



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

DIVISIÓN DE CIENCIAS POLÍTICAS Y HUMANIDADES

**Continuidad y cambio de la política de
cooperación internacional sobre cambio climático
de Estados Unidos, 1992-2019**

Tesis

Para obtener el grado de
Licenciada en Relaciones Internacionales

PRESENTA

Darinka Quintal Colli

DIRECTOR

Dr. Juan Carlos Arriaga Rodríguez





UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

DIVISIÓN DE CIENCIAS POLÍTICAS Y HUMANIDADES

**Continuidad y cambio de la política de cooperación internacional sobre
cambio climático de Estados Unidos, 1992-2019**

Presenta:

Darinka Quintal Colli

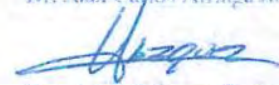
Tesis para obtener el grado de licenciada en Relaciones Internacionales

COMITÉ DE SUPERVISIÓN DE TESIS

Asesor:


Dr. Juan Carlos Arriaga Rodríguez


Asesora:


Dra. Adela Vázquez Trejo


Asesora:


Mtra. Tania Libertad Canjal Cheluja

Suplente:


Dr. Javier Díaz Bay

Suplente:


Mtro. Mario Vargas Larcus



Cheromal, Quintana Roo, México, junio de 2020




Declaratoria de originalidad

Darinka Quintal Colli

En atención a lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, inciso j, del Reglamento de Titulación, y en mi calidad de autora de la tesis titulada "Continuidad y cambio de la política de cooperación internacional sobre cambio climático de Estados Unidos, 1992-2019" que presento para obtener el título de licenciada Relaciones Internacionales, declaro bajo protesta de decir verdad que:

1. Esta tesis es un trabajo inédito y original, de mi autoría intelectual.
2. Que si bien contiene parcialidades del contenido de obras, las mismas son citadas y respaldadas en el reconocimiento del derecho moral de los autores; por lo que no es una traducción ni una versión mejorada de otro documento publicado o aún sin publicar.
3. No ha sido utilizada anteriormente para obtener algún grado académico o título, ni ha sido publicado por cualquier medio.
4. En todas las citas y las paráfrasis que utilizo, identifico las fuentes originales e incluyo las referencias completas en el apartado correspondiente.
5. Identifico la procedencia de las tablas y figuras (gráficas, mapas, diagramas, esquemas ilustraciones, arte digital, fotografías u otros) previamente publicadas, reconociendo el derecho moral de los autores.
6. Todos los contenidos de esta tesis están libres de derechos de autor y asumo la responsabilidad de cualquier litigio o reclamación relacionada con derechos de propiedad intelectual, exonerando de toda responsabilidad a la Universidad de Quintana Roo.
7. Reconozco que la Universidad de Quintana Roo no comparte necesariamente las afirmaciones que en esta tesis se plantean.

Chetumal, Quintana Roo, a 10 de junio de 2020



Darinka Quintal Colli



Dr. Juan Carlos Arriaga Rodríguez

Carta de cesión de derechos

Darinka Quintal Colli

En atención a lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, inciso i, del Reglamento de Titulación, y en mi calidad de autora de la tesis titulada "Continuidad y cambio de la política de cooperación internacional sobre cambio climático de Estados Unidos, 1992-2019", presentada para obtener el título de licenciada en Relaciones Internacionales, es de mi plena voluntad:

1. Autorizar a la Universidad de Quintana Roo para que se encargue de la divulgación total o parcial de esta investigación, en formato impreso o digital, sin limitación en el tiempo, por los medios que ella decida, y con fines académicos exclusivamente.
2. Aceptar que los lectores puedan descargar, almacenar, copiar y distribuir gratuitamente la versión final aprobada de la tesis, siempre y cuando se realice sin fines comerciales, no se generen obras derivadas y se mencione la autoría de la obra.
3. Reutilizar la versión final aprobada de la tesis con propósitos académicos y a publicar la obra, en formato impreso o digital, siempre y cuando no se generen nuevos derechos que impidan a la Universidad de Quintana Roo continuar con la divulgación de la obra.
4. Aceptar que si la tesis es publicada con fines comerciales, esta no debe denotar, contener, insertar o incluir en ninguna parte interna o externa de la publicación el escudo, emblema, logotipo o nombre de la Universidad de Quintana Roo. En caso contrario, debo obtener previamente la autorización por escrito del representante legal de la Universidad.
5. Autorizo en este acto a la Universidad de Quintana Roo para que difunda mi información personal, tales como mi nombre y seudónimo, correo electrónico a través del repositorio del sistema bibliotecario (www.risisbi.uqroo.mx), por lo que la eximo de cualquier responsabilidad y/o futura reclamación presente por la protección de datos personales señalados en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

Chetumal, Quintana Roo, a 10 de junio de 2020



Darinka Quintal Colli

AGRADECIMIENTOS

Después de cinco años en la Universidad, puedo decir que la vida y mi manera de ver los momentos cambió por completo, todo este tiempo tendría poco sentido de no ser por las tantas experiencias vividas, las oportunidades únicas y el amor inmenso hacia la licenciatura que estudié.

Gracias a mi mamá y mi hermana, Rosana Colli y Jocelyn Quintal, por acompañarme, aconsejarme, escucharme, apoyarme y por estar durante todo este tiempo, incluso a la distancia cuando estuve fuera casi un año.

Gracias a mis profesores: la doctora Jazmín, por ser mi aliada para irme a estudiar fuera, por sus consejos, por compartirme su sabiduría y dejarme aprender de ella, sobre todo por ser mi guía e inspiración en muchos momentos de la licenciatura. También al doctor Baltar por ser paciente y un gran profesor, del cual agradezco haber aprendido demasiado y a la doctora Adela, por su compañía y consejos en mis últimos semestres en la UQROO. En especial, al doctor Juan Carlos Arriaga, quien me escuchó y acompañó en el aula de clases para después otorgarme su confianza para realizar este proyecto final.

Gracias a mis amigos y amigas por su compañía, en especial a Karen, Grecia y Luis que me dieron buenos momentos dentro y fuera de las aulas de clases y quienes han estado conmigo desde el bachillerato, qué grato es que todos juntos terminemos esta experiencia universitaria.

A Karen y Mónica, de movilidad académica, por acompañarme antes, durante y después de mis moviidades académicas en Colombia y Puebla, respectivamente. También por permitirme aprender y compartir tiempo en la DGCA, sin duda esas oportunidades marcaron un antes y un después en mi vida académica y privada.

Agradezco infinitamente haber estudiado una misma licenciatura en tres universidades diferentes: la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, que me demostró que cuento con todos los conocimientos y habilidades para ser una internacionalista de excelencia; la BUAP que a través de sus profesores me guió para escribir este proyecto de tesis que hoy me permite titularme y, por supuesto, la Universidad de Quintana Roo que a través de sus profesores, aulas y administrativos me acompañó para ser la persona y profesional que soy hoy.

Infinitas gracias hacia todo lo vivido, para todos y todas.

ÍNDICE DE CONTENIDO

RESUMEN.....	8
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO 1. COMPORTAMIENTO DE LOS ESTADOS EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO DESDE LA PERSPECTIVA NEORREALISTA	12
1.1 El enfoque teórico del neorrealismo político en las Relaciones Internacionales.....	12
1.2 La cooperación internacional y el comportamiento de los Estados desde la perspectiva neorrealista	21
1.3 Modelo de análisis para la cooperación internacional sobre cambio climático desde la perspectiva neorrealista	29
CAPÍTULO 2. GÉNESIS Y DESARROLLO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO.....	37
2.1 Las primeras manifestaciones internacionales para una política ambiental	37
2.2 La construcción del régimen internacional sobre cambio climático (1992-1997).....	46
2.3 La cooperación internacional sobre cambio climático (1997-2019).....	54
CAPÍTULO 3. CONTEXTO Y TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO DE ESTADOS UNIDOS.....	63
3.1 El papel de Estados Unidos en la construcción e inicio del régimen internacional sobre cambio climático (1992-1999).....	63
3.2 La transformación de la política de cooperación internacional sobre cambio climático de Estados Unidos durante el periodo 2000-2011.....	71
3.3 Continuidad y cambio de la política de cooperación internacional sobre cambio climático de Estados Unidos, 2011-2019	78
CONCLUSIONES.....	86
REFERENCIAS	95

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. El modelo neorrealista de la política internacional	18
Figura 2. Escenarios del Dilema del Prisionero.....	24
Figura 3. Modelo explicativo del comportamiento de los Estados en la cooperación internacional sobre cambio climático	36

RESUMEN

El presente trabajo explica la transformación interna y externa que han tenido los gobiernos de Estados Unidos en torno a la política de cooperación internacional sobre cambio climático a partir de 1992, año en el que se crea la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y culmina con parte de las acciones emprendidas durante el año 2019. La investigación utiliza las categorías de análisis de la teoría neorrealista de las Relaciones Internacionales, en especial el argumento de las ganancias relativas, para explicar por qué los Estados actúan como en efecto lo hacen, con ello identifica un problema en forma de hipótesis. Posteriormente, describe el contexto histórico del surgimiento del cambio climático como problemática de la agenda internacional y culmina con una descripción sobre el comportamiento de los diferentes presidentes estadounidenses dentro del régimen internacional y lo contrasta con la acción interna.

Palabras clave: cooperación internacional, ganancias relativas, Estados Unidos, cambio climático, Conferencia de las Partes.

INTRODUCCIÓN

El Cambio climático es uno de los mayores desafíos que enfrenta el sistema internacional en la actualidad. Lo anterior, llevó a los Estados a establecer un régimen internacional que permitiese regular la cooperación y las decisiones políticas que toman los representantes de las grandes potencias en lo referente al cambio climático que repercuten a nivel global y en la estabilidad del sistema internacional. Por ello, se creó en 1992 la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) que a su vez, anualmente desde 1995 reúne a los líderes de los Estados en la Conferencia de la Partes (COP, por sus siglas en inglés). Dicha Conferencia se integra con el fin de crear planes de acción climática que establezcan objetivos para lograr la mitigación y adaptación a los gases de efecto invernadero (GEI) que se encuentran concentrados en la atmósfera de la Tierra, puesto que con la instrumentación de estos planes en la escala nacional, pretenden impedir que la actividad antropogénica continúe teniendo un impacto negativo en el sistema climático mundial.

Cabe considerar que el debate sobre la existencia del cambio climático, así como su influencia en la vida de los individuos y la sociedad, se remonta al siglo XV cuando en el título *Natural history of the Earth*, Jonh Woodward refirió indirectamente a que los cambios que sufría el clima mundial a lo largo de los años eran causados por la limpieza y preparación de la tierra para sembrar cultivos, lo que más tarde se conocería como la práctica de la agricultura. Posteriormente, en el siglo XVI, algunas declaraciones del Barón de Montesquieu contribuyeron a la construcción de ideas sobre un posible aceleramiento de los cambios en el clima. Asimismo, existen obras de otros autores que hacen señalamientos sobre este fenómeno desde siglos atrás, entre los cuales cabe destacar a David Hume con su título *Populousness of Ancient Nations* y a Tomas Jefferson con su obra *Notes of the States of Virginia* (Fleming, 1998, pp. 11 - 32).

Sin embargo, fue hasta la década de 1990 cuando el cambio climático tomó un lugar dentro de la agenda internacional y se creó el régimen internacional que regula su cooperación. Aunque, es importante considerar que los tratados internacionales sólo son efectivos si los Estados firmantes los ratifican a través de sus respectivos Senados y los ejecutan de acuerdo a las normas establecidas en ellos (Jacobson y Weiss, 1995, p. 407).

Considerando lo anterior, destaco que la presencia de Estados Unidos dentro de la cooperación es prácticamente nula desde su creación, a pesar de considerarse la superpotencia del sistema. Sin embargo, influye de manera constante en los acuerdos derivados de la

negociación. Desde el inicio del régimen, diversos Jefes de Estado han dirigido el país, pero ello no ha generado cambios significativos en la negociación, ratificación e instrumentación de los acuerdos globales en el territorio estadounidense desde 1992 hasta el 2019.

Bajo estas premisas se formuló la pregunta de investigación **¿cuáles son las ganancias esperadas por los gobiernos de Estados Unidos que influyen en la continuidad y cambio de su política de cooperación internacional sobre cambio climático en el periodo 1992-2019?**, para la cual se determinó la siguiente hipótesis:

Desde la creación de los mecanismos y foros que dieron lugar a la cooperación internacional sobre cambio climático, Estados Unidos ha participado únicamente con el objetivo de garantizar la estabilidad de *sus intereses nacionales*. Por otro lado, destaca que los presidentes abanderados por el Partido Demócrata han *manifestado* mayor *interés* por crear un discurso político pro ambientalista, pero en la práctica no existen resultados tangibles sobre la aplicación de los parámetros establecidos a nivel internacional, principalmente, por el poco o nulo apoyo del Senado. En este sentido, se han adherido de manera simbólica a diversos acuerdos internacionales, pero sin ratificación de los mismos. Por lo tanto, esto confirma que la política estadounidense de cooperación internacional sobre cambio climático, en términos neorrealistas, está determinada por el principio de *ganancias relativas*.

De esta manera, la presente investigación desarrolla como objetivo general **analizar las transformaciones dadas en la continuidad de la política de cooperación internacional sobre cambio climático de los gobiernos de Estados Unidos durante el periodo 1992-2019, así como su relación con el principio de ganancias relativas, considerando el enfoque neorrealista**. Además, se establecieron los siguientes objetivos específicos para enriquecer la información:

- 1) Exponer cómo el neorrealismo político explica el comportamiento de los Estados en relación con la cooperación internacional sobre cambio climático.
- 2) Contextualizar el origen de la creación de la cooperación internacional sobre cambio climático y cómo el régimen cambia con el tiempo.
- 3) Describir analíticamente la transformación y aplicación de la política de cooperación internacional sobre cambio climático de los gobiernos de Estados Unidos desde bajo la premisa de ganancias relativas.

Para la consecución de nuestros objetivos, el presente trabajo se encuentra dividido en tres capítulos o apartados generales, mismos que a su vez, se encuentran divididos en tres

subcapítulos, además de las conclusiones finales y las referencias. En particular, el primer capítulo narra de manera general el surgimiento del neorrealismo político como teoría de las Relaciones Internacionales, utilizando algunas concepciones teóricas que explican el mundo y el comportamiento de los Jefes de Estado, el argumento de las ganancias relativas propuesto por Joseph Grieco y algunas aristas del Dilema de Prisionero propuesto por Keohane y Axelrod para describir por qué un Estado se comporta como en efecto lo hace dentro de un esquema de cooperación multilateral, considerando siempre un sistema internacional anárquico y jerárquico. Con base en lo anterior, se elaboró un modelo explicativo que permite describir y entender con facilidad el comportamiento de las potencias dominantes en relación con la consecución de los acuerdos y las negociaciones dentro de la cooperación internacional sobre cambio climático, en especial, Estados Unidos.

La segunda parte del trabajo expone un panorama general del surgimiento, continuidad y cambio de la cooperación internacional sobre cambio climático desde un punto de vista histórico y contextual. Asimismo, enfatiza en los puntos clave que delimitan las etapas del esquema de cooperación descrito en el primer capítulo.

El tercer capítulo expone de manera específica el estudio de caso, describiendo cronológicamente el comportamiento de los gobiernos de Estados Unidos en relación con la cooperación internacional sobre cambio climático desde la creación de la Convención hasta el año 2019. Asimismo, describe como la influencia del contexto internacional, la idiosincrasia del Jefe de Estado y la postura del Senado influyen en la búsqueda de ganancias relativas en los diversos periodos presidenciales.

Cabe señalar que la metodología para la realización de la presente es de tipo cualitativa y esencialmente documental, puesto que está elaborada con información recabada de diversas revistas especializadas en política climática o política energética y cuenta con escasas fuentes de información primaria, en su mayoría, dichas fuentes fueron consultadas en una lengua diferente al español. En el capítulo 1 se consultaron libros y artículos de autores especialistas o creadores de la teoría neorrealista, entre los cuales destaca Robert Keohane. El capítulo 2 recopila información de revistas especializadas y organismos internacionales que operan dentro de la política ambiental, energética o sobre cambio climático para así, describir el contexto histórico que da lugar al régimen dentro de la política internacional. Por último, el capítulo 3 sintetiza la formulación de la política de cooperación internacional sobre cambio climático de Estados

Unidos con base en textos recabados de diferentes artículos académicos, revistas especializadas, notas periodísticas referentes a los años analizados, entre otros.

CAPÍTULO 1. COMPORTAMIENTO DE LOS ESTADOS EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO DESDE LA PERSPECTIVA NEORREALISTA

El objetivo principal del presente capítulo es exponer cómo el neorrealismo político explica el comportamiento de los Estados en relación con la cooperación internacional sobre cambio climático. Por tanto, desarrolla un esquema explicativo sobre el comportamiento de los Estados dentro de ésta. Considerando la perspectiva neorrealista, la anarquía sistémica fomenta competitividad y conflicto entre Estados, hecho que inhibe la cooperación entre los mismos, por tanto los regímenes internacionales pueden jugar un papel esencial como escenarios de negociación, siempre y cuando los Estados compartan intereses comunes para llegar a un mismo fin. En este sentido, para explicar el caso de la cooperación internacional sobre cambio climático, el presente capítulo está dividido en tres apartados. El primero contextualiza el surgimiento del realismo político como teoría internacional de las relaciones internacionales, el segundo describe cómo los neorrealistas perciben la cooperación internacional y el por qué un Estado se comporta como eventualmente lo hace. Por último, el tercer apartado desarrolla un modelo explicativo del comportamiento de los Estados dentro de la cooperación internacional sobre cambio climático, específicamente.

1.1 El enfoque teórico del neorrealismo político en las Relaciones Internacionales

Los inicios del realismo como teoría del poder político remiten de manera histórica hasta Leónidas Tucídides, dicho personaje escribió la *Historia de las Guerras del Peloponeso* en la que relató la lucha entre la coalición de Atenas y sus adversarios, el grupo de Esparta. En dicha obra el autor manifestó que el comportamiento de los Estados involucrados en la guerra podía ser explicado con base en la búsqueda de poder como principal interés, por tanto, esto determinó

las acciones emprendidas por cada parte durante el conflicto (Keohane, 1986, p. 163). Asimismo, entre los autores que contribuyeron a la construcción de este modelo se encuentra Nicolás Maquiavelo, quien en su obra *El Príncipe* (1532) argumentó que el ejercicio del poder se manifiesta a través del príncipe que es, a su vez, jefe de Estado, puesto que ésta es una forma de dominación sobre los hombres ajenos a la monarquía, es decir, el pueblo (Gutiérrez, 1997, p.196).

