ausencia de relación entre la intensidad de las emisiones y la política exterior climática que se observaba en el capítulo previo.

Cabe señalar aquí que la similitud de las posiciones de negociación como medida no logran diferenciar el posicionamiento individual de los actores. Siguiendo la conceptualización presentada en este trabajo, no se logra diferenciar claramente la posición sobre las características que debe tener el régimen en torno a lo ambicioso de sus objetivos, las potestades en él delegadas y la claridad de sus finalidades y funciones, por un lado, ni sobre el posicionamiento en relación a los principios de equidad y diferenciación, y el reclamo por un régimen que vaya más allá de la mitigación e incluya cuestiones como la adaptación a los

	Variable Dependiente
	Afinidad países
Diferencia Emisiones/PIB	0.007 (0.001)
Similitud Tipo de Emisiones	0.097 (0.005)
Diferencia Vulnerabilidad Total	0.631 (0.036)
Similitud Tipo de Vulnerabilidades	0.019 (0.005)
Diferencia PIB pc (log)	0.006 (0.003)
Diferencia Emisiones GEI (log)	0.024 (0.001)
Efectos Fijos Díada	SÍ
Efectos Fijos Año	SÍ
Observaciones	59,925
Log Likelihood	22,395.710
Akaike Inf. Crit.	44,813.410
Bayesian Inf. Crit.	44,912.420

Nota: p 0.1; p 0.05; p 0.01

Tabla 6.1: Resultados de Modelos sobre tipos de recursos y Afinidad de la Política Exterior Climática.

efectos negativos del cambio climático, el financiamiento, la transferencia de capacidades o el reconocimiento de los daños, por el otro. En resumidas cuentas, esta medida de afinidad en las posiciones no permite distinguir las posiciones sobre Legalización y Equidad que sí fueron analizadas en el capítulo previo. No obstante, este modelo permite reforzar los resultados hallados en relación a la distribución de los recursos entre los Estados y dentro de ellos, en tanto se puede medir la similitud de los activos que los Estados poseen y ver si esto lleva a posiciones más cercanas en la negociación, una vez controlados otros factores.

Una vez establecida la relevancia de los tipos de vulnerabilidad sobre las políticas exteriores climáticas, el siguiente apartado buscará profundizar sobre la forma en que los Estados actúan a partir de esto. Dada la poca capacidad individual de influir sobre el curso de las negociaciones que poseen los Estados más vulnerables, la estrategia principal en este punto ha sido la creación de coaliciones que permitan ganar peso y presionar para incluir temas en agenda que reflejen esos intereses específicos surgidos a partir de la dotación de recursos amenazada por el cambio climático. El caso paradigmático en este punto ha sido el de los Pequeños Estados Insulares, que se presenta a continuación.

6.1.2. El ejemplo de los Pequeños Estados Insulares

A partir de las conclusiones arribadas en el punto anterior se puede dar un paso más: si las vulnerabilidades específicas acercan las posiciones de negociación de los actores, entonces es probable que también avancen en la construcción de grupos, coaliciones o alianzas particulares que permitan defender esos intereses, aún a pesar de todas las otras diferencias existentes. En este sentido, el caso de los pequeños Estados insulares es probablemente el más llamativo y exitoso de todo el régimen climático. Es asimismo un caso que muestra como Estados con características muy disímiles se unen a partir un interés basado en una vulnerabilidad específica: en la Alianza de los Pequeños Estados Insulares (AOSIS) conviven Estados de tres áreas geográficas diferentes (Caribe, Índico y Pacífico), que incluyen miembros de los Estados Menos Desarrollados (Santo Tomé y Príncipe, Haití, Timor Oriental, Comoros, Kiribati, Islas Solomon y Tuvalu) al mismo tiempo que Estados catalogados por el Banco Mundial como de alto ingreso (Singapur, Bahamas, Barbados, Trinidad y Tobago, San Cristóbal y Nieves, Seychelles, Antigua y Barbuda y Nauru). De hecho, algunos de sus miembros ni siquiera comparten el rasgo de “insular” (Guyana, Suriname, Belice, Guinea-Bissau) o de “pequeño” (Papúa Nueva Guinea). Sus características políticas, por otro lado, también son marcadamente diferentes: siguiendo el Índice de Democracia Electoral de *Varieties of Democracy* (Coppedge et al. 2020; Pemstein et al. 2021), el grupo incluye a algunos países con valores entre los más bajos del planeta (Cuba) con países categorizados como democracias (Jamaica, Mauricio). Diferencias similares se observan también en relación al nivel de actividad de la sociedad civil. No obstante estas diferencias, AOSIS ha logrado mostrar una posición unificada en la mayor parte de las negociaciones, constituyéndose en un actor clave para entender, al menos en parte, los resultados alcanzados. La

sumatoria de todas estas características ha llevado a que el accionar del conjunto de los pequeños estados insulares haya sido claramente el caso más estudiado por la literatura empírica en torno al funcionamiento de los grupos de negociación (Betzold, 2010; Betzold et al. 2012; de Águeda Corneloup & Mol, 2014; Iati, 2008; Ourbak & Magnan, 2018).

Cabe señalar que la conformación de coaliciones dentro del régimen internacional sobre cambio climático ha sido un tema que ha captado la atención de la literatura dada la centralidad de las mismas para comprender el desarrollo de las negociaciones. En líneas generales, la producción académica encuentra puntos de consenso en dos efectos esenciales que generan. Por un lado, los grupos ayudan a reducir el número de actores y consecuentemente la complejidad de las negociaciones, otorgando así una mayor estabilidad al proceso (Dupont, 1996). Por otro lado, los grupos han sido esenciales para que los países más pequeños puedan participar de negociaciones multilaterales que requieren una gran cantidad de recursos materiales y humanos, siendo un punto central dentro de sus estrategias de vinculación. El caso del cambio climático, en este sentido, es paradigmático: en una negociación extremadamente compleja, que involucra una miríada de espacios y aristas diferentes de negociación, una gran parte de los Estados que más necesitan un acuerdo ambicioso son al mismo tiempo los más débiles en términos de capacidades.

Aquí se observan tres modos generales en que los grupos han sido una herramienta vital para los países menos poderosos dentro de las negociaciones (Chasek & Rajamani, 2003). En primer lugar, la coordinación entre diferentes Estados pequeños a partir de coaliciones les ha permitido ganar fuerza en las negociaciones internacionales, de modo tal que actores que individualmente no tenían poder de influir en los resultados, puedan hacer oír su voz. En segundo, las coaliciones de negociación han permitido aumentar la capacidad de acción de los Estados que poseen delegaciones limitadas tanto en cantidad de funcionarios como en sus conocimientos técnicos. De este modo, algunos Estados con menores capacidades relativas han podido focalizarse en aspectos particulares de las negociaciones, dejando su representación en otros espacios en manos de otros integrantes del grupo de negociación al que pertenecen. Esto viene a compensar, aunque sea parcialmente, un problema existente y claramente identificado en estudios previos: el hecho de que los países de menores ingresos tengan delegaciones muy pequeñas tiende a potenciar aún más la situación de desigualdad dentro de la negociación en la que estos países se encuentran (Martinez et al. 2019). Esto es particularmente relevante en el marco de un régimen multilateral que ha visto, desde sus comienzos, una importante proliferación de espacios de negociación específicos y una creciente complejización en su agenda. En tercer lugar, un curso de acción a menudo utilizado por países con menos recursos ha sido la alianza con actores no estatales, generalmente OSCs, que pueden facilitar conocimientos técnicos a las delegaciones nacionales, al tiempo que pueden ofrecer plataformas donde amplificar el mensaje. Esta estrategia, que es además profundizada más adelante, ha sido particularmente relevante en el caso de grupos de negociación conformados por Estados vulnerables, logrando construir alianzas que permiten avanzar los intereses de ambos sectores en simultáneo.

Los efectos positivos, sin embargo, no son inmediatos y no están asegurados. En líneas generales, los estudios de los casos más exitosos reconocen al menos tres etapas en este proceso: un momento inicial en que se busca visibilizar un problema y se construye la demanda por la inclusión de un nuevo tema en agenda; su inclusión efectiva dentro de un régimen dado; y el accionar de los actores interesados amparados en esa nueva inclusión. En primer lugar, el surgimiento y progresivo afianzamiento de un interés particular refiere al momento inicial en que una vulnerabilidad específica marca su transformación en un interés político para un grupo de actores que buscan instalar el tema en la agenda. En esta primera etapa, se torna central el rol de la comunidad científica en el proceso de identificación del problema ambiental en particular que se desea incluir en la negociación. En el caso de los Estados insulares, el primer reporte del IPCC (1990), por ejemplo, tuvo una fundamental importancia para certificar lo que este conjunto de actores estaba enfrentando, en tanto afirmaba no solo que los daños para estos Estados serían incalculables, sino que además países como Maldivas, Tuvalu o Kiribati verían incluso amenazada su propia supervivencia. Las asesorías de expertos internacionales o incluso su designación como miembros de las delegaciones, así como la asistencia de OSCs civil para difundir la información científica, también cumplieron un rol fundamental en difundir el mensaje de forma tal que se generara un impacto sobre el resto de las partes y, eventualmente, sobre la agenda de negociación (Betzold, 2010).

Una segunda etapa es consecuencia directa de la primera: la incorporación efectiva de un tema a un régimen a partir del consenso político, en este caso un tipo de vulnerabilidad en la agenda de negociación. En el caso de los Estados insulares, esto alcanzó su punto máximo en tanto se reconocen sus circunstancias especiales en el marco del régimen climático, al igual que para los Estados Menos Desarrollados (LDC). Estos últimos, si bien son un grupo con existencia previa a la negociación climática, también han remarcado características particulares de la vulnerabilidades que los atraviesan: las menciones a las sequías, inundaciones, degradación de la tierra y seguridad alimentaria aparecen en los discursos del grupo de todos los años incluidos en la muestra de esta tesis. Esto es un reflejo claro de las principales vulnerabilidades que aquejan a este conjunto de países: siguiendo el índice de vulnerabilidad ND-GAIN (2020), entre los diez países con peores situaciones en términos de seguridad alimentaria, solo uno no pertenece a LDC; si se toman los treinta más vulnerables en esta dimensión, solo seis no son parte del grupo. En esta misma línea, los impactos socio-económicos del cambio climático y el consecuente problema de la adaptación han sido también uno de los principales temas a ser resaltados durante las negociaciones por los LDC. En el Segmento de Alto Nivel de la COP 16, el representante de Lesotho en nombre de todo el grupo afirmaba precisamente que “los LDC son los más vulnerables de todos los grupos porque tienen la menor capacidad para adaptarse”.¹

Por último, la tercera etapa marca el resultado de la difusión de un problema particular

¹“The LDCs are the most vulnerable of all groups because they have the least capacity to adapt”, Discurso de Lesotho en Segmento de Alto Nivel, COP 16 - Cancún.

y la adopción del tema en la agenda: el accionar de los Estados bajo las nuevas reglas. En este punto, existe un amplio consenso en la literatura que los países menos desarrollados y, muy especialmente, los Estados insulares han tenido un protagonismo en las negociaciones que sobrepasa por mucho el que deriva de su poder relativo (Betzold, 2010). El caso particular de AOSIS es probablemente el más llamativo en este sentido, en tanto ha logrado construir una posición de liderazgo moral ampliamente reconocida por el resto de las partes en la negociación (de Águeda Corneloup & Mol, 2014).

Cabe resaltar que no todos los intentos por construir coaliciones alrededor de una vulnerabilidad específica e incluir temas en la agenda de la negociación han tenido el mismo grado de éxito. Un ejemplo de esto lo constituyen los países montañosos que si bien han presentado diferentes iniciativas que buscaban emular el accionar de los Estados insulares, su nivel de impacto ha sido claramente menor. La forma en que los Estados coordinan sus acciones, sin embargo, es similar en varios aspectos y muestran al igual que en el caso anterior como operan las vulnerabilidades como motores de la acción, acercando a Estados con activos similares y generando una posición más proclive a una mayor legalización del régimen internacional y la inclusión de más elementos basados en una aproximación que tome en cuenta la equidad. A continuación se profundiza sobre las iniciativas de estos Estados.

6.1.3. El caso de los Países Montañosos en Asia

Es posible observar dos iniciativas diferentes para los países montañosos de Asia. Por un lado, las acciones llevadas adelante por Bhután y, principalmente, Nepal en relación a la Iniciativa de las Montañas buscaron emular directamente el camino realizado por los Estados Insulares. Por el otro, el grupo de países montañosos en desarrollo y sin salida al mar (*Mountainous Landlocked Developing Countries*, MLDC), impulsado por Afganistán, Armenia, Kirguzistán y Tajikistán, buscó un enfoque aún más específico agregando una condición extra de vulnerabilidad a su situación.

No obstante sus diferencias, la fundamentación de la vulnerabilidad recurre, lógicamente, a fuentes similares. En este sentido, el cuarto informe del IPCC (2007b) señalaba varias de las vulnerabilidades propias de los países montañosos, incluyendo el derretimiento de los glaciares de alta montaña y riesgos crecientes de inundaciones y avalanchas a las que las poblaciones de montaña se verían sujetas. El informe recogía, incluso, trabajos que observaban el aumento en la ocurrencia de inundaciones repentinas provenientes de lagos glaciares en los Himalayas, particularmente en Nepal, Bhután y el Tibet (IPCC, 2007a), lo que funcionó como un punto de partida para la movilización de estos Estados.

Desde entonces, uno de los países más activos en esta cuestión ha sido Nepal que ha buscado generar conciencia sobre el problema particular de estos países y la relevancia global de los Himalayas, emulando en varios aspectos la estrategia que exitosamente habían

implementado los pequeños Estados insulares. Un ejemplo anecdótico pero ilustrativo de este punto es la Reunión de Gabinete mantenida por el gobierno de Nepal en la base del monte Everest a una altura de más de 5200 metros sobre el nivel del mar en diciembre de 2009, emulando la reunión bajo el mar realizada dos meses antes por el gobierno de Maldivas en su intento por generar conciencia sobre el aumento del nivel del mar. En el Segmento de Alto Nivel de la COP de Copenhague celebrada pocos días después, el primer ministro de Nepal hacía un llamado a la acción de países con activos similares:

“I therefore take this opportunity to call on all the mountain countries and stakeholders to come together, form a common platform and make sure that mountain concerns get due attention in the international deliberations. Let us make sure that our interests are prominently represented in future COP negotiations and let us make sure that our efforts towards adaptation obtain the required international support.” (Madhav Kumar, primer ministro de Nepal, en el segmento de Alto Nivel de la COP 15).

Durante 2010, Nepal lanzó la *Mountain Initiative*, con el apoyo técnico del Instituto Internacional para el Desarrollo Integral de las Montañas (ICIMOD, por su sigla en inglés), cuyos miembros son también Afganistán, Bangladesh, Bhutan, China, India, Myanmar y Pakistan, y que cuenta con el financiamiento del Banco Mundial y de actores de la sociedad civil como *Capacity Building International* de Alemania, hoy GIZ. Este llamado fue retomado en la reunión de la Asociación del Sudeste Asiático para la Cooperación Regional (SAARC) donde se dio apoyo a una futura reunión sobre el tema en Katmandú (Bhandary, 2017). Así, se celebraría en septiembre una reunión internacional de consulta a expertos en la temática, en la cual se arribó a un documento para ser presentado ante la UNFCCC donde constaban los principales lineamientos del proyecto (ICIMOD, 2010b). Entre ellos claramente aparecían elementos que apuntaban a aumentar la ambición climática en términos de mitigación así como también la necesidad de incorporar elementos que reduzcan la desigualdad existente entre los Estados. Entre los primeros se destacan el pedido para avanzar en acuerdos sustantivos y más ambiciosos en términos de emisiones de GEI, bosques y agricultura. Entre los segundos, se observa un fuerte pedido por fondos adicionales para adaptación y la propuesta del pago por servicios ecosistémicos a países montañosos. En la COP 16 en Cancún, Nepal volvió a señalar en su discurso en el Segmento de Alto Nivel la falta de recursos para la adaptación a los efectos del cambio climático y que la ayuda era necesaria y justa, de acuerdo con los términos de la Convención. Asimismo, el país mantuvo dos eventos paralelos durante la COP, en los cuales también participaron representantes de Bhután, India, Perú, Tajikistán y Uganda (ICIMOD, 2010a).

Más allá del impacto alcanzado durante 2009 y 2010, sin embargo, la iniciativa perdería fuerza y no lograría afianzarse como espacio. En este punto se observa que la caída del liderazgo de Nepal, tanto por problemas domésticos, como por el hecho de que asumió un rol similar dentro del grupo LDC en 2013 y 2014, generó un estancamiento de la iniciativa que la privó de convertirse en un espacio permanente y en el que otros Estados desearan

invertir recursos (Bhandary, 2017).

Otra iniciativa que ha tenido una mayor permanencia en el tiempo ha sido la de MLDC, compuesto por Afganistán, Armenia, Kirguzistán y Tajikistán. En este caso se identifica la particularidad de agregar un elemento más a la membresía de este grupo: el hecho de ser países sin salida al mar, como elemento que amplifica la vulnerabilidad de base. En este sentido, se observa que todos los países del grupo han incluido esto de forma sistemática en sus discursos. Esto ha sido más marcado en el caso de Armenia, Kirguzistán y Tajikistán, quienes a diferencia de Afganistán no son parte de LDC. De hecho, MLDC ha sido motorizado principalmente por estos tres Estados que comparten otra particularidad que los separa de su cuarto aliado: no son ni parte del Anexo I de la Convención ni tampoco miembros del G-77+China. Esto los ubica en una posición intermedia especial que también ha contribuido a la conformación de un grupo propio donde poder coordinar posiciones.

Más allá de estas particularidades, MLDC encuentra varios puntos de coincidencia con la iniciativa propuesta por Nepal. En primer lugar, se observa un énfasis similar en el tipo de problemas que se enfrentan dadas sus vulnerabilidades particulares. En este punto, el problema de los glaciares es esencial y ha sido foco de atención por todo este conjunto de países. En segundo lugar, estos Estados presentan una visión en la misma línea sobre el hecho de que la Convención planta las bases para identificar una vulnerabilidad particular que debe ser atendida.

En líneas generales es posible observar que el hecho de poseer activos extremadamente vulnerables y similares no sólo acerca las posiciones, sino que además genera incentivos para tener posiciones más ambiciosas en los dos ejes estudiados. Los discursos y el accionar político basados en situaciones de vulnerabilidad extrema, como casos típicos donde este tipo de activos son motores de la acción dan cuenta de Estados que tienden tanto a enfatizar la necesidad de alcanzar compromisos ambiciosos en términos de mitigación como a poner en un lugar central el problema de la adaptación y el financiamiento. Asimismo, en los casos repasados en la presente sección se observó también que en muchas situaciones la sola presencia de fuertes vulnerabilidades no es suficiente para generar una determinada política exterior sobre cambio climático. En este sentido, tanto en el caso de los pequeños Estados insulares como en las iniciativas impulsadas por Nepal se observó que diferentes actores de la sociedad civil a menudo jugaron un rol relevante, ya sea aportando conocimiento técnico o bien financiamiento ¿En qué forma las OSCs influyen en la conformación de la política exterior climática? Así como en la presente sección se profundizaron sobre algunos casos de vulnerabilidades extremas, en la próxima se presentan aquellos casos donde el segundo eslabón de la cadena, los grupos de interés, y en este caso particular la sociedad civil, toman un rol preponderante.

6.2. Los grupos de interés: la Sociedad Civil

La literatura sobre el rol de la sociedad civil en la política climática ha sido abundante, especialmente en el estudio de sus efectos en el ámbito doméstico (Betsill & Corell, 2001, 2008; Böhmelt, 2013a, 2013c; Iati, 2008; Nulman, 2016). Tal como se vio en la sección anterior, la sociedad civil ha jugado un rol central en las políticas climáticas de muchos de los actores más vulnerables y con menos recursos de las negociaciones, a partir de alianzas que han potenciado mutuamente el accionar de Estados y organizaciones no gubernamentales. Cabe aclarar, no obstante, que las OSCs han ejercido también influencia directa sobre las negociaciones como actores con intereses propios y participación independiente. Dado que este trabajo tiene por objetivo explicar las fuentes de las preferencias estatales, se deja de lado ese rol de las OSCs en la gobernanza climática, el cual ha tenido un desarrollo amplio en la literatura académica (ver Corell & Betsill, 2008). En cuanto a su influencia sobre las políticas públicas de los Estados, y en particular las preferencias de política exterior, las OSCs son actores clave que permiten articular demandas de las comunidades locales y generar las bases para influir tanto sobre la opinión pública como sobre los tomadores de decisión.

Cabe resaltar en este punto que algunos trabajos han cuestionado la influencia de las OSCs sobre la política exterior de los Estados (Böhmelt, 2013a, 2013c). En líneas generales, trabajos previos sobre la cuestión encuentran que la magnitud de los efectos, si bien estadísticamente significativos, son marginales. Esta crítica apunta, entonces, a la relevancia del efecto y puede responderse de dos formas. La primera refiere a las predicciones realizadas en base a los modelos en la sección 5.3: la existencia de una sociedad civil fuerte tiene un impacto positivo considerable sobre la posición en términos de legalización de los Estados, siendo uno de los principales factores que explican el movimiento de los países en ese sentido. Una segunda forma de rebatir las críticas sobre el efecto de estos actores es observar en profundidad casos que permitan ver como la sociedad civil puede influenciar a las políticas exteriores climáticas. Si el abordaje estadístico nos permite generalizar sobre la relación entre las variables, el estudio cualitativo de casos nos permite identificar además la relevancia teórica de este factor. Aquí se estudiarán una serie de casos donde la participación de la sociedad civil fue clave para entender las preferencias de los Estados.