Sin embargo, la propuesta de la teoría realista como un análisis de la política internacional y las relaciones de poder entre los Estados la realiza en el siglo XX Hans Morgenthau, quien en su obra *Política entre las Naciones*, publicada por vez primera en el año 1948, mostró como la historia del pensamiento político derivó en la creación de un modelo que interpretó y analizó el comportamiento e intereses de los Estados dentro del sistema internacional con base en la búsqueda e incremento de *poder* (Morgenthau, 1986, p.11). En este sentido, la obra de Morgenthau es referida como uno de los textos clásicos en la construcción teórico-metodológica del realismo político como enfoque de análisis en las Relaciones Internacionales (Gutiérrez, 1997, p. 201).

En este contexto, el realismo político de Morgenthau relaciona ciertos aspectos generales que caracterizan al sistema con el comportamiento de los actores que lo conforman, de manera que la teoría provee una explicación *sistémica* del comportamiento de la política internacional. Asimismo, los realistas asumen que los Estados siempre guiarán sus acciones en aras de proteger su nivel de poder e influencia y, si es posible, engrandecerlo (Keohane, 1986, pp. 164-165). No obstante, la obra de Morgenthau hace una diferenciación entre los objetivos que traen consigo los intereses estatales y lo que realmente es posible conseguir, esto bajo el argumento de que los prejuicios o preferencias de un Estado pueden provocar que sus acciones de política exterior pierdan su curso racional con tal de materializar sus objetivos (Morgenthau, 1986, pp.15-18).

Asimismo, el realismo político se sustenta en tres supuestos básicos que le dan forma e identidad, el primero establece que los principales actores dentro de la política mundial son *entidades territorialmente organizadas*, es decir, el Estado-Nación o Estado moderno establecido durante la Conferencia de Westfalia en 1648. En segundo lugar, sostiene que el comportamiento de dichas entidades sólo puede ser explicado de manera racional y, el tercer supuesto postula que cada Estado actúa y calcula el alcance de sus intereses en términos de poder. En este sentido, el realismo político internacional mira a los Estados como actores egoístas,

puesto que sólo actúan en favor de su propio beneficio sin considerar cómo esto afecte a los demás (Keohane, 1986, p. 163).

En cuanto al segundo supuesto mencionado que caracteriza al realismo político como un enfoque teórico *racional*, cabe puntualizar que el comportamiento y las acciones de política exterior de un Estado hacen referencia a un orden político dentro del cual los hechos deben responder a una explicación lógica con base en la razón y, al mismo tiempo, visualizar a la *política* como una concepción teórica para explicar diversos fenómenos (Morgenthau, 1986, pp.12-15). Con respecto a la tercera característica, el poder es un elemento clave y básico para explicar la diferencia entre los hechos políticos y los de otra índole, así como la formulación y el desarrollo de la política exterior y, por tanto, de la política internacional. En este sentido, la concepción realista considera que la *prudencia de las acciones* son la virtud política más alta de la política exterior, puesto que manifiesta experiencia y negociación. Sin embargo, las iniciativas que emprende un Estado en sus relaciones con el exterior dependen del contexto político y cultural que desarrolle el sistema político internacional del momento y por tanto, con el alcance del cumplimiento de sus objetivos particulares (Morgenthau, 1986, pp.19-21).

Por tanto, la esencia del realismo político está inmersa en la política de poder, en la cual no existe una conformidad entre los intereses de los Estados, sino por el contrario, cada uno está en búsqueda de su propio beneficio, lo que ocasiona que cada uno actúe de manera individual. Asimismo, el pesimismo que asume el realismo político sobre la inestabilidad del sistema internacional convierte a la política en un instrumento de lucha por demostrar qué Estado es el más fuerte e influyente (Arenal, 1990, p. 110).

En este sentido, la postura del Estado desde la perspectiva realista consiste en una constante preparación del uso de la fuerza en caso de la guerra, pero sin esperar que esta ocurra. Lo anterior debido a que la anarquía del sistema está relacionada con la violencia y la imposibilidad de convivir de manera pacífica unos con otros. Sin embargo, cabe considerar que el sistema es cambiante y, por tanto, una específica situación política en el contexto internacional genera un comportamiento particular en la política exterior de un Estado (Morgenthau, 1986, p. 30). Consecuentemente, la búsqueda del cumplimiento del interés de un Estado es la esencia del desarrollo de su política exterior, el alcance de sus acciones y las relaciones con otros actores del sistema político internacional (Gutiérrez, 1997, p. 2016).

Son precisamente los cambios en el contexto histórico dentro del sistema los que dan lugar al motivo por el cual se plantea la creación de un nuevo marco de análisis en relación con

la realidad contemporánea. Por ello, en el año 1972, Robert Keohane y Joseph S. Nye Jr., hacen un llamado para la creación de un *nuevo paradigma* que englobe las herramientas para explicar el comportamiento de los Estados y, otros actores, en los últimos años de la Guerra Fría y los posteriores, esto considerando que el clásico paradigma impuesto por el realismo político de Morgenthau sobre el *Estado-central* asume que los Estados sólo son actores significantes en la política mundial y que actúan como unidades. Sin embargo, la realidad de la política internacional a lo largo del tiempo nunca ha respondido en su totalidad a este modelo (p. 371). Por tanto, las necesidades del sistema son cambiantes y aunque los principales actores que interactúan en él son los Estados, no son los únicos.

En este contexto nace el neorrealismo político, mismo que es considerado una teoría estructural. Propone un análisis de la realidad internacional con base en una estructura que explique de *una mejor manera* la jerarquización de los actores, así como las diferencias entre los problemas causados por la interacción entre los Estados, el rol de las instituciones y todos los cambios que deriven de las transformaciones que los hechos y acontecimientos generan dentro del sistema (Keohane, 1986, p. 18). Adicionalmente, este *nuevo paradigma* adopta nuevas categorías de análisis, conceptos y definiciones para responder a las necesidades de la realidad de un sistema internacional en constante cambio, entre éstos destacan las *relaciones transnacionales*, la *cooperación internacional* y las *ganancias relativas*. Sin embargo, estas nuevas concepciones no pueden sustituir lo establecido como supuestos básicos de la teoría realista, pero sí contribuyen a enriquecer, complementar y extender el alcance de su estudio (Keohane, 1986, p. 159).

El neorrealismo político es una adaptación del realismo, éste a su vez conserva la esencia que establece la propuesta de Morgenthau sobre el Estado como actor principal, pero no lo considera el único, por tanto, el modelo de comportamiento de los Estados determinado por su capacidad e influencia dentro del sistema es aceptado, pero descarta completamente la idea sobre el poder y la anarquía total como elementos que mueven todos los ámbitos de la política internacional. Asimismo, los neorrealistas no congenian con el argumento de un mundo pesimista, sino que consideran la posibilidad de la cooperación como instrumento que puede llevar al progreso y la convivencia entre los actores del sistema (Keohane, 1986, p. 189).

Por otro lado, Kenneth Waltz aporta a la construcción del neorrealismo político a través de su obra *Theory of international politics* (1979), en la cual desarrolla un modelo de análisis teórico estableciendo que la interacción política de los Estados se desarrolla dentro del *sistema*

político internacional, este a su vez, se construye con base en el comportamiento de la política exterior -ejercida por diplomáticos y fuerzas militares de cada Estado-, así como con las relaciones entre los actores que conforman el sistema, mismos que desarrollan interacciones de conflicto o de cooperación. Consecuentemente, dicho sistema es la principal estructura teórica del neorrealismo y sus principales características son la jerarquía de los actores, la descentralización y un constante, pero cambiante estado de *anarquía* (pp. 88-89).

Siguiendo este argumento, Waltz refiere a las relaciones que pueden existir dentro del sistema y establece que “Algunos son los encargados de mandar; otros deben obedecer. [...] Las partes del sistema político internacional se mantienen en relaciones de coordinación.” (Waltz, 1979, p. 88). Bajo este argumento considero que la interacción entre los Estados genera un ambiente de tensión, pero el sistema tiene las facultades de auto defenderse y terminar, en un momento dado, con una situación de conflicto y, por tanto, mantener cierta estabilidad en relación con las interacciones entre actores. Con base en lo anterior podemos percibir que la diferencia entre la política interna que ejercen los Estados y la política internacional radica en el modo de organización y uso de la fuerza (Waltz, 1979, pp. 102-104).

A diferencia de la propuesta realista de Morgenthau, el neorrealismo político desarrolla un modelo que considera la posibilidad de un sistema estable, a pesar de ser anárquico. En consecuencia, no niega que la anarquía impone severas restricciones al comportamiento de los Estados, pero eso no significa que sea un impedimento para el desarrollo de la política internacional y las relaciones entre los Estados, puesto que a través de la interacción entre los diversos actores que lo conforman es posible la integración (Baldwin, 1993, p. 5). Sin embargo, considerando la premisa de un sistema jerárquico, cabe destacar que cada Estado tiene un lugar predeterminado dentro del mismo, por tanto este factor crea relaciones de *interdependencia* entre los Estados, lo que genera que la existencia de unos dependa del apoyo de otros (Waltz, 1979, pp. 104-105).

Para los neorrealistas, lo que posiciona a los Estados dentro de la jerarquía del sistema político internacional son los *factores reales de poder*. Éstos engloban principalmente a los atributos relacionados con capacidad militar, económica y política, pero también considera factores secundarios como la industrialización, los avances tecnológicos, el capital humano, la posición geoestratégica de su territorio, entre otros. Asimismo, la jerarquía sistémica establece en primer lugar, la existencia de una *superpotencia* que funge como Estado dominante. En segunda instancia, dos o más Estados que se desarrollan como *potencias* y tienen influencia

dentro del sistema. El tercer lugar está destinado a las *potencias regionales*, puesto que tienen poder e influencia, pero sólo en espacios determinados. El cuarto y último lugar lo tienen los países de la *periferia*. Por lo tanto, con el fin de obtener un lugar privilegiado dentro de la jerarquía, los Estados manifiestan, a través de la conducta de su política exterior, su interés por cooperar con acciones que incrementen la calidad y cantidad de dichos factores y, consecuentemente, su influencia y poder (Lamy, 2005, pp. 185-186).

Sin embargo, es importante hacer mención que para la política exterior el *interés nacional* es una constante que guía la toma de decisiones y las acciones que emprende un Estado en sus relaciones exteriores. Asimismo, éste persigue tres fines fundamentales, en primer lugar está la *supervivencia física* o territorial que garantice la existencia de un Estado. En segunda instancia se encuentra la capacidad para garantizar la *seguridad del Estado* y el hecho de no ser invadido por fuerzas externas. El tercer objetivo es el *bienestar económico* y la calidad de vida que gocen sus ciudadanos, puesto que ello se materializa como un factor real de poder. Sin embargo, cuando un Estado goza de cierta estabilidad que le permite garantizar la consecución de los tres objetivos básicos, entonces comienza a considerar la *expansión* de su territorio como un cuarto punto en la consecución de su interés nacional (Benítez y Romero, 2015, pp. 140-141). Es importante señalar que la estrategia para alcanzar el interés nacional cambia con la idiosincrasia de cada Jefe de Estado, hecho que explica diversos comportamientos dentro de la política exterior en un mismo Estado a lo largo del tiempo.

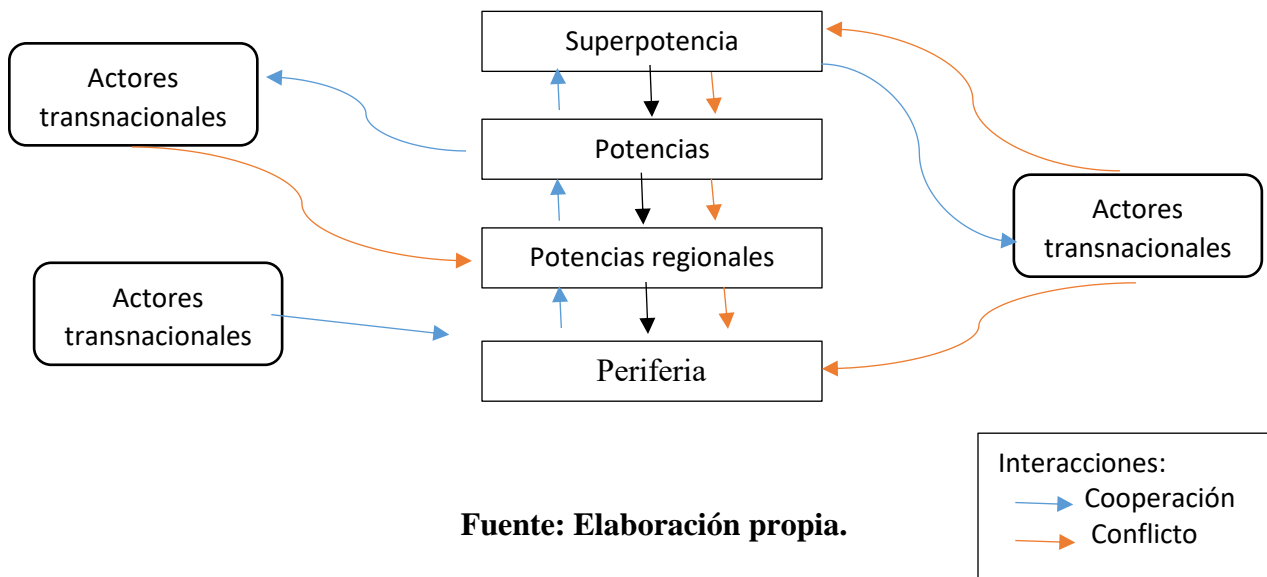
Asimismo, existe una *agenda internacional* que contiene diversas áreas de trabajo, la importancia de cada una de estas depende del interés que manifiesten los Estados que participen dentro de ella. Sin embargo, para su consecución es importante considerar que en diversas ocasiones, las decisiones tomadas con respecto a un área específica de la agenda afecta de manera directa o indirecta a los resultados de otra, lo que genera relaciones de interdependencia entre los temas de la política internacional. Básicamente, las áreas de cooperación dentro del sistema están jerarquizadas por una estructura de poder que prioriza el trabajo que beneficia el incremento de los factores de poder de unos, principalmente el de las potencias dominantes (Keohane, 1986, p. 189).

Un elemento clave para la estructura sistémica propuesta por el neorrealismo político son las *relaciones transnacionales*, en ellas se establece que un Estado también se relaciona con empresas locales y multinacionales, corporaciones internacionales de la iniciativa privada, comunidades científicas, partidos políticos de diversas ideologías, grupos revolucionarios,

organizaciones no gubernamentales, entre otros, lo que genera nuevas formas de *negociación* y coaliciones. En este sentido, la importancia de estas relaciones radica en la cantidad de alianzas que tenga un Estado con estos actores más que en su relevancia política. Por tanto, son importantes porque contribuyen en la determinación de incentivos sobre las acciones que emprende un Estado, pero no sustituyen las relaciones políticas interestatales. Este conjunto de actores no estatales constituyen un grupo que Keohane y Nye denominan *actores u organizaciones transnacionales*. (Keohane y Nye, 1972, pp. 372-375).

En la figura 1 podemos observar de manera gráfica el esquema del modelo neorrealista. Destaca a simple vista la jerarquía entre Estados, en la cual, la superpotencia se encuentra en primera posición, las potencias en segunda, en tercer lugar las potencias regionales y por último, la periferia. En cuanto a los actores transnacionales, estos interactúan con los Estados de todos los niveles jerárquicos, por lo que no tienen una posición o postura fija. Asimismo, las interacciones que presentan los actores del sistema pueden ser de dos tipos: de cooperación o de conflicto.

Figura 1. El modelo neorrealista de la política internacional



Considerando que el contexto político del sistema es cambiante, algunas organizaciones transnacionales que trabajan temas políticos disminuyen su importancia para la *política mundial*

y, por tanto, el interés de las grandes potencias. Por ejemplo, a mediados del siglo XX es evidente el caso de los partidos de ideología comunista que contribuyeron al crecimiento de los países de corte socialista, puesto que la colaboración de los Estados con dichos actores jugó un papel esencial durante el contexto de la Guerra Fría. No obstante, para los años posteriores a la desaparición de la Unión Soviética perdieron atención internacional aunque eso no significó su desaparición total. Por otro lado, se encuentran las organizaciones cuyos objetivos son sociales o económicos, entre las cuales destacan las multinacionales de negocios que, si bien pueden generar variantes políticas, su importancia radica y crece en el contexto de la *globalización* de la economía desde la década de 1950 en adelante. En este sentido, cabe señalar que el éxito o fracaso de las alianzas de un Estado con organizaciones transnacionales, así como su impacto en la política interna y exterior del mismo depende, en gran medida, de la estabilidad general del sistema (Keohane y Nye, 1972, pp. 376-377).

En general, para los autores de la teoría neorrealista, el sistema internacional es como un *tablero de ajedrez* que contiene múltiples áreas de trabajo, por tanto, existen dos formas diferentes de interactuar y trabajar con los actores del sistema, refieren a ellas como *alta política* y *baja política*. La primera básicamente hace referencia a las interacciones entre Estados a través de sus diplomáticos y militares en el contexto de la política internacional y, al mismo tiempo, atendiendo los principales temas de la agenda. La segunda refiere a la relación o negociación que mantiene un Estado con los actores transnacionales o la iniciativa privada, en este segundo caso se busca, de manera más informal, una relación en torno al desarrollo de temas específicos para los intereses de un Estado, tal es el caso del comercio, la innovación, la investigación o la tecnología militar (Keohane y Nye, 1972, p. 378).

El neorrealismo mantiene dentro de su consideración teórica la propuesta realista de que los actores principales son los Estados y, por tanto, argumenta que actúan de manera egoísta al momento de relacionarse con otros actores del sistema político internacional. Por otro lado, esta teoría no se enfoca únicamente en los asuntos políticos estatales, sino también presta atención en los asuntos que pueden contribuir en el desarrollo de los factores de poder de un Estado, como lo son las relaciones económicas, los cambios en las funciones gubernamentales, los *regímenes internacionales* y diversas variables que motiven a la interacción entre actores. En este sentido, los neorrealistas enfatizan en la existencia del conflicto interestatal, pero también en la posibilidad de cooperar para solucionar problemas a través de un mecanismo diferente a la guerra. El neorrealismo, a diferencia del realismo clásico, es un modelo de análisis abierto a la

cooperación como una forma de hacer política para mantener la estabilidad dentro del sistema, pero recalando siempre la tensión existente debido a la anarquía (Baldwin, 1993, pp. 9-13).

En este contexto cabe hacer mención que los regímenes internacionales son entidades que pueden estar institucionalizados o no, tienen un alcance regional o mundial que se desarrolla dentro del sistema político internacional. A través de éstos, los Estados, en conjunto con otros actores, trabajan en un área específica de la agenda internacional, constituyendo así principios, normas, reglas y procedimientos políticos que contribuyen en la toma de decisiones y elaboración de estrategias sobre las acciones internas, así como en la política exterior de los Estados. En este sentido, para los neorrealistas una parte considerable de la cooperación entre actores dentro del sistema político ocurre de manera multilateral a través de dichos regímenes y, afirman que el poder es un factor decisivo para determinar el rumbo y consolidación de los acuerdos, así como la toma de decisiones (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1999, pp. 499-505).