Es interesante resaltar también la existencia de otro conjunto de trabajos que estudian la relación entre la presencia de la sociedad civil y el tipo de régimen, y su impacto sobre las políticas climáticas. En principio, las democracias tienden a dar más respuestas a las demandas sociales, en tanto el gobierno está sujeto a un mayor escrutinio por parte de la opinión pública. En este marco, es posible resaltar que los grupos de interés ligados al medio ambiente podrían ser más eficientes en un contexto democrático que en uno autoritario, permitiéndole difundir su mensaje en la opinión pública y generar presión sobre los diferentes niveles del Estado, facilitando la adopción de compromisos internacionales (Betsill & Corell, 2001). En este punto, sería esperable observar no sólo un efecto positivo

de la presencia de OSCs en el debate público, sino además una interacción positiva entre esta presencia y el tipo de régimen: a mayores niveles de democracia, las OSCs tendrían más influencia sobre la política pública.

No obstante, no es la única visión acerca de esta relación. Bernauer et al. (2013) sugieren la existencia de una paradoja en la relación entre la democracia y la sociedad civil. Si bien los autores observan que en general las OSCs llevan a posiciones de negociación más ambiciosas, también señalan que este efecto decrece a medida que los países son más democráticos, en tanto existen otros canales de presión y otros grupos de interés que también pugnan por incorporar sus preferencias en la política pública.

Cabe recordar, por su parte, que la inclusión de esta interacción como factor explicativo de la posición sobre legalización fue testeada en los modelos estadísticos del Capítulo anterior, pero los resultados no arrojaron coeficientes estadísticamente significativos, contrario a lo que sugieren ambas posturas. Aún así, la relación entre el tipo de régimen y el nivel de organización de la sociedad civil podría ser de interés para el presente trabajo. El hecho de que el efecto positivo de la sociedad civil sobre la posición de legalización se mantenga constante en los diferentes niveles de democracia no significa que el mecanismo causal también lo haga. Dicho de otro modo: las OSCs podrían influir de diferentes modos sobre el resultado final dependiendo del contexto en el que se encuentren.

Uno de los problemas que acarrea la inclusión de la sociedad civil y la democracia en los análisis es que la alta correlación entre ambas dificulta observar sus efectos por separado. En la Figura 6.2 se puede observar la distribución de todos los casos en relación a ambos indicadores, incluyendo además la ambición en términos de legalización de cada uno. Aquí se identifica efectivamente dicha correlación. Sin embargo, llama la atención otra característica interesante de la distribución: siendo que ambas variables presentan un rango de 0 a 1, si se traza una recta en la cual los puntajes son idénticos para ambas variables, se puede observar que hay muy pocos casos donde el nivel de fortaleza de la sociedad civil es inferior al de democracia. Por el contrario, existen numerosos ejemplos que presentan niveles altos de fortaleza de la sociedad civil en contextos no completamente democráticos. Aquí se observa también que muchos de estos casos presentan además posiciones ambiciosas sobre legalización en términos relativos.

Dada esta característica de la distribución, esto plantea una pregunta interesante: las sociedades civiles fuertes en aquellos países con niveles bajos o intermedios de democracia, ¿operan del mismo modo que prevé la teoría?² ¿O dado su contexto pueden impactar de modos diferentes sobre las políticas climáticas? Estos países con sociedades civiles fuertes pero sin democracias estables se presentan entonces como casos interesantes para observar cualitativamente. Si se calcula la diferencia entre ambos indicadores, se obtiene que los países con valores más disímiles son Madagascar (entre 2012 y 2013), Somalia (2010-2012),

²Sobre los mecanismos causales del efecto de las OSCs sobre las políticas climáticas ver la Sección 3.2 del Capítulo 3.

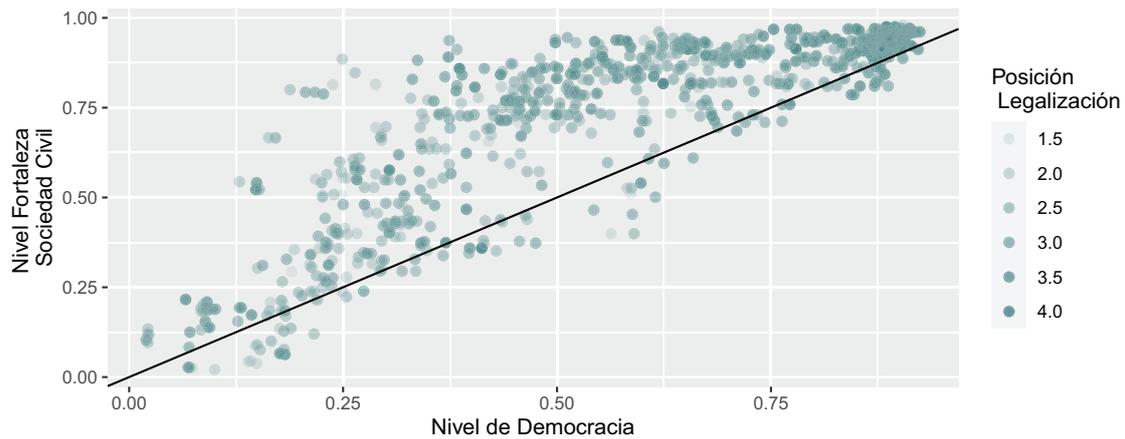


Figura 6.2: Niveles de Democracia y Fortaleza de la Sociedad Civil en relación a posiciones sobre Legalización. Fuente: elaboración propia con datos de Coppedge et al. (2020).

Níger (2010), Burkina Faso (2015), Guinea (2010), Mali (2012) y Nepal (2012). Si se toman en cuenta los 30 casos de la base de datos con mayores diferencias en una abrumadora mayoría pertenecen a África: sólo 4 países pertenecen a otras regiones del planeta. Asimismo, algunos de estos países, como Madagascar, Níger o Burkina Faso, muestran saltos considerables en sus índices de democracia electoral durante el período estudiado. Esta particular situación lleva a la siguiente pregunta: ¿cuál ha sido el rol de la sociedad civil en la conformación de las preferencias climáticas en los países de la región? A continuación se profundiza sobre este conjunto de casos para responder a la pregunta planteada.

6.2.1. África en las negociaciones y la incorporación de la sociedad civil

A pesar de poseer altos niveles de vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático, los países africanos no mostraron durante los primeros años del régimen multilateral sobre cambio climático una actuación coordinada y consistente en el tiempo en muchos de los temas de la agenda (Zondi, 2013). Esta primera etapa, marcada por algunos factores estructurales en los desafíos que enfrentaban, observa sin embargo un cambio hacia mediados de la década del 2000, donde este conjunto de actores comenzó a ganar mayores niveles de protagonismo e influencia dentro de la negociación. Este proceso se observa especialmente desde la COP15 de Copenhague y se consolidó durante el período estudiado en el presente trabajo (Chin-Yee, 2016; Roger & Belliethathan, 2016; Vickers, 2013; Zondi, 2013). Para esto, dos factores resultaron centrales. Por un lado, la coordinación de posiciones a través del Grupo Africano de Negociadores (AGN) ocuparía un rol central durante el período previo a París. Si bien el AGN se conformó en la primera COP, su relevancia como espacio de coordinación aumentaría de forma notable en estos años y sería un vehículo clave para ganar influencia dentro de la convención. Por otro lado, la construcción de lazos con expertos y técnicos de la sociedad civil sería un componente central para explicar la mayor participación de estos actores. En este punto, resalta particularmente además la

incorporación de muchos expertos no gubernamentales en las propias delegaciones de los países africanos, observándose una participación directa de la sociedad civil en la toma de decisiones estatales.

Cabe resaltar que gran parte de estos actores, especialmente aquellos pertenecientes al África Subsahariana, enfrentan una serie de problemas básicos a la hora de participar de las negociaciones climáticas. Por un lado, presentan una situación de poco poder relativo dentro del régimen, en tanto las reducciones de emisiones de GEI que pueden ofrecer son pequeñas en relación a las emisiones globales. Por otro lado, la escasez de recursos materiales y humanos ha atentado contra la capacidad de enviar representaciones numerosas en muchas oportunidades, repercutiendo directamente sobre su capacidad de negociación (Kaya & Schofield, 2020; Martinez et al. 2019; Roger & Belliethathan, 2016). Este punto se agrava además por el hecho de que en muchos casos las negociaciones sobre cambio climático no eran un tema prioritario para los gobiernos, lo que a menudo se traducía en una mayor limitación en los recursos para conformar delegaciones y en la falta de instrucciones precisas para las mismas, lo que en muchos casos derivaba en posiciones principalmente defensivas (Gray & Gupta, 2003; Roger & Belliethathan, 2016).

Hacia mediados de la década de los 2000, sin embargo, la situación comenzaría a modificarse. Uno de los factores que más influyó en este cambio fue el marcado aumento de los desastres naturales y un mayor grado de información disponible sobre la ciencia del cambio climático, que plantearon la necesidad urgente de ganar capacidad de acción dentro de la negociación. En este punto, Roger y Belliethathan (2016) resaltan el rol de los propios negociadores y las OSCs en persuadir a los gobiernos sobre la gravedad del asunto y la necesidad de dedicar más recursos a la cuestión. No sólo la necesidad de evitar los efectos negativos del cambio climático operó como un motor para la acción sino también también la posibilidad de aumentar el acceso a financiamiento mediante un discurso que enfatizaría la diferenciación de los países africanos en relación al resto del mundo en desarrollo. Frente a esta situación, la Unión Africana (UA) puso en funcionamiento un Grupo de Trabajo, integrado por expertos técnicos independientes y de agencias internacionales, para proveer información necesaria para generar posiciones comunes. La vulnerabilidad, asociada a un discurso que enfatiza un problema de justicia, operó como punto de partida para la movilización de la acción y permitió construir una legitimidad moral producto de ser la región del planeta más afectada por el problema y que menos ha contribuido a generarlo (Chin-Yee, 2016).

En este marco de mayor interés, la UA también creó la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno sobre Cambio Climático que permitió una coordinación de posiciones al más alto nivel, lo que también se tradujo en instrucciones más claras y consistentes para las delegaciones, estableciéndose un vínculo directo entre los decisores políticos y los negociadores (Roger & Belliethathan, 2016). Para la COP15 de Copenhague en 2009, los países africanos llegaron con una posición común claramente establecida en la Plataforma de Ar-

gel, alcanzada a principios de ese mismo año. Aun cuando los países de la región poseían diferentes dotaciones de recursos, incluyendo matrices energéticas y tipos de vulnerabilidad diversos, los altos niveles de exposición a los efectos negativos del cambio climático y la necesidad de financiamiento incentivaron la coordinación de posiciones comunes (Nelson, 2016).

Además de los incentivos propios de la vulnerabilidad, la posición de los países africanos recibiría también el efecto positivo de la incorporación de grupos de interés y redes transnacionales de la sociedad civil. En este punto, otra de las características más notables que se observan en las políticas exteriores climáticas de estos Estados durante el período estudiado es el cambio en la composición de las delegaciones enviadas a las COPs. Si bien en las primeras etapas del régimen climático las delegaciones de los países africanos habían sido en líneas generales pequeñas, dada la falta de recursos, esta situación comenzaría a modificarse a partir de la COP13 de Bali, alcanzando un pico histórico en la COP21 de París donde el promedio de integrantes por delegación de los países africanos llegó a superar al de los países del Anexo I, quienes históricamente han sido los que mayor cantidad de delegados han enviado a las conferencias.³

Más allá del renovado interés político en la cuestión y el rol de los propios negociadores, Roger y Belliethathan (2016) señalan que este aumento notable en la participación e involucramiento de los países africanos en la negociación se debió también a un tercer factor clave: la participación de diversos actores no gubernamentales. Los lazos con distintas OSCs se tornaron centrales para la capacidad de negociación de este conjunto de Estados a partir de la inclusión directa de expertos y técnicos que se incorporaron a las delegaciones oficiales, especialmente desde fines de la década del 2000. De este modo, los países africanos pudieron incrementar de forma rápida no sólo el número, sino también la capacidad técnica y negociadora de sus delegaciones a un bajo costo.

Cabe aclarar que la inclusión en las delegaciones nacionales de técnicos provenientes de las OSCs fue una tendencia generalizada durante el período: en la COP17 de Durban, aproximadamente un 70 % de los Estados incluyeron al menos un miembro de la sociedad civil en sus delegaciones (Böhmelt et al. 2014; Roger & Belliethathan, 2016). Sin embargo, este fenómeno se observó particularmente en el caso de Estados de bajo nivel de ingresos y principalmente los países africanos (Reid et al. 2012; Schroeder et al. 2012; Skovgaard et al. 2019). El número es elocuente: en Durban, aproximadamente un cuarto de los integrantes de las delegaciones africanas provenían de la sociedad civil, tal como muestran los listados de participantes provistos por la Convención (FCCC/CP/2010/INF.1, FCCC/CP/2011/INF.3,

³El promedio de integrantes por delegación para los países africanos fue de 81.35 delegados por país, mientras que para las partes del Anexo I fue de 80.36 delegados. En un lejano tercer lugar, los países asiáticos presentaron delegaciones con 57.96 integrantes en promedio (ver FCCC/CP/2015/INF.3). Para más detalle sobre la composición de las delegaciones y los factores que impactan sobre el número total, ver Kaya y Schofield (2020).

FCCC/CP/2012/INF.2, FCCC/CP/2013/INF.4, FCCC/CP/2014/INF.2 y FCCC/CP/2015/INF.3).⁴

Es importante resaltar en este punto que la inclusión de las OSCs, no solo como actor independiente dentro del régimen, sino también como parte de muchas de las delegaciones nacionales es un rasgo típico de las negociaciones climáticas, que no se evidencia en otros espacios de gobernanza multilateral, como comercio o seguridad. La literatura previa se ha preguntado entonces qué factores llevan a que se produzca este fenómeno, encontrando dos explicaciones posibles. Por un lado, las OSCs proveen información y expertise a las delegaciones. Este argumento se evidencia en algunos de los estudios cualitativos retomados en esta sección acerca del accionar de los actores con menos recursos a su disposición, principalmente los pequeños Estados insulares y los menos desarrollados (Betzold, 2010; Bhandary, 2017; de Águeda Corneloup & Mol, 2014; Dombrowski, 2010; Iati, 2008; Jaschik, 2014; Roger & Belliethathan, 2016). En todos estos casos, la literatura cualitativa observa que diferentes formas de vinculación con la sociedad civil, incluyendo desde alianzas a la misma inclusión en las delegaciones nacionales, han sido elementos centrales en la mejora de sus capacidades de negociación.

Otros autores, sin embargo, han señalado que esta primera explicación no es robusta cuando se analiza en términos cuantitativos, sugiriendo que puede haber un segundo factor que explique una mayor inclusión de la sociedad civil en las delegaciones de negociación: la búsqueda de mayor legitimidad por parte de los Estados (Böhmelt et al. 2014). El estudio del involucramiento directo de la sociedad civil en la gobernanza global ha sido un tema ampliamente abordado por la literatura previa en donde se observa que, más allá de los debates, los actores generalmente perciben este fenómeno como democratizador y tendiente a una mayor legitimidad (Dryzek, 2012; Steffek & Ferretti, 2009). En esta línea, la incorporación de miembros de la sociedad civil en las delegaciones puede operar en el mismo sentido, incrementando la percepción de confiabilidad, transparencia y legitimidad del accionar del Estado tanto frente a otros miembros de la comunidad internacionales como frente a los actores domésticos (Böhmelt et al. 2014; Dombrowski, 2010).

El efecto de la sociedad civil sobre las políticas exteriores climáticas se encuentra basado en, al menos, dos vías. Por un lado, las OSCs impactan sobre las preferencias a partir de su trabajo en el foro doméstico, articulando demandas domésticas, generando conciencia sobre el problema en la opinión pública y demandando directamente a los tomadores de decisión

⁴Los listados oficiales que provee la UNFCCC se encuentran basados en la inscripción que realizan los propios Estados. Estos documentos presentan algunos problemas que afectan los resultados de los estudios en tanto no existen reglas claras y precisas sobre a quienes se debe incorporar formalmente en las delegaciones y con qué formato. Así, algunos países toman criterios estrictos para incluir representantes (solo el equipo negociador, por ejemplo), mientras otros utilizan criterios más laxos. Por otro lado, en algunos casos se observa que personas provenientes de OSC se encuentran acreditadas como representantes del ministerio del país que las incorporó para asesorar, lo que puede llevar a un subreporte del personal que proviene de ámbitos no gubernamentales. A esto se suma el hecho que en muchos casos, los países cargan a sus delegados sin afiliación institucional. Siendo que ninguno de estos errores de medición son aleatorios, los resultados agregados deben tomarse con precaución.

por determinadas políticas públicas. En general, este es el camino que asume la mayor parte de la literatura y sobre el cual es posible encontrar una gran cantidad de trabajo empírico (Böhmelt, 2013b; Nulman, 2016). Por otro lado, existe también la posibilidad de una influencia mucho más directa sobre la toma de decisiones a partir del involucramiento directo de estos actores. En este punto, es posible que esto se deba a dos necesidades que puede enfrentar el Estado: expertise y legitimidad. El primero de los problemas es efectivamente el que enfrentaban, en general, muchos de los países menos desarrollados a la hora de negociar y también ha sido tratado por la literatura cualitativa previa en extenso. La incorporación de la sociedad civil como forma de aumentar la legitimidad, por su parte, plantea un interesante interrogante en relación a la situación advertida en el apartado anterior: ¿cómo opera este mecanismo en aquellos países con bajos niveles de democracia o que han sufrido retrocesos recientes? Con el objeto de profundizar este mecanismo, el siguiente apartado presenta un caso donde puede observarse de forma clara esta lógica.

6.2.2. La sociedad civil como líder: el caso de Madagascar

Dentro del marco teórico propuesto, el caso de Madagascar resulta de interés por varios factores. Por un lado, este país es uno de los países con mayor biodiversidad del planeta y se encuentra además en el grupo de los más vulnerables, de acuerdo con los datos de ND-GAIN (2020). Entre los problemas ambientales que enfrenta se encuentran la falta de control sobre la deforestación, la pérdida de hábitats naturales, y la sobreexplotación de diversas especies animales y vegetales.

Por otro lado, Madagascar constituye un caso con un nivel de fortaleza de la sociedad civil relativamente importante, que además cuenta con un alto grado de involucramiento en las políticas públicas ambientales. En este punto, se observa que la gobernanza climática doméstica se encuentra articulada entorno a redes que incluyen actores públicos y privados y donde OSCs transnacionales, como el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), Conservación Internacional y Wildlife Conservation Society, así como también organismos internacionales como el Banco Mundial ocupan un rol central, tanto en términos de gestión como de financiamiento (Duffy, 2006; Ferguson, 2009; Froger & Méral, 2012). En este sentido, este conjunto de actores cuenta con un amplio nivel de influencia sobre la política climática, especialmente a nivel local. No obstante la presencia de una sociedad civil fuerte, el país presenta valores intermedios en términos de democracia y de hecho sufrió una fuerte crisis política durante 2009 que terminaría derivando en un golpe de Estado con apoyo de las fuerzas armadas por parte del alcalde de Antananarivo, Andry Rajoelina, al presidente Marc Ravalomanana (ver Figura 6.3). El retroceso democrático sufrido por el país abarca prácticamente la totalidad del período estudiado en tanto la celebración de elecciones y eventual normalización del país recién se alcanzaron en la primera parte del año 2014.

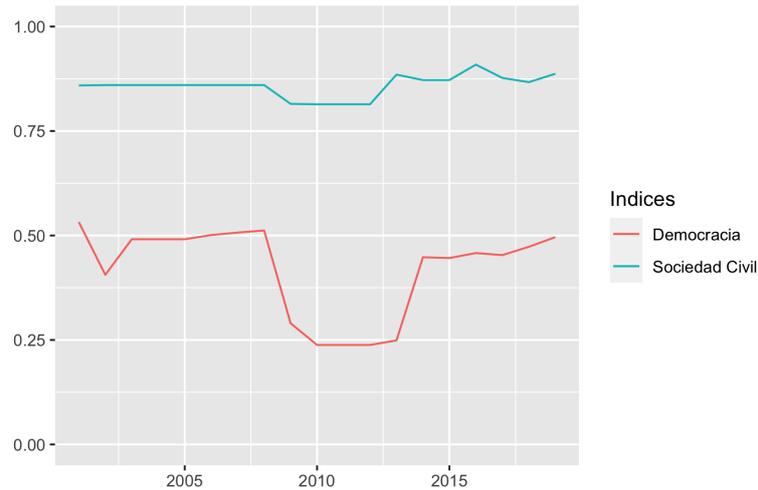


Figura 6.3: Evolución del tipo de régimen y de la sociedad civil en Madagascar. Fuente: elaboración propia con datos de Coppedge et al. (2020).

Estos factores llevan a que el caso sea de interés y potencialmente ilustrativo dentro del presente trabajo. Siguiendo el marco teórico propuesto, deberían observarse dos consecuencias claras. En primer lugar, la presencia de activos altamente vulnerables a los efectos del cambio climático, debería incentivar una posición ambiciosa en términos de equidad que busque potenciar los elementos de adaptación y financiamiento del régimen, así como también mantener criterios de diferenciación. En segundo lugar, tanto por sus niveles de vulnerabilidad como por la presencia de una fuerte sociedad civil el país debería buscar también incorporar en el régimen elementos que aumenten la legalización del acuerdo final. Asimismo, si tal como se deriva de los modelos el tipo de régimen no afecta el impacto de esta variable, no deberían observarse grandes diferencias en cuanto al posicionamiento general sobre legalización entre los años de retroceso democrático y los períodos previos y posteriores, aunque sí podrían observarse diferentes modos de influir sobre la política pública por parte de las OSCs dado el cambio de contexto político.

La primera consecuencia es fácilmente observable y se encuentra dentro de lo previsto. Uno de los pilares de la política exterior climática de Madagascar fue la de mantener una postura con un fuerte énfasis en la vulnerabilidad a la que está expuesto el país así como también en la necesidad de incluir la adaptación en pie de igualdad con la mitigación. Cabe señalar además que esto no es particularmente diferente de la posición de las coaliciones de negociación a las que el país pertenece: G77+China, Estados Menos Desarrollados (LDCs) y el Grupo Africano de Negociadores (AGN). Durante el período analizado, Madagascar incluyó en todos los discursos realizados en los Segmentos de Alto Nivel menciones explícitas a estas cuestiones. En este sentido, los discursos del país enfatizaron de forma consistente durante todo el período que la adaptación debería ser un elemento central del acuerdo. En la COP20 de Lima, el jefe de la delegación afirmó que “la adaptación al cambio climático y las pérdidas y daños deben incluirse en el acuerdo de 2015 con los medios adecuados

para su implementación”, haciendo un llamado “a los países desarrollados para un apoyo efectivo en el desarrollo de capacidades, tecnología y finanzas en los países en desarrollo”.⁵ Un año más tarde, el discurso enfatizó que la “adaptación es nuestra prioridad y pedimos un acuerdo que trate de manera equitativa la adaptación y la mitigación”.⁶

Esta postura en las negociaciones coincide además con varios elementos de la política climática doméstica, donde la cuestión de la adaptación a los efectos negativos del cambio climático ha tenido un gran desarrollo, con una importante participación de actores internacionales, tanto de la sociedad civil como de organismos intergubernamentales (Andriamasinoro, 2018). A partir de la crisis política que tendría lugar en Madagascar a comienzos de 2009, diversos donantes impulsaron la creación del Círculo de Consulta de socios técnicos y financieros del medio ambiente (CCPTF-E, *Cercle de concertation des Partenaires Techniques et financiers en Environnement*), con el objeto de coordinar su accionar y la implementación de los proyectos. Dentro de esta iniciativa se incluyeron tres subgrupos específicos: áreas protegidas, recursos naturales y cambio climático. Desde ese entonces, el Grupo Temático de Cambio Climático (GTCC, *Groupe thématique pour le Changement Climatique*) ha ampliado su accionar y sus integrantes, ocupando un rol central en la gobernanza doméstica del cambio climático. El GTCC se conformó por diferentes actores de la sociedad civil, por donantes internacionales y representantes de la administración pública, teniendo por principal función unir a todos los actores de la gobernanza climática para dar apoyo al Ministerio de Medio Ambiente en la implementación de sus políticas sobre la materia (Andriambolatiana & Randriamampianina, 2013). Si bien el GTCC incluyó diferentes sectores, la sociedad civil ha liderado en gran parte su accionar, y de hecho desde un principio la copresidencia estuvo ocupada por la Oficina Nacional para el Desarrollo y la WWF (Andriamasinoro, 2018).

La crisis política de 2009 y la llegada a la presidencia de un gobierno no reconocido internacionalmente tuvo un fuerte impacto sobre numerosas áreas de gobierno e incluso llevó a la quita de apoyo financiero internacional por parte de los Estados desarrollados. Sin embargo, la política ambiental y particularmente la climática siguieron su curso durante todo el período de inestabilidad política, basadas en un entramado institucional que contaba con una fuerte presencia de actores de la sociedad civil transnacional (Froger & Méral, 2012). De hecho, durante este período se siguieron adelante los trabajos tendientes a la delimitación del Plan Nacional de Adaptación y se sancionó la Política Nacional sobre

⁵Traducción propia del original: “*L’adaptation au changement climatique et la perte et dommage doivent être incluse dans l’accord de 2015 avec les moyens adéquats pour leurs mises en oeuvre.(...) nous lançons un appel solennel aux pays développés pour l’effectivité des appuis en matière de renforcement des capacités, de technologie et de financement à l’endroit des pays en développement. Ces moyens de mise en oeuvre nous sont nécessaires pour renforcer nos capacités d’adaptation*”. Discurso de Marcellin Rabeantoandro, Secretario General del Ministerio de Ambiente, Ecología y Bosques de Madagascar, COP20.

⁶Traducción propia del original: “*Nous soulignons que l’adaptation nous est prioritaire, et nous lançons un appel pour un accord traitant équitablement l’adaptation et l’atténuation*”. Discurso de Marcellin Rabeantoandro, Secretario General del Ministerio de Ambiente, Ecología y Bosques de Madagascar, COP21.

Cambio Climático en el año 2010. En el ámbito particular de las negociaciones internacionales la sociedad civil también fue un actor fundamental para mantener la presencia del país a pesar de la inestabilidad doméstica. En el período estudiado, las delegaciones de Madagascar han contado con representantes del tercer sector de forma sostenida, ya sea como representantes directos de OSCs o como integrantes de espacios de coordinación entre diferentes actores de la sociedad civil como la Iniciativa Conjunta de Promoción para la Reducción del Riesgo de Desastres en Madagascar (IPCM, por sus siglas en francés) o como el propio GTCC, que llegaría a significar un 25 % de la delegación del país en la COP21 de París.⁷

En este marco, los actores de la sociedad civil, ya sea a través de su participación directa o bien a través de los espacios de coordinación multisectoriales, no sólo participaron activamente de la representación política del país en las negociaciones durante los períodos de mayor inestabilidad, sino también una vez finalizado el dicho período. En enero de 2014 asumió el nuevo presidente Hery Rajaonarimampianina, luego de las elecciones del año previo. No obstante, los actores centrales de la política climática de Madagascar no se modificaron. En una continuación de lo que había sido el posicionamiento en COPs anteriores, en la COP20 de Lima el Secretario General del Ministerio de Ambiente, Ecología y Bosques señalaba que el objetivo era luchar contra el cambio climático sin que esto constituya “un obstáculo a la lucha contra la pobreza”, al tiempo que reconocía “la importancia de la movilización de todas las fuerzas del país, sectores públicos, sector privado y organizaciones de la sociedad civil”.⁸ Esta continuidad se extiende incluso más allá del período estudiado en tanto la sociedad civil sigue desempeñando un rol central en el accionar del país dentro de las negociaciones multilaterales, en particular en la agenda de eventos paralelos, que sigue siendo llevada a cabo por el GTCC hasta las últimas COPs realizadas (WWF, 2018).

6.3. La decisión política: las coaliciones de gobierno

Aún cuando la distribución de los factores y de los intereses son esenciales para la explicación, el tipo de coalición de gobierno es la última de las variables en el proceso doméstico que impactan sobre el posicionamiento final de los Estados. Tal como se ha resaltado previamente, las diferentes etapas del proceso no implican simplemente una transmisión de los efectos de la anterior, sino que cada nuevo paso también modifica de forma adicional

⁷Esta información surge de los listados de participantes provistos por la Convención ya mencionados, en los documentos FCCC/CP/2010/INF.1, FCCC/CP/2011/INF.3, FCCC/CP/2012/INF.2, FCCC/CP/2013/INF.4, FCCC/CP/2014/INF.2 y FCCC/CP/2015/INF.3.

⁸Traducción propia del original: “L’objectif est d’atténuer les effets du changement climatique sur la vie quotidienne de la population Malagasy et de faire en sorte également que ce fléau ne constitue pas un obstacle à la lutte contre la pauvreté mené par le pays et au développement durable du Pays. Dans la réalisation de ces objectifs, nous reconnaissons l’importance de la mobilisation de toutes les forces vives du pays, secteurs publics, secteur privé, Organisations de la Société Civile”. Discurso de Marcellin Rabeantoandro, Secretario General del Ministerio de Ambiente, Ecología y Bosques de Madagascar, COP20.

el resultado final. Así, las matrices de vulnerabilidades y costos potenciales de mitigación afectan a la posición final, pero dependiendo del nivel de organización de sectores interesados y de la coalición gobernante los resultados serán potencialmente diferentes. En este sentido, el gobierno es quien tiene la última palabra sobre las políticas públicas y donde, en definitiva, se cruzan las demandas y necesidad domésticas con la lógica de la política internacional. La idea de la política exterior como política pública donde se cruzan ambos factores tiene un largo recorrido en la literatura sobre Análisis de Política Exterior, empezando por el clásico texto de Putnam (1988) sobre el juego en dos niveles.

De acuerdo a los resultados alcanzados en el Capítulo anterior, la composición de la coalición de gobierno y, en última instancia, su orientación ideológica tienen efectos significativos sobre ambos ejes de la política exterior climática. En el caso de la legalización, la dirección de la causalidad sería variable dependiendo del lugar relativo dentro del sistema. A la literatura basada en países desarrollados sobre la asociación entre partidos y gobiernos de izquierda con una mayor preocupación ambiental y particularmente climática (que se acerca a la posición sobre legalización estudiada en los capítulos anteriores), en este trabajo se postula que la relación inversa se da en el Sur Global. Así, se encontró evidencia estadísticamente significativa que los gobiernos pro mercado en el Sur Global tienden a mostrar posiciones más ambiciosas en términos de la legalización del régimen climático, al contrario de lo que sucede en los países desarrollados. Los mecanismos causales teorizados en los capítulos anteriores apuntan a elementos que refieren a la composición de las coaliciones así como también a la forma de inserción internacional buscada. En cuanto al primer punto, se sugiere que la presencia de sectores no competitivos en una potencial economía global baja en carbono dentro de las coaliciones de izquierda, así como también la creencia en una oposición entre desarrollo y protección ambiental, tienden a generar posiciones defensivas en relación a la adopción de políticas ambiciosas en materia climática, tanto en el foro doméstico como internacional. En cuanto al segundo argumento, los gobiernos de derecha o pro mercado presentan un interés por mostrar un mayor alineamiento con los principales actores del orden liberal internacional. Siendo que durante el período estudiado Estados Unidos había retornado a un lugar central dentro de las negociaciones, planteando la necesidad de un acuerdo que involucre a todos los Estados, los países del Sur Global con coaliciones de gobierno de derecha deberían ser más proclives a realizar gestos que se acerquen a esta posición.

En cuanto al eje sobre los principios de Equidad, los resultados sugieren que solamente en el Sur Global la orientación del gobierno tiene un efecto significativo. Previsiblemente, en este punto se encontró que los gobiernos de izquierda tienden a favorecer una mayor inclusión de elementos de Diferenciación y de una Agenda de negociación amplia que considere en pie de igualdad áreas como la Adaptación o el Financiamiento en relación a la Mitigación. En este punto, los mecanismos causales se basan en dos puntos. Por un lado, las coaliciones de gobierno de izquierda en países en desarrollo han incorporado históricamente identificaciones colectivas del Sur Global, que los hace más afines a estos principios en la

negociación. Por el otro, se retoma el último de los mecanismos sobre legalización: los gobiernos de derecha tenderán a buscar posiciones más cercanas a los principales líderes del mundo desarrollado que en este punto refieren a un acuerdo con menos elementos que diferencien las responsabilidades entre el Sur y el Norte y más centrado en la mitigación. En este sentido, es esperable entonces que actúen en consonancia con esta posición y en modo opuesto a los gobiernos de izquierda.

Cabe resaltar que si bien las estimaciones arrojan coeficientes significativos, la magnitud de los efectos predichos merece ser revisada en mayor detalle. En este punto, es posible retomar las predicciones realizadas en la sección 5.2.3 del Capítulo 5 y en particular los resultados presentados en la Figura 5.3. En el caso de la posición sobre el nivel de Equidad del acuerdo, la magnitud del efecto parece de relevancia. Sin embargo, en el caso de la posición sobre Legalización la fuerza del efecto predicho es claramente menor, siendo mucho menos susceptible a sufrir variaciones aun con cambios en la orientación de la coalición gobernante. Este hecho no resulta incompatible con el marco teórico aquí propuesto. De hecho, se explica bien a partir de aquel: considerando que el debate sobre el nivel de legalización del régimen es el componente central del mismo y que las decisiones allí tomadas impactan de forma directa sobre los actores domésticos, es esperable que la presión ejercida por la distribución de los recursos y de los intereses deje un margen de maniobra limitado a los tomadores de decisión. Esto es previsible especialmente en situaciones donde los efectos distributivos esperados se encuentran muy concentrados. En este sentido, el espacio en el que pueden tomar decisiones las coaliciones de gobierno en esta dimensión está limitado por los condicionantes previos que derivan de sus vulnerabilidades, sus matrices productivas y las presiones que reciben de actores organizados.

Aún cuando en términos de legalización el efecto sea pequeño, es relevante en tanto la orientación de las coaliciones de gobierno es el único factor dentro de los estadísticamente significativos que puede cambiar de forma abrupta de un año a otro. En este punto se debe resaltar que ni la dotación de los factores ni el grado de organización de los intereses sufren, en líneas generales, cambios rotundos de año a año, de modo que difícilmente puedan explicar cambios en el corto plazo de las posiciones de negociación de parte de un país. La orientación de la coalición gobernante es esencial para el estudio de los cambios de posición. Cabe aclarar que otra variable de las incluidas en el estudio que sí puede modificarse en lapsos relativamente cortos de tiempo es el tipo de régimen, aunque deben hacerse dos aclaraciones: en primer lugar, en ninguno de los modelos ha dado resultados estadísticamente significativos; en segundo, el análisis de caso realizado en la sección previa muestra como podría no afectar directamente al posicionamiento del actor. Así, la orientación ideológica es generalmente la variable más relevante a la hora de estudiar cambios de posición rápidos de un actor dentro de la negociación internacional.

En este sentido, Argentina durante la COP 21 de 2015 presenta un caso de interés para profundizar sobre el funcionamiento de esta variable explicativa, en tanto durante la cele-

bración de la Conferencia se produce la asunción presidencial de Mauricio Macri, de signo ideológico y bases electorales opuestas a su antecesora, Cristina Fernández de Kirchner. Este cambio llevaría a la modificación de algunos aspectos de la posición del país a pocos días del final de la COP, así como también a algunas decisiones en los años siguientes que modificaban la política exterior climática, incluyendo la retirada del grupo Like Minded Developing Countries (LMDC) y la generación de un nuevo espacio de coordinación con países vecinos. En este marco, el caso argentino es presentado en el siguiente apartado con el objeto de profundizar sobre como afecta la orientación del gobierno al posicionamiento tanto en relación al eje de legalización como el de equidad. Siguiendo el planteo realizado previamente, deberían observarse al menos tres consecuencias. En primer lugar, una modificación de la posición del país en ambos ejes. En segundo, un cambio más marcado en cuestiones relacionadas con la Equidad, incluyendo la diferenciación y la agenda no centrada en mitigación, que en el clivaje sobre legalización. En tercero, se deberían observar la continuidad de algunas posiciones, marcadas por la dotación de los factores y las demandas de los intereses organizados.

6.3.1. El grupo Like Minded, América Latina y Argentina en la COP 21

El 10 de diciembre de 2015 Mauricio Macri asumió la presidencia de Argentina mientras en París se celebraba la COP21, de la cual debía surgir el Acuerdo que regulara la arquitectura climática pos 2020. Dos días antes, había arribado a París el diputado Juan Carlos Villalonga, ex director político de Greenpeace Argentina, en representación del nuevo presidente para incorporarse a la delegación argentina. Esto implicaba un gesto político, tanto hacia las audiencias domésticas como internacionales, así como también el inicio de una serie de cambios en la política exterior climática que se comenzaría a materializar en esa misma Conferencia y se desarrollarían en los años siguientes.

Las preferencias de los años previos estuvieron caracterizadas por una baja ambición en términos de legalización del acuerdo y un fuerte énfasis en los principios de equidad. Algunos de los elementos centrales de esta postura fueron una férrea defensa del principio de Responsabilidades Comunes Pero Diferenciadas (CBDR), una posición activa en adaptación y el condicionamiento de los compromisos en mitigación a la provisión de financiamiento. Asimismo, la posición argentina presentaba también un elemento sobre el cual tenía preferencias derivadas de su dotación de factores y al que asignaba la mayor prioridad: evitar compromisos de mitigación sectoriales para la agricultura (Bueno, 2018; Bueno & Yamin Vázquez, 2017; Franchini, 2011). En su discurso en el Evento de Líderes de la COP21 de París, el vicepresidente Amado Boudou señalaba al respecto que

“La inclusión de una perspectiva de mitigación sectorial sería contraria a lo dispuesto por la Convención, y amenazaría la producción agrícola-ganadera afectando la seguridad alimentaria mundial. El sector agrícola no es el principal emisor de gases de

efecto invernadero a nivel global, sino que es uno de los sectores más vulnerables y que requiere mayores esfuerzos de adaptación. Los países deben poder determinar libremente en qué sectores realizar la reducción de gases de efecto invernadero, buscando un equilibrio con otros desafíos insoslayables como el desarrollo económico inclusivo y la reducción de la pobreza”. (Amado Boudou, Vicepresidente de Argentina, en el Evento de Líderes de la COP 21).

Otra característica de la política exterior climática es que el tema ocupaba un bajo nivel de relevancia tanto en el debate político doméstico como en el marco general de la política exterior del país (Bueno, 2017; Bueno & Yamin Vázquez, 2017). De hecho en relación a este último punto se observa que no existen menciones a la cuestión climática en ninguno de los discursos del segundo mandato de Cristina Fernández en la Asamblea General de las Naciones Unidas, incluyendo el 2015, año de la clave COP21 de París y en el que la mayor parte de las delegaciones hizo referencia al tema.⁹ Este último punto, sumado a una posición poco ambiciosa en términos de legalización del régimen y una interpretación estricta de los principios de diferenciación, llevaron a una posición de negociación principalmente defensiva.

En este marco, Argentina se incorporó a LMDC, una coalición de Estados del Sur Global de corte heterogéneo pero que planteaba una defensa dura de los principios de diferenciación así como una posición crítica en relación al accionar de los países desarrollados y su falta de liderazgo, lo que señalaba como el principal problema y obstáculo para el régimen climático (Blaxekjær & Nielsen, 2015; Castro, 2021). La decisión de participar de este grupo fue fuertemente criticada por la oposición al gobierno de Cristina Fernández dadas las posiciones conservadoras de LMDC en muchas áreas de la negociación, principalmente aquellas referidas a la mitigación y el rol a ocupar por los países del Sur Global. En este sentido, se objetó también la composición de LMDC: aún cuando es un grupo con una membresía difusa y cambiante, entre los Estados que más activamente participaron del mismo se encuentran diversos países petroleros, como Arabia Saudita o Irán, así como también varios miembros del ALBA, incluyendo a Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Cuba y Venezuela.¹⁰ En este sentido, el propio Villalonga afirmaba en una entrevista publicada durante la misma COP21 que Argentina se encontraba cercano a las preferencias de los países petroleros, al tiempo que agregaba que este no era un “grupo proactivo”, sino que por el contrario presentaba “actitudes que están bloqueando las negociaciones” (La Voz, 2015). Esta visión sobre una posición reactiva y anclada en un grupo de negociación obs-

⁹En América Latina solo 4 delegaciones no mencionaron el tema, además de Argentina: Honduras, Guyana, El Salvador y Venezuela (ver Bueno et al. 2021).

¹⁰Castro (2021) identifica la membresía de LMDC a partir de los países que hablaron o hicieron una presentación en nombre del grupo, las menciones a los países incluidas en las presentaciones y las menciones en Earth Negotiations Bulletin del país como miembro. En base a ello identifica como miembros centrales (y en orden de mayor a menor participación) a Irán, Ecuador, China, Malasia, Filipinas, Arabia Saudita, India, Nicaragua, Venezuela, Bolivia, Egipto, El Salvador, Pakistán, Cuba, Argentina, Mali, Argelia, Sudán, Tailandia y Jordania, mientras que también señala a miembros periféricos a Irak, Sri Lanka, Dominica, Kuwait, Qatar, República Democrática del Congo, Libia y Siria.

truccionista era además compartida por varios actores clave de lo que luego sería la política climática durante la presidencia de Mauricio Macri (Testa, 2019).¹¹

Más allá de las críticas, el enviado por el nuevo gobierno buscó también aclarar en todas las entrevistas brindadas que su mandato implicaba solamente “un cambio de matices y no de posición”, que se tenía “mucho respeto por las negociaciones llevadas adelante hasta ahora”, con “mucho prudencia para preservar los puntos alcanzados por la gestión anterior” (Télam, 2015), remarcando además que “un cambio drástico no sería bien visto ni creíble” (La Voz, 2015). En cuanto a los cambios inmediatos, se apoyó de forma definitiva el objetivo global de 1.5 °C y se señaló que se buscaría abrir canales de comunicación que se habían dejado de lado, incluyendo otros países de América Latina, y con el anfitrión Francia y Estados Unidos. Algunos meses más tarde, el Secretario de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable, Carlos Gentile, señalaba que el gobierno buscaba “una posición más proactiva” y que proponían una posición más abierta y dispuesta a “hablar con todas las partes” (El Cronista, 2016).