Los regímenes también pueden ser definidos como instituciones o foros internacionales, éstos constituyen un punto de interacción de un área en específico para los actores del sistema internacional, lo que significa que cada uno está especializado en un tema de la agenda internacional. Para los neorrealistas, los Estados institucionalizan sus relaciones multilaterales a través de los regímenes, pero mantienen su autonomía y soberanía mientras desarrollan estrategias de negociación con base en sus propios intereses y decisiones. Asimismo, se caracterizan por que la interacción entre las partes se realiza sin restricciones y no dependen de la decisión de un solo actor para poder operar, sino que necesitan un consenso que les permita crear acuerdos de cooperación. Asimismo, para que un régimen se constituya debe existir un área de la agenda internacional en la cual los Estados necesiten una toma de decisiones conjunta para poder generar una política internacional y, en consecuencia, materializarla de manera local. En este sentido, cuando cada Estado puede asumir la responsabilidad de decidir qué política ejecutar sin necesidad de requerir de terceros, puede abstenerse a participar dentro de las negociaciones (Stein, 1982, pp. 299-301).

Sin embargo, dentro de este contexto destaca el factor anárquico que caracteriza al sistema, puesto que a pesar de la posibilidad de cooperar entre Estados, la desconfianza y la búsqueda de supremacía de algunos genera un ambiente de negociación enfocado en el beneficio propio y, por tanto, en la búsqueda de supervivencia e independencia. Por otro lado, es importante destacar que dentro de los regímenes se encuentran las *comunidades epistémicas*, éstas se caracterizan por ser redes transnacionales de expertos en temas específicos, mismos que

a través de investigaciones crean hipótesis sobre los procesos físicos y sociales que aquejan al sistema. Consecuentemente, sugieren o aportan en la elaboración de políticas públicas (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1999, pp. 502-507).

En suma, el sistema político internacional está conformado por Estados, como principales actores y, por actores secundarios o actores transnacionales, todos éstos interactúan entre sí a través de la alta y baja política. Asimismo, dichas relaciones están regidas por los asuntos principales impuestos dentro de la agenda internacional que se crea con base en los intereses de las grandes potencias. Adicionalmente, se encuentran los regímenes internacionales, éstos constituyen un instrumento para la cooperación, negociación y toma de decisiones políticas, económicas y sociales a nivel internacional. A través de ambas formas de hacer política, aunado al interés particular de los Estados por desarrollar o incrementar sus factores reales de poder dentro del sistema, la totalidad de los actores interactúan y cooperan manteniendo, hasta cierto punto, una estabilidad dentro del contexto internacional.

1.2 La cooperación internacional y el comportamiento de los Estados desde la perspectiva neorrealista

Para el neorrealismo, el sistema político internacional presenta una fase de anarquía, pero eso no impide la posibilidad de desarrollar la integración de los actores políticos a través de la cooperación, puesto que la interrelación entre Estados conlleva a la búsqueda de una cierta estabilidad dentro del sistema (Baldwin, 1993, p. 5). Considerando que los Estados ejecutan su propia política exterior e interactúan de manera individual con otros actores del sistema, la jerarquía sistémica establece que no todos cuentan con las mismas capacidades. En este sentido, se establece una *división del trabajo entre las naciones* que genera interdependencia, esto hace referencia a que los Estados se enriquecen mutuamente dividiéndose las labores políticas y económicas. Dentro de dicha división surge la incógnita sobre qué Estado obtendrá los mejores beneficios producto de los resultados y, para evitar la guerra, se generan mecanismos que facilitan el diálogo a través de la cooperación (Waltz, 1979, pp. 105-106).

La cooperación internacional entre Estados comenzó a extenderse, más que en cualquier otro momento de la historia, después de la Segunda Guerra Mundial, puesto que la interdependencia en términos económicos y políticos generó diversas áreas de oportunidad que

debían trabajarse de manera conjunta, por tanto, surgió la necesidad de crear regímenes internacionales que coadyuvaron como punto de reunión para las negociaciones que dieron lugar a la cooperación. Sin embargo, se presentó como contrapeso que la constante interacción entre los Estados convirtió a la cooperación en un escenario de desacuerdos y conflictos políticos (Keohane, 1984, pp. 5-6).

Los neorrealistas han aceptado que la cooperación representa un punto de partida considerable para el análisis del comportamiento de la política internacional. En general, los teóricos del neorrealismo han argumentado que la cooperación es posible bajo la anarquía, pero es difícil de lograr y mantener, consecuentemente, es mucho más dependiente del poder del Estado. Siguiendo el argumento neorrealista, la anarquía del sistema genera desconfianza, esta a su vez, trae como consecuencia que un Estado adopte una posición de defensa ante una posible traición por parte de otro, puesto que ocasionaría, en el más remoto de los casos, su *dominación* o inclusive, su *destrucción*. Por tanto, los neorrealistas consideran que al momento de negociar los Estados mantienen una *posición de defensa* para evitar que los resultados de la cooperación sean desproporcionados o, en otras palabras, que afecten sus intereses particulares causando que no puedan mantener su independencia en el sistema de manera que las acciones que emprendan otros actores no les perturben (Grieco, 1993, pp. 302-305).

Consecuentemente, para que la cooperación entre Estados ocurra se requiere de manera primordial de la *negociación*, a través de ella las acciones y propuestas de uno o varios actores pueden ser aceptadas por otros, pero esto no significa que deba existir armonía en la toma de decisiones. Para contextualizar, la armonía y la cooperación son dos conceptos que se definen de manera diferente, puesto que el primero refiere a una situación en la cual todos los actores involucrados mantienen una misma postura con respecto a un tema en específico. Por el contrario, la segunda se vincula con situaciones en las que un grupo debe convencer a otro grupo, a través de la negociación, para legitimar y ejecutar sus acciones preservando la estabilidad del sistema. En este punto, Robert Keohane (1984) afirma que “Donde la armonía rige, la cooperación es innecesaria.” (p. 51).

Asimismo, cabe considerar que para los neorrealistas la instrumentación de los acuerdos de cooperación son un punto difícil de lograr en la política internacional, puesto que no existe un gobierno común que construya reglas para todos. En consecuencia, los estándares impuestos por las potencias al sistema internacional provocan que las instituciones creadas como mecanismos de negociación sean débiles. En este contexto, la cooperación entre Estados

únicamente puede ocurrir si los intereses de todos los involucrados en el proceso se complementan entre sí, siguiendo esta lógica, la política mundial no se encuentra en un estado de guerra homogéneo, puesto que la cooperación varía en temas y con el tiempo (Axelrod y Keohane, 1985, p. 226). Por tanto, para el neorrealismo la cooperación no se define solamente en términos económicos o políticos, sino que existe una amplia agenda que permite crear alianzas en términos de seguridad y defensa, entre otros temas.

Como consecuencia de la interdependencia política los Estados se ven obligados a crear objetivos mutuos que les condicione a trabajar de manera coordinada para la consecución de los mismos, esto deriva en el interés por cooperar con el fin de obtener mayores ganancias, pero este hecho no significa que los resultados sean siempre positivos, puesto que en ocasiones la estrategia puede fallar. Dichos intereses no son idénticos, sino similares debido a que responden al *interés nacional* de cada uno de los Estados, éste se convierte en un factor que origina una falta de consenso que, en consecuencia, provoca un largo proceso en las negociaciones (Keohane, 1984, pp. 6-8).

Existen diversos elementos que permiten comprender los alcances del éxito o fracaso de la cooperación internacional en temas relacionados con seguridad, economía o asuntos políticos, éstos son: en primer lugar, el interés de dos o más Estados por obtener un mismo resultado para el futuro inmediato o para el largo plazo; segundo, la cantidad de actores involucrados en el proceso de negociación que permiten comprender el grado de complejidad para obtener un consenso y tercero, el contexto internacional en el cual tienen lugar los procesos de negociación. Todos estos elementos son factores con impactos decisivos para la política internacional y el cumplimiento de los resultados acordados (Axelrod y Keohane, 1985, pp. 227-228).

Robert Axelrod (1967) aplicó un modelo de análisis para comprender los factores que dan lugar al éxito o fracaso de la cooperación entre individuos, éste es denominado el *Dilema del Prisionero* (p. 88). Con base en esta premisa, Axelrod y Keohane (1985) lo utilizan para explicar la postura de las partes dentro de la negociación y cooperación multilateral. Básicamente para entender el grado de reciprocidad de intereses entre los Estados debemos entender el proceso por el cual los intereses son percibidos y las preferencias determinadas. Para empezar, el Dilema del Prisionero es un juego en el cual participan dos jugadores, mismos que tienen un incentivo para desertar si así lo desean y sin importar si el otro jugador coopera [C] o deserta [D]. Por lo tanto, el Dilema del Prisionero tiene un orden de preferencia para ambos jugadores de $DC > CC > DD > CD$. Ahora consideremos que existe un cambio en las preferencias de ambos

jugadores, de modo que se prefiera la mutua cooperación en lugar de la deserción unilateral, es decir, que para ambos la deserción se convierta en la última opción, este supuesto hace que el orden de preferencia cambie a: $CC > DC > CD > DD$, lo que hace que los resultados sean menos conflictivos, otorgando mayor posibilidad a la cooperación (figura 2) (pp. 228-230).

Figura 2. Escenarios del Dilema del Prisionero

		<u>Jugador 1</u>		
		C	D	
<u>Jugador 2</u>	C	CC	DC	Predominan intereses mutuos entre ambos jugadores, mismos que los motivan a cooperar antes que a desertar.
	D	CD	DD	

Fuente: Adaptación de Axelrod y Keohane (1985).

Por tanto, la estructura del Dilema refiere a que en un primer intento puede considerarse que la cooperación se lleve a cabo, pero es importante considerar que cuanto mayor es el conflicto de intereses entre las partes, mayor es la probabilidad de que éstas elijan desertar. Sin embargo, el Dilema también establece que ambas partes pueden llegar a tener el interés por una cooperación mutua antes que convertirse en un actor *explotador* o, por el otro lado, ser *explotado* con los resultados. No obstante, la incertidumbre sobre las pérdidas o ganancias que traerá consigo el hecho de desertar es un factor primordial que promueve la cooperación entre Estados, puesto que mientras más *beneficios* futuros se puedan obtener en relación con las capacidades del presente, menor será el deseo por desertar durante las negociaciones y los *acuerdos* que se generen como resultado (Axelrod y Keohane, 1985, pp. 228-232).

Según Joseph Grieco (1988), para que la cooperación internacional se materialice es importante considerar que los Estados cooperantes definen sus acciones y decisiones con base en intereses *estrictamente* individuales. Por tanto, la cooperación internacional es motivada principalmente por el interés nacional de cada parte (p. 495). Lo anterior debido a que la anarquía que existe dentro del sistema político internacional deriva en la preocupación de un Estado por la posible brecha que se puede generar entre los beneficios que obtenga para sí mismo y los que pueda acaparar la otra parte, puesto que al momento de interactuar dentro del sistema, no sólo busca su seguridad y supervivencia, sino también mantener su valioso estado de independencia. En este sentido, si un socio obtiene más beneficios que los propios, aumentaría sus factores reales de poder y, por tanto, podría utilizarlos en contra de los demás para ejercer su dominación, en consecuencia, todas las partes se mantienen alerta (Grieco, 1993, pp. 313-315).

Los alcances de la cooperación internacional pueden finalizar de dos maneras, la primera es con *ganancias absolutas*, por lo que se entiende que todos o la mayoría de los Estados que participen ganan de manera uniforme derivado del proceso de negociación. El segundo, por el contrario, refiere a la posibilidad de la obtención de *ganancias relativas*, lo que significa que unos cuantos obtienen la mayoría de los beneficios en comparación con el resto de los actores involucrados en el proceso (Grieco, 1988, p. 487). Este hecho genera dos particularidades que definen el comportamiento de los Estados dentro del proceso de cooperación.

La primer particularidad refiere a cómo un sólo Estado se considera un actor individual dentro del sistema y, bajo la premisa de una posible traición, vigila los beneficios o pérdidas que obtendrán los demás Estados y que podrían poner en desventaja su posición. La segunda alude a que los Estados son actores que se comportan de forma egoísta, por tanto cooperan con el fin de obtener beneficios particulares, no conjuntos. Por lo tanto, las ganancias relativas en la cooperación se explican con base en la percepción de los Estados que dentro de la anarquía del sistema temen por su supervivencia dentro del sistema político internacional. Por tanto, a los Estados les preocupa que el amigo del hoy pueda convertirse en el enemigo del mañana en la guerra y que las ganancias conjuntas que benefician a un amigo en el presente puedan producir a un enemigo potencialmente peligroso en el futuro (Grieco, 1988, p. 487).

En este contexto, los neorrealistas consideran que como resultado de la cooperación, los Estados se preocupan más por obtener ganancias relativas que por generar beneficios absolutos, puesto que maximizar sus ganancias relativas incrementaría sus factores reales de poder. Por lo tanto, en algunas áreas de la política internacional, la cooperación se tornará más difícil de

concretar y, en consecuencia, los acuerdos que ofrecen un marco equilibrado de ganancias, en lugar de dar preferencia a los intereses de unos cuantos, serán difíciles de concretar. El motivo principal de este comportamiento es que al no suscribir o al traicionar el acuerdo, se obtienen grandes ventajas para los actores que no suscriben (Powell, 1993, pp. 1303-1306).

Los Estados constituyen el actor principal de la estructura del sistema, a su vez, la anarquía es la fuerza que guía a los objetivos y acciones de la política internacional. Por tanto, “los Estados en la anarquía están preocupados por el poder y la seguridad, están predispuestos hacia el conflicto y la competencia y, a menudo no cooperan incluso ante intereses comunes.” (Grieco, 1988, p. 488). En este sentido, la relación entre la anarquía y la búsqueda de ganancias relativas a través de la cooperación está determinada por la incertidumbre que existe dentro del sistema y, por tanto, hasta la más mínima oportunidad debe de ser aprovechada en beneficio propio (Powell, 1993, p. 1307).

Por otro lado, las ganancias relativas contribuyen a predecir y explicar ciertos aspectos del comportamiento y los resultados que se obtienen de la cooperación internacional. Sin embargo, se convierten en un factor que limita el número de acuerdos que los Estados suscriben, puesto que algunos rechazan la idea de que existan mayores beneficios para los demás, mientras que otros no aceptan recibir pocos beneficios. En consecuencia, cuando un Estado busca ganancias relativas, la tendencia por la deserción es mayor. Por lo tanto, las ganancias relativas disminuyen el interés de los Estados por respaldar los resultados de la cooperación, así como el hecho de imponer dentro de su política interna lo establecido en los acuerdos (Snidal, 1991, p. 704).

No obstante, algunos Estados buscan ganancias relativas que también traen consigo ganancias absolutas, es decir, cuando obtienen beneficios particulares, también influyen en la obtención de beneficios para los demás socios. En este sentido, cabe señalar que dentro del Dilema del Prisionero y, considerando la combinación $CC > DC > DD > CD$, existe una sola posibilidad de obtener ganancias absolutas como resultado de un primer intento, puesto que de otra forma, se atiende a las demandas de unos cuantos antes de que la cooperación ocurra. En consecuencia, en algunos casos de la política internacional, si un Estado deserta puede provocar un desequilibrio en la búsqueda del cumplimiento de los acuerdos (Snidal, 1991, pp. 705-707). Existen algunos socios claves en la consecución de los objetivos de la cooperación, por tanto, la negación de uno para suscribir un acuerdo puede generar que las negociaciones se prolonguen hasta obtener un equilibrio en los resultados. En este punto, los regímenes internacionales juegan

un papel esencial para facilitar los mecanismos de negociación y cooperación (Grieco, 1993, p. 304).

Sin embargo, dentro de los regímenes también se desarrolla un dilema entre intereses comunes, en este punto las estrategias dominantes de algunos actores pueden generar un equilibrio entre las decisiones de la mayoría o, por el contrario, provocar que la cooperación no ocurra. En este sentido, el Dilema del Prisionero representa una metáfora para referir a las situaciones que derivan de la negociación dentro de las instituciones internacionales, puesto que los Estados como actores individuales tienen estrategias particulares que congenian o difieren con los demás socios. Asimismo, considerando que dentro de la cooperación multilateral participa un gran número de actores, los incentivos de C o D pueden ser utilizados para referir y agrupar a los Estados que adoptan las mismas posturas (Stein, 1982, pp. 305-306).

De igual manera, los regímenes están integrados por una mayoría de actores que interactúan con base en intereses comunes y que evitan la individualidad a través de la cooperación internacional. En otras palabras, son el resultado de la interdependencia que existe entre los Estados, la competitividad para liderar los esfuerzos globales dentro del sistema político internacional y el deseo por incrementar sus factores reales de poder a través de las ganancias relativas (Stein, 1982, p. 318).

Asimismo, en la cooperación un jugador puede generar una buena estrategia que le permita obtener el máximo potencial en sus ganancias. Consecuentemente, la traición se convierte en un elemento atractivo para negociar y conseguir los objetivos deseados, puesto que mantener una postura constante inclinada a desertar puede generar que la negociación genere resultados a su favor para evitar que se retire (Grieco, 1988, p. 496). En este sentido, Robert Axelrod (1984) enfocó la utilidad del Dilema del Prisionero para explicar porque los Estados al momento de negociar en un ambiente de anarquía tienen como fin “[...] hacerlo lo mejor posible, independiente de lo bien que lo haga el otro jugador.” (Como se citó en Grieco, 1988, p. 496).

De esta manera, para el neorrealismo político, el Dilema del Prisionero es útil porque contribuye a explicar el proceso de las negociaciones en la cooperación internacional y permite observar que los beneficios que puede obtener un Estado como resultado de cooperación son las ganancias relativas, mismas que contribuyen en la determinación de su postura: deserta o coopera (Snidal, 1991, p.705). En este sentido, los estados definen sus interés en términos de su supervivencia y, en consecuencia, se vuelven vulnerables ante cualquier situación que exponga el alcance de sus capacidades o poder, puesto que éstas son el pilar del mantenimiento de su

seguridad e interdependencia dentro del contexto internacional que es anárquico y de autoayuda (Grieco, 1988, p. 498).

Consecuentemente, Robert Keohane (1993) afirma que el concepto de las ganancias relativas se vuelve fundamentalmente ambiguo cuando el número de actores se vuelve mayor que dos y, continúa su argumento considerando que éstas pueden ser importantes fuerzas motivadoras para los Estados, pero sólo cuando las ganancias que se obtengan en un periodo llegasen a alterar las relaciones de poder en otro momento determinado (1993, pp. 275-276). Por tanto, mientras más grande sea el número de Estados involucrados en el proceso de cooperación, menor será el impacto que tengan las ganancias relativas para motivar a cooperar a un Estado con intereses particulares. Por tanto, cabe señalar que los Estados son más propensos a desertar cuando el número de actores involucrados en la cooperación es mayor que dos, puesto que el proceso de negociación suele ser más complicado (Keohane, 1993, 277).