Este punto se encuentra en línea con las expectativas teóricas: si bien se criticó a la política exterior climática previa, los cambios propuestos no implicarían ni en ese entonces ni en los años siguientes un cambio radical en la posición del país. Esto implica la existencia de algunas continuidades en las posiciones de ambos gobiernos, especialmente en términos de mitigación donde el efecto esperado de la coalición de gobierno es menor. Esto efectivamente se puede observar, por ejemplo, en la permanencia de la centralidad de la cuestión de la agricultura como límite a la ambición de la posición del país en términos de legalización del régimen (Bueno, 2018; Testa, 2019). Evitar compromisos sectoriales continuaría siendo una constante en la política exterior climática argentina. En este punto, en una entrevista brindada durante la COP 21, Villalonga señalaba que había margen para aumentar la reducción de emisiones de GEI en energía y deforestación, aunque advertía que “la agricultura no es un sector tan flexible” (La Voz, 2015). La dotación de los recursos de los países, en este caso específico a partir de la relevancia del sector agrícola para el país y la posibilidad de objetivos de mitigación sectoriales, marcaron los límites dentro de los cuáles la coalición gobernante podía modificar la posición. Asimismo, se observa en este punto que los intereses ligados a la producción agropecuaria se encontraban además fuertemente organizados y, de hecho, constituyeron parte de los apoyos políticos del nuevo gobierno.

Por su parte, el posicionamiento sobre los principios de diferenciación sí encontró una crítica más fuerte por parte de los funcionarios del nuevo gobierno. En este punto, Villalonga afirmaba que el principio de CBDR “fue utilizado como una excusa para no actuar y postergar cualquier tipo de compromiso por parte de la Argentina”, al tiempo que señalaba

¹¹Es también necesario remarcar que, además de las críticas por el posicionamiento en las negociaciones que implicaba participar de LMDC, el alineamiento con Venezuela y los países cercanos a ella exceden ampliamente al tema abordado en esta tesis y eran releídos en clave de política doméstica (ver Sagarzazu & Mouron, 2017).

que si bien se seguía reconociendo la validez del principio, “tenemos responsabilidades que cumplir” (Testa, 2019, p.66).

La nueva situación de Argentina en relación a su participación en grupos de negociación también evidencia las características del cambio en la posición del país. Las críticas hacia LMDC hacían prever el retiro del país de dicho espacio, lo que sucedió formalmente durante 2016. Este constituye uno de los dos casos de países que se retiraron formalmente del grupo. Además de Argentina, Filipinas hizo lo propio en 2014, señalando la incompatibilidad de mantener su membresía en LMDC con su participación en el Foro de Vulnerabilidad Climática y con posiciones más ambiciosas en términos de los objetivos del acuerdo, en línea con sus condiciones de vulnerabilidad (Castro, 2021).

Frente a esta situación, una de las posibilidades que aparecieron en el horizonte era la incorporación en la coalición Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe (AILAC), en la que participan países como Chile, Perú y Colombia, con los que el gobierno de Macri presentaba una mayor afinidad ideológica y con los que buscaría un acercamiento en términos de política exterior.¹² Este grupo planteaba además un enfoque de la negociación internacional marcadamente diferente a LMDC, en tanto observaba que el principio de CBDR-RC en su interpretación original era el principal escollo para el avance de la negociación y hacía un énfasis mucho más fuerte en los aspectos compartidos de la responsabilidad. Frente a esto, la solución pasaba porque los países en desarrollo asumieran mayores responsabilidades (Blaxekjær & Nielsen, 2015). Argentina, sin embargo, no se unió a AILAC, sino que optó por desarrollar una nueva alianza subregional con Brasil y Uruguay, países con los que Argentina había ya colaborado en áreas como adaptación y, fundamentalmente, agricultura (Bueno, 2018). Además del trabajo conjunto previo, la distribución de los recursos del país y la organización de los actores domésticos operaron, nuevamente, un rol fundamental para la toma de esta decisión. Acerca de la negativa a unirse a AILAC y buscar en cambio un mayor acercamiento a Brasil y Uruguay, el Secretario Gentile argumentaba que, en el caso de estos países, “la composición de los inventarios es similar, en los que lo que mueve la aguja es energía, agro y ganadería” (Testa, 2019, p.68). En cuanto al otro grupo en el que Argentina había participado históricamente, el G77+China, el gobierno de Macri mantuvo su posición. En este punto, cabe señalar que este espacio ha tenido, a pesar de la proliferación de diversos intereses entre sus miembros, una membresía estable que a menudo se ha complementado con grupos más pequeños (precisamente como LMDC o AILAC) en que los Estados han canalizado aquellas preferencias sobre las cuáles no había un acuerdo generalizado en el Sur Global (Vihma et al. 2016).

Otro de los puntos principales donde el nuevo gobierno focalizó sus críticas fue en la Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (INDC), realizada de forma previa a la COP21 de París, la cual era vista como poco ambiciosa. Durante la ceremonia de firma

¹²AILAC está compuesto por Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá, Paraguay y Perú. Ocasionalmente ha también realizado presentaciones conjuntas con México.

del Acuerdo de París en abril de 2016, la Canciller Susana Malcorra anunció que Argentina revisaría su contribución para volverla más ambiciosa en términos de mitigación (Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 2016). La nueva propuesta fue presentada en la COP22 de ese mismo año, mediante la cual el país se comprometió a no superar una emisión neta de GEI al 2030 de 483 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (tCO₂eq), frente a la propuesta de 570 millones de la INDC del año anterior. Esto significaba una reducción de las emisiones de GEI de 18 % en relación a un escenario de *business-as-usual* (frente a un 15 % del compromiso anterior), porcentaje que podía ser ampliado a 37 %, si se toman en cuenta los compromisos condicionales a financiamiento y transferencia de tecnología. En esta misma línea, Argentina también cumplió con la presentación de su segundo informe bienal (BUR, *Biennial Update Report*) en 2017 y el tercero en 2019, en los cuales informó acerca de sus emisiones de GEI.¹³ Estas presentaciones ante la Convención fueron también acompañadas por algunas medidas en el ámbito doméstico que buscaban mostrar además una posición más proactiva en general en términos climáticos. Entre estas decisiones, una de las primeras y más relevantes fue la creación del Gabinete Nacional de Cambio Climático, cuyo principal objetivo era la articulación entre diferentes carteras de la administración pública nacional, el Consejo Federal de Medio Ambiente y actores de la sociedad civil. Entre sus primeras tareas, de hecho, el Gabinete tuvo la responsabilidad de confeccionar la NDC revisada que fue presentada en la COP22 de Marrakech.

Estos cambios en la política exterior climática respondieron a diferentes factores. En principio, las dos coaliciones políticas observaron a lo ambiental bajo luces diferentes. Por un lado, el gobierno de Cristina Fernández interpretaba a lo ambiental como en oposición al desarrollo económico y social (Bueno, 2018; Bueno & Yamin Vázquez, 2017). En contraposición, el gobierno de Mauricio Macri observaba una oportunidad en el cambio climático, tanto en términos económicos domésticos, es decir como fuente de inversiones especialmente en energías renovables, como de política exterior (Testa, 2019). Cabe señalar además que este último punto contaba con un claro antecedente en la política exterior argentina, en tanto el gobierno de Carlos Menem había observado el naciente régimen climático en los 90 como una oportunidad para obtener beneficios reputacionales y para acercarse a las principales potencias occidentales (Below, 2009, 2015; Bueno, 2017). En este punto, parte de la visión del mundo del gobierno de Mauricio Macri implicaba retomar aquella senda, posicionando al país como un intermediario entre el Sur Global y los países desarrollados.

El caso argentino resulta ilustrativo por varios motivos. En primer lugar, el análisis muestra como un cambio de tipo de coalición gobernante genera cambios en las políticas exteriores climáticas. En este punto, este caso muestra un intento deliberado por implementar y por mostrar al resto de los actores un cambio en la posición del país. Esto cumple

¹³Las contribuciones de la República Argentina, lo mismo que los Reportes Bienales pueden encontrarse en el perfil del país del sitio web de Climate Watch. Disponible en <https://www.climatewatchdata.org/countries/ARG> (Último acceso: 2/7/2021).

además con los mecanismos causales previstos en el marco teórico planteado en el Capítulo 3: existen incentivos domésticos e internacionales para que las coaliciones de gobierno de derecha en el Sur global adopten posiciones más ambiciosas en términos de legalización.

En segundo lugar, se muestra que los cambios operan, en general, dentro de los márgenes que marcan la distribución de los recursos y de los intereses en el ámbito doméstico. De hecho, las principales líneas rojas para la delegación argentina continuaron estables a pesar de los cambios en otros factores, como era el énfasis en la diferenciación, la coalición dentro de la que se participaba o una nueva posición más asertiva en términos de la adopción de compromisos. Este punto permite entonces observar como operan los diferentes niveles de la explicación de las políticas exteriores climáticas y como cada uno de los pasos genera efectos sobre el resultado final.

6.4. Conclusiones parciales

El presente capítulo buscó profundizar sobre los resultados alcanzados en los modelos estadísticos presentados previamente. En particular, se tomaron tres instancias de la explicación teórica que resultaron relevantes en términos en el análisis empírico: la vulnerabilidad climática, como uno de los aspectos a tener en cuenta en la distribución de los recursos; el rol de la sociedad civil, como uno de los grupos de interés que actúan en pos de determinadas políticas; y el rol de las coaliciones de gobierno, como último paso doméstico en la toma de decisiones en las políticas públicas, en general, y de la política exterior climática, en particular. Asimismo, se buscó presentar casos del Sur Global en diversas regiones que permitan observar como funcionan las explicaciones esbozadas teóricamente en el Capítulo 3 y testeadas empíricamente en el Capítulo 5.

En una primera sección se profundizó sobre el rol de la distribución de los recursos y, especialmente, sobre la vulnerabilidad. Aquí se observaron dos formas en que estos factores afectan a las políticas exteriores climáticas. En primer lugar, y en línea con lo testado en el Capítulo anterior y con la mayor parte de la literatura previa, altos niveles de vulnerabilidad generan posiciones más activas en las negociaciones y más proclives a grados de legalización elevados, así como también a la inclusión de mayores elementos que consideren sus situaciones particulares. En este sentido, los países más vulnerables han intentado aumentar el nivel de ambición general de los acuerdos en relación a la mitigación de las emisiones, al tiempo que buscaban incorporar elementos que les permitieran adaptarse a los efectos dañinos del fenómeno. En segundo lugar, se observó que no sólo es relevante el nivel general de la vulnerabilidad, sino también el tipo específico de la vulnerabilidad a la que se ven sujetos los países. En este sentido, países que enfrentan problemas similares, tenderán a tener posiciones más cercanas en la negociación. Esto pudo ser identificado tanto en un nuevo modelo estadístico como en términos cualitativos en donde se observó el rol de las vulnerabilidades específicas en la construcción de coaliciones y posiciones comunes.

Cabe resaltar en este punto que también se testeó si estructuras de costos similares llevan a posiciones más cercanas de negociación, obteniéndose resultados positivos, en contraposición a las estimaciones no significativas alcanzadas en el Capítulo 5. Esta evidencia sugiere seguir profundizando sobre la relación entre los costos potenciales de mitigación y el posicionamiento de los Estados y no descartar sus efectos sobre las preferencias.

En cuanto al rol de las OSCs, se profundizó sobre el rol que han tenido no sólo como grupos que presionan sobre los Estados en los procesos de formación de políticas públicas, sino también en aquellos casos donde se ha producido un involucramiento directo de estos actores en los procesos de toma de decisión. Asimismo, aquí se mostró también el rol que pueden jugar los actores de la sociedad civil en contextos de alta inestabilidad política o de retroceso democrático. De modo análogo a lo encontrado en los modelos estadísticos, y aun cuando muestran altos niveles de correlación, la fortaleza de la sociedad civil pareciera ser un mejor predictor del posicionamiento de los países que el tipo de régimen.

Por último, la tercera etapa del modelo analítico involucra al tipo de coalición gobernante. En este punto, este trabajo postula que en el Sur Global la relación entre la orientación ideológica y el posicionamiento sobre la legalización del régimen climático opera en sentido inverso a como lo hace en el mundo desarrollado. En este sentido, aquellas coaliciones identificadas con la derecha, definidas como aquellas que poseen visiones más favorables al mercado en términos económicos, serán en los países del Sur Global más proclives a la adopción de acuerdos más ambiciosos en términos de legalización. Esto es contrario a una gran parte de la literatura que estudia las economías desarrolladas y observa que los partidos y gobiernos de izquierda suelen tener posiciones que van en esta dirección. En este punto se resaltó también que, en línea con el marco teórico de la presente tesis, los tomadores de decisión no operan en el vacío pudiendo trasladar plenamente sus preferencias a la política pública, sino que por el contrario lo hacen limitados por los dos elementos previamente señalados: la dotación de los factores y la presencia de grupos de interés.

La profundización sobre este tercer elemento es también relevante en tanto es el único incluido en los modelos que puede sufrir variaciones en el corto plazo y, por lo tanto, a menudo puede explicar variaciones en las políticas exteriores que se dan en lapsos relativamente breves de tiempo. Así, se presentó el caso de Argentina, que vivió un traspaso de mandato presidencial y de signo ideológico en plena COP21 de París. Esto involucró una serie de cambios y continuidades en la posición del país, que muestra como se articula un cambio de coalición gobernante con las limitaciones provenientes de las estructuras domésticas de recursos y de intereses.

Capítulo 7

Conclusiones: hallazgos e interrogantes

7.1. Resumen de los resultados

Esta tesis partió de una pregunta de investigación general que apuntaba a explicar la conformación de las preferencias estatales en relación al régimen internacional sobre cambio climático en el período en que los Estados negociaron el mandato de Durban y el consecuente Acuerdo de París, luego del fracaso que tuvo lugar en la COP15 de Copenhague. Este momento histórico brinda una extraordinaria oportunidad para observar como los Estados se posicionan en relación a cómo debe ser un acuerdo internacional futuro. En este caso, además, el régimen internacional en estudio presentaba una amplia historia previa, lo cual había generado posiciones previas claras acerca de cuáles debían ser los resultados.

En este punto, el trabajo identificó dos dimensiones clave para la negociación. Por un lado, se identificó al nivel de legalización pretendido para el acuerdo, entendiendo por esto el grado de obligación, precisión y delegación que los Estados pretendían para los aspectos de mitigación de las emisiones de GEI, que constituyen el objetivo final del régimen. Por el otro, se definió como segundo eje al grado de consideración sobre elementos que apuntan a la equidad de los acuerdos, incluyendo en este punto la diferenciación de las responsabilidades y la inclusión de otros temas más allá de la mitigación tales como adaptación y financiamiento, lo que constituye principalmente la forma en que se dividen las cargas y las responsabilidades. La identificación de estas dos variables dependientes constituye una clara diferencia en relación a la literatura previa que se había concentrado, casi de forma exclusiva, solo en los aspectos relacionados con la mitigación, similares a los abordados en el primer eje. El segundo, por el contrario, fue obviado o incluso subordinado al primero, identificando en algunos trabajos que una posición que defendiera la inclusión de aspectos

relacionados con la equidad era equivalente a una postura poco ambiciosa en términos de mitigación.

Frente a esto, se postuló un marco teórico que, a partir de los efectos distributivos del cambio climático sobre los actores económicos y políticos, se enfocó en el rol de los factores domésticos, entendidos a partir de tres pasos: la distribución de los factores, la articulación de los intereses y las coaliciones de gobierno. En un contexto histórico donde el cambio climático y las potenciales respuestas a este problema modifican todos los aspectos de la vida social, económica y política, los actores domésticos tienen una nueva relevancia para presionar en la toma de decisiones de política exterior. Este argumento contrasta con la idea de que las negociaciones son producto, principalmente, de dinámicas internacionales caracterizadas por el problema de la construcción de bienes públicos globales y el problema del *free riding*, las cuáles si bien son relevantes, no logran explicar correctamente el comportamiento de los Estados en la negociación y, eventualmente, el devenir del régimen internacional.

Con el objeto de testear este argumento general, se confeccionó una base de datos basada en los discursos realizados en los espacios políticos dentro de la negociación durante el período analizado: principalmente los Segmentos de Alto Nivel, pero también los plenarios de Apertura y el Evento de Líderes. Estos discursos, si bien no son vinculantes, manifiestan la visión general de los Estados y las coaliciones de negociación frente a cada una de las COPs y, por lo tanto, poseen información relevante para operacionalizar sus posiciones de negociación. Para ello, se utilizaron diferentes técnicas de análisis de contenido que permitieron realizar un análisis descriptivo de dichas posiciones en el Capítulo 4. En el Capítulo 5 se procedió a la realización del análisis empírico, utilizando métodos estadísticos. A su vez, en el Capítulo 6 se buscó profundizar los resultados alcanzados a partir de la combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas, de modo tal que se pudiera ilustrar con algunos pocos casos como ocurrían en la realidad las relaciones encontradas en los modelos anteriormente mencionados.

Cabe resaltar que una de las características principales del trabajo ha sido poner un fuerte foco en los Estados del Sur Global, los cuales han sido marginados y dejados fuera en gran parte de los estudios cuantitativos previos. Esto resulta sorprendente en tanto la centralidad de estos actores en la etapa estudiada: gran parte del debate giró en torno a cómo los países en vías de desarrollo debían incorporarse al régimen climático para poder encontrar un acuerdo “bajo la Convención aplicable a todas las partes” (Decisión 1/CP.17). Cabe resaltar además que la inclusión de este conjunto de actores no repercute solamente sobre el número de las observaciones analizadas, sino también sobre la posibilidad de incluir nuevos enfoques discursivos sobre la negociación, tal como fue mostrado en el Capítulo 4, y de identificar si hay explicaciones que puedan funcionar de modos diferentes dependiendo del tipo de Estado, lo que fue testado en el Capítulo 5.

Al final del recorrido y a partir del análisis realizado en las diferentes secciones, es

posible arribar a cinco hallazgos generales finales. Si bien estos no resumen la totalidad del trabajo, sí se constituyen en los cinco puntos más interesantes que el trabajo aporta a la literatura y plantea a futuro para profundizar sobre esta agenda de investigación.

1. Las políticas exteriores climáticas son, esencialmente, producto de dinámicas domésticas, especialmente en términos de legalización sobre la mitigación. Estas dinámicas están fuertemente influenciadas por la dotación de los recursos, los grupos de presión y las coaliciones que ejercen el gobierno en cada país. En este punto, la ambición de las políticas públicas orientada hacia posiciones favorables a más obligaciones precisas y en línea con las recomendaciones científicas en el ámbito internacional parecieran estar motivadas principalmente por tres predictores, uno en cada paso del proceso: la vulnerabilidad frente a los efectos negativos del cambio climático, el rol clave de la sociedad civil, y diferentes tipos de coaliciones dependiendo de si el país se encuentra en el Sur o en el Norte Global. Cada uno de estas etapas tiene efectos independientes sobre el posicionamiento final de los actores, aunque también hay razones para creer que su efecto es decreciente a medida que se avanza en el proceso. En este sentido, situaciones de vulnerabilidad climática extrema dejarían poco margen de acción a los actores políticos domésticos tendientes a una posición conservadora, como podría ilustrar el caso de los Estados insulares.

Cabe señalar, no obstante, que las hipótesis derivadas del enfoque del cambio climático como un problema de provisión de bienes públicos no deben ser descartadas en tanto también hacen un aporte a la explicación de las políticas exteriores en la materia. Sin embargo, los resultados alcanzados en esta tesis muestran que estos factores son relevantes para entender el posicionamiento en el debate sobre los elementos de equidad pero no en relación al grado de legalización del régimen. Esto va en contra de lo que esta literatura sobre bienes públicos postula, ya que se aboca principalmente al problema de los compromisos en términos de mitigación de emisiones y el problema de *free riding* que se genera en este ámbito.

2. La defensa de la equidad no necesariamente busca disminuir la ambición en mitigación: por el contrario, puede incluso ser un camino para ampliarla. Contrario a lo que gran parte de la literatura asume, la posición en términos de equidad, incluyendo el principio de CBDR-RC, no implica necesariamente una posición de menor ambición en términos de compromisos. Esto no significa que no haya habido Estados o Coaliciones que lo hayan utilizado para entorpecer el desarrollo de las negociaciones, pero esta no es la única razón por la cual los Estados recurren a principios de equidad. En esta línea, aportan evidencia clave los casos de países particularmente vulnerables que, así como reclaman mayores niveles de legalización, también demandan que se tomen en cuenta sus situaciones particulares y la inclusión en el Acuerdo de elementos más allá de la mitigación, contemplando la adaptación, el financiamiento y la transferencia de tecnología, entre otros puntos.

Asimismo, los modelos sobre el posicionamiento en términos de equidad sugieren que los Estados aumentan su propensión a apoyar la inclusión de términos de diferenciación o de agenda amplia a medida que aumenta el nivel general de ambición en términos de legalización. Esto parece apoyar empíricamente lo que algunos trabajos previos han sugerido: la inclusión de elementos que doten de mayor equidad a los acuerdos ha estado directamente relacionada con el avance en cuestiones de compromisos en mitigación, en tanto los Estados del Sur veían mayores probabilidades de obtener triunfos en este apartado mientras que los del Norte observaban las cesiones en términos de equidad como la forma de destrabar otros aspectos de la negociación. En este sentido, un régimen de adaptación y financiamiento más desarrollado y la inclusión de elementos de diferenciación (o dicho de otro modo, un mayor liderazgo de los países desarrollados en los compromisos) debería permitir también acuerdos que avancen en mayor medida también las reglas sobre mitigación. Así, la inclusión de elementos de equidad podría de hecho ser una de las llaves para poder incrementar la ambición del régimen climático.