Sin embargo, en algunos casos, los Estados pueden optar por renunciar a sus ganancias relativas o cooperar a pesar de no recibir los beneficios esperados, si con ello evitan que otros obtengan mayores beneficios, dado que lo primordial es mantener su posición dentro de la jerarquía del sistema y evitar que otros Estados obtenga más poder e influencia. Por tanto, el objetivo de un Estado es cooperar para obtener los mejores resultados posibles para sí mismo o desertar, en caso de no recibir lo que espera, es decir, los Estados como actores egoístas y racionales, determinan sus acciones en aras de obtener ganancias propias y maximizar su utilidad, siempre y cuando esto no genere mayores beneficios para sus socios (Griego, 1988, pp.496-498).

Asimismo, cabe destacar que las restricciones que existen dentro del sistema político internacional permiten que un Estado tenga la oportunidad de convertir las ganancias relativas únicamente para su beneficio y, en consecuencia, hacer que éstas sean desventajas para los demás Estados involucrados, por tanto, la ausencia de un gobierno común podría ser la causa por la cual la cooperación no ocurra (Powell, 1991, 1315). En efecto, el contexto en el que existan dichas oportunidades, las ganancias relativas tomarán un papel importante para comprender el comportamiento de los Estados dentro de la cooperación, puesto que evaluar las intenciones y capacidades de unos ayudaría a incrementar el poder de otros (Keohane, 1993, p. 276).

Algunos autores neorrealistas sostienen que las ganancias relativas son un factor que hace difícil o incluso inhabilita a la cooperación, este argumento podría ser válido en el caso de la cooperación bilateral. Sin embargo, son un concepto ambiguo en cuanto a la cooperación

multilateral (Keohane, 1993, p. 279). Es decir, las ganancias relativas y el argumento sobre la posible traición no inhiben la cooperación, sino que es una manera en la cual los Estados verifican o sancionan el cumplimiento de los acuerdos, aunque las ganancias de unos signifiquen pérdidas para otros. Por tanto, en algunos casos éstas representan un problema para obtener un consenso y, en otros, son de vital importancia para que todos los actores cooperen (Grieco, 1993, pp. 320-321).

En suma, para los neorrealistas la cooperación entre Estados sí puede consolidarse, pero debe responder a ciertos aspectos específicos que garanticen su efectividad entre los que destaca un proceso multilateral, en lugar del bilateral, puesto que es más probable que entre dos la cooperación no ocurra, mientras que la presión de la mayoría puede orillar a las minorías a cooperar. Asimismo, las ganancias relativas son un factor esencial en la determinación de los acuerdos, en primer lugar, la búsqueda del incremento o mantenimiento de los factores reales de poder de las grandes potencias condiciona las negociaciones multilaterales, puesto que aunque la mayoría esté de acuerdo, si un Estado con enorme poder decide no suscribir, la negociación continúa hasta adaptar los resultados a las peticiones de éste.

1.3 Modelo de análisis para la cooperación internacional sobre cambio climático desde la perspectiva neorrealista

A lo largo de los siglos XIX y XX se consolidaron diversos mecanismos de cooperación bilateral y multilateral en términos de navegación, agricultura, los mares, las aves, entre otros. La Conferencia de Estocolmo de la Organización de Naciones Unidas en 1972, de la que se hablará en el siguiente capítulo, fue organizada como respuesta hacia las crecientes preocupaciones internacionales sobre temas ambientales. Sin embargo, la cooperación internacional específicamente en términos sobre cambio climático se formalizó en 1992, con la creación de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) durante la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED, por sus siglas en inglés) que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil (Greene, 2005, pp.389-391). En este contexto, cooperar para obtener mayores ganancias sobre los recursos naturales se convirtió en un asunto necesario, puesto que la biodiversidad y los recursos no renovables se perfilaron como el nuevo

elemento fundamental del desarrollo capitalista, debido a que la ausencia de éstos implicó poner en riesgo la supervivencia de los Estados y su poder (Oliva, 2009, pp. 137-138).

Asimismo, fue hasta finales del siglo XX cuando se incorporó de manera formal como uno de los temas de la agenda internacional a la política sobre cambio climático, puesto que la complicación de los problemas ambientales internacionales puso en evidencia que la falta de una regulación eficiente para el manejo de los recursos naturales y su sobreexplotación, esto estableció un reto para las políticas y acciones de los líderes políticos, los gobiernos, los científicos e incluso, para los ciudadanos (Greene, 2005, pp.387-388). Por ejemplo, para principios de la década de 1990, la calidad del aire comenzó a presentar niveles de contaminación que eran provocados por los químicos de las plantas de energía y la quema desregularizada de combustibles fósiles, este hecho generó una reacción negativa en la opinión pública en general, misma que demandó a los gobiernos tomar medidas para erradicar la situación (Dunlap y Scarce, 1991, pp. 659-660). Asimismo, la cooperación internacional sobre temas ambientales en general derivó del interés de algunos gobiernos por la búsqueda y preservación de las especies de flora y fauna, la optimización de los recursos y especialmente, la importancia de atender las cuestiones referentes a los recursos energéticos no renovables, principalmente el petróleo (Maler, 1990, p. 82).

Con base en lo anterior podemos argumentar que la demanda por la posible escasez de petróleo, así como su condición de recurso natural estratégico que contribuyó en la industrialización y el crecimiento económico internacional, fue un incentivo que motivó a los Estados para cooperar sobre temas ambientales, en especial sobre cambio climático. En este sentido, desde la perspectiva neorrealista, el papel de los Estados y su comportamiento en términos de poder e intereses nacionales dentro de la cooperación es el factor dominante de las relaciones internacionales y la cooperación sobre cambio climático no es la excepción (Greene, 2005, p. 393).

Considerando que desde la perspectiva neorrealista la anarquía sistémica fomenta la competitividad y el conflicto entre Estados e inhibe la cooperación a menos que compartan intereses comunes, los regímenes internacionales pueden jugar un papel esencial como escenarios de negociación (Griego, 1988, p. 485). En el caso de la cooperación internacional sobre cambio climático, lo que está en juego para los Estados es la dominación, explotación y, hasta cierto punto, el cuidado de los recursos naturales, tanto renovables como no renovables,

puesto que el manejo estratégico de éstos permite la industrialización de una economía y el aumento de su riqueza (Oliva, 2009, p. 132).

En este punto es prudente recordar que el interés nacional es una constante que guía la toma de decisiones y las acciones de política exterior de un Estado y busca la supervivencia física o territorial, la seguridad del Estado y el bienestar económico que garantice la calidad de vida de sus ciudadanos y, en algunos casos la expansión de su territorio (Benítez y Romero, 2015, pp. 140-141). Después del fin de la Guerra Fría y la caída del comunismo se replantearon las relaciones de poder a nivel global, principalmente la jerarquización del sistema político internacional. En este contexto histórico, la importancia del agotamiento de los recursos naturales tomó un papel trascendental como factor clave de poder. Asimismo, en el plano económico se presentó una multipolaridad de potencias en el cual ninguna asumió el rol de super potencia, lo que derivó en una confrontación por los recursos estratégicos que promueven el desarrollo (Oliva, 2009, p. 132).

El proceso de negociación dentro de la cooperación está regido por el interés nacional de las potencias dominantes, en especial el de la super potencia. Lo anterior significa que para que un Estado potencialmente estratégico negocie y colabore en la creación y seguimiento de los acuerdos determinados dentro del consenso multilateral, todo el proceso debe responder a la consecución de su interés nacional y garantizarle la obtención de ganancias relativas que le permitan conservar o mejorar su posición dentro del sistema político internacional. Para el realismo, cuando los Estados cooperan se enfocan tanto en ganancias absolutas como relativas, por tanto, el poder y la seguridad son dos aspectos predispuestos (Grieco, 1988, p. 488).

Siguiendo la explicación del Dilema del Prisionero propuesto por Axelrod y Keohane (1985) para el análisis de la cooperación bilateral y considerando el argumento presentado por Grieco (1988) que establece como interés primordial de un Estado a la preocupación por obtener ganancias relativas para maximizar sus factores reales de poder, en lugar de la resolución de problemas conjuntos, podemos crear y adaptar un modelo **explicativo** (figura 3) que permita entender el comportamiento de las potencias dominantes en relación con la consecución de los acuerdos y las negociaciones dentro de la cooperación internacional sobre cambio climático. Para ello, usaré el esquema del Dilema del Prisionero para contextualizar las dos posturas que existen dentro de un proceso de negociación multilateral, mismas que se manifiestan en grupos de opinión. Asimismo, lo complementaré con el argumento de las ganancias relativas para

explicar las causas que determinan el por qué los Estados deciden o no cooperar y cómo las decisiones de la super potencia pueden influir en los resultados finales.

El modelo está conformado por dos grupos principales y diversos grupos externos, todos ellos agrupados de acuerdo a sus capacidades otorgadas por el régimen internacional dentro del proceso de cooperación internacional sobre cambio climático. No obstante, el Senado de cada Estado juega un papel esencial, puesto que es el aparato legislativo encargado de aprobar o rechazar el documento final. Asimismo, dentro del escenario de la negociación sólo tienen influencia directa los grupos conformados por Estados.

En primer lugar, el **grupo 1** está integrado preponderantemente por las potencias, éstas a su vez, se encuentran lideradas por la ideología particular de la super potencia que está dispuesta a negociar diversos factores particulares que generen ganancias relativas de acuerdo con su interés nacional, por tanto, reciben poca o nula influencia externa. No obstante, cuando ésta se ausenta, alguna de las potencias toma su lugar, por lo que en diversas ocasiones la superpotencia deja de jugar un rol esencial. En segunda instancia, el **grupo 2** se integra principalmente por las potencias regionales y la periferia, mismas que constituyen la mayoría de Estados, este grupo contradice la opinión del primer grupo y es susceptible a la opinión pública y la presión de los grupos externos.

Por otro lado, se encuentran los **grupos externos**, mismos que generan opinión pública y ejercen presión hacia los Estados antes y durante las negociaciones. Éstos no son homogéneos, por tanto, están separados en tres agrupaciones principales, por un lado se encuentra el grupo integrado por organizaciones no gubernamentales, empresas climáticamente neutrales, sociedad civil y todos aquellos organismos que exigen una regulación ambiental sustentable, todos ellos son mayoría en número a los demás grupos externos. Por otro, están las comunidades epistémicas, mismas que sustentan por medio de estudios científicos los impactos que tiene el cambio climático en el ambiente y, a través de ello, sugieren de manera directa a los Estados que están en negociación. Por último, está el conjunto conformado por las petroleras y todas aquellas empresas transnacionales altamente contaminantes que están en contra de un acuerdo que regule las emisiones de gases efecto invernadero.

El modelo en general está dividido en cuatro etapas. La primera refiere al inicio del proceso de negociación en el cual los Estados se reúnen de manera multilateral a través de un organismo internacional. Dicho proceso suele tener una larga duración, puesto que para comenzar deben conformarse los grupos de opinión de los Estados, así como sus seguidores

externos. Posteriormente, comienza la asesoría externa de la comunidad epistémica que promueve una tendencia para la toma de decisiones. De esta forma, la búsqueda de la consecución de los objetivos del interés nacional y la presión externa generan un contexto de indecisión entre las partes. Asimismo, el contexto interno de cada país cambia con el paso del tiempo y por tanto, los jefes de Estado y los representantes externos. En consecuencia directa, la postura del Estado con respecto al proceso de negociación sufre modificaciones, puesto que la idiosincrasia del mandatario jugará un papel clave en la continuidad y cambio de la política que dirija al régimen.

De igual manera, durante esta etapa se construye la base de un acuerdo que nivela las ganancias que pueden obtener ambos grupos y, al mismo tiempo, controla la opinión pública. Asimismo, es la pauta para que de manera interna, los países comiencen a instrumentar pequeñas acciones en contra del cambio climático, esto debido a las peticiones de la opinión pública. Por tanto, aunque los representantes de Estado cambien, el *primer proceso de negociación* tiene como resultado un Acuerdo general que satisface las peticiones multilaterales en general y termina en la tendencia por cooperar propuesta por Axelrod y Keohane (1985) sobre la deserción como en la última opción y, por lo tanto, el orden de preferencia se materializa en cooperación [CC >] (p.228).

La segunda etapa comienza de manera inmediata con el *proceso de ratificación del Acuerdo*, misma que suele ser muy breve. En este punto tiene participación directa el Senado de cada país, por lo que el jefe de Estado pierde el control sobre la aceptación o rechazo del documento final. De esta manera el Acuerdo multilateral pasa por un estudio de los beneficios que genera al país y, principalmente, que sea acorde con el interés nacional, por lo que se cuestiona su efectividad. En el caso particular de la super potencia y las potencias, los objetivos del interés nacional han cumplido con la supervivencia y la seguridad, por tanto, el bienestar económico debe de ser su prioridad.

Por tanto, el Senado exigirá el establecimiento por escrito que garantice ganancias relativas al país y que permitan más desarrollo económico. En consecuencia, este órgano legislativo no se presentará a favor de un documento que limite las emisiones de gases efecto invernadero y demás medidas ambientales que podrían poner en riesgo el desarrollo industrial de la nación, puesto que condicionan el interés nacional, consecuentemente, el Senado deserta. Asimismo, se suma la presión de las petroleras y otros actores transnacionales que consideran la adopción de un Acuerdo de esa magnitud como el colapso de su negocio. Aunado a lo anterior,

los problemas ideológicos entre el Senado y el Jefe de Estado pueden orillar a la no ratificación de los acuerdos internacionales.

Sin embargo, el caso de las potencias regionales y la periferia presenta realidades diferentes, es probable que en algunos casos la supervivencia territorial del Estado dependa de la instrumentación de rigurosas políticas contra los efectos del cambio climático, por lo que el Senado ratificaría el documento final sin problema, puesto que les representa ganancias relativas. En los demás casos, la ratificación no representaría una falta al interés nacional, en consecuencia, el Estado adoptará el Acuerdo una vez analizado. En este punto, el segundo grupo de actores externos muestra apoyo incondicional, generando opinión pública y mayor aceptación a los gobiernos. Por tanto, considerando que cada una de las partes tiene un incentivo para desertar sin importar si la otra parte coopera, el proceso de ratificación termina con la tendencia deserta-coopera [DC >] para el grupo 1 y 2, respectivamente. Si la super potencia no ratifica, es probable que las potencias, algunas potencias regionales y ciertos países de la periferia tampoco lo hagan.

En consecuencia, comienza la tercera fase del proceso, misma que se enfoca en una *segunda etapa de negociación* que busca responder a las inquietudes presentadas por el Senado de los Estados. Durante este momento, la presión de los actores transnacionales es mayor, puesto que implica la modificación parcial de lo escrito en el Acuerdo como resultado de la primera etapa. Asimismo, el interés de la superpotencia por obtener ganancias relativas es firme, puesto que está condicionada por la opinión pública y la clase política de su país, en este punto, los actores del grupo 1 no están dispuestos a aceptar un Acuerdo que no cumpla con las condiciones que soliciten.

Por tanto, esta etapa busca renegociar un Acuerdo que, en primer lugar, tomó un largo tiempo concretar y, en segundo, tiene un alto grado de aceptación por parte de la sociedad civil, pero es altamente rechazado por los Estados y algunos grupos externos. El proceso se caracteriza por la constante presión de la superpotencia hacia las negociaciones multilaterales con el fin de concretar un documento que considere las peticiones hechas por el Senado y las repetidas recomendaciones de la comunidad epistémica, por lo tanto, la mayor parte de los Estados participantes dentro del proceso accede a modificar los estatutos planteados con anterioridad.

Sin embargo, las ganancias relativas del grupo 1, perjudican a la mayoría de los miembros del grupo 2, lo que ocasiona que la mayoría de éstos se incline por desertar de la cooperación debido a la fuerte presión por parte de los grupos externos. En consecuencia, la segunda etapa de negociación culmina con la no ratificación de los países del segundo grupo, lo que genera la

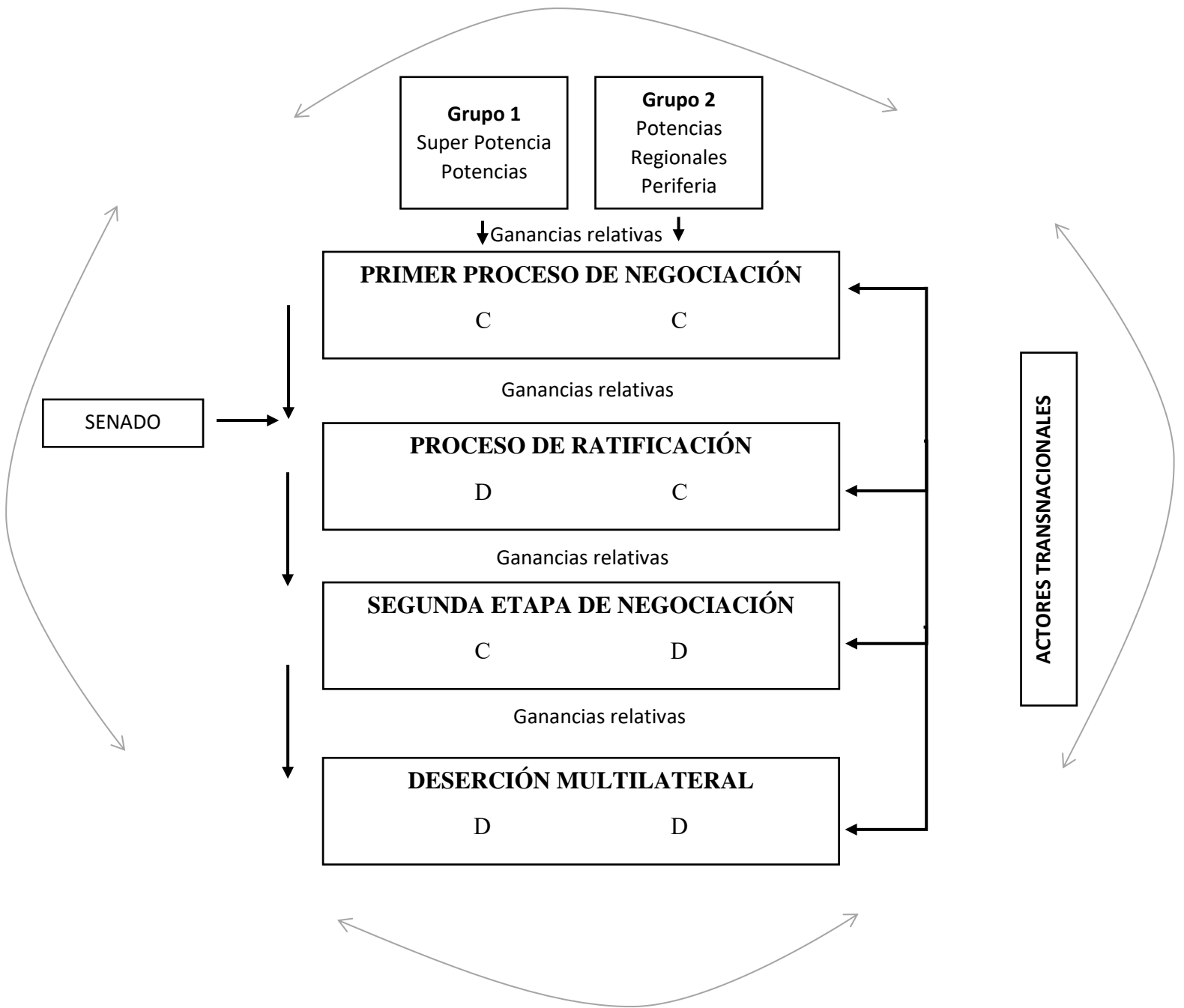
tendencia coopera-deserta [CD >]. En este punto, el Acuerdo ha presentado diversos cambios a favor de la super potencia, que ocasiona pérdidas para la mayoría.