3. La vulnerabilidad climática es central y su impacto depende de tres factores: la vulnerabilidad total, los tipos de vulnerabilidades que cada Estado presenta, y el nivel de desarrollo. La vulnerabilidad climática de los Estados es un factor clave para entender sus posiciones de negociación. Este punto aparece de forma consistente en la literatura previa. En este trabajo se ha buscado además profundizar sobre los modos en que esto afecta la posición de negociación. En primer lugar, se observó que a mayor nivel de vulnerabilidad, los Estados serán más proclives a tener posiciones ambiciosas sobre los dos ejes de la política exterior climática. Esto está en línea con trabajos anteriores, al menos en lo que respecta a la posición sobre la mitigación.

En segundo lugar, en el Capítulo 6 se exploró también la posibilidad de que diferentes tipos de vulnerabilidad afectaran también al modo en que actúan los Estados, encontrando resultados positivos. En este punto, los resultados alcanzados apuntan a que la similitud en el tipo de recursos amenazados que poseen los Estados terminará por acercar sus posiciones. Esto se observa no sólo en los modelos estadísticos, sino que también la evidencia cualitativa sugiere que el tipo de vulnerabilidad es un factor de relevancia para entender el accionar de las partes en la negociación.

En tercer lugar, se encontró también que el nivel de desarrollo puede mitigar el efecto de la vulnerabilidad hasta hacer desaparecer ese efecto positivo. Así, el desarrollo es la lente a través de la cual se evalúa la vulnerabilidad: a mayor cantidad de recursos que tiene un Estado puede hacer frente en mejor forma a los desafíos que se derivan del cambio climático aún sin un acuerdo internacional. Este impacto del nivel de desarrollo es previsible en tanto mejora su alternativa al no acuerdo.

4. La sociedad civil favorece el aumento de la ambición en términos de legalización y puede ser clave en contextos de inestabilidad política. El hecho de que las OSCs pueden impulsar la adopción de mayores niveles de legalización en los acuerdos

ambientales ha sido ampliamente debatido en la literatura, a menudo con resultados empíricos mixtos. En el presente trabajo se encuentra evidencia robusta favorable a la hipótesis que afirma su efecto positivo sobre el posicionamiento en términos de legalización.

La literatura previa ha abordado también la relación entre los efectos de las OSCs y de la democracia sobre la política pública en términos ambientales. En consecuencia, se controló también en todos los modelos por el tipo de régimen, sin encontrarse impactos significativos sobre la variable dependiente. La inclusión de interacciones entre ambos factores, por otro lado, tampoco dieron resultados positivos. En la profundización cualitativa realizada en el Capítulo 6 se observó que aún cuando existen altos niveles de inestabilidad política o quiebre de la democracia, las OSCs pueden mantener su influencia sobre las políticas públicas mediante la incorporación directa en el proceso de toma de decisiones. La creciente participación de la sociedad civil, tanto de forma directa como indirecta, sugiere además que este factor seguirá ganando relevancia en el futuro.

5. La orientación ideológica de las coaliciones de gobierno importa. Un punto de partida para entender esta última afirmación es el hecho de que la literatura empírica previa basada en análisis estadístico ha tendido a obviar a la orientación ideológica de los gobiernos cuando lidiaban con Estados del Sur Global. Si bien existen trabajos focalizados en los países industriales occidentales que dan cuenta del efecto positivo de los partidos y gobiernos de izquierda sobre el grado de ambición ambiental, los estudios *cross-section* a nivel global no han incluido la variable de orientación ideológica de los gobiernos entre los predictores. En este contexto, el presente trabajo buscó incorporar esta variable para el estudio de la totalidad de los casos, pero además previendo que la hipótesis podría funcionar en sentido inverso cuando viajaba fuera de los países desarrollados. La evidencia empírica encontrada en el presente trabajo apoya esta hipótesis: aún cuando la magnitud de los efectos sobre la posición en legalización es pequeña, las estimaciones son estadísticamente significativas. Este punto abre también interrogantes acerca del efecto de la orientación ideológica sobre los posicionamientos en términos de legalización de otros regímenes internacionales, punto sobre el cual estos resultados sugieren la necesidad de profundizar en otros trabajos.

En cuanto al posicionamiento sobre los términos de equidad, la orientación de la coalición también aparece como relevante en los países del Sur Global. En este punto, se encuentra que los gobiernos identificados con la izquierda son más proclives a incorporar elementos de esta agenda, mientras que por el contrario los de derecha tienden a matizar esta posición. Si bien esta hipótesis tiene un buen sustento teórico, se resalta la ausencia de testeos empíricos previos en relación a esta variable dependiente. En este sentido, también aquí hay una conclusión relevante que debe ser resaltada.

7.2. Resumen de los aportes

Más allá de los resultados empíricos alcanzados, la tesis buscó realizar aportes en tres aspectos: teórico, metodológico y empírico. En cuanto a los aportes teóricos, se pueden dividir en tres puntos. En primer lugar, se conceptualizó a las preferencias climáticas como el posicionamiento de los Estados en relación a dos dimensiones clave en la negociación: los grados de legalización del acuerdo y de consideraciones de equidad que debía incluir. Mientras el primer eje había sido abordado por la literatura previa, a menudo conceptualizado como “ambición climática”, el segundo había sido obviado por gran parte de los estudios empíricos. De hecho, durante el proceso de investigación para esta tesis no se encontró ningún trabajo cuantitativo previo que busque explicar la posición de negociación de los Estados sobre equidad, diferenciación, o una agenda que vaya más allá de la mitigación.

En segundo lugar, se buscó hacer un aporte al debate entre las teorías distributivas y las teorías sobre bienes públicos globales. En este punto se buscó presentar un modelo teórico que permita explicar el posicionamiento de los Estados sobre las dos dimensiones mencionadas, tomando como punto de partida el desarrollo reciente de la literatura sobre efectos distributivos del cambio climático y de las acciones de descarbonización en un contexto de política “existencial” (Aklin & Mildenerger, 2020; Colgan et al. 2020). Para ello se relacionó este cuerpo de literatura teórico con la gran cantidad de trabajos empíricos previos focalizados sobre variables específicas que podían ser informativos de como funcionaban cada uno de los pasos del marco teórico.

En tercer lugar, la incorporación del Sur Global dentro del estudio permitió también teorizar y posteriormente identificar como operan las variables explicativas de interés fuera de los países desarrollados, donde la literatura previa había hecho foco. En este punto, la propuesta más relevante apunta al rol de la ideología gubernamental en relación a la posición en la negociación y como esta opera de forma inversa en relación a la ambición en términos de legalización del régimen en el mundo en desarrollo.

En términos del aporte metodológico, el trabajo presenta una base de datos original que incluso presenta posibilidades que exceden a lo trabajado en esta tesis y que pueden abrir nuevas líneas de investigación. Asimismo, la propuesta de operacionalización de las variables dependientes, combinando diferentes técnicas de análisis de contenido, es también una propuesta que, si bien encuentra puntos de contacto con otros trabajos, constituye un aporte original de la presente tesis. Hacia el futuro, estos aportes pueden ser relevantes tanto para el estudio del régimen internacional sobre cambio climático (en el caso por ejemplo de ampliación de los horizontes temporales de la base) como para el estudio de otras negociaciones multilaterales donde existen espacios en que las delegaciones realizan discursos al más alto nivel que permitan observar la posición general del país sobre el tema de interés.

En cuanto al aporte empírico, el trabajo toma un enfoque con amplio desarrollo teórico, aunque poco conectado con la literatura empírica existente. En este sentido, el trabajo conecta el marco teórico general con literatura estadística previa sobre políticas ambientales y climáticas. Asimismo, el trabajo busca no sólo verificar las implicancias observacionales del marco teórico elegido, sino también comparar las explicaciones del ámbito doméstico con las del juego internacional. A partir de esto, el trabajo abordó las explicaciones de las preferencias estatales, llegando a una serie de conclusiones generales que fueron recopiladas en el primer apartado del presente capítulo y otros resultados específicos que fueron recopilados en las secciones de conclusiones parciales de cada uno de los capítulos previos.

7.3. Nuevos interrogantes

Esta tesis también arriba a puntos donde se puede profundizar en mayor medida en el futuro. En este sentido, es necesario señalar algunas de las limitaciones encontradas y plantear las preguntas que surgen a partir del análisis y que no pudieron ser respondidas a lo largo de esta tesis.

Uno de los resultados más sorprendentes alcanzados en los modelos estadísticos es el hecho de que el nivel de costos potenciales de mitigación no parecería estar afectando las preferencias de los Estados en ninguna de las dos dimensiones analizadas. Esto es en principio llamativo en tanto una parte importante de la literatura teórica ha puesto este elemento en el centro de las explicaciones, tal como se mencionó anteriormente (ver Sprinz & Vahtoranta, 1994; Sprinz & Weiß, 2001). Cabe resaltar no obstante que existen trabajos previos que o bien no encuentran que exista relación entre ambas variables o bien que solo es relevante cuando se combina con otras, siendo una variable necesaria dentro de una configuración causal más compleja (ver Bailer & Weiler, 2015; Karlas, 2017). Esta segunda opción requiere mirar en más detalle la forma en que los costos impactan sobre las políticas exteriores climáticas.

En el capítulo 6 se encontró evidencia estadísticamente significativa que indica que a mayor nivel de similitud en las matrices de las emisiones de GEI entre dos Estados, más similares son también sus posiciones de negociación. Si bien en una primera aproximación los resultados alcanzados en las diferentes partes de esta tesis pueden parecer contradictorios, los mismos no resultan incompatibles. Los modelos estadísticos presentados en el capítulo 5 refieren a dos dimensiones clave en la negociación, la legalización en términos de mitigación y la equidad. Si bien se considera que son los dos aspectos más relevantes de las políticas exteriores climáticas, estos no agotan de forma exhaustiva todos los temas dentro de la negociación ni todos los matices que las posiciones pueden adoptar. En este sentido, dos países pueden tener puntajes similares en legalización aun si no coinciden en como se debe implementar el acuerdo o muestran reticencias a incluir diferentes temas en el texto final. Dos países con exactamente las mismas preferencias en ambas dimensiones

pueden presentar líneas rojas muy diferentes para su posición negociadora. Así, es posible entonces que los costos potenciales de mitigación afecten a la política exterior climática pero que no modifiquen, al menos de forma sistemática y significativa, el nivel de ambición total en las dos dimensiones analizadas. El abordaje cualitativo sobre el caso argentino podría ilustrar este punto: la matriz de las emisiones de GEI hace que el país tienda a estar más dispuesto a asumir compromisos en algunos sectores productivos que en otros, más allá de la ambición general de su posición. Los resultados positivos y significativos acerca del efecto de los costos sobre la cercanía de las posiciones de los Estados son plenamente compatibles con esta idea general.

Otro de las cuestiones que merece atención adicional es el nivel de los grupos de interés y su capacidad de influir sobre las políticas exteriores climáticas. En este trabajo se han incluido dos actores extremadamente relevantes dentro de las políticas climáticas: las OSCs y la industria de los combustibles fósiles. Ambos factores se han encontrado estadísticamente significativos y con los signos esperados en relación a la posición de legalización. Esto está en línea con expectativas teóricas y con parte de la literatura empírica previa. En el Capítulo 6 se profundizó además sobre el rol de la sociedad civil, como factor clave para poder mantener o aumentar la ambición dentro de la negociación. No obstante, existen también otros sectores económicos que presionan directamente sobre los tomadores de decisión. El problema en este punto es que, a diferencia de los dos actores incluidos en los modelos estadísticos, la influencia de otros actores no se identifica claramente durante el período estudiado como positiva o negativa de forma constante sobre las variables dependientes. Es probable, sin embargo, que su relevancia aumente con el tiempo. En el caso particular de los sectores económicos que se benefician de las políticas de descarbonización, se observa que el Acuerdo de París genera diversos incentivos para que presionen de forma más decisiva sobre las políticas públicas, resaltando la necesidad de profundizar esta línea de investigación para el período posterior a 2015.

El hecho de que la relevancia política del cambio climático se encuentre en aumento genera también la necesidad de estudiar más en detalle el funcionamiento de la opinión pública y su inclusión en el estudio de las posiciones de negociación. La literatura sobre opinión pública global en relación al cambio climático, cabe resaltar, adolece de problemas similares a los identificados en relación al estudio de las políticas exteriores climáticas: los trabajos que incluyen a los países del Sur Global han sido notablemente escasos. El hecho de que los efectos del cambio climático sean cada vez más evidentes y que, junto con las políticas tendientes a mitigar al problema, estén cambiando todos los aspectos de la vida social y económica implica que los factores domésticos, que ya son importantes, tomarán una relevancia aún mayor a futuro. En este punto, la opinión pública del Sur Global continúa siendo un espacio poco abordado desde la literatura empírica. Una situación similar se observa en relación a los medios de comunicación y el cambio climático, tanto en su dimensión doméstica como internacional. Si bien existen algunos trabajos de interés, continúa siendo un área que requiere una mayor atención en profundidad. Del mismo modo,

su inclusión en los modelos explicativos también podría aportar hallazgos interesantes a la comprensión de las políticas públicas sobre cambio climático en general y la política exterior en la materia en particular.

Cabe resaltar además que los resultados alcanzados hacen referencia al período de tiempo comprendido entre 2010 y 2015, que contempla todo el proceso de génesis y negociación del Acuerdo de París. Esta selección tiene una serie de ventajas, las cuales fueron discutidas en los Capítulos 1 y 3, pero también presenta una limitación. En este sentido, un lapso de tiempo relativamente corto limita, entre otras cuestiones, las variaciones intracaso. Eventualmente un análisis longitudinal que abarque períodos de tiempo más largos podría aportar más información. En este punto, no obstante, es pertinente realizar una aclaración: los períodos de negociación dentro del régimen climático difieren notablemente y por lo tanto la comparabilidad de las Variables Dependientes se vería comprometida. Es posible que, en este sentido, la posición sobre Equidad se adapte mejor a un diseño con un mayor alcance temporal ya que un número importante de los términos que refieren a la cuestión se han mantenido a lo largo del tiempo, especialmente en lo que refiere a los principios que emanan directamente de la Convención Marco. La posición sobre legalización, por el contrario, podría estar más limitada para trazar una comparabilidad entre períodos en tanto los términos del debate han sido más variables.

7.4. Comentarios finales

En el período posterior a París, uno de los aspectos más importantes a analizar son las contribuciones previstas que los Estados parte presentan a la Convención. Las NDCs son el corazón de la gobernanza climática surgida en el Acuerdo de París. Los trabajos científicos y los informes del IPCC han señalado que para evitar daños no reversibles es necesario evitar un aumento de la temperatura de 2 C por encima de los niveles pre-industriales. Preferentemente, el aumento debería mantenerse por debajo de 1.5 C. De acuerdo a las estimaciones de *Climate Action Tracker*, las políticas actuales ubican al planeta en el camino donde un aumento de la temperatura por arriba de los 2 C es casi una certeza: la mediana de las estimaciones indican un aumento de la temperatura de 2.9 C para fines de siglo, con un intervalo de confianza entre 2.1 y 3.9 C. Si se toman en cuenta las contribuciones que los Estados han presentado en sus NDC, y se asume un cumplimiento perfecto de las mismas, la probabilidad de superar el aumento de 2 C desciende de 97% a 80%, un valor que continúa siendo extremadamente elevado. Si bien los informes técnicos muestran que todavía un camino por debajo del límite de 1.5 C es posible, queda un largo camino por recorrer y poco tiempo para hacerlo.

Los efectos del cambio climático, por su parte, seguirán presentes por un largo tiempo. Aún si las emisiones bajaran drásticamente, el hecho de que los GEI permanezcan en la atmósfera por largos períodos de tiempo asegura que la humanidad deberá seguir convi-

viendo con el cambio climático y sus consecuencias, aun en el mejor (y todavía lejano) de los escenarios. En un mundo donde los efectos serán cada vez más evidentes y donde las políticas tendientes a mitigar las emisiones avanzan, es previsible que las consecuencias distributivas de ambas cuestiones se incrementen gradualmente. En este contexto, las dinámicas trabajadas en la presente tesis no solo es probable que se sigan manifestando sino que pueden tomar una relevancia aún mayor, en un contexto donde los Estados deberán continuar incrementando su ambición de forma progresiva en sus NDCs.

En consecuencia, la relevancia de continuar estudiando las políticas climáticas, tanto domésticas como internacionales, resulta central tanto en términos académicos como políticos. En el campo particular de las Relaciones Internacionales, el cambio climático es probablemente el desafío más grande que enfrenta la comunidad internacional dada la magnitud y complejidad de la cooperación necesaria para resolverlo, así como también por los efectos directos e indirectos sobre prácticamente la totalidad del resto de los regímenes internacionales: comercio, inversiones, derechos humanos y migraciones son sólo algunas de las áreas de gobernanza donde las consecuencias se hacen y se harán sentir.

En este contexto, esta tesis tuvo como principal objetivo hacer un aporte para entender cómo se originan las preferencias de los Estados sobre las reglas que buscan coordinar el esfuerzo global. La respuesta aquí ofrecida apunta a la relevancia de los factores domésticos para entender el accionar externo. En términos académicos, esta tesis es parte de un nuevo enfoque para entender la política internacional del cambio climático que busca abrir nuevas agendas de investigación. Los resultados empíricos aquí presentados aportan evidencia favorable para el argumento doméstico. En términos políticos, esto último es una buena noticia: si la política del cambio climático es esencialmente una política doméstica, es posible salir por arriba del laberinto que imponen los dilemas del prisionero y la anarquía internacional. La respuesta está en la conformación de coaliciones domésticas que permitan articular los intereses favorables al cambio y que presionen por políticas climáticas más ambiciosas y justas.

Referencias

- Abbott, K. W. (2014). Strengthening the transnational regime complex for climate change. *Transnational Environmental Law*, 3(1), 57-88. <https://doi.org/10.1017/S2047102513000502>
- Abbott, K. W., Keohane, R. O., Moravcsik, A., Slaughter, A.-M. & Snidal, D. (2000). The Concept of Legalization. *International Organization*, 54(3), 401-419. <https://doi.org/10.1162/002081800551271>
- Abbott, K. W., Keohane, R. O., Moravcsik, A., Slaughter, A.-M. & Snidal, D. (2002). The concept of legalization (R. O. Keohane, Ed.). En R. O. Keohane (Ed.), *Power and Governance in a Partially Globalized World*. Abingdon, UK, Taylor & Francis. https://doi.org/10.4324/9780203218174_chapter_7
- Abbott, K. W. & Snidal, D. (2000). Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization*, 54(3), 421-456. <https://doi.org/10.1162/002081800551280>
- Aklin, M. & Mildemberger, M. (2020). Prisoners of the Wrong Dilemma: Why Distributive Conflict, Not Collective Action, Characterizes the Politics of Climate Change. *Global Environmental Politics*, 20(4), 4-27. https://doi.org/10.1162/glep_a_00578
- Amicarelli, E. & Di Salvatore, J. (2020). Introducing the PeaceKeeping Operations Corpus (PKOC). <https://doi.org/10.2139/ssrn.3530404>
- Andonova, L. & Alexieva, A. (2012). Continuity and change in Russia's climate negotiations position and strategy. *Climate Policy*, 12(5), 614-629. <https://doi.org/10.1080/14693062.2012.691227>
- Andriamasinoro, J. O. (2018). *Adaptation aux Changements Climatiques à Madagascar: Structuration et Problématisation de l'Action Publique Nationale* (Tesis doctoral). Université du Québec à Montréal.
- Andriambolatiana, S. & Randriamampianina, M. (2013). *Changement climatique: politique et perspectives à Madagascar* (inf. téc.). Friedrich Ebert Stiftung.
- Atteridge, A. & Shrivastava, M. K. (2012). Climate Policy in India : What Shapes International , National and State Policy ?, 68-77. <https://doi.org/10.1007/s13280-011-0242-5>
- Axelrod, R. & Keohane, R. O. (1985). Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*, 38(1), 226-254. <https://doi.org/10.2307/2010357>