Para finalizar, la cuarta etapa del proceso es una *deserción multilateral*, puesto que la super potencia y los integrantes del primer grupo no están dispuestos a declinar sobre los beneficios que obtendrán como resultado del Acuerdo, mientras que el grupo 2 se resiste a adoptar un Acuerdo que ponga en riesgo la consecución de su interés nacional. Por consiguiente, ambos grupos desertan como respuesta a no obtener las ganancias esperadas, dejando un orden de participación de los jugadores de deserta-deserta [DD >].

Sin embargo, la presión de los grupos externos y el objetivo del organismo internacional siguen en el escenario, por lo que vuelve a la mesa de negociación la posibilidad de concretar un Acuerdo climático que permita a ambos grupos obtener las ganancias esperadas y, al mismo tiempo, responda a las peticiones de los grupos externos. En este sentido, el modelo se convierte en un proceso cíclico que, durante las negociaciones, comienza la instrumentación de pequeñas acciones internas de los países en contra de los efectos del cambio climático.

En general, el modelo está hecho con base en lo ocurrido en la negociación del Protocolo de Kioto adoptado el 11 de septiembre de 1997, pero con entrada en vigor hasta el año 2005, sin Estados Unidos como país miembro. Asimismo, ese encuentra el ejemplo del Acuerdo de París de 2015 (ambos ejemplos descritos en el capítulo 2), en ambos casos el proceso de negociación fue largo, pasó por una etapa de ratificación y al final, la superpotencia declinó y aunque entraron en vigor, las metas no se cumplieron como se estableció por escrito.

Figura 3. Modelo explicativo del comportamiento de los Estados en la cooperación internacional sobre cambio climático



Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO 2. GÉNESIS Y DESARROLLO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO

El presente capítulo tiene por objetivo contextualizar el origen de la creación de la cooperación internacional sobre cambio climático y cómo el régimen cambia con el tiempo. Por tanto, describe de manera particular el génesis y desarrollo del régimen internacional sobre cambio climático y las acciones simultáneas que se entrelazan con base en las fases del modelo explicativo. Por tanto, para la consecución de los objetivos, este capítulo se divide en tres apartados: el primero narra el estado del arte dentro de la política internacional ambiental y la consolidación del cambio climático como problema de la política mundial. El segundo describe la construcción del régimen sobre cambio climático y sus diversas aristas. Por último, el tercer apartado detalla sobre los procesos, tratados y acuerdos que consolidan la cooperación internacional sobre cambio climático dentro del sistema internacional.

2.1 Las primeras manifestaciones internacionales para una política ambiental

El debate sobre la existencia del cambio climático, así como su influencia en la vida de los individuos y la sociedad, se remonta al siglo XV cuando en el título *Natural history of the Earth*, John Woodward refirió indirectamente a que los cambios que sufría el clima mundial a lo largo de los años eran causados por la limpieza y preparación de la tierra para sembrar cultivos, lo que más tarde se conocería como la práctica de la agricultura. Posteriormente, en el siglo XVI, algunas declaraciones del Barón de Montesquieu contribuyeron a la construcción de ideas sobre un posible aceleramiento de los cambios en el clima. Asimismo, existen obras de otros autores que hacen señalamientos sobre este fenómeno desde siglos atrás, entre los cuales cabe destacar a David Hume con su título *Populousness of Ancient Nations* y a Tomas Jefferson con su obra *Notes of the States of Virginia* (Fleming, 1998, pp. 11 - 32).

Una de las primeras acciones para la consolidación de un monitoreo sobre los cambios en el clima fue durante el siglo XVIII, dos años después de la independencia de las 13 colonias, cuando Tomas Jefferson y James Madison comenzaron un método de observaciones meteorológicas que les permitió abrir interrogantes sobre la existencia de los cambios en el clima

como un nuevo fenómeno. Para tal fin, Jefferson intercambió ideas con habitantes de Pensilvania, Quebec e Inglaterra con el objetivo de recopilar evidencia sobre las diversas manifestaciones climáticas en diferentes puntos del mundo. Consecuentemente, sus expediciones fueron supervisadas y financiadas por el gobierno estadounidense a través de la *American Philosophical Society*, puesto que buscaban consolidar la creación de un sistema meteorológico nacional (Fleming, 1998, p. 39).

Sin embargo, para el año 1819 el gobierno tomó las riendas de la investigación y como resultado comenzaron a aparecer otras expediciones locales, nacionales e internacionales, entre las que destacó *The United States Exploring Expedition – the Wilkes Expedition* – de 1838 y que abarcó investigación de la geografía, hidrografía, geología y meteorología (Fleming, 1998, p. 40). Posteriormente, en 1851 Matthew F. Maury, director del Observatorio Naval de Estados Unidos, sugirió la creación de un Sistema Universal de Observaciones Meteorológicas, en su propuesta incluía las ventajas y desventajas que implicaba comenzar a cooperar de manera internacional en el estudio de la composición de la atmósfera, el viento, el mar y diversos recursos naturales, así como la creación de agencias especializadas (Maury, 1858, pp. 42-53).

En este contexto, la política ambiental internacional surgió con base en la necesidad de establecer un manejo estratégico de los recursos naturales internacionales. Por un lado, cabe destacar la creación de la *Comisión Central de Navegación del Río Rin* creada en el año 1815 en marco del Congreso de Viena (Greene, 2005, p. 389). Por el otro, entre 1849 y 1874, diversas instancias gubernamentales estadounidenses como el Centro de Investigación Meteorológica, la Agencia Naval Estadounidense, así como el gobierno de Canadá realizaron una alianza enfocada en el estudio de fenómenos meteorológicos y su evolución, por lo que crearon el *Smithsonian Meteorological Project*. Asimismo, para la década de 1870 el interés de Estados Unidos y diversos países de Europa los llevó a consolidar sus agencias de investigación meteorológica, mismas que contribuyeron al inicio del estudio sobre los cambios en el clima. Posteriormente, en el año 1872, bajo el liderazgo de Estados Unidos, nació la *Organización Meteorológica Internacional*, consecutivamente renombrada como Organización Meteorológica Mundial (Fleming, 1998, pp. 40-42).

En ese entonces, la contaminación ambiental fue percibida principalmente de manera local por comunidades urbanas y los ecosistemas de flora y fauna cercanos a las ciudades. Por tanto, como una respuesta hacia el crecimiento de esta tendencia se firmó el primer tratado internacional en materia de flora en Berna, Suiza en el año 1889, éste estaba enfocado en la

prevención de plagas en los cultivos (Greene, 2005, pp. 388-389). Sin embargo, con el inicio del nuevo siglo se presentó un contexto internacional en el que predominó una *pax* europea que culminó en el estallido de la primera guerra mundial en 1914 y, posteriormente, el desarrollo de la segunda guerra mundial entre 1939 y 1945. Por tanto, aunque sí existieron pequeñas acciones en ámbitos específicos, durante este periodo existe una ausencia de información sobre la metodología y construcción de un régimen que trabajase una política ambiental de carácter internacional. Por el contrario, las armas de destrucción masiva y las químicas alcanzaron su mayor desarrollo y uso.

El movimiento ambientalista *moderno* se concretó en dos fases. La primera tuvo lugar a finales de la década de 1960, cuando la preocupación sobre los problemas ambientales como resultado de la destrucción causada en la guerra comenzó a proliferar entre la sociedad civil en Estados Unidos y Europa occidental, hecho que motivó a los gobiernos a cuestionarse sobre la necesidad de una política ambiental internacional y que se concretó con la Conferencia de Estocolmo de 1972. La segunda coyuntura inicia en la década de 1980 cuando la comunidad científica comenzó a incidir con más fuerza. No obstante, esta etapa alcanza su auge en 1992 con la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, conocida como *Cumbre de la Tierra* de Río, celebrada en Río de Janeiro, Brasil (O'Brien y Williams, 2016, p. 249).

No obstante, el primer factor que integró los problemas ambientales a la agenda internacional fue la creación de organismos especializados de la Organización de las Naciones Unidas. Por ejemplo, en el año 1945 se creó como organismo especializado la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés), por vez primera en un organismo internacional se incluyó en sus estatutos la conservación de los recursos naturales. Asimismo, en 1948 se formó, como un club, la Organización Marítima Internacional (IMO, por sus siglas en inglés) que facilitó navegación y promoción de envíos por altamar (Greene, 2005, p. 389).

Más tarde, la idea para la creación de una *Declaración Universal sobre la protección y mejora del ambiente* sentó sus bases durante la *Conferencia Intergubernamental de Expertos sobre las bases Científicas de la Utilización Racional y la Conservación de los Recursos de la Biósfera* que tuvo lugar en París en septiembre de 1968, en dicho foro el gobierno suizo sugirió a la Organización de las Naciones Unidas formalizar un mecanismo para atender los daños ocasionados al medio ambiente como consecuencia del estilo de vida de los humanos e instó a

que la primer cumbre tuviera por objetivo enfocar a los gobiernos y la opinión pública internacional en los impactos que generaba este fenómeno (Sohn, 1973, p. 425).

En seguimiento a dicha petición, bajo la resolución 2581 de la Asamblea General de las Naciones Unidas se estableció un comité para la preparación de un foro internacional enfocado en la problemática demandada y, a través de dicho organismo, se trabajó una declaración con el objetivo de ser aprobada al finalizar la Cumbre y que serviría como un instrumento guía para la educación y el fomento de la participación gubernamental y ciudadana en acciones relacionadas con la protección al ambiente. Cabe destacar que la relación entre el ambiente y el desarrollo fue uno de los puntos claves del comité de preparación, puesto que debió proteger los intereses económicos de las potencias. En este sentido, la necesidad por impulsar a el interés de los Estados para crear políticas y acciones locales en favor del cuidado del ambiente se vinculó con la urgencia de crear un organismo que permitiera la cooperación internacional sobre problemas ambientales (Sohn, 1973, pp. 426-427).

De esta manera, al inicio de la década de 1970, el interés por consolidar un régimen ambiental internacional proliferó entre los líderes mundiales y la sociedad civil, por lo que dentro de la agenda internacional urgió en la necesidad de tomar acción política a causa del agotamiento de los recursos naturales como un hecho que podría afectar su crecimiento económico nacional. Lo anterior llevó a que en junio de 1972 tuviera lugar en Estocolmo, Suecia, la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano*. Dicho foro se convirtió en el primer y más grande escenario del momento para la discusión del impacto del estilo de vida de los humanos con las problemáticas ambientales mundiales (Greene, 2005, p. 391). Con base en un documento de trabajo previo se consideró la necesidad de consolidar principios y reglas comunes que guiasen las acciones y programas futuros relacionados con la preservación y cuidado del ambiente en cada uno de los gobiernos del mundo, pero sin afectar el desarrollo económico, por lo que dio paso a la acción individual, nacional e internacional orientada en educación y legislación (Sohn, 1973, p. 434).

Asimismo, el largo debate se centró en el contexto del *medio ambiente humano*, concepto que englobaba la relación que tienen las acciones del ser humano con la calidad del aire, agua y el ambiente en general. En este sentido, el consumismo y estilo de vida de los ciudadanos, así como el desarrollo económico de los países se convirtieron en el principal tema que dio paso al inicio de la cooperación internacional de la materia. De igual manera, durante la Conferencia de Estocolmo surgió la incógnita sobre quién debía ser el responsable de asumir el compromiso de

la aplicación de la Declaración resultante, puesto que la visión de unidad internacional era difícil de aceptar debido al contexto de la política mundial bipolar de la época. Por lo tanto, el párrafo 7 del preámbulo detalló la responsabilidad de todos los niveles desde individuos, organizaciones, así como gobiernos locales y nacionales (Sohn, 1973, pp. 435-436).

De igual manera, a través de la Conferencia de Estocolmo se argumentó que la protección y el mejoramiento de la calidad del ambiente se convertiría en un aspecto importante para la política pública, por tanto descuidarlo afectaría el bienestar de las personas, así como el desarrollo económico mundial (Sohn, 1973, p. 439). A partir de ese momento se reconoció que la industrialización acelerada de algunos Estados provocaba cambios en el clima (O'Brien y Williams, 2016, p. 250). En consecuencia, la Conferencia resultó en una declaración compuesta por 26 principios referentes a ambiente y desarrollo, así como un plan de acción integrado por 109 recomendaciones enfocadas en seis áreas principales: asentamientos humanos, manejo de recursos naturales, contaminación, educación y aspectos sociales que involucren el ambiente, desarrollo y ambiente y, por último, organizaciones internacionales (Greene, 2005, p. 391).

En este sentido, el párrafo 21 de la Declaración de Estocolmo detalló que los Estados son responsables de asegurar, por medio de su legislación interna, que las políticas adoptadas bajo su jurisdicción no generen daños al medio ambiente y, en especial, respetar las áreas naturales que se encuentren en territorio de otros países. De esta manera, la Declaración constituyó el principio de las reglas de operación para disminuir la contaminación ambiental a nivel mundial y generó una guía para la consolidación de la cooperación internacional (Mäler, 1990, p. 82). En este contexto, la Conferencia sentó las bases para el inicio del desarrollo de la cooperación internacional sobre temas relativos con ambiente humano y el establecimiento de redes globales y regionales de monitoreo ambiental. Sin embargo, en un principio recibió el boicot de los países del bloque soviético, puesto que no existió una aceptación universal derivado de la política mundial del momento (Greene, 2005, p. 391). En consecuencia, diversos gobiernos se negaron a adoptar los acuerdos.

La contribución más duradera e importante que resultó de la Conferencia fue la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), organismo propuesto con el objetivo de promover la integración transversal de la regulación de los asuntos ambientales en el trabajo de las diversas agencias especializadas de las Naciones Unidas, así como en asesorar las acciones de los Estados. Por tanto, en la práctica comenzó a tener un papel clave para crear sensibilización política sobre el impacto que las acciones del ser humano tienen en el clima y

facilitó las negociaciones internacionales, principalmente las que estaban enfocadas en el manejo y protección de los mares regionales y con el agujero de la capa de ozono. En consecuencia, contribuyó con el mejoramiento de las capacidades políticas y ambientales de los países (Greene, 2005, p. 391).

Durante los años posteriores a la Declaración de Estocolmo los problemas ambientales se agudizaron y la brecha económica entre las superpotencias y la periferia creció significativamente (Jankilevich, 2003, p. 7). No obstante, la Conferencia marcó un importante avance en la creación de una agenda política ambiental internacional, primero sirvió como mecanismo para legitimar la necesidad de establecer políticas ambientales a nivel nacional para todos los Estados. Segundo, fue el primer foro que informó a la sociedad civil sobre lo vital que es tener un ambiente sano para una vida saludable. Tercero, inició una etapa de preocupación por el ambiente en la comunidad internacional, lo que derivó en un periodo de investigación y literatura enfocada en problemas ambientales que contribuyó en la concienciación sobre las consecuencias del aceleramiento del cambio climático (Ashford y Hall, 2018, s/p).

Asimismo, se observó que el sistema internacional materializó un gran número de convenciones, protocolos y acuerdos relacionados con el manejo de los recursos naturales, además diversas agencias especializadas de las Naciones Unidas comenzaron a incluir en sus objetivos de trabajo las consideraciones ambientales. Por ejemplo, en noviembre de 1972 tuvo lugar la *Convención sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimientos de Desechos y otros materiales* en Londres, Inglaterra, esta acción fue seguida por la escritura de un tratado que dio formalidad a la Organización Marítima Internacional a través de la Convención Internacional para la Prevención de la Contaminación de los Barcos en el año 1973, dichas convenciones abrieron el camino para la firma de diversos protocolos (Adede, 1995, pp. 35-37).

Por otro lado, el segundo factor más importante que motivó la integración de los problemas ambientales como un tema político en la agenda internacional ocurrió gracias a las investigaciones e informes de comunidades epistémicas, puesto que la construcción del discurso sobre la existencia del cambio climático y diferentes problemas ambientales coincidió con el auge de diversos informes científicos, así como de artículos y libros especializados sobre lo que significaba este fenómeno (O'Brien y Williams, 2016, p. 250). En este contexto, alrededor de la década de 1960 algunos expertos señalaron que las concentraciones de Dióxido de Carbono

(CO₂)¹ en la atmósfera estaban creciendo de manera significativa. Consecuentemente, entre las décadas de 1970 y 1980 el desarrollo de la tecnología permitió la conclusión de estudios y tesis más certeras sobre el calentamiento global (Bodansky, 2001, p. 24).

El ejemplo más claro del impacto científico se dio en el año en 1972 cuando el Instituto Tecnológico de Massachussets y el Club de Roma contribuyeron a la investigación con la publicación del reporte *The limits to Growth*, a cargo de los científicos Dennis y Donella Meadows, en éste sostuvieron que una consecuencia de no tomarse medidas concretas para la protección y conservación del uso de la energía sería que los recursos finitos de la Tierra pronto se podrían terminar. Como resultado, la controversia causada por dicha tesis fue importante para generar el intereses de las potencias y colocar los problemas ambientales dentro de la agenda internacional (O'Brien y Williams, 2016, p. 250).

En consecuencia, en 1979 se celebró la Primera Conferencia Mundial sobre el Clima, foro en el cual se confirmó la relación entre la actividad humana y el aceleramiento de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)². Posteriormente, en 1983 se creó la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y Desarrollo, también conocida como *Comisión Brundtland*, la cual publicó en 1987 su informe titulado *Nuestro Futuro Común* donde se acuñó por vez primera la idea de un desarrollo que abordase la protección del ambiente y el crecimiento económico como una sola cuestión de manera *sustentable* (Jankilevich, 2003, p. 8). Lo anterior, se manifestó como un hecho trascendental para la formulación de la política ambiental y el papel de las comunidades epistémicas. Asimismo, a partir de este informe, la oposición que algunos Estados establecían entre ambiente y crecimiento económico desapareció, por lo que la idea de los límites se disipó. Posteriormente, se celebraron varias conferencias ambientales mundiales (Gómez, 2014, p. 126).

Por otro lado, para el año 1985 una comunidad epistémica integrada por británicos descubrió la existencia de un agujero en la capa de ozono ubicado a la altura de la Antártica, hecho que provocó la preocupación y movilización de la sociedad civil y, por ende, de los gobiernos (O'Brien y Williams, 2016, p. 250). Consecuente, ese mismo año tuvo lugar la

¹ Por Dióxido de Carbono se entiende "Gas que se produce de forma natural, y también como subproducto de la combustión de combustibles fósiles y biomasa, cambios en el uso de las tierras y otros procesos industriales. Es el principal gas de efecto invernadero antropogénico que afecta al equilibrio de radiación del planeta." Fuente: Panel Intergubernamental de Cambio Climático, 2001, p. 179.

² Por Gases de Efecto Invernadero se entiende: "Gases integrantes de la atmósfera, de origen natural y antropogénico, que absorben y emiten radiación en determinadas longitudes de ondas del espectro de radiación infrarroja emitido por la superficie de la Tierra, la atmósfera, y las nubes." Fuente: Panel Intergubernamental de Cambio Climático, 2001, p. 185.

Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono en la cual los Estados se reunieron para encontrar una solución al problema (Mäler, 1990, p. 83). En este contexto, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente contó con el apoyo de diversos informes científicos sobre problemas climáticos y el cómo estos impactan en el desarrollo de los Estados, lo anterior con el objetivo ejercer presión en la acción y legislación ambiental (Greene, 2005, p. 391).

Como resultado de este descubrimiento y de la Convención de Viena, en 1987 el *Protocolo de Montreal* relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono fue firmado por 46 países, éste estableció que las Partes firmantes debían reducir el uso de las sustancias dañinas para la Capa de Ozono, entre las cuales destacaron los *clorofluorocarbonos*³ (CFC) y los halocarbonos, químicos de bajo costo utilizados en la industria para la refrigeración, los aires acondicionados, la producción de espumas como solventes, esterilizantes y propulsores en aerosol, fumigantes en la agricultura, entre otro tipo de materiales. Dicho documento entró en vigor en 1989, éste sólo controlaba la producción y consumo de ocho sustancias químicas de impacto comercial y ambiental, por lo que el Protocolo fue ajustado y para el año 1998 enlistaba 95 diferentes químicos que debían controlarse (Sabogal, 1998, s/p).

La estrecha relación que se generó entre la economía y los desastres naturales fue el tercer factor que aceleró la cooperación política para prevenir el aceleramiento de los cambios en el clima, puesto que después del accidente de la central nuclear de Chernobyl en el año 1986, los gobiernos del mundo se alarmaron por la fragilidad de la salud y seguridad de la humanidad ante los desastres causados por la industrialización acelerada, así como de los nuevos métodos de producción energética y transporte (O'Brien y Williams, 2016, p. 251). En general, el trabajo político establecido durante esta etapa no estaba enfocado en la protección ambiental o la mitigación⁴ de los efectos del cambio climático, sino en la dependencia que tendría el crecimiento económico con el desgaste de los recursos naturales (Bodansky, 2001, p. 23).

Los últimos dos años de la década de 1980 representaron una etapa de transición para la política ambiental internacional. En primer lugar, el cambio climático como problema político de la agenda internacional tomó su lugar en 1988 cuando el Programa de Naciones Unidas para

³ Los clorofluorocarbonos y holocarbonos son compuestos químicos producidos por el hombre que contienen varias combinaciones de elementos como el cloro, bromo, flúor, carbono e hidrógeno, mismo que en su estado gaseoso pueden llegar a la estratosfera y destruir la capa de ozono mediante reacciones químicas. Fuente: Sabogal, 1998, s/p.

⁴ Por mitigación se entiende: "Intervención antropogénica para reducir las fuentes o mejorar los sumideros de gases de efecto invernadero." Fuente: Panel Intergubernamental de Cambio Climático, 2001, p. 188.

el Medio Ambiente y la Organización Meteorológica Mundial crearon el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), una comunidad epistémica de expertos enfocada en asesorar a los responsables de la formulación de políticas públicas de los Estados con base en evaluaciones científicas, implicaciones y riesgos futuros, así como para presentar opciones de adaptación y mitigación frente al cambio climático para así tomar acción legislativa concreta e informada (Panel Intergubernamental de Cambio Climático, 2019). Lo anterior permitió ejercer presión internacional para que los gobiernos comenzaran a considerar el fenómeno del cambio climático como un concepto nuevo que demandaba atención urgente (Bodansky, 2001, p. 28).

En segunda instancia, en 1989 la caída del muro de Berlín dio paso para el fin de la guerra fría y el mundo bipolar, hecho que provocó cambios radicales en el sistema internacional, por lo que los asuntos ambientales comenzaron a tener un avance progresivo dentro de la agenda internacional. Asimismo, el contexto histórico de la década de 1990 generó un hecho imprescindible para el desarrollo de la política ambiental, puesto que marcó el inicio de la segunda ola del movimiento ambientalista en la que el fuerte interés de la sociedad civil en la acción de los gobiernos comenzó a ejercer presión, además junto a ella nacieron nuevos conceptos para describir las problemáticas ambientales internacionales (O'Brien y Williams, 2016, p. 251). Por tanto, los gobiernos comenzaron a jugar un papel importante. Asimismo, los actores transnacionales emergieron con una influencia considerable (Bodansky, 2001, p. 28).

Por ejemplo, en 1991 el Club de Roma publicó una nueva edición de su estudio titulada *Más allá de los límites del crecimiento* en la que señaló que la sobreexplotación de los recursos naturales estaba excediendo la capacidad de los existentes en el planeta. Asimismo, realizó una crítica hacia la industrialización de algunos países bajo el argumento que los recursos finitos de la Tierra se estaban acabando, señalando que las recomendaciones explícitas para los gobiernos nacionales en la edición de 1972 no fueron seguidas como se indicó y en caso de que el crecimiento de la población continúe de manera ilimitada, la extracción sería mayor, por lo que podría conducir a un colapso ambiental internacional (Jankilevich, 2003, p. 7).

De esta manera, esta ola se identificó por reconocer la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero como el fenómeno principal que los Estados debían atender para evitar el calentamiento global causado por el aceleramiento del cambio climático. Asimismo, implicó la presión sobre la protección del ambiente en los lugares donde se desarrollase algún tipo de conflicto armado, así como en la preservación de los hábitats y diferentes ecosistemas. Por tanto,

derivado de las manifestaciones de la sociedad civil, las comunidades epistémicas y otros actores transnacionales, los gobiernos dieron cuenta de que la manera más efectiva para lidiar con la presión era a través de acción internacional que debía consolidarse en foros políticos multilaterales (Adede, 1995, p. 37).

2.2 La construcción del régimen internacional sobre cambio climático (1992-1997)

El periodo de la liberalización del sistema político comunista, conocido como el *glasnost* impulsado por Mijaíl Gorbachov en la Unión Soviética, permitió abordar las cuestiones ambientales de una manera certera dentro del sistema internacional, puesto que comenzó el fin del mundo bipolar y Estados Unidos emergió como la superpotencia (O'Brien y Williams, 2016, p. 251). En este sentido, diversos Estados se pronunciaron a favor de tomar acción política contra el cambio climático, hechos que orillaron a la búsqueda de la consolidación de negociaciones a través de un foro internacional. Por lo tanto, la Asamblea General de Naciones Unidas creó el Comité Intergubernamental de Negociación para un Marco sobre Cambio Climático (INC, por sus siglas en inglés) (Paterson, 1993, 175).

En el año 1990, en un informe del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático se enfatizó sobre el impacto de los cambios acelerados del clima. Con base en ello, ese mismo año durante la Segunda Conferencia Mundial sobre el Clima se decidió el establecimiento de un proceso de negociación multilateral enfocado exclusivamente en la creación de políticas contra el cambio climático. Asimismo, la cooperación entre Estados generada a partir de la Conferencia de Estocolmo, facilitó la formalización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED, por sus siglas en inglés) que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil en el año 1992, también conocida como *La Cumbre de la Tierra de Río, Cumbre de Río o Eco 1992*. Cabe señalar que, de acuerdo al modelo explicativo señalado en el capítulo 1, dicha Conferencia representó el inicio de la primera fase de la cooperación internacional sobre cambio climático.

En dicho foro, los Estados conformarían las Partes, con base en un mandato cuidadosamente negociado comenzaron la integración del cambio climático como un problema que aquejaba la elaboración y ejecución de la política pública relacionada con el desarrollo económico (Adede, 1995, pp. 38-39). Asimismo, proyectó las problemáticas ambientales dentro

del conjunto de los grandes debates internacionales, por lo que constituyó el evento político internacional más significativo de la política ambiental (Jankilevich, 2003, p. 9).

Durante la Cumbre de Río más de 170 Estados fueron representados en una reunión que discutió sobre la relación entre ambiente y desarrollo, misma que se calificó como antiética debido a la falta de acción por proteger al medio ambiente de los efectos dañinos de la industrialización, por lo que a largo plazo podría afectar la economía de cualquier Estado. Asimismo, desde 1972 diversas formas de legislación ambiental fueron adoptadas por parte de los Estados, por tanto, Río de Janeiro contaba con pequeños instrumentos legales nacionales que regulaban problemas ambientales relacionados con las emisiones antropogénicas⁵. En este sentido, el estrecho vínculo existente entre ambiente y desarrollo se aceptó, lo que trajo como consecuencia que los Estados dieron cuenta del gran problema que significaba instrumentar una estrategia de desarrollo que fuese amigable con el entorno natural (Brown, 1992, p. 814).

Posteriormente, derivado del informe Brundtland de 1983, surge la concepción denominada *desarrollo sustentable* como un nuevo enfoque de la política internacional que busca conciliar la calidad ambiental con un modelo de crecimiento económico mundial y local (Jankilevich, 2003, p. 8). En términos generales, este tipo de desarrollo refiere a la consideración del cuidado y protección del ambiente en la elaboración de la política pública y la ejecución de las acciones que conllevan, dando como resultado una forma de desarrollo socioeconómico más humano. Asimismo, asume los principios y la práctica de la equidad entre las sociedades con el fin de preservar los recursos para las futuras generaciones, considerando la estrecha relación que esto tiene con el cambio climático (Kibugi, 2013, p. 604). Sin embargo, se consideró un concepto ambiguo, motivo por el cual fue interpretado de diferente manera por los ecologistas, los economistas y los políticos, puesto que no es necesariamente relacionado con el consumo y producción, sino con el mejoramiento de la calidad de vida con base en el manejo moderado y cuidadoso de los recursos naturales (O'Brien y Williams, 2016, p. 253).

Asimismo, empezó una corriente que rechazaba la idea de un desarrollo basado en las estrategias del sistema capitalista, por lo que nació la idea de otros tipos de desarrollos. Sin embargo, el problema de ese tipo de propuestas *alternativas* era que no cuestionaban al

⁵ Por emisiones antropogénicas se entiende: "Emisiones de gases de efecto invernadero[...] asociados con actividades humanas. Entre estas actividades se incluyen la combustión de combustibles fósiles para producción de energía, la deforestación y los cambios en el uso de las tierras que tienen como resultado un incremento neto de emisiones. ." Fuente: Panel Intergubernamental de Cambio Climático, 2001, p. 181.

crecimiento económico, sino que proponían modificaciones o mejoras al concepto existente. Dicho proceso es conocido como *eufeminación* y consiste en agregar un adjetivo positivo al desarrollo, por ejemplo, algunas palabras como *sostenible* o *ecológico*. En este sentido, la preocupación por el ambiente por parte de políticos, científicos, académicos y grupos ecologistas se debió principalmente a la percepción sobre el agotamiento de los recursos naturales y al deterioro progresivo de la naturaleza resultante de los desechos del proceso productivo (Gómez, 2014, p. 117-118). Así, el proceso que inició en Estocolmo, se materializó en Río de Janeiro después de 20 años cuando se legitimó el cuidado y protección del medio ambiente como una necesidad para el progreso de la economía mundial.

La vulnerabilidad ante los desastres naturales causados por aceleramiento del cambio climático se convirtió en un hecho trascendental para todos los actores del sistema, sin importar si era una superpotencia o parte de la periferia, puesto que las implicaciones sociales y económicas tenían relación directa con el desarrollo mundial. Por ejemplo, la producción y rendimiento de ciertos sectores económicos como el acceso al agua, la agricultura y el petróleo que se verían afectados por factores climatológicos dañando el entorno de la sociedad civil. En consecuencia, mientras más vulnerable fuera un país a los fenómenos climáticos, más grande sería el impacto en su vida socioeconómica, por tanto, se consolida un estrés social que lleva a la movilización (Kibugi, 2013, pp. 602-603).

Asimismo, en la Cumbre de Río tuvieron lugar diversos sucesos que determinaron la trascendencia del proceso cooperación internacional de cambio climático. En primer lugar, se entabló un nuevo tipo de seguridad llamada *seguridad ambiental*, así como la necesidad de disminuir la brecha de la riqueza entre las potencias y la periferia. En segunda instancia se sugirió que, con el fin de la guerra fría, el objetivo de la diplomacia transite del conflicto por el poder hacia la cooperación internacional. Por tanto, dejó de lado el distanciamiento político entre las superpotencias y trabajó por construir acuerdos multilaterales vinculantes para el sistema internacional en general.

Tercero, los actores transnacionales, en especial las comunidades epistémicas, surgieron como un grupo influyente para la diplomacia internacional ambiental y la toma de decisiones en relación con la elaboración de la política sobre cambio climático. Cuarto, se propuso como nuevo eje de trabajo de la agenda internacional las relaciones Norte-Sur, mismas que remplazarían el supuesto del Este-Oeste que dominó durante la guerra fría, puesto que el sur agrupaba los conflictos armados más violentos, así como los desafíos más grandes en relación con democracia

y derechos humanos, factores que los convertían en países no desarrollados. Sin embargo, mantenían la mayor cantidad de recursos naturales de consumo humano tanto renovables como no renovables (Speth, 1992, pp. 145-146).

En cuanto a los documentos elaborados, las Partes acordaron la creación de la *Agenda 21* que constó en más de 800 páginas que detallaron las acciones primordiales que debía instrumentar un Estado para mitigar los efectos del cambio climático. En general aborda, primero, integrar el desarrollo sustentable como un tema relevante en la toma de decisiones locales e internacionales. Segundo, contribuir a un mundo más equitativo a través del combate a la pobreza y la protección de la salud humana. Tercero, atender los problemas relacionados con el agua potable, la basura y la contaminación del aire que eran provocados por el estilo de vida de las grandes ciudades. Cuarto, fomentar el uso eficiente de los recursos naturales, en especial la energía, el agua, el desarrollo de los bosques y la conservación de la biodiversidad. Quinto, legislar y tomar acción para proteger los recursos globales y regionales como los océanos, vida marina y la atmósfera. Sexto, un manejo seguro de los productos químicos peligrosos y la basura nuclear (Brown, 1992, pp. 814-815).

De igual forma, se sumaron documentos indispensables para la continuidad de los acuerdos. En primer lugar, la *Declaración de Río*, documento equivalente a la Declaración de Estocolmo, pero que contiene elementos actualizados para la época entre los que destacó la instrumentación del desarrollo sustentable a través de la propuesta de los sistemas económicos abiertos. Segundo, la instauración de la Convención de Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica (CDB) y la declaración de los Principios Relativos a los Bosques, así como la propuesta de crear una Convención que atendiera los principios de la Desertificación (Brown, 1992, p. 815-816). Tercero, creación del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF, por sus siglas en inglés) constituido en conjunto con el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el objetivo de financiar proyectos encaminados hacia este tipo de desarrollo en los países que eran potencias regionales, así como la periferia (Jankilevich, 2003, p. 10).

Cuarto, la formalización de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) derivado del Comité Intergubernamental de Negociación y que entró en vigor en marzo de 1994, a través de ésta todas las Partes firmantes acordaron establecer procesos para monitorear el control de todos los gases de efecto invernadero, dichos métodos debían ser bajo supervisión internacional. La Convención reconoció textualmente en su preámbulo que:

[...] los cambios del clima de la Tierra y sus efectos adversos son una preocupación común de toda la humanidad [...] y tanto históricamente como en la actualidad, la mayor parte de las emisiones de gases de efecto invernadero del mundo han tenido su origen en los países desarrollados [...] Reconociendo que la naturaleza mundial del cambio climático requiere la cooperación más amplia posible de todos los países y su participación en una respuesta internacional efectiva y apropiada [...] Reafirmando el principio de la soberanía de los Estados en la cooperación internacional para hacer frente al cambio climático (Naciones Unidas, 1992, p. 1).

Asimismo, para dar seguimiento a los compromisos planteados en la Convención, se instauró a través del artículo 7, la *Conferencia de las Partes* (COP, por sus siglas en inglés) como el máximo órgano de la misma. Ésta se creó con el objetivo de formalizar reuniones periódicas para examinar las políticas ambientales nacionales de las Partes que se consideraron países desarrollados (ver Naciones Unidas, 1992, *Anexo 1*) y tomar o sugerir las medidas correspondientes de mitigación del cambio climático. En este sentido, las potencias deberían modificar las tendencias de sus emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero y los no controlados en el Protocolo de Montreal. Por lo anterior, las Partes adscritas se comprometieron a brindar información detallada acerca de las políticas y medidas adoptadas. Asimismo, la Conferencia velaría por la necesidad de mantener un desarrollo económico fuerte y sostenible (Naciones Unidas, 1992, pp.7-8).

De esta forma, la Convención y su Conferencia se convirtieron en el principal mecanismo para la cooperación política internacional enfocada exclusivamente al cambio climático, lo que dio lugar a la instauración del régimen global. Por tanto, una de sus principales funciones se centra en el intercambio de información sobre las medidas adoptadas por los Estados para hacer frente al aceleramiento del cambio climático y sus efectos, tomando en consideración diferentes enfoques, estructuras económicas, recursos naturales, responsabilidades y capacidades diferentes de las Partes y sus respectivos compromisos adoptados durante la Cumbre de Río. Además, través del secretariado de la Conferencia, pueda ser solicitado los servicios y la asesoría de los actores transnacionales afines con el fin de utilizar la información que éstos le proporcionen para hacer sugerencias a la política pública nacional (Naciones Unidas, 1992, pp. 12-13). En concreto, es en el año 1992, a través de la Conferencia de las Partes de la Convención, que se formalizó el inicio de los mecanismos y foros que dieron lugar al régimen internacional sobre cambio climático (Yamin y Depledge, 2004, p. 3).

En este punto, cabe mencionar que los trabajos enfocados en los asuntos de la capa de ozono presentaron diversas diferencias en comparación con los relacionados con la cooperación internacional sobre cambio climático, mismas que determinaron su seguimiento. Por ejemplo, en términos económicos, para Estados Unidos los costos de la reducción del uso los clorofluorocarbonos representaba menos del 1% del Producto Interno Bruto, mientras que la reducción de gases efecto invernadero significaban un costo mucho mayor, lo que provocaría pérdidas en la industria estadounidense. Esta tendencia se presentó en diversas potencias presentes en las nuevas negociaciones, por lo que el establecimiento de la cooperación sobre cambio climático pasó por un proceso más lento y menos riguroso (Grundig, 2006, p. 783).