- Bäckstrand, K. & Lövbrand, E. (2006). Planting trees to mitigate climate change: Contested discourses of ecological modernization, green governmentality and civic environmentalism. *Global environmental politics*, 6(1), 50-75.
- Baettig, M. B. & Bernauer, T. (2009). National Institutions and Global Public Goods: Are Democracies More Cooperative in Climate Change Policy? *International Organization*, 63(2), 281-308. <https://doi.org/10.1017/S0020818309090092>
- Bagozzi, B. E. (2015). The multifaceted nature of global climate change negotiations. *Review of International Organizations*, 10(4), 439-464. <https://doi.org/10.1007/s11558-014-9211-7>
- Bagozzi, B. E. & Berliner, D. (2018). The Politics of Scrutiny in Human Rights Monitoring: Evidence from Structural Topic Models of US State Department Human Rights Reports. *Political Science Research and Methods*, 6(4), 661-677. <https://doi.org/10.1017/psrm.2016.44>
- Bailer, S. & Weiler, F. (2015). A political economy of positions in climate change negotiations: Economic, structural, domestic, and strategic explanations. *The Review of International Organizations*, 10(1), 43-66. <https://doi.org/10.1007/s11558-014-9198-0>
- Barrett, S. (2007). *Why Cooperate?* Oxford University Press.
- Baturo, A., Dasandi, N. & Mikhaylov, S. J. (2017). Understanding state preferences with text as data: Introducing the UN General Debate corpus. *Research & Politics*, 4(2), 205316801771282. <https://doi.org/10.1177/2053168017712821>
- Bedall, P. & Görg, C. (2014). Antagonistic Standpoints: The climate justice coalition viewed in light of a theory of societal relationships with nature (M. Dietz & H. Garrelts, Eds.). En M. Dietz & H. Garrelts (Eds.), *Routledge Handbook of the Climate Change Movement*. Routledge.
- Below, A. (2009). Climate Change Decisions: International Influences on Argentina's Foreign Policy Decision Making, En *American Political Science Association Annual Convention*. Toronto, Canada. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract%7B%5C_%7Ddid=1464894
- Below, A. (2015). *Environmental Politics and Foreign Policy Decision Making in Latin America*. <https://doi.org/10.4324/9780203794746>
- Bernauer, T., Böhmelt, T. & Koubi, V. (2013). Is there a democracy-civil society paradox in global environmental governance? *Global Environmental Politics*, 13(1), 88-107. <http://files/749/bernauer2013.pdf>
- Bernauer, T., Kalbhenn, A., Koubi, V. & Spilker, G. (2010). A Comparison of International and Domestic Sources of Global Governance Dynamics. *British Journal of Political Science*, 40(3), 509-538. <https://doi.org/10.1017/S0007123410000098>
- Bernauer, T. & Koubi, V. (2009). Effects of political institutions on air quality. *Ecological Economics*, 68(5), 1355-1365. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2008.09.003>

- Bernauer, T. & Kuhn, P. M. (2010). Is there an environmental version of the Kantian peace? Insights from water pollution in Europe. *European Journal of International Relations*, 16(1), 77-102. <https://doi.org/10.1177/1354066109344662>
- Betsill, M. M. & Corell, E. (2001). NGO Influence in International Environmental Negotiations: A Framework for Analysis. *Global Environmental Politics*, 1(4), 65-85. <https://doi.org/10.1162/152638001317146372>
- Betsill, M. M. & Corell, E. (2008). *NGO Diplomacy: The influence of NGOs in International Environmental Negotiations*. MIT Press.
- Betzold, C. (2010). 'Borrowing' Power to Influence International Negotiations: AOSIS in the Climate Change Regime, 1990–1997. *Politics*, 30(3), 131-148. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9256.2010.01377.x>
- Betzold, C., Castro, P. & Weiler, F. (2012). AOSIS in the UNFCCC negotiations: From unity to fragmentation? *Climate Policy*, 12(5), 591-613. <https://doi.org/10.1080/14693062.2012.692205>
- Bhandary, R. R. (2017). Coalition strategies in the climate negotiations: an analysis of mountain-related coalitions. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 17(2), 173-190. <https://doi.org/10.1007/s10784-015-9313-6>
- Binder, S. & Neumayer, E. (2005). Environmental pressure group strength and air pollution: An empirical analysis. *Ecological Economics*, 55(4), 527-538. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2004.12.009>
- Blaxekjær, L. Ø. & Nielsen, T. D. (2015). Mapping the narrative positions of new political groups under the UNFCCC. *Climate Policy*, 15(6), 751-766. <https://doi.org/10.1080/14693062.2014.965656>
- Blei, D. M., Ng, A. Y. & Jordan, M. I. (2003). Latent Dirichlet Allocation. *Journal of Machine Learning Research*, 3, 993-1022. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-411519-4.00006-9>
- Bodansky, D. (2010). The Copenhagen Climate Change Conference: A Postmortem. *American Journal of International Law*, 104(2), 230-240. <https://doi.org/10.5305/amerjintelaw.104.2.0230>
- Bodansky, D. (2012). The Durban Platform Negotiations: Goals and Options, (July 2012), 1-12.
- Bodansky, D. (2013). A Tale of Two Architectures: The Once and Future U.N. Climate Change Regime, En *Climate Change and Environmental Hazards Related to Shipping: An International Legal Framework*. Brill | Nijhoff. https://doi.org/10.1163/9789004244955_005
- Bodansky, D. (2016). The Paris climate change agreement: a new hope? *American Journal of International Law*, 110(2), 288-319. <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/paris-climate-change-agreement-a-new-hope/413CC22E95E284C80541707F80B85252>

- Böhmelt, T. (2013a). A closer look at the information provision rationale: Civil society participation in states' delegations at the UNFCCC. *Review of International Organizations*, 8(1), 55-80. <https://doi.org/10.1007/s11558-012-9149-6>
- Böhmelt, T. (2013b). Civil society lobbying and countries' climate change policies: a matching approach. *Climate Policy*, 13(6), 698-717. <https://doi.org/10.1080/14693062.2013.788870>
- Böhmelt, T. (2013c). Civil society lobbying and countries' climate change policies: a matching approach. *Climate Policy*, 13(6), 698-717. <https://doi.org/10.1080/14693062.2013.788870>
- Böhmelt, T., Koubi, V. & Bernauer, T. (2014). Civil society participation in global governance: Insights from climate politics. *European Journal of Political Research*, 53(1), 18-36. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12016>
- Braveboy-Wagner, J. A. (2009). *Institutions of the global south*. Milton Park, Abingdon, Oxon ; New York, Routledge.
- Brulle, R. J., Carmichael, J. & Jenkins, J. C. (2012). Shifting public opinion on climate change: an empirical assessment of factors influencing concern over climate change in the U.S., 2002-2010. *Climatic Change*, 114(2), 169-188. <https://doi.org/10.1007/s10584-012-0403-y>
- Bueno, M. d. P. (2012). Cambio climático en Copenhague: La desarticulación de la cooperación sur-sur ambiental. *Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil*, 1(1), 38-a. <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/neiba/article/view/6187>
- Bueno, M. d. P. (2013). Las potencias medias en la arquitectura climática global: la hibridación de la brecha Norte-Sur. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 2(4), 207-230. <http://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/15272>
- Bueno, M. d. P. (2017). Política climática exterior argentina en el contexto del cambio ambiental global (1990-2015) (M. G. Günther & R. A. Gutiérrez, Eds.). En M. G. Günther & R. A. Gutiérrez (Eds.), *La política del ambiente en América Latina: una aproximación desde el cambio ambiental global*. Centro Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Bueno, M. d. P. (2018). Cambio, identidades e intereses: Argentina en las negociaciones multilaterales de cambio climático 2015-2017. *Colombia Internacional*, (96), 115-145. <https://doi.org/10.7440/colombiaint96.2018.05>
- Bueno, M. d. P., González, J., Kiessling, C. & Yamin Vázquez, P. (2021). Discursos y cosmovisiones climáticas argentinas en la Asamblea General (1992 a 2020). <https://unr.edu.ar/noticia/14280/arg-15-informe-de-politica-nro-1>
- Bueno, M. d. P. & Yamin Vázquez, P. (2017). ¿Poder material o poder social? Reflexiones sobre las negociaciones multilaterales y el poder climático de la Argentina (2003-2015). *Relaciones Internacionales*, 26(53), 65. <https://doi.org/10.24215/23142766e012>
- Burck, J., Hagen, U., Bals, C., Helling, V., Höhne, N. & Nascimento, L. (2019). *CCPI Background and Methodology*. German Watch. <https://www.germanwatch.org/sites/>

- germanwatch.org/files/CCPI%7B%5C_%7D2020%7B%5C_%7DBackground%20and%20Methodology.pdf
- Burck, J., Marten, F., Bals, C., Uhlich, T., Höhne, N., Gonzales, S. & Moisis, M. (2017). *Climate Change Performance Index: Background and Methodology* (inf. téc.). Germanwatch, NewClimate Institute, Climate Action Network.
- Cannon, T. & Müller-Mahn, D. (2010). Vulnerability, resilience and development discourses in context of climate change. *Natural hazards*, 55(3), 621-635.
- Carmody, P., Dasandi, N. & Mikhaylov, S. J. (2020). Power Plays and Balancing Acts: The Paradoxical Effects of Chinese Trade on African Foreign Policy Positions. *Political Studies*, 68(1), 224-246. <https://doi.org/10.1177/0032321719840962>
- Carter, N. (2013). Greening the mainstream: party politics and the environment. *Environmental Politics*, 22(1), 73-94. <https://doi.org/10.1080/09644016.2013.755391>
- Carter, N., Ladrech, R., Little, C. & Tsagkroni, V. (2017). Political parties and climate policy: A new approach to measuring parties' climate policy preferences. *Party Politics*, 135406881769763. <https://doi.org/10.1177/1354068817697630>
- Castro, P. (2021). National interests and coalition positions on climate change: A text-based analysis. *International Political Science Review*, 42(1), 95-113. <https://doi.org/10.1177/0192512120953530>
- Chasek, P. S., Downie, D. L. & Brown, J. W. (2014). *Global Environmental Politics*. Westview Press.
- Chasek, P. S. & Rajamani, L. (2003). Steps toward Enhanced Parity: Negotiating Capacity and Strategies of Developing Countries (I. Kaul, P. Conceicao, K. Le Goulven & R. U. Mendoza, Eds.). En I. Kaul, P. Conceicao, K. Le Goulven & R. U. Mendoza (Eds.), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. Oxford University Press. [papers2://publication/uuidd/E0D7FDA1-BAA3-40CF-A21E-267A84A5C6EF](https://publication.uuidd/E0D7FDA1-BAA3-40CF-A21E-267A84A5C6EF)
- Chelotti, N., Dasandi, N. & Mikhaylov, S. J. (2018). Do Intergovernmental Organizations have a Socialization Effect on Member State Preferences? Evidence from the UN General Debate. <https://doi.org/https://10.31235/osf.io/e5hrk>
- Chen, C., Noble, I., Hellmann, J., Coffee, J., Murillo, M. & Chawla, N. (2015). *University of Notre Dame Global Adaptation Index: Country Index* (inf. téc.).
- Chin-Yee, S. (2016). Africa and the paris climate change agreement. *African Affairs*, 115(459), 359-368. <https://doi.org/10.1093/afraf/adw005>
- Ciplet, D., Roberts, J. T. & Khan, M. (2013). The Politics of International Climate Adaptation Funding: Justice and Divisions in the Greenhouse. *Global Environmental Politics*, 13(1), 49-68. https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00153
- Clark, A. K. & Carlisle, J. E. (2020). Pushing a Green Agenda: Explaining Shifting Public Support for Environmental Spending. *Political Research Quarterly*, 73(2), 243-260. <https://doi.org/10.1177/1065912918817193>

- Cléménçon, R. (2016). The Two Sides of the Paris Climate Agreement: Dismal Failure or Historic Breakthrough? *Journal of Environment and Development*, 25(1), 3-24. <https://doi.org/10.1177/1070496516631362>
- Cole, M. A. (2007). Corruption, income and the environment: An empirical analysis. *Ecological Economics*, 62(3-4), 637-647. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2006.08.003>
- Colgan, J. D., Green, J. F. & Hale, T. N. (2020). Asset Revaluation and the Existential Politics of Climate Change. *International Organization*, 1-25. <https://doi.org/10.1017/S0020818320000296>
- Coppedge, M., Gerring, J., Knutsen, C. H., Lindberg, S. I., Teorell, J., Alizada, N., Altman, D., Bernhard, M., Cornell, A., Fish, M. S., Gastaldi, L., Gjerløw, H., Glynn, A., Hicken, A., Hindle, G., Ilchenko, N., Krusell, J., Luhrmann, A., Maerz, S. F., ... Ziblatt, D. (2020). V-Dem [Country–Year/Country–Date] Dataset v11. <https://doi.org/https://doi.org/10.23696/vdems21>
- Corell, E. & Betsill, M. M. (2008). Analytical Framework: Assessing the Influence of NGO Diplomats (M. M. Betsill & E. Corell, Eds.). En M. M. Betsill & E. Corell (Eds.), *NGO Diplomacy: The Influence of NGOs in International Environmental Negotiations*. MIT Press.
- de Águeda Corneloup, I. & Mol, A. P. (2014). Small island developing states and international climate change negotiations: the power of moral “leadership”. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 14(3), 281-297. <https://doi.org/10.1007/s10784-013-9227-0>
- De Mesquita, B. B., Smith, A., Siverson, R. M. & Morrow, J. D. (2003). *The Logic of Political Survival*. MIT Press.
- De Vries, E., Schoonvelde, M. & Schumacher, G. (2018). No Longer Lost in Translation: Evidence that Google Translate Works for Comparative Bag-of-Words Text Applications. *Political Analysis*, 26(4), 417-430. <https://doi.org/10.1017/pan.2018.26>
- Depledge, J. (2008). Striving for no: Saudi Arabia in the climate change regime. *Global Environmental Politics*, 8(4), 9-35. <https://doi.org/10.1162/glep.2008.8.4.9>
- Deyermond, R. (2016). The Uses of Sovereignty in Twenty-first Century Russian Foreign Policy. *Europe - Asia Studies*, 68(6), 957-984. <https://doi.org/10.1080/09668136.2016.1204985>
- Dietz, T., Ostrom, E. & Stern, P. C. (2003). The Struggle to Govern the Commons. *Science*, 302(5652), 1907-1912. <https://doi.org/10.1126/science.1091015>
- Dimitrov, R. S. (2016). The Paris Agreement on Climate Change: Behind Closed Doors. *Global Environmental Politics*, 16(3), 1-11. https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00361
- Doherty, B. (2005). *Ideas and actions in the green movement*. <https://doi.org/10.4324/9780203994108>
- Dolšak, N. (2009). Climate change policy implementation: a cross-sectional analysis. *Review of Policy Research*, 26(5), 551-570. <http://files/761/dolsak%20implementation.pdf>

- Dombrowski, K. (2010). Filling the gap? An analysis of non-governmental organizations responses to participation and representation deficits in global climate governance. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 10(4), 397-416. <https://doi.org/10.1007/s10784-010-9140-8>
- Dryzek, J. S. (2012). Global Civil Society: The Progress of Post-Westphalian Politics. *Annual Review of Political Science*, 15(1), 101-119. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-042010-164946>
- Duffy, R. (2006). Non-governmental organisations and governance states: The impact of transnational environmental management networks in Madagascar. *Environmental Politics*, 15(5), 731-749. <https://doi.org/10.1080/09644010600937173>
- Dupont, C. (1996). Negotiation as Coalition Building. *International Negotiation*, 1(1), 47-64. <https://doi.org/10.1163/157180696X00287>
- Earth Negotiations Bulletin. (2013). Summary of the Warsaw Climate Change Conference. Recuperado el 2 de febrero de 2021, desde <https://enb.iisd.org/vol12/enb12594e.html>
- Earth Negotiations Bulletin. (2014). Summary of the Lima Climate Change Conference. Recuperado el 2 de febrero de 2021, desde <https://enb.iisd.org/vol12/enb12619e.html>
- Earth Negotiations Bulletin. (2015). Summary of the Paris Climate Change Conference ENB Report. Recuperado el 2 de febrero de 2021, desde <https://enb.iisd.org/vol12/enb12663e.html>
- Eckersley, R. (2007). Green Theory (T. Dunne, M. Kurki & S. Smith, Eds.). En T. Dunne, M. Kurki & S. Smith (Eds.), *International Relations Theories: Discipline and Diversity*. Oxford University Press.
- Egan, P. J. & Mullin, M. (2017). Climate Change: US Public Opinion. *Annual Review of Political Science*, 20(1). <http://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-polisci-051215-022857> <http://files/736/annurev-polisci-051215-022857.pdf>
- El Cronista. (2016). Gobierno da un giro en la política climática internacional. <https://www.cronista.com/internacionales/Gobierno-da-un-giro-en-la-politica-climatica-internacional-y-buscar-mayor-apertura-y-relaciones-mas-solidas-20160527-0123.html>
- Falkner, R. & Buzan, B. (2017). The emergence of environmental stewardship as a primary institution of global international society. *European Journal of International Relations*, 1354066117741948. <https://doi.org/10.1177/1354066117741948>
- Fankhauser, S., Gennaioli, C. & Collins, M. (2016). Do international factors influence the passage of climate change legislation? *Climate Policy*, 16(3), 318-331. <https://doi.org/10.1080/14693062.2014.1000814>
- Farstad, F. M. (2017). What explains variation in parties' climate change salience? *Party Politics*. <https://doi.org/10.1177/1354068817693473>
- Ferguson, B. (2009). REDD comes into fashion in Madagascar. *Madagascar Conservation & Development*, 4(2). <https://doi.org/10.4314/mcd.v4i2.48654>

- Fløttum, K. & Gjerstad, Ø. (2017). Narratives in climate change discourse. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 8(1). <https://doi.org/10.1002/wcc.429>
- Franchini, M. (2011). Una primera aproximación al lugar de Argentina en la política internacional del cambio climático.
- Frank, D. J. (1999). The Social Bases of Environmental Treaty Ratification, 1900?1990. *Sociological Inquiry*, 69(4), 523-550. <https://doi.org/10.1111/j.1475-682X.1999.tb00885.x>
- Fredriksson, P. G. & Gaston, N. (2000). Ratification of the 1992 climate change convention: what determines legislative delay? *Public Choice*, 104(3-4), 345-368. <http://files/750/fredriksson%202000%20ratificacion.pdf>
- Fredriksson, P. G. & Ujhelyi, G. (2006). Political Institutions, Interest Groups, and the Ratification of International Environmental Agreements. *Unpublished Manuscript*, (January 2006).
- Froger, G. & Méral, P. (2012). Towards an Institutional and Historical Analysis of Environmental Policy in Madagascar. *Environmental Policy and Governance*, 22(5), 369-380. <https://doi.org/10.1002/eet.1595>
- Gelman, A. & Hill, J. (2006). *Data Analysis Using Regression and Multilevel/Hierarchical Models*. Cambridge, Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511790942>
- Gourevitch, P. (1978). The second image reversed: The international sources of domestic politics. *International Organization*, 32(4), 881-912. <https://doi.org/10.1017/S002081830003201X>
- Grasso, M. (2019). Oily politics: A critical assessment of the oil and gas industry's contribution to climate change. *Energy Research and Social Science*, 50, 106-115. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.11.017>
- Gray, K. & Gupta, J. (2003). The United Nations Climate Change Regime and Africa (B. Chaytor & K. R. Gray, Eds.). En B. Chaytor & K. R. Gray (Eds.), *International Environmental Law and Policy in Africa*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-94-017-0135-8>
- Grossman, G. M. & Krueger, A. B. (1995). Economic growth and the environment. *The Quarterly Journal of Economics*, (May), 353-377.
- Gurciullo, S. & Mikhaylov, S. (2017a). Detecting Policy Preferences and Dynamics in the UN General Debate with Neural Word Embeddings. *International Conference on the Frontiers and Advances in Data Science (FADS)*, arXiv 1707.03490v1, 74-79. <https://doi.org/10.7910/DVN/0TJX8Y>
- Gurciullo, S. & Mikhaylov, S. (2017b). Topology Analysis of International Networks Based on Debates in the United Nations, 2014 arXiv 1707.09491, 1-27. <http://arxiv.org/abs/1707.09491>
- Hale, T. (2020). Catalytic cooperation. *Global Environmental Politics*, 20(4), 73-98. https://doi.org/10.1162/glep_a_00561

- Hall, N. (2016). The Institutionalisation of Climate Change in Global Politics (G. Sosa-Nuñez & E. Atkins, Eds.). En G. Sosa-Nuñez & E. Atkins (Eds.), *Environment, Climate Change and International Relations*. E-International Relations Publishing.
- Hall, N. & Persson, Å. (2018). Global climate adaptation governance: Why is it not legally binding? *European Journal of International Relations*, 24(3), 540-566. <https://doi.org/10.1177/1354066117725157>
- Hallding, K., Olsson, M., Atteridge, A., Vihma, A., Carson, M. & Román, M. (2011). *Together Alone: BASIC countries and the climate change conundrum* (Nordic Council of Ministers, Ed.). Copenhagen.
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162(3859), 1243-1248. <https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243>
- Harris, P. G. (2008). Bringing the in-between back in: Foreign policy in global environmental politics. *Politics and Policy*, 36(6), 914-943. <https://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2008.00145.x>
- Harrison, K. & Sundstrom, L. M. (2010). *Global Commons, Domestic Decisions: the Comparative Politics of Climate Change*. MIT Press. <https://mitpress.mit.edu/books/global-commons-domestic-decisions>
- Heitzig, J., Lessmann, K. & Zou, Y. (2011). Self-enforcing strategies to deter free-riding in the climate change mitigation game and other repeated public good games. *Proceedings of the National Academy of Sciences*.
- Hochstetler, K. (2012). Democracy and the environment in Latin America and Eastern Europe (P. F. Steinberg & S. D. VanDeveer, Eds.). En P. F. Steinberg & S. D. VanDeveer (Eds.), *Comparative environmental politics: Theory, practice, and prospects*. MIT Press.
- Holtz-Eakin, D. & Selden, T. M. (1995). Stoking the fires? CO2 Emissions and Economic Growth. *Journal of Public Economics*, (57), 85-101. <https://doi.org/10.18848/1835-7156/cgp/v02i03/37070>
- Iati, I. (2008). The potential of civil society in climate change adaptation strategies. *Political Science*, 60(1), 19-30. <https://doi.org/10.1177/003231870806000103>
- ICIMOD. (2010a). Cop 16 Mexico 2010, ICIMOD Event - ICIMOD. Recuperado el 12 de julio de 2021, desde <https://www.icimod.org/event/unfccc-cop16>
- ICIMOD. (2010b). *Mountain Initiative Status Paper* (inf. téc.). <http://lib.icimod.org/record/26911>
- Ikenberry, G. J. (2011). *Liberal leviathan: the origins, crisis, and transformation of the American world order*. Princeton University Press.
- Ikenberry, G. J. (2018). The end of liberal international order? *International Affairs*, 94(1), 7-23. <https://doi.org/10.1093/ia/iix241>
- Inglehart, R. (1995). Public Support for Environmental Protection: Objective Problems and Subjective Values in 43 Societies. *PS: Political Science and Politics*, 28(1), 57. <https://doi.org/10.2307/420583>