Por otro lado, la Cumbre de Río enfocó la atención de los actores del sistema en asuntos que no habían sido abordados en diversas reuniones y tratados anteriores, sobre todo en la consolidación y creación de los foros de cooperación internacional en la materia. En consecuencia, el cambio climático tomó un nuevo lugar en el centro de la creación y ejecución de la política nacional e internacional. Por tanto, este hecho permitió legitimar ante políticos, empresarios y movimientos sociales que los cambios en el clima representaban una problemática de urgencia, por lo que determinó un discurso político enfocado en la materia (O'Brien y Williams, 2016, p. 251).

El proceso de la política internacional, el inicio de los estudios científicos sobre cambio climático y la política nacional son los tres antecedentes principales que dieron lugar al establecimiento de la Conferencia de las Partes de la Convención sobre Cambio Climático. Su principal objetivo comenzó con la búsqueda de un tratado internacional legal y vinculante que motivase a los países a tomar acción para la mitigación del cambio climático (Kelman, *et. al*, 2015, p. 12). No obstante, antes de la primera reunión oficial, el Comité Intergubernamental de Negociación continuó reuniéndose para discutir asuntos relacionados a los compromisos internacionales, el apoyo técnico y arreglos para establecer un mecanismo financiero que apoye y asesore a los países de la periferia en la elaboración de su política nacional, dicho trabajo se concretó en un documento en febrero de 1995.

Sin embargo, considerando que la Conferencia de las Partes se convirtió en la autoridad máxima, las Partes fueron convocadas a su primer sesión con sede en Berlín en marzo del mismo año con el objetivo de revisar y aprobar el documento. A pesar de haber sido establecida en 1992, comenzó a reunirse de manera formal hasta 1995. En este sentido, después de un proceso de revisión y negociación del documento, se aprobó el *Mandato de Berlín*, a través de cual las Partes

acordaron que los compromisos eran necesarios para el periodo posterior al año 2000. Sin embargo, el Mandato no reunió los requerimientos suficientes para conformar una legislación ambiental internacional de carácter vinculante. Por tanto, se estableció el grupo *Ad Hoc* sobre el Mandato de Berlín con el objetivo de crear un protocolo o algún otro instrumento legal que pudiese ser aplicado a nivel internacional. Dicho documento tuvo como límite para su presentación la Conferencia de las Partes de Kioto en 1997 (United Nations Framework Convention on Climate Change – Secretariat, 18 julio 2000, párrafos 17 y 18).

No obstante, los daños causados por los efectos del cambio climático y la creación de políticas que los contrarrestasen representaron grandes implicaciones ambientales y económicas, por lo que el reto político incrementó derivado de los costos para la toma de acción entre las potencias y la periferia. En este contexto, los actores se dividieron en grupos de trabajo de acuerdo a la posición de los gobiernos dentro del sistema internacional y la influencia que ejercieron sobre el grupo *Ad Hoc* para la escritura del próximo protocolo, siendo una característica importante de la primera fase de cooperación internacional del modelo explicativo. Por lo que los grupos se distribuyeron, en primer lugar, el bloque de las potencias integrado por la superpotencia, Estados Unidos, más Japón, Suiza, Canadá, Australia, Noruega y Nueva Zelanda. Segundo, los países de la Unión Europea que desempeñaron un papel de liderazgo en las negociaciones.

Tercero, algunas potencias regionales con economías en transición como Europa del Este y las antiguas repúblicas soviéticas. Cuarto, otro grupo de potencias regionales miembros del G77 más China (G77/China). Quinto, la Alianza de los Pequeños Estados Insulares. Sexto, la Organización de Países Exportadores de Petróleo. Séptimo, empresarios e inversionistas. Octavo, organizaciones no gubernamentales de ecologistas. Noveno, gobiernos locales, en especial las ciudades que habían creado y ejecutado planes de acción climática desde antes de la Cumbre de Río (United Nations Framework Convention on Climate Change – Secretariat, 18 julio 2000, párrafos 25 - 32).

Durante los años posteriores a la primera Conferencia de las Partes el intercambio de información entre los gobiernos y la Convención fue clave para determinar el seguimiento de los acuerdos. No obstante, las negociaciones para el nuevo protocolo se mantuvieron enfocadas en la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero de las potencias y los mecanismos que debían adoptar para lograr los objetivos de una manera factible, tomando en cuenta ambas problemáticas como principales. En este sentido, el bloque de la Unión Europea propuso una

reducción del 15% de las emisiones a nivel mundial hasta el año 2010, considerando que las acciones locales representaban el principal medio para lograrlo. Por otro lado, el grupo de las potencias y la periferia optó por objetivos más débiles, puesto que recibieron la presión y consecuentemente, el apoyo de actores transnacionales enfocados en industria. Por tanto, el debate se centró en la flexibilidad que debían tener los gobiernos para transitar (Bodansky, 2001, p. 36).

Posterior a un largo proceso de creación, el primer protocolo que presentó la Convención se denominó el *Protocolo de Kioto*, editado y firmado en marco de la Tercera Conferencia de las Partes que tuvo lugar en Kioto, Japón en diciembre de 1997. Dicho instrumento representó una controversia debido a sus postulados, puesto que estableció que los Estados calificados en su *anexo 1*, una reducción del total de las emisiones de gases efecto invernadero a un nivel inferior en no menos de 5% en comparación con los de 1990. Lo anterior debía cumplirse en un periodo de compromiso comprendido entre el año 2008 y el 2012, por lo que su ratificación no se realizó a la brevedad, sino que pasó por diversas posturas adoptadas por las Partes. En general, en respuesta hacia la propuesta de la Unión Europea, algunos Estados industrializados manifestaron su negativa. Por ejemplo, Australia, a través de su representación manifestó que no tenía la misma proporción de emisiones que otros actores del sistema, por lo que no debía ser considerado como responsable de la crisis climática (Telesetsky, 1999, pp. 797-802).

Asimismo, incluyó el principio de *responsabilidades comunes, pero diferenciadas* el cual refirió a que los países más desarrollados tenían una responsabilidad histórica en sus emisiones, por lo que debían ser los primeros en reducirlas (Kelman, *et.al*, 2015, p. 12). Además, durante las negociaciones, el grupo de las potencias, encabezado por Estados Unidos, se resistió a aceptar los mecanismos propuestos por las demás Partes. En consecuencia, la respuesta a las peticiones generales determinó la creación de los *Mecanismos de flexibilidad de Kioto* (Bodansky, 2001, p. 36). Dichos instrumentos se sustentaron en los artículos del protocolo y se dividen en tres: 1) el *comercio de emisiones*, establecido en el artículo 17; 2) los *mecanismos de implementación conjunta* descritos en el artículo 6 para los países del anexo 1 y; 3) los *mecanismos de desarrollo limpio* que se manifestaron en el artículo 12.

En consecuencia, la Tercera Conferencia pasó por un proceso de negociación diplomático de aproximadamente once horas, a pesar de que el Protocolo propuso como meta la reducción del 5.2% de los gases de efecto invernadero a nivel global con respecto a los niveles de 1990, éste no asignó los mismos objetivos para todos los países industrializados, creando un escenario

de dificultades para su ratificación, así como una controversia sobre la instrumentación práctica de los mecanismos de flexibilidad. No obstante, una de las grandes contribuciones fue reconocer la necesidad del límite para las emisiones antropogénicas (Telesetsky, 1999, p. 802).

2.3 La cooperación internacional sobre cambio climático (1997-2019)

El régimen internacional sobre cambio climático es un proceso continuo de toma de decisiones que incluye organizaciones, comunidades epistémicas e instituciones internacionales y regionales, los mecanismos de cooperación multilateral, así como todos los documentos vinculantes internacionales, instrumentos de política global y los procedimientos para la reglamentación ambiental internacional. Además, está sujeta a las acciones específicas de los Estados a nivel regional y local (UNEP, 2017, p. 4).

En este contexto, el proceso de negociación y cooperación es una parte fundamental para la ejecución del régimen, puesto que son el punto de reunión entre todos los actores del sistema internacional que busquen ser parte. Asimismo, los tratados o acuerdos internacionales relacionados con la mitigación y adaptación del cambio climático, así como sus instrumentos legales, tienen el potencial de transformar diversos aspectos del sistema internacional, entre los cuales destacan: la manera en la cual la humanidad utiliza los recursos del planeta, la calidad de vida los ciudadanos, las relaciones entre Estados, el sistema económico internacional y sus caminos hacia la industrialización de los países, así como las diferencias económicas entre la periferia y las potencias (Jacobson y Weiss, 1995, p. 407).

Cabe señalar que a partir de la primer Conferencia en 1995 todas las reuniones han sido anuales debido a su carácter periódico establecido dentro de los estatutos de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, pero la mayoría de éstas se han vuelto de carácter rutinario. Sin embargo, existen años clave que realzan la importancia de las reuniones multilaterales, puesto que se enfocan en la revisión y negociación de acuerdos anteriores y presentan la oportunidad de instrumentar nuevos mecanismos internacionales. En este sentido, el Protocolo de Kioto representó un parteaguas para la cooperación internacional sobre cambio climático, puesto que fue la primera vez que se reconoció que el aceleramiento de los cambios en el clima es un resultado de las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero.

Asimismo, fue el primer instrumento jurídico internacional que estableció medidas regulatorias sobre temas exclusivos al cambio climático para todas las partes que ratificaran.

No obstante, la escasa voluntad política por transformar la legislación internacional con para mitigar los efectos del cambio climático durante los años posteriores a la creación del Protocolo derivaron en incertidumbre, puesto que Estados Unidos, Japón, Rusia y la Unión Europea, los más grandes emisores de gases, no ratificaron con rapidez (Jankilevich, 2003, p. 16). Consecuentemente, la era *post Kioto* se dividió en dos fases, por un lado el bloque de las grandes potencias que buscaban la instrumentación de los compromisos existentes bajo la Convención y, por el otro, los Estados interesados en lanzar una nueva ronda de negociaciones que abarcara a los nuevos compromisos que debían adoptar las potencias. Bajo este contexto, las Partes se reunieron en Argentina en marco de la COP 4 de 1998, donde adoptaron el Plan de Acción de Buenos Aires (BAPA, por sus siglas en inglés) que sirvió como una *sombrilla* para cubrirse de las reglas impuestas por los Mecanismos de Kioto (Yamin y Depledge, 2004, p. 27).

Posteriormente, las negociaciones durante la Conferencia en 1999 dieron lugar a la posibilidad de establecer un pequeño inventario de emisiones. No obstante, en medio de los desafíos y la resistencia por adoptar políticas concretas contra el cambio climático, tuvo lugar la sexta Conferencia que culminó sin resultados tangibles. Consecutivamente, tuvo lugar la séptima Conferencia en Marruecos, dando lugar a los *Acuerdos de Marruecos*, cuyo objetivo fue complementar las reglas del Plan de Acción de Buenos Aires. A pesar de la diversidad de acuerdos creados durante las Conferencias, las acciones globales fueron prácticamente nulas. Sin embargo, este proceso benefició para complementar las negociaciones inconclusas del Protocolo de Kioto, por lo que varias inconsistencias fueron tratadas durante las Conferencias 8 y 9, de los años 2002 y 2003, respectivamente (Yamin y Depledge, 2004, p. 28).

De manera simultánea tuvieron lugar diversas cumbres mundiales enfocadas en desarrollo, siendo la más importante la *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable*, también conocida como *Río +10*, que se realizó en septiembre de 2002 con sede en Johannesburgo, Sudáfrica. El objetivo principal consistió en evaluar los avances logrados durante la primera década del régimen, especialmente sobre los mecanismos de cooperación internacional, así como realizar un balance y reforzar los compromisos cumplidos por los Estados para aprobar una agenda política global con acciones concretas que llevaran a la sustentabilidad económica y combatesen los efectos del cambio climático durante el nuevo siglo. Cabe resaltar que asistieron 104 jefes de Estado y participaron 160 países, así como actores transnacionales denominados

grupos principales de la Agenda 21 que representaban al sector empresarial, social y político, por lo que las negociaciones culminaron con la demanda de procesos de cooperación nacionales, regionales e internacionales. Sin embargo, se manifestó la notable ausencia de George Bush o algún representante del gobierno de Estados Unidos (Jankilevich, 2003, p. 14).

La importancia de dicha conferencia radica en que retomó el concepto de desarrollo sustentable y equitativo, buscando reestablecer la voluntad política que se vivió en 1992. Durante la reunión de Johannesburgo los países decidieron mantener los mismos bloques utilizados en la Cumbre de Río. Sin embargo, durante los años transcurridos entre ambas Conferencias las posturas de cada país habían cambiado, poniendo en evidencia la dificultad para cooperar derivado de la diversidad entre los intereses nacionales estatales. Cabe resaltar que por la ausencia de un representante de Estados Unidos, el grupo de las potencias fue liderado por la Unión Europea, que se mostró favorable al establecimiento de los mecanismos del régimen internacional de cambio climático y a sus acuerdos multilaterales. Por otro lado, el G77/China diversificó por sus intereses, problemas, prioridades y necesidades derivadas de las desigualdades económicas entre sus integrantes (Jankilevich, 2003, p. 18).

A pesar de ello, los resultados se enfocaron en la creación de un *Plan de acción* que siguió los principios de la Cumbre de Río e incluyó nuevas cláusulas, pero que se tornaron débiles para su aplicación, es decir, el proceso de cooperación fue débil. Asimismo, se presentó la necesidad de esclarecer el vínculo entre las consecuencias del cambio climático y la instrumentación del anhelado desarrollo sustentable. A pesar de los esfuerzos, se mantuvo ausente la voluntad política por cooperar hacia una política internacional que considerase ambiente y desarrollo (Urquidi, 2007, pp. 52-61). No obstante, la presión de algunos actores transnacionales como la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales se manifestó en un foro paralelo que aglutinó a más de 15,000 representantes y militantes de dichos sectores. En este escenario alternativo tuvieron lugar actividades y reuniones que trajeron como consecuencia el intercambio de documentos, ideas y críticas que marcaron rumbos a seguir según los intereses comunes (Jankilevich, 2003, p. 15).

En este contexto, los esfuerzos por cooperar dentro de los escenarios del régimen internacional sobre cambio climático continuaron bajo el ideal convertir al Protocolo de Kioto en un documento jurídicamente vinculante a nivel internacional, por lo que éste debía ser ratificado por 55 países. En este sentido, el primer criterio fue en el 2002 con la ratificación simultánea de 15 países de la Unión Europea, el segundo hecho más importante para dar paso a

su entrada en vigor, fue la ratificación rusa en noviembre de 2004, por lo que el Protocolo entró en vigor a partir del año 2005 sin la participación de Estados Unidos. En consecuencia, la décima Conferencia fue el primer encuentro en el cual el Protocolo había entrado en efecto, por lo que se convirtió en el tema central de negociación, planteando cómo los objetivos de reducción de emisiones descritos en Kioto tenían como año límite el 2012, por lo que surgieron varias incógnitas sobre cómo resolver la problemática para alcanzar las metas (Lovett, 2005, pp. 94-96).

A partir de la entrada en vigor, el esquema de cooperación internacional tomó un rumbo diferente. Durante las Conferencias subsecuentes al 2005, las negociaciones entre los Estados se turnaron en la búsqueda de un nuevo acuerdo global que tuviese el carácter vinculante y aceptable para la etapa después de Kioto, este hecho las complicó. En consecuencia, los intentos por construir un nuevo régimen que sustituyera los objetivos plateados en 1997 fueron bloqueados por diversos obstáculos, en el escenario de las negociaciones internacionales, el pequeño número de Estados interesados en negociar y la diversidad entre sus economías hizo el proceso más lento, aunado a ello, la división entre la postura de la superpotencia con potencias regionales y la periferia marcó un parteaguas significativo. Además, a la par de las reuniones y negociaciones, surgieron nuevas formas de adaptación y mitigación, por lo que los grupos que negociaban recibieron más complejidades para alcanzar una nueva plataforma de cooperación internacional sobre cambio climático (O'Brien y Williams, 2016, p. 257).

Por un lado, las negociaciones progresaban y más Estados se incluían en los avances, por el otro, la industrialización y el incremento de gases de efecto invernadero por parte de nuevas potencias regionales como Brasil, China e India llevaron a nuevos bloques de negociación. Asimismo, los asuntos relacionados con la investigación científica continuaron teniendo un impacto directo en las negociaciones, especialmente los informes del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, puesto que dentro del debate, la experiencia técnica dificultó o contribuyó a un cambio de posturas de algunos Estados, derivado de la influencia de los estudios sobre los efectos del cambio climático hacia la opinión pública (O'Brien y Williams, 2016, p. 257).

Asimismo, los Estados miembros de la convención negociaron la llamada *hoja de ruta de Bali* que incluyó varias decisiones prospectivas como un calendario con una fecha límite de 2009 para negociar nuevos compromisos de las Partes descritas en el Anexo I que adoptaron un límite en emisiones bajo el Protocolo de Kioto. De igual manera, estableció ambicioso marco de

negociación para un acuerdo posterior a Kioto, que tuviera compromisos reales para los Estados, principalmente las potencias, por lo que se convirtió en el *Plan de Acción de Bali* con el objetivo de consolidar un nuevo acuerdo de cooperación internacional de carácter vinculante. Por tanto, dicho Plan de Acción se convirtió en un punto crucial para el inicio de la cuarta etapa del proceso de negociación internacional descrito en el capítulo anterior (Hunter, 2008, p. 250). Cabe señalar que antes de ello, tuvo lugar una última sesión de negociación en Poznan, Polonia, con el objetivo de consolidar el escrito que se presentaría en la Conferencia de 2009.

En consecuencia, la décimo quinta Conferencia en diciembre de 2009 con sede en Copenhague (COP 15), llevó a su máximo nivel la política internacional sobre cambio climático hasta ese momento, puesto que contó con la presencia de 115 jefes de Estado y más de 40,000 participantes pertenecientes a los actores transnacionales. Dicha cumbre es una de las más relevantes dentro del régimen internacional sobre cambio climático, puesto que incluyó la propuesta de un sistema de comercio de emisiones, dando lugar al *Acuerdo de Copenhague* que estableció el límite de la temperatura media mundial por debajo de los 2°C (UNFCCC, 7 de diciembre de 2009, párrafos 3 y 4). Cabe resaltar que la presión de los actores transnacionales, en especial la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales, se hizo presente durante todo el proceso de negociación, pero el resultado final fue un documento que colapsó en su proceso de negociación por la falta de consolidación del sistema de comercio de emisiones. Consecuentemente, hubo una deserción multilateral porque ningún Estado obtuvo las ganancias esperadas.