- IPCC. (1990). *Climate Change: The IPCC Impacts Assessment*. Intergovernmental Panel on Climate Change.
- IPCC. (2007a). *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability* (inf. téc.). Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva, Switzerland.
- IPCC. (2007b). *Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report* (inf. téc.). Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva, Switzerland.
- IPCC. (2014). *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (inf. téc.). The Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva, Switzerland.
- IPCC. (2021). *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (inf. téc.). The Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva, Switzerland.
- Jaschik, K. (2014). Small states and international politics: Climate change, the Maldives and Tuvalu. *International Politics*, 51(2), 272-293. <https://doi.org/10.1057/ip.2014.5>
- Jenne, N. & Schenoni, L. L. (2015). Latin American Declaratory Regionalism: An Analysis of Presidential Discourse (1994-2014). *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2631071>
- Jenne, N., Schenoni, L. L. & Urdinez, F. (2017). Of words and deeds: Latin American declaratory regionalism, 1994–2014. *Cambridge Review of International Affairs*, 30(2-3), 195-215. <https://doi.org/10.1080/09557571.2017.1383358>
- Jensen, C. B. & Spoon, J.-j. (2011). Testing the ‘Party Matters’ Thesis: Explaining Progress Towards Kyoto Protocol Targets. *Political Studies*, 59(1), 99-115. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2010.00852.x>
- Jorgenson, A. K. (2009). Foreign Direct Investment and the Environment, the Mitigating Influence of Institutional and Civil Society Factors, and Relationships Between Industrial Pollution and Human Health: A Panel Study of Less-Developed Countries. *Organization & Environment*, 22(2), 135-157. <https://doi.org/10.1177/1086026609338163>
- Joshi, S. (2015). North–South relations: colonialism, empire and international order (P. G. Harris, Ed.). En P. G. Harris (Ed.), *Routledge handbook of global environmental politics*. Routledge.
- Kahn, M. E. & Kotchen, M. J. (2011). Business Cycle Effects on Concern about Climate Change: The Chilling Effect of Recession. *Climate Change Economics*, 2(3), 257-273. <https://doi.org/10.1142/S2010007811000292>
- Karlas, J. (2017). States, coalitions, and the legalization of the global climate regime: negotiations on the post-2020 architecture. *Environmental Politics*, 26(5), 825-846. <https://doi.org/10.1080/09644016.2017.1324754>

- Kasa, S., Gullberg, A. T. & Heggelund, G. (2008). The Group of 77 in the international climate negotiations: recent developments and future directions. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 8(2), 113-127. <https://doi.org/10.1007/s10784-007-9060-4>
- Kaya, A. & Schofield, L. S. (2020). Which Countries Send More Delegates to Climate Change Conferences? Analysis of UNFCCC COPs, 1995-2015. *Foreign Policy Analysis*, 16(3), 478-491. <https://doi.org/10.1093/fpa/orz031>
- Keohane, R. O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.
- Keohane, R. O. & Victor, D. G. (2011). The Regime Complex for Climate Change. *Perspectives on Politics*, 9(1), 7-23. <http://www.jstor.org.eza.udes.edu.ar/stable/41622723> <https://www-jstor-org.eza.udes.edu.ar/stable/pdfplus/10.2307/41622723.pdf?acceptTC=true>
- Keohane, R. O. & Victor, D. G. (2016). Cooperation and discord in global climate policy. *Nature Climate Change*, 6(6), 570-575. <https://doi.org/10.1038/nclimate2937>
- Khan, M. R. & Roberts, J. T. (2013). Adaptation and international climate policy. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 4(3), 171-189. <https://doi.org/10.1002/wcc.212>
- Kim, Y., Kim, S., Baek, J. & Heo, E. (2019). The linkages between democracy and the environment: Evidence from developed and developing countries. *Energy and Environment*, 30(5), 821-832. <https://doi.org/10.1177/0958305X18813637>
- Klinsky, S., Waskow, D., Northrop, E. & Bevins, W. (2017). Operationalizing equity and supporting ambition: identifying a more robust approach to ‘respective capabilities’. *Climate and Development*, 9(4), 287-297. <https://doi.org/10.1080/17565529.2016.1146121>
- Kohlenberg, P. J., Godehardt, N., Aris, S., Sündermann, F., Snetkov, A. & Fall, J. (2019). *Introducing UNSCdeb8 (beta). A Database for Corpus-Driven Research on the United Nations Security Council* (N.º 01), German Institute for International y Security Affairs. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3234498>
- Krasner, S. D. (1989). *Conflicto estructural: el Tercer Mundo contra el liberalismo global*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Kroll, S. & Shogren, J. F. (2008). Domestic politics and climate change: International public goods in two-level games. *Cambridge Review of International Affairs*, 21(4), 563-583. <https://doi.org/10.1080/09557570802452904>
- Kvaloy, B., Finseraas, H. & Listhaug, O. (2012). The publics’ concern for global warming: A cross-national study of 47 countries. *Journal of Peace Research*, 49(1), 11-22. <https://doi.org/10.1177/0022343311425841>
- La Voz. (2015). Juan Carlos Villalonga: Nuestra propuesta de mitigación es muy pobre. <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/juan-carlos-villalonga-nuestra-propuesta-de-mitigacion-es-muy-pobre/>

- Lachapelle, E. & Paterson, M. (2013). Drivers of national climate policy. *Climate Policy*, 13(5), 547-571. <https://doi.org/10.1080/14693062.2013.811333>
- Lake, D. A. & Baum, M. A. (2001). The Invisible Hand of Democracy. *Comparative Political Studies*, 34(6), 587-621. <https://doi.org/10.1177/0010414001034006001>
- Larson, D. W., Paul, T. V. & Wohlforth, W. C. (2014). Status and World Order (T. V. Paul, D. W. Larson & W. C. Wohlforth, Eds.). En T. V. Paul, D. W. Larson & W. C. Wohlforth (Eds.), *Status in world politics*. Cambridge University Press.
- Larson, D. W. & Shevchenko, A. (2014). Managing Rising Powers: The Role of Status Concerns (T. V. Paul, D. W. Larson & W. C. Wohlforth, Eds.). En T. V. Paul, D. W. Larson & W. C. Wohlforth (Eds.), *Status in world politics*. New York, Cambridge University Press.
- Levin, K., Morgan, J. & Song, J. (2015). INSIDER: Understanding the Paris Agreement's Long-term Goal to Limit Global Warming. Recuperado el 26 de enero de 2021, desde <https://www.wri.org/blog/2015/12/insider-understanding-paris-agreement-s-long-term-goal-limit-global-warming>
- Lewis, G. B., Palm, R. & Feng, B. (2019). Cross-national variation in determinants of climate change concern. *Environmental Politics*, 28(5), 793-821. <https://doi.org/10.1080/09644016.2018.1512261>
- Li, Q. & Reuveny, R. (2006). Democracy and environmental degradation. *International Studies Quarterly*, 50(4), 935-956. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2006.00432.x>
- Lisowski, M. (2002). Playing the two-level game: US president Bush's decision to repudiate the Kyoto Protocol. *Environmental Politics*, 11(4), 101-119. <https://doi.org/10.1080/714000641>
- Mak Arvin, B. & Lew, B. (2011). Does democracy affect environmental quality in developing countries? *Applied Economics*, 43(9), 1151-1160. <https://doi.org/10.1080/00036840802600277>
- Martinez, G. S., Hansen, J. I., Olsen, K. H., Ackom, E. K., Haselip, J. A., Bois von Kursk, O. & Bekker-Nielsen Dunbar, M. (2019). Delegation size and equity in climate negotiations: An exploration of key issues. *Carbon Management*, 10(4), 431-435. <https://doi.org/10.1080/17583004.2019.1630243>
- Martus, E. (2019). Russian industry responses to climate change: the case of the metals and mining sector. *Climate Policy*, 19(1), 17-29. <https://doi.org/10.1080/14693062.2018.1448254>
- Mazmanian, D. A., Jurewitz, J. & Nelson, H. (2008). California's climate change policy: The case of a subnational state actor tackling a global challenge. *The Journal of Environment & Development*, 17(4), 401-423.
- Mbeva, K. L. & Pauw, P. (2018). *Self-differentiation of countries' responsibilities addressing climate change through intended nationally determined contributions*. <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/330661>

- Mccright, A. M. & Dunlap, R. E. (2011). The Politicization Of Climate Change And Polarization In The American Public's Views Of Global Warming, 2001-2010. *Sociological Quarterly*, 52(2), 155-194. <https://doi.org/10.1111/j.1533-8525.2011.01198.x>
- McKibben, H. E. (2015). State Strategies in International Bargaining. *State Strategies in International Bargaining*. <https://doi.org/10.1017/cbo9781316091128>
- Michaelowa, K. & Michaelowa, A. (2012). India as an emerging power in international climate negotiations. *Climate Policy*, 12(5), 575-590. <https://doi.org/10.1080/14693062.2012.691226>
- Mildenberger, M. (2020). *Carbon Captured: How Business and Labor Control Climate Politics*. The MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/12393.001.0001>
- Mildenberger, M. & Leiserowitz, A. (2017). Public opinion on climate change: Is there an economy-environment tradeoff? *Environmental Politics*, 1-24. <https://doi.org/10.1080/09644016.2017.1322275>
- Milner, H. V. & Tingley, D. (2015). *Sailing the water's edge: the domestic politics of American foreign policy* (Vol. 53). Princeton University Press.
- Milner, H. V. & Tingley, D. H. (2011). Who Supports Global Economic Engagement? The Sources of Preferences in American Foreign Economic Policy. *International Organization*, 65(1), 37-68. <https://doi.org/10.1017/S0020818310000317>
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto. (2016). Ceremonia de Firma del Acuerdo de París. Recuperado el 26 de julio de 2021, desde <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/discursos/ceremonia-de-firma-del-acuerdo-de-paris>
- Moore, F. C. (2012). Negotiating adaptation: Norm selection and hybridization in international climate negotiations. *Global Environmental Politics*, 12(4), 30-48. https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00138
- Moravcsik, A. (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 51(4), 513-553. <https://doi.org/10.1162/002081897550447>
- Mostafa, M. M. (2013). Wealth, Post-materialism and Consumers' Pro-environmental Intentions: A Multilevel Analysis across 25 Nations. *Sustainable Development*, 21(6), 385-399. <https://doi.org/10.1002/sd.517>
- Murdoch, J. C., Sandler, T. & Vijverberg, W. P. (2003). The participation decision versus the level of participation in an environmental treaty: a spatial probit analysis. *Journal of Public Economics*, 87(2), 337-362. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(01\)00152-9](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(01)00152-9)
- Najam, A. (2005a). Developing Countries and Global Environmental Governance: From Contestation to Participation to Engagement. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 5(3), 303-321. <https://doi.org/10.1007/s10784-005-3807-6>

- Najam, A. (2005b). Why environmental politics looks different from the South (P. Dauvergne, Ed.). En P. Dauvergne (Ed.), *Handbook of Global Environmental Politics*. Edward Elgar.
- Nasiritousi, N. (2017). Fossil fuel emitters and climate change: unpacking the governance activities of large oil and gas companies. *Environmental Politics*, 26(4), 621-647. <https://doi.org/10.1080/09644016.2017.1320832>
- ND-GAIN. (2020). Country Index. Recuperado el 28 de noviembre de 2020, desde <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/>
- Nelson, M. B. (2016). Africa's Regional Powers and Climate Change Negotiations. *Global Environmental Politics*, 16(2), 110-129. <https://direct.mit.edu/glep/article/16/2/110-129/14856>
- Neumayer, E. (2002a). Do democracies exhibit stronger international environmental commitment? A cross-country analysis. *Journal of peace research*, 39(2), 139-164.
- Neumayer, E. (2002b). Does Trade Openness Promote Multilateral Environmental Cooperation? *World Economy*, 25(6), 815-832. <https://doi.org/10.1111/1467-9701.00464>
- Newport, F. (2017). *Public Opinion and Trump's Decision on the Paris Agreement* (inf. téc.). Gallup. https://news.gallup.com/opinion/polling-matters/211682/public-opinion-trump-decision-paris-Agreement.aspx?g%7B%5C_%7Dsource=CATEGORY%7B%5C_%7DCLIMATE%7B%5C_%7DCHANGE%7B%5C&%7Dg%7B%5C_%7Dmedium=topic%7B%5C&%7Dg%7B%5C_%7Dcampaign=tiles
- Nielsen, T. D. (2014). The role of discourses in governing forests to combat climate change. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 14(3), 265-280. <https://doi.org/10.1007/s10784-013-9223-4>
- Norris, P. (2020). Global Party Survey, 2019. V3. <https://doi.org/10.7910/DVN/WMGNTNS>
- Nulman, E. (2016). *Climate change and social movements: Civil society and the development of national climate change policies*. <https://doi.org/10.1057/9781137468796>
- Oberthür, S. & Groen, L. (2017). The European Union and the Paris Agreement: leader, mediator, or bystander? *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 8(1), 1-8. <https://doi.org/10.1002/wcc.445>
- OECD. (2020). *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-18*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f0773d55-en>
- Ostrom, E. (2010). Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. *Global Environmental Change*, 20(4), 550-557. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2010.07.004>
- Ourbak, T. & Magnan, A. K. (2018). The Paris Agreement and climate change negotiations: Small Islands, big players. *Regional Environmental Change*, 18(8), 2201-2207. <https://doi.org/10.1007/s10113-017-1247-9>
- Pacheco-Vega, R. & Murdie, A. (2020). When do environmental NGOs work? A test of the conditional effectiveness of environmental advocacy. *Environmental Politics*, 00(00), 1-22. <https://doi.org/10.1080/09644016.2020.1785261>

- Panke, D. (2012). Dwarfs in international negotiations: How small states make their voices heard. *Cambridge Review of International Affairs*, 25(3), 313-328. <https://doi.org/10.1080/09557571.2012.710590>
- Papa, M. (2009). Environmental foreign policy: Towards a conceptual framework (P. G. Harris, Ed.). En P. G. Harris (Ed.), *Environmental Change and Foreign Policy: Theory and Practice*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203881439>
- Papa, M. (2016). Environmental foreign policy: Crossovers among levels of governance (P. G. Harris, Ed.). En P. G. Harris (Ed.), *Routledge handbook of global environmental politics*. London, Routledge.
- Parker, C. F. & Karlsson, C. (2018). The UN climate change negotiations and the role of the United States: assessing American leadership from Copenhagen to Paris. *Environmental Politics*, 27(3), 519-540. <https://doi.org/10.1080/09644016.2018.1442388>
- Parker, C. F., Karlsson, C. & Hjerpe, M. (2017). Assessing the European Union's global climate change leadership: from Copenhagen to the Paris Agreement. *Journal of European Integration*, 39(2), 239-252. <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1275608>
- Pellegrini, L. & Gerlagh, R. (2006). Corruption, Democracy, and Environmental Policy. *The Journal of Environment & Development*, 15(3), 332-354. <https://doi.org/10.1177/1070496506290960>
- Pemstein, D., Marquardt, K. L., Tzelgov, E., Wang, Y.-T., Medzihorsky, J., Krusell, J., Miri, F. & Von Römer, J. (2021). *The V-Dem Measurement Model: Latent Variable Analysis for Cross-National and Cross-Temporal Expert-Coded Data* (inf. téc.). The Varieties of Democracy Institute.
- Pettenger, M. E. (2016). *The Social Construction of Climate Change* (M. E. Pettenger, Ed.). Ashgate. <https://doi.org/10.4324/9781315552842>
- Povitkina, M. (2018). The limits of democracy in tackling climate change. *Environmental Politics*, 1-22. <https://doi.org/10.1080/09644016.2018.1444723>
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics : The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3), 427-460.
- Qi, X. (2011). The rise of basic in un climate change negotiations. *South African Journal of International Affairs*, 18(3), 295-318. <https://doi.org/10.1080/10220461.2011.622945>
- Rajamani, L. (2016). Ambition and differentiation in the 2015 Paris Agreement: Interpretative possibilities and underlying politics. *International and Comparative Law Quarterly*, 65(2), 493-514. <https://doi.org/10.1017/S0020589316000130>
- Reid, H., Ampomah, G., Olazábal Prera, M. I., Rabbani, G. & Zvigadza, S. (2012). *Southern voices on climate policy choices* (inf. téc.). International Institute for Environment y Development (IIED).

- Roberts, J. T., Parks, B. C. & Vásquez, A. A. (2004). Who Ratifies Environmental Treaties and Why? Institutionalism, Structuralism and Participation by 192 Nations in 22 Treaties. *Global Environmental Politics*, 4(3), 22-64.
- Roger, C. & Belliethathan, S. (2016). Africa in the global climate change negotiations. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 16(1), 91-108. <https://doi.org/10.1007/s10784-014-9244-7>
- Rosvall, M. & Bergstrom, C. T. (2008). Maps of random walks on complex networks reveal community structure. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 105(4), arXiv 0707.0609, 1118-1123. <https://doi.org/10.1073/pnas.0706851105>
- Rübbelke, D. T. G. (2011). International support of climate change policies in developing countries: Strategic, moral and fairness aspects. *Ecological Economics*, 70(8), 1470-1480. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2011.03.007>
- Ruoff, G. S. (2009). *Grow Rich and Clean Up Later? Joint effects of international integration and democracy on environmental quality in developing countries* (Tesis doctoral). ETH Zürich.
- Sagarzazu, I. & Mouron, F. (2017). Hugo Chavez's polarizing legacy: chavismo, media, and public opinion in argentina's domestic politics. *Revista de Ciencia Política*, 37(1), 147-175. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2017000100007>
- Scartascini, C., Cruz, C. & Keefer, P. (2018). *The Database of Political Institutions 2017 (DPI2017)* (inf. téc.). Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0001027>
- Schlosberg, D. & Collins, L. B. (2014). From environmental to climate justice: Climate change and the discourse of environmental justice. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 5(3), 359-374.
- Schönfeld, M., Eckhard, S., Patz, R. & van Meegdenburg, H. (2018). Discursive Landscapes and Unsupervised Topic Modeling in IR: A Validation of Text-As-Data Approaches through a New Corpus of UN Security Council Speeches on Afghanistan, arXiv 1810.05572, 1-38. <http://arxiv.org/abs/1810.05572>
- Schönfeld, M., Eckhard, S., Patz, R., van Meegdenburg, H., Schoenfeld, M., Eckhard, S., Patz, R., van Meegdenburg, H., Schönfeld, M., Eckhard, S., Patz, R. & van Meegdenburg, H. (2019). The UN Security Council debates 1995-2017. *Harvard Dataverse*, V2, (June), arXiv 1906.10969. <https://doi.org/https://doi.org/10.7910/DVN/KGVSYH>
- Schreurs, M. A. (2008). From the bottom up: Local and subnational climate change politics. *The Journal of Environment & Development*, 17(4), 343-355.
- Schreurs, M. A. & Tiberghien, Y. (2007). Multi-level reinforcement: explaining European Union leadership in climate change mitigation. *Global Environmental Politics*, 7(4), 19-46. <http://www.mitpressjournals.org/doi/abs/10.1162/glep.2007.7.4.19>

- Schroeder, H., Boykoff, M. T. & Spiers, L. (2012). Equity and state representations in climate negotiations. *Nature Climate Change*, 2(12), 834-836. <https://doi.org/10.1038/nclimate1742>
- Schulze, K. (2014). Do parties matter for international environmental cooperation? An analysis of environmental treaty participation by advanced industrialised democracies. *Environmental Politics*, 23(1), 115-139. <https://doi.org/10.1080/09644016.2012.740938>
- Seiermann, J. (2018). Only words? How Power in Trade Agreement Texts Affects International Trade Flows. *UNCTAD Research Paper No. 26*, 87-119. https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ser-rp-2018d8%7B%5C_%7Den.pdf
- Selden, T. M. & Song, D. (1994). Environmental Quality and Development: Is There a Kuznets Curve for Air Pollution Emissions? *Journal of Environmental Economics and Management*, (27), 147-162.
- Seyfang, G. (2003). Environmental mega-conferences - From Stockholm to Johannesburg and beyond. *Global Environmental Change*, 13(3), 223-228. [https://doi.org/10.1016/S0959-3780\(03\)00006-2](https://doi.org/10.1016/S0959-3780(03)00006-2)
- Simmons, B. A. & Shaffer, R. (2019). Globalization and Border Securitization in International Discourse, En *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3480613>
- Skovgaard, J., Ferrari, S. S. & Knaggård, Å. (2019). Mapping and clustering the adoption of carbon pricing policies: what politics price carbon and why? *Climate Policy*, 0(0), 1-13. <https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1641460>
- Solingen, E. (1994). The Political of Nuclear Economy Restint Etel Solingen. *International Security*, 19(2), 126-169.
- Solingen, E. (2001). Mapping Internationalization: Domestic and Regional Impacts. *International Studies Quarterly*, 45(4), 517-555. <https://doi.org/10.1111/0020-8833.00213>
- Solingen, E. (2003). Internationalization, Coalitions, and Regional Conflict and Cooperation (E. D. Mansfield & B. M. Pollins, Eds.). En E. D. Mansfield & B. M. Pollins (Eds.), *Economic Interdependence and International Conflict*. Michigan University Press.
- Solingen, E. & Gourevitch, P. (2017). Domestic Coalitions: International Sources and Effects, En *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.353>
- Spilker, G. (2013). *Globalization, political institutions and the environment in developing countries / Gabriele Spilker*. New York, Routledge.
- Sprinz, D. F. & Vahtoranta, T. (1994). The Interest-Based Explanation of International Environmental Policy (A. Underdal, Ed.). En A. Underdal (Ed.), *The Politics of International Environmental Management*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-011-4946-4_2

- Sprinz, D. F. & Vaahtoranta, T. (2002). National Self-interest : a Major Factor in International Environmental Policy Formulation (T. Munn, Ed.). En T. Munn (Ed.), *Encyclopedia of Global Environmental Change*.
- Sprinz, D. F. & Weiß, M. (2001). Domestic Politics and Global Climate Policy, En *International relations and global climate change*. Cambridge, Mass, MIT Press.
- Stalley, P. (2013). Forum: Principled Strategy: The Role of Equity Norms in China's Climate Change Diplomacy. *Global Environmental Politics*, 13(1), 1-8. https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00150
- Stavins, R. N. (2011). The problem of the commons: Still unsettled after 100 years. *American Economic Review*, 101(1), 81-108. <https://doi.org/10.1257/aer.101.1.81>
- Steffek, J. & Ferretti, M. P. (2009). Accountability or "good decisions"? The competing goals of civil society participation in international governance. *Global Society*, 23(1), 37-57. <https://doi.org/10.1080/13600820802556736>
- Stern, N. (2007). *The economics of climate change*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511817434>
- Stevenson, H. & Dryzek, J. S. (2012). The discursive democratisation of global climate governance. *Environmental Politics*, 21(2), 189-210. <https://doi.org/10.1080/09644016.2012.651898>
- Stokes, L. C., Giang, A. & Selin, N. E. (2016). Splitting the South: China and India's Divergence in International Environmental Negotiations. *Global Environmental Politics*, 16(4), 12-31. https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00378
- Taliaferro, J. W., Lobell, S. E. & Ripsman, N. M. (2009). Introduction: Neoclassical realism, the state, and foreign policy, En *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge University Press.
- Télam. (2015). Villalonga: la COP21 "debería alcanzar un acuerdo para reducir 1,5 grados el aumento de la temperatura . <https://www.telam.com.ar/notas/201512/129714-juan-carlos-villalonga-delegacion-argentina-cumbre-del-clima-de-paris-cop21-cambio-climatico-reduccion-temperatura.html>
- Teorell, J., Sundström, A., Holmberg, S., Rothstein, B., Alvarado Pachon, N. & Dalli, C. M. (2020). The Quality of Government Standard Dataset. <https://doi.org/10.18157/qogstdjan21>
- Testa, M. E. (2019). La política exterior climática del gobierno de Cambiemos (Tesis de Maestría).
- Tobin, P. (2017). Leaders and Laggards: Climate Policy Ambition in Developed States. *Global Environmental Politics*, 17(4), 28-47. https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00433
- Tubi, A., Fischhendler, I. & Feitelson, E. (2012). The effect of vulnerability on climate change mitigation policies. *Global Environmental Change*, 22(2), 472-482. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2012.02.004>

- van den Hove, S., Le Menestrel, M. & de Bettignies, H.-C. (2002). The oil industry and climate change: strategies and ethical dilemmas. *Climate Policy*, 2(1), 3-18. <https://doi.org/10.3763/cpol.2002.0202>
- Vanhala, L. & Hestbaek, C. (2016). Framing Climate Change Loss and Damage in UNFCCC Negotiations. *Global Environmental Politics*, 16(4), 111-129. https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00379
- Vickers, B. (2013). Africa and the rising powers: Bargaining for the 'marginalized many'. *International Affairs*, 89(3), 673-693. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12039>
- Victor, D. G. (2011). *Global Warming Gridlock: Creating More Effective Strategies for Protecting the Planet*. Cambridge University Press.
- Vihma, A. (2010). *Elephant in the Room. The new G77 and China Dynamics in Climate talks* (May), The Finnish Institute of International Affairs.
- Vihma, A., Mulugetta, Y. & Karlsson-vinkhuyzen, S. (2016). Negotiating solidarity ? The G77 through the prism of climate change negotiations change negotiations. *Global Change, Peace & Security*, 1158(April). <https://doi.org/10.1080/14781158.2011.601853>
- Voigt, C. (2014). Equity in the 2015 climate agreement: Lessons from differential treatment in multilateral environmental agreements. *Climate Law*, 4(1-2), 50-69. <https://doi.org/10.1163/18786561-00402005>
- Voigt, C. & Ferreira, F. (2016). 'Dynamic Differentiation': The Principles of CBDR-RC, Progression and Highest Possible Ambition in the Paris Agreement. *Transnational Environmental Law*, 5(2), 285-303. <https://doi.org/10.1017/S2047102516000212>
- von Stein, J. (2008). The International Law and Politics of Climate Change. *Journal of Conflict Resolution*, 52(2), 243-268.
- Watanabe, K. & Zhou, Y. (2020). Theory-Driven Analysis of Large Corpora: Semisupervised Topic Classification of the UN Speeches. *Social Science Computer Review*, 089443932090702. <https://doi.org/10.1177/0894439320907027>
- Wen, J., Hao, Y., Feng, G. F. & Chang, C. P. (2016). Does government ideology influence environmental performance? Evidence based on a new dataset. *Economic Systems*, 40(2), 232-246. <https://doi.org/10.1016/j.ecosys.2016.04.001>
- Wewerinke-Singh, M. & Salili, D. H. (2020). Between negotiations and litigation: Vanuatu's perspective on loss and damage from climate change. *Climate Policy*, 20(6), 681-692. <https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1623166>
- White House. (2001). Letter from President Bush to Senators Hagel, Helms, Craig, and Roberts. Recuperado el 22 de febrero de 2021, desde <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/03/20010314.html>
- White House. (2014). U.S.-China Joint Announcement on Climate Change. Recuperado el 25 de enero de 2021, desde <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change>
- Williams, M. (2005). The Third World and Global Environmental Negotiations: Interests, Institutions and Ideas. *Global Environmental Politics*, 5(3), 48-69.

- Winkler, H., Höhne, N., Cunliffe, G., Kuramochi, T., April, A. & de Villafranca Casas, M. J. (2018). Countries start to explain how their climate contributions are fair: More rigour needed. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 18(1), 99-115. <https://doi.org/10.1007/s10784-017-9381-x>
- Woods, B. A. & Kristófersson, D. M. (2015). Strange Bedfellows: What Really Defines Coalitions in International Climate Change Negotiations? *Athens Journal of Social Sciences*, 2(2), 125-138. <https://doi.org/10.30958/ajss.2-2-4>
- Woods, B. A. & Kristófersson, D. M. (2016). The state of coalitions in international climate change negotiations and implications for global climate policy. *International Journal of Environmental Policy and Decision Making*, 2(1), 41. <https://doi.org/10.1504/IJEPDM.2016.10001370>
- Woods, B. A., Kristófersson, D. M. & Ómarsdóttir, S. B. (2012). Towards a Better Understanding of Climate Change Negotiations. *Veftímaritið Stjórnmal og stjórnsýsla*, 8(2), 491. <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2012.8.2.15>
- World Resources Institute. (2020). Climate Watch. Recuperado el 12 de abril de 2020, desde <https://www.climatewatchdata.org>
- Wu, F. (2013). China's Pragmatic Tactics in International Climate Change Negotiations. *Asian Survey*, 53(4), 778-800. <https://doi.org/10.1525/as.2013.53.4.778>
- WWF. (2018). La COP 24: Pour un Madagascar plus résilient face au changement climatique | WWF. Recuperado el 25 de julio de 2021, desde <https://www.wwf.mg/?uNewsID=340334>
- Yamin Vázquez, P. (2020). Environmental Concern in the Global South: Tackling the Post-materialist Thesis and the Impact of Ideology (C. Lorenzo, Ed.). En C. Lorenzo (Ed.), *Latin America in Times of Global Environmental Change*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-24254-1_6
- Young, O. R. (2014a). Does fairness matter in international environmental governance? (T. Cherry, J. Hovi & D. M. McEvoy, Eds.). En T. Cherry, J. Hovi & D. M. McEvoy (Eds.), *Toward a New Climate Agreement: Conflict, Resolution and Governance*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203080009>
- Young, O. R. (2014b). The Effectiveness of International Environmental Regimes: Existing Knowledge, Cutting-edge Themes, and Research Strategies (M. M. Betsill, K. Hochstetler & D. Stevis, Eds.). En M. M. Betsill, K. Hochstetler & D. Stevis (Eds.), *Advances in International Environmental Politics*. London, Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9781137338976_11
- Zondi, S. (2013). Common positions as African agency in international negotiations: An appraisal (W. Brown & S. Harman, Eds.). En W. Brown & S. Harman (Eds.), *African Agency in International Politics*. Routledge.

Anexo A

Material adicional Capítulo 4

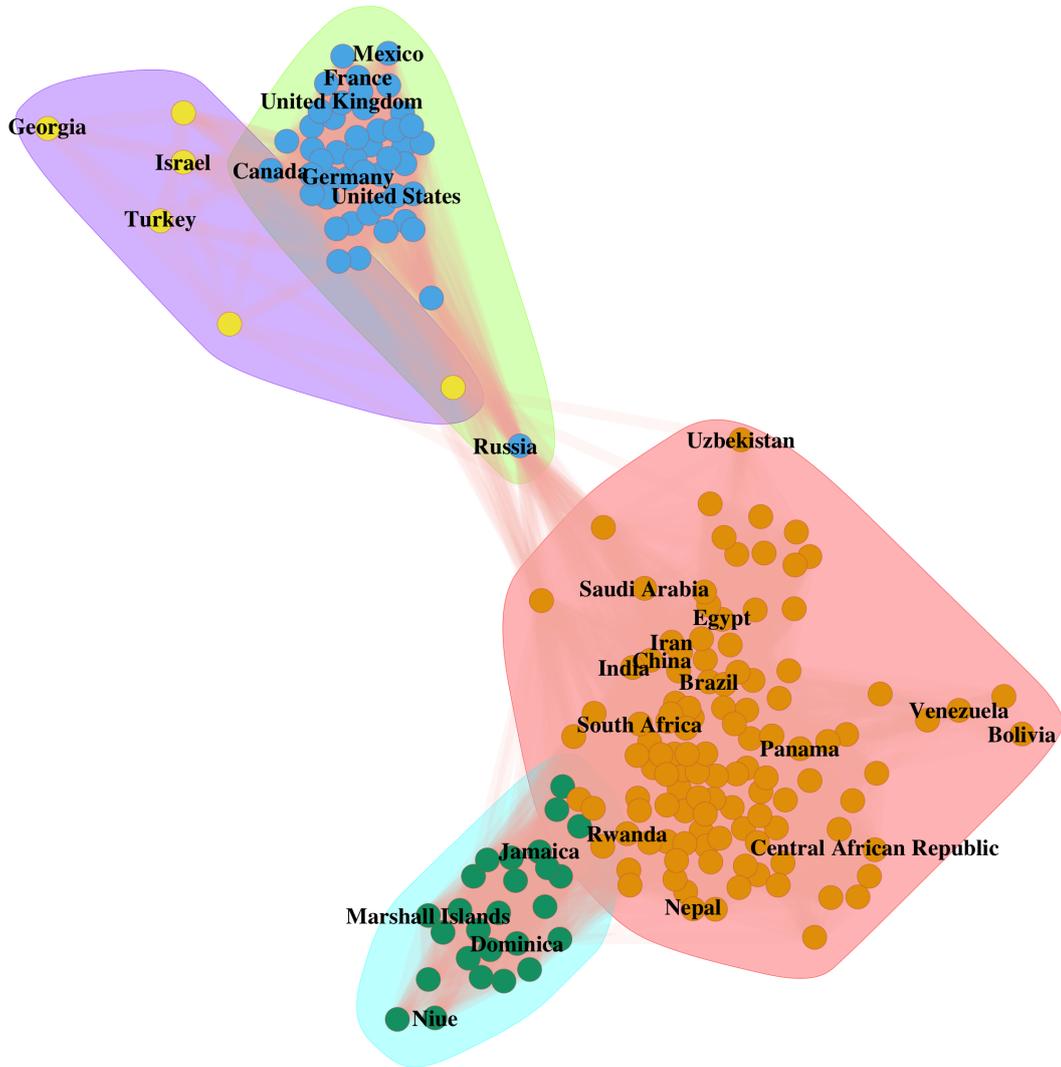


Figura A.1: Redes de similitud semántica, todos los Estados 2010-2015 .
 Posición de los Estados calculada a partir del promedio de la posición individual con el promedio de las posiciones de los grupos a los que pertenece el Estado.

Anexo B

Material adicional Capítulo 5

	Variable Dependiente		
	Diferenciación País		
	(1)	(2)	(3)
Emisiones/PIB (log)	0.079 (0.093)	0.103 (0.095)	0.168 (0.093)
Vulnerabilidad	2.738 (0.764)	2.674 (0.793)	0.824 (0.575)
PIB pc (log)	0.200 (0.052)	0.147 (0.053)	
Renta Petrolera (log)	0.031 (0.010)		0.022 (0.010)
Sociedad Civil	0.574 (0.212)	0.550 (0.211)	0.500 (0.215)
Democracia	0.154 (0.270)	0.091 (0.267)	0.152 (0.265)
Coalición Izquierda	0.014 (0.049)	0.001 (0.050)	0.010 (0.050)
Presión Legalización	0.063 (0.071)	0.025 (0.065)	0.079 (0.067)
Poder Negociación		0.035 (0.022)	0.042 (0.022)
Constant	0.460 (0.745)	0.085 (0.770)	1.978 (0.362)
Observations	636	638	636
Log Likelihood	309.364	312.715	315.073
Akaike Inf. Crit.	652.729	659.430	664.147
Bayesian Inf. Crit.	728.467	735.221	739.885

Note: p 0.1; p 0.05; p 0.01

Tabla B.1: Resultados de Modelos sobre Legalización, profundización sobre Emisiones/PIB.

Tabla B.2: Resultados de Modelos sobre Legalización con Interacción entre Vulnerabilidad y Nivel de Desarrollo.

	Posición sobre Legalización	
	Posición País (3)	Posición País + Grupos (4)
Emisiones/PIB	0.112 (0.096)	0.090 (0.069)
Vulnerabilidad	5.025 (2.545)	5.248 (1.859)
PIB pc (log)	0.321 (0.145)	0.342 (0.107)
Renta Petrolera	0.032 (0.010)	0.016 (0.007)
Sociedad Civil	0.596 (0.212)	0.405 (0.151)
Democracia	0.157 (0.269)	0.039 (0.193)
Coalición Izquierda (Efecto Fijo) 0.007	0.006 (0.049)	 (0.046)
Poder Negociación	0.037 (0.020)	0.025 (0.015)
Presión Internacional	0.060 (0.074)	0.125 (0.130)
Vulnerabilidad*PIB pc (log)	0.294 (0.319)	0.462 (0.233)
Constante	1.466 (1.293)	0.888 (0.972)
Efectos Fijos País	SÍ	SÍ
Efectos Fijos Año	SÍ	SÍ
Observaciones	636	636
Log Likelihood	310.607	79.188
Akaike Inf. Crit.	659.213	196.375
Bayesian Inf. Crit.	743.862	281.024

Nota:

p 0.1; p 0.05; p 0.01

Tabla B.3: Resultados de Modelos sobre Legalización con Interacción entre Sociedad Civil y Democracia.

	Posición sobre Legalización	
	Posición País (1)	Posición País + Grupos (2)
Emisiones/PIB (log)	0.098 (0.094)	0.063 (0.068)
Vulnerabilidad	2.807 (0.757)	1.746 (0.559)
PIB pc (log)	0.190 (0.052)	0.137 (0.038)
Renta Petrolera (log)	0.032 (0.010)	0.015 (0.007)
Sociedad Civil	0.493 (0.303)	0.338 (0.217)
Democracia	0.396 (0.578)	0.188 (0.413)
Coalición Izquierda	0.005 (0.050)	0.008 (0.047)
Poder Negociación	0.036 (0.020)	0.024 (0.015)
Presión Legalización	0.063 (0.072)	0.127 (0.130)
Sociedad Civil * Democracia	0.323 (0.663)	0.218 (0.476)
Constante	0.368 (0.763)	0.771 (0.605)
Efectos Fijos País	SÍ	SÍ
Efectos Fijos Año	SÍ	SÍ
Observaciones	636	636
Log Likelihood	310.138	80.078
Akaike Inf. Crit.	658.276	198.156
Bayesian Inf. Crit.	742.925	282.805

Note:

p 0.1; p 0.05; p 0.01

Tabla B.4: Resultados de Modelos sobre Legalización diferenciados por Región

	Posición sobre Legalización	
	Posición País (1)	Posición País + Grupos (2)
Emisiones/PIB (log)	0.098 (0.092)	0.098 (0.065)
Vulnerabilidad	1.506* (0.889)	1.460** (0.642)
PIB pc (log)	0.179*** (0.052)	0.133*** (0.036)
Renta Petrolera (log)	0.028*** (0.010)	0.012* (0.007)
Sociedad Civil	0.491** (0.209)	0.339** (0.146)
Democracia	0.057 (0.265)	0.103 (0.186)
Izquierda - Asia	0.016 (0.021)	0.018*** (0.007)
Izquierda - Europa Oriental	0.018 (0.027)	0.003 (0.008)
Izquierda - América Latina	0.063*** (0.019)	0.039*** (0.006)
Izquierda - Medio Oriente	0.077*** (0.027)	0.041*** (0.008)
Izquierda - Oceanía	0.075* (0.039)	0.007 (0.012)
Izquierda - África Sub Sahariana	0.010 (0.016)	0.019*** (0.005)
Izquierda - Europa Occidental y América del Norte	0.046** (0.020)	0.023*** (0.006)
Poder Negociación	0.026 (0.020)	0.016 (0.014)
Presión Legalización	0.058 (0.076)	0.125 (0.128)
Constant	0.112 (0.772)	0.801 (0.589)
Observations	636	636
Log Likelihood	307.617	70.444
Akaike Inf. Crit.	651.234	176.888
Bayesian Inf. Crit.	731.427	257.082

Note:

*p 0.1; **p 0.05; ***p 0.01

Tabla B.5: Resultados Modelos para predicción Sin Efectos Fijos

	Posición	
	Legalización	Diferenciación
	(1)	(2)
Emisiones/PIB	0.103 (0.046)	0.059 (0.112)
Vulnerabilidad (efecto fijo)	1.806 (0.359)	1.364 (1.314)
PIB pc (log)	0.152 (0.025)	0.151 (0.060)
Renta Petrolera	0.029 (0.005)	0.006 (0.013)
Sociedad Civil	0.386 (0.122)	0.044 (0.295)
Democracia	0.131 (0.148)	0.211 (0.355)
Coalición Izquierda (efecto fijo)	0.010 (0.038)	0.140 (0.223)
Poder Negociación (efecto fijo)	0.016 (0.009)	0.085 (0.046)
Presión Legalización	0.143 (0.117)	0.811 (0.280)
Constante	0.668 (0.427)	5.858 (0.974)
Observaciones	638	638
Log Likelihood	242.567	797.771
Akaike Inf. Crit.	515.134	1,639.542
Bayesian Inf. Crit.	582.009	1,737.625
<i>Note:</i>	p 0.1; p 0.05; p 0.01	

Anexo C

Material adicional Capítulo 6

	Agua	Salud	Alimentos	Serv. Ecosistémicos	Hábitat Humano	Infraestructura
1	Sudán	Somalia	Niger	Corea del Norte	Congo	Guinea-Bissau
2	Niger	Rep. Dem. Congo	Eritrea	Tonga	Gabón	Islas Marshall
3	Pakistán	Tanzania	Micronesia	Sudán	Rep. Dem. Congo	Maldivas
4	Siria	R. Centroatricana	Somalia	Somalia	Ecuador	Dinamarca
5	Uzbekistán	Etiopía	Chada	Papúa N. Guinea	Angola	Zambia
6	India	Guinea-Bissau	Rep. Dem. Congo	Guinea-Bissau	Somalia	Micronesia
7	Bangladesh	Malawi	Timor Oriental	Madagascar	Camerún	Sechelles
8	Etiopía	Afganistán	Comoros	Guatemala	Liberia	Nauru
9	Filipinas	Burundi	Guinea-Bissau	Oman	R. Centroatricana	Vietnam
10	Sri Lanka	Rwanda	Gambia	Chad	Sierra Leona	Antigua y Barbuda

Tabla C.1: Países más vulnerables por tipo de vulnerabilidad