No obstante, en el año 2010 se vivió el mayor incremento anual de emisiones de CO₂ alcanzando un 5.9% que desafió las expectativas sobre el decrecimiento de las emisiones con la aplicación del Protocolo, ese mismo año la décimo sexta Conferencia tuvo lugar en Cancún, México, con poca relevancia para el régimen. Desde el año 2002 hasta el 2012, pasó una década en la que la atención política sobre el ambiente se movió entre el desarrollo sustentable y el cambio climático (Death, 2015, p. 590). En este sentido, la décimo séptima Conferencia de las Partes que tuvo sede en Durban, Sudáfrica, estableció el inicio de un proceso negociador denominado *Plataforma de Durban* que trató sobre las contribuciones que están determinadas para cada Estado. En consecuencia, la Conferencia de 2012 en Doha, Qatar ratificó el segundo periodo de vigencia del Protocolo de Kioto, desde el 1 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2020 (Maqueira, 2016, p. 78). En este sentido, ambas Conferencias cumplieron con su rol anual

y rutinario, evidenciaron el fracaso de la instrumentación del Acuerdo de Copenhague, pero sin establecer avances concretos para los mecanismos de cooperación internacional.

Simultáneamente, en junio de 2012 tuvo lugar la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable, conocida como *Río + 20*, una cumbre enfocada en el seguimiento de los puntos de la Cumbre de Río de 1992, veinte años antes (Cléménçon, 2012, p.8). En este nuevo escenario los resultados de la Conferencia fueron modestos, diversos jefes de Estado asistieron, pero se hizo notoria la ausencia de los representantes del Reino Unido, Alemania y Estados Unidos. En general, los Jefes de Estado acordaron trabajar en la consecución de nuevos objetivos internacionales que respondieran a las demandas mundiales sobre ambiente, desarrollo y otros temas de la agenda internacional. Sin embargo, la división política entre Europa y Estados Unidos, por un lado y los conflictos entre China, Brasil e India, por el otro, impidieron un proceso de cooperación firme que atendiese los principales asuntos relacionados con la adaptación y mitigación del cambio climático (O'Brien y Williams, 2016, p. 257).

En el año 2014 tuvo lugar la vigésima Conferencia en Lima, Perú, siendo el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de Copenhague los dos parteaguas que evidenciaron el poco éxito de la cooperación internacional sobre cambio climático. Asimismo, destacó que Estados Unidos, en su papel de superpotencia, la Unión Europea y demás potencias regionales participaron directamente en las negociaciones con la intención de eliminar el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas y la reducción del vínculo entre la financiación de las potencias a la periferia y el alcance de sus acciones para la mitigación y adaptación. Dicha petición puso en evidencia la necesidad de corregir los errores de los acuerdos pasados, considerar las opiniones de cada actor del sistema y comenzar las negociaciones de nuevos mecanismos de cooperación funcionales para todo el conjunto de la régimen internacional sobre cambio climático (Maqueira, 2016, p. 78).

Por tanto, el resultado más importante de la Conferencia en Lima fue el borrador del texto que se negociaría en la siguiente reunión. Siguiendo el modelo explicativo descrito en el capítulo uno, este hecho marcó el inicio de todo el proceso, por lo que la Conferencia 21 significaría la primer fase del proceso. En este contexto, la voluntad política internacional tomó un rumbo diferente, tornándose a favor de un nuevo proceso, puesto que la sombra del colapso en Copenhague condicionó el reconocimiento en la funcionalidad de la Convención, poniendo en riesgo su legitimidad, por lo que el escenario próximo a la Conferencia que tuvo sede en París debía mostrar resultados concretos. Por tanto, el objetivo central de la nueva ronda de

negociaciones fue crear un acuerdo viable que sucediera al Protocolo de Kioto y considerase los principales elementos que llevaron a los dos fracasos que precedían, por lo que las Partes negociantes se mostraron dispuestas a cooperar (Christoff, 2016, p. 766). Asimismo, la presión de actores transnacionales, particularmente la sociedad civil y los medios de comunicación masiva, se mantuvo constante antes y durante todo el proceso.

En diciembre de 2015 los Estados miembros de la Convención se reunieron en París en marco de la vigésima primer Conferencia, cumpliendo un total de 195 Partes de las cuales 150 fueron representados por sus respectivos Jefes de Estado (Fernández, 2016, p. 101). Durante la primer semana del periodo de negociaciones formales, el proceso no tuvo grandes avances, especialmente por la desconfianza de las potencias y la tensión en la relación de Estados Unidos y el grupo conformado por Brasil, Sudáfrica, India y China, rigidez particular con este último derivado de los desacuerdos entre Obama y la delegación china (Christoff, 2016, p. 767). Sin embargo, la ronda de negociaciones culminó con un documento conjunto acordado por los 195 Estados que estuvieron presentes en la ronda de negociaciones, éste lleva el nombre de *Acuerdo de París* y se muestra la voluntad política de todos los miembros del sistema internacional por cooperar para mitigar el cambio climático. En este sentido, el nuevo Acuerdo establece en su artículo 2 que “tiene por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza [...]” (Naciones Unidas, 2015, p. 3).

No obstante, ambos bandos bloquearon la iniciativa de incluir metas y objetivos globales sobre mitigación, pero durante las negociaciones se consideró mencionar no superar el límite global de 1.5°C, dicho un objetivo se materializó en el segundo párrafo del artículo 2, convirtiendo esa cláusula del Acuerdo en el objetivo más ambicioso que fue respaldado por 112 Estados (Christoff, 2016, p. 767). Consecuentemente, el documento establece en su artículo 7, párrafo 7 fracciones c) y d) considerar como prioritario la investigación científica y las aportaciones de las comunidades epistémicas para la adopción de decisiones, las necesidades de adaptación y el aumento de su eficacia, hecho que realza el papel que obtuvieron éstas dentro de los mecanismo de cooperación internacional (Naciones Unidas, 2015, pp. 10-11). Posteriormente, el Panel Intergubernamental de expertos sobre Cambio Climático reafirmó la necesidad de no superar el límite global a través de su reporte especial del 2018.

En este sentido, en la búsqueda de lograr un seguimiento a los compromisos adquiridos, el mismo artículo en su párrafo 10 establece que “cada Parte debería, cuando proceda, presentar

y actualizar periódicamente una comunicación sobre la adaptación, que podrá incluir sus prioridades, sus necesidades de aplicación y apoyo, sus planes y sus medidas” (Naciones Unidas, 2015, p. 12). Asimismo, el artículo 9 establece el compromiso de las potencias para prestar asistencia financiera a los países de la periferia en orden a cumplir los objetivos del Acuerdo, a diferencia de lo mencionado en documentos anteriores, éste esclarece su carácter no obligatorio, por lo que es más fácil conseguir que sea aceptada por la mayor parte de los Estados.

En general, el Acuerdo establece objetivos y mecanismos base a nivel internacional para que después del año 2020 las emisiones globales de gases efecto invernadero hayan alcanzado su punto máximo y a partir de ese momento, reducir al menos en un 50% su total hasta el año 2050. Sin embargo, el texto no especifica la necesidad de llegar un punto de *cero emisiones* para ese mismo año, por lo que varios compromisos podrían estar perdidos (Christoff, 2016, p. 777). De igual manera, la Conferencia estableció el *Grupo de Trabajo Ad Hoc al Acuerdo de París* para la realización de las reglas de instrumentación del Acuerdo, puesto que se presentó como un reto que las reglas precisas sobre su implementación aún no se escribían (Obergassel, Arens, Hermwille, Kreibich, Mersmann, Ott y Wang-Helmreich, 2018, p. 104).

En seguimiento a lo establecido en el artículo 20 del Acuerdo, el 22 de abril de 2016, los Estados miembros de la Convención se reunieron en la sede de la Organización de Naciones Unidas en Nueva York con el fin de firmar el Acuerdo como parte de sus compromisos climáticos. En este sentido, un total de 175 Estados se unieron, creando un número récord de Partes comprometidas con las políticas internacionales de cooperación sobre cambio climático. Posteriormente, el Acuerdo entró en vigor el 4 de noviembre de 2016 después de la ratificación de 55 Estados que representaron el 55% de las emisiones totales dentro del sistema internacional, dicha cláusula se encuentra inmersa en su artículo 21 párrafo primero (Christoff, 2016, p. 766).

En consecuencia, el Acuerdo de París creó una serie de principios, reglas y mecanismos para generar soluciones y políticas internacionales que permitiesen el éxito de la cooperación sobre cambio climático. Asimismo, se convirtió en el documento base que rige los instrumentos de cooperación a nivel internacional confirmando la relevancia del lugar que ocupa la regulación sobre cambio climático dentro de la agenda internacional y estableciendo un nuevo tipo de régimen internacional que permita facilitar y revisar el impacto de los esfuerzos nacionales en las políticas del sistema internacional. Sin embargo, su desarrollo posterior involucra a los actores transnacionales que juegan un rol vital, mismos que tendrían que reorientar sus esfuerzos en caso de apoyar el régimen global (Held y Roger, 2018, pp. 525-526).

Las Conferencias posteriores a París representan el carácter periódico que tiene la Convención, por lo que su relevancia radica en el seguimiento de los mecanismos establecidos dentro del Acuerdo. En este sentido, a través del grupo de trabajo Ad Hoc, las negociaciones se enfocaron en el inicio de la creación de los mecanismos de apoyo para el Acuerdo de París. El ejemplo más claro fue en el año 2017 durante la Conferencia número 23 en Bonn, puesto que el punto inicial de las negociaciones fue establecer reglas concretas para la instrumentación de cada uno de los artículos, así como mecanismos que llevarían a la adopción total del Acuerdo, los resultados no fueron los esperados. Sin embargo, aportaron a la construcción de los mecanismos de instrumentación (Obergassel, Arens, Hermwille, Kreibich, Mersmann, Ott y Wang-Helmreich, 2018, p. 105). Por lo tanto, la Conferencia 24 en Katowice, llevó un proceso de negociaciones complicadas que finalmente permitieron la consecución de un conjunto de directrices para aplicar el Acuerdo.

Durante las últimas Conferencias, la sociedad civil ha jugado un rol esencial para ejercer presión durante las negociaciones. No obstante, algunas posturas de líderes políticos han jugado un papel esencial en el desarrollo de los diversos mecanismos, incluyendo a los jefes de Estado que se muestran abiertamente escépticos hacia la existencia del cambio climático como fenómeno (O'Brien y Williams, 2016, p. 257). Tal es el caso de Estados Unidos, potencia que desde 2016 anunció su retirada del Acuerdo de París debido al cambio de su presidente. En este sentido, durante las conferencias 24 y 25 celebradas en Polonia y Madrid, respectivamente, la superpotencia no cooperó ni brindó su apoyo durante las negociaciones.

CAPÍTULO 3. CONTEXTO Y TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO DE ESTADOS UNIDOS

El presente capítulo tiene como objetivo describir analíticamente la transformación y aplicación de la política de cooperación internacional sobre cambio climático de los gobiernos de Estados Unidos desde bajo la premisa de ganancias relativas. En este sentido, expone de manera cronológica y general las diversas transformaciones en la política de cooperación internacional sobre cambio climático de Estados Unidos. Asimismo, utiliza los argumentos neorrealistas de cooperación internacional y el esquema explicativo descrito en el primer capítulo con el objetivo de explicar por qué Estados Unidos se comporta como eventualmente lo hace dentro de dicho régimen de cooperación. En este sentido, este escrito se encuentra dividido en tres apartados para la correcta consecución del análisis.

El primero contextualiza el papel que desarrollaron los gobiernos de George H.W. Bush y Clinton, así como la búsqueda de ganancias relativas durante la construcción y los primeros años del régimen. El segundo apartado explica la continuidad y cambio de dicha política durante los gobiernos de George W. Bush y el primer periodo de Barack Obama, destacando en este último la influencia del Senado. Por último, el tercer apartado analiza las acciones del segundo periodo de Obama y los primeros años de la administración de Donald Trump, en éste se hace énfasis en cómo la idiosincrasia del Jefe de Estado afecta el rumbo de la política de cooperación internacional sobre cambio climático y su obtención de ganancias relativas.

3.1 El papel de Estados Unidos en la construcción e inicio del régimen internacional sobre cambio climático (1992-1999)

En Estados Unidos, los periodos presidenciales de Richard Nixon (1969-1974), Gerald Ford (1974-1977) y Jimmy Carter (1977-1981) son las administraciones en las cuales se sentó la base de la política ambiental en el país. Cabe señalar que la contribución de Nixon para la instrumentación de ésta política es muy significativa, incluso cuando él no se consideraba un personaje ambientalista. Por ejemplo, en el año 1969 decretó la Ley de Protección al Ambiente

(NEPA, por sus siglas en inglés) (Rosenbaum, 1998, pp. 9-10). En consecuencia, a principios de la década de 1970 presentó, ante la Cámara y el Senado, una propuesta que contemplaba 37 puntos en favor del ambiente. Para concretar este plan, el Consejo recomendó la creación de un organismo de la administración pública federal que liderara el proyecto. Por lo tanto, el 2 de diciembre de 1970 se creó la Agencia de Protección al Ambiente (EPA, por sus siglas en inglés) con el objetivo de contribuir a la investigación y monitoreo de la estabilidad biológica y física del ambiente dentro de su territorio. Con ello, el gobierno estadounidense estaría en condiciones de utilizar un financiamiento y asistencia técnica para trabajar sobre una política ambiental nacional (Environmental Protection Agency, s/f).

Posteriormente, durante la presidencia de Jimmy Carter, el apoyo público hacia las políticas ambientales era evidente. En este periodo gubernamental se concretaron diversos estándares federales para preservar la limpieza del agua y el aire. Un hecho importante fue que la administración también tuvo que enfrentarse a una crisis energética consecuencia de un embargo a las exportaciones petroleras estadounidenses en el *Medio Oriente* por parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Esta coyuntura en la economía del Estado marcó el inicio de la regulación interna en la política petrolera y energética que por un lado, contribuyó a la consolidación de un Plan Nacional de Energía y por el otro, a la propuesta de creación del Departamento de Energía de Estados Unidos (Rosenbaum, 1998, p. 11).

Sin embargo, cuando inicia el periodo presidencial del republicano Ronald Reagan (1981-1989), la política ambiental pasó a un segundo plano, dispersando el papel que se le había dado desde inicios de la década de 1970. En este contexto, el gobierno estadounidense buscó reducir las regulaciones federales, particularmente las ambientales. Si bien la administración no pudo dismantelar el trabajo del movimiento ambientalista hecho en la década de 1970, sí pudo bloquear la instrumentación de la legislación que existía, aunque se pusieron en marcha algunas protecciones ambientales nuevas. No obstante, durante la década de 1980 la participación de Estados Unidos fue notable en el escenario internacional, puesto que mostró un papel abierto a la negociación en marco de un tratado que buscó restaurar la atmósfera de la Tierra de los daños industriales: el Protocolo de Montreal de 1987 sobre sustancias que agotan la capa de ozono (Harris, 2009, p. 967).

Como se mencionó en el capítulo anterior, durante la década de 1990 comenzó una segunda etapa en el movimiento ambientalista global que se materializó con la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992, cuando el sistema internacional

se encontraba en la pleno fin de la Guerra Fría con el colapso de la Unión Soviética. En este contexto histórico, la presidencia de Estados Unidos se encontraba a cargo del republicano George H.W. Bush (1989-1993), personaje que comenzó su administración mostrando una postura a favor de crear un régimen ambiental internacional, por lo que él mismo hizo referencia al periodo de un presidente amigable con el ambiente. Sin embargo, diversos factores influyeron en un giro de su postura.

Durante la presidencia de H.W. Bush se sentó la base para la primera fase la cooperación establecida en el modelo explicativo del capítulo 1, puesto que los Estados se reunieron de forma multilateral a través de una Conferencia en 1992, éste se realizó con la participación de diversos jefes de Estado, aunque todos se mostraron carentes de estrategias para alcanzar un acuerdo sólido. No obstante, en la víspera de dicho foro, la administración estadounidense se opuso abiertamente ante la creación de cualquier acuerdo climático que condicionara a Estados Unidos a reducir sus emisiones de gases efecto invernadero, puesto que su interés nacional era mantener e incrementar su desarrollo económico a través del uso de los recursos naturales estratégicos. En este contexto, siguiendo la tendencia del dilema del prisionero, todas las partes negociantes aceptaron cooperar, por lo que lo anterior se materializó en una débil Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático que contenía sólo compromisos voluntarios para la superpotencia y demás potencias que suscribieran (Harris, 2009, p. 967).

En general, la diplomacia estadounidense durante la Conferencia se dirigió a prevenir nuevas regulaciones ambientales internacionales y más que tomar el liderazgo, utilizó su influencia para generar acuerdos que afectaran lo menos posible a su desarrollo económico y a su posición dentro del nuevo sistema internacional. Cabe señalar que al inicio de la administración no existía el régimen internacional sobre cambio climático. En este sentido, Estados Unidos participó en diversos foros internacionales con el fin de reforzar su papel como superpotencia emergente de la Guerra Fría, tal es el caso de la Cumbre de la Tierra de Río. Por tanto, esto confirma que Estados Unidos comenzó a cooperar a nivel internacional en materia de cambio climático debido a que le generaría ganancias relativas a corto y largo plazo, posicionándolo dentro del sistema internacional.

Cinco meses después de la Cumbre, George H.W. Bush perdió las elecciones con las que buscó su reelección. Consecuentemente, en enero de 1993 comenzó la administración presidencial del demócrata William Clinton, mejor conocido como *Bill Clinton* (1993-2001) quien desde su campaña prometió tomar medidas políticas relacionadas con el ambiente de

acuerdo con las demandas nacionales e internacionales (Agrawala y Andresen, 2001, pp. 118-120). Cabe resaltar que el último demócrata en el poder había sido Jimmy Carter doce años atrás, hecho que confirma la tendencia de los presidentes demócratas sobre un discurso político pro ambientalista (Royden, 2002, p. 418). La victoria del Partido Demócrata en Estados Unidos representó, para el sistema internacional, una posible unión entre el grupo de la superpotencia y las potencias con el de las potencias regionales y la periferia para facilitar la creación de un acuerdo internacional de carácter vinculante sobre mitigación de cambio climático (Paterson, 1993, p. 179).

Lo anterior significó un cambio importante en las actitudes presidenciales en torno a la política internacional sobre cambio climático, además el Senado contó con mayoría demócrata, lo que favoreció el inicio de su periodo presidencial. Asimismo, la idiosincrasia de Clinton orilló a que parte de sus promesas de campaña, fuera priorizar e impulsar una política sobre cambio climático para los estadounidenses. No obstante, el acontecimiento de fondo que determinó el rumbo de la política sobre cambio climático dentro de la administración fue designar como vicepresidente a Albert Gore, conocido como *Al Gore*, personaje que según Mathew Paterson “[...] es ampliamente considerado como uno de los políticos estadounidenses más progresistas en temas ambientales en general y ha expresado fuertes opiniones sobre el tema de cambio climático.” (Paterson, 1993, p. 179).

En ese momento, dos elementos claves predominaban en el centro de la postura estadounidense a nivel internacional en la materia. En primer lugar, ningún esfuerzo global para mitigar el cambio climático había impuesto medidas específicas para la superpotencia y las potencias. Segundo, no existía una compensación económica para las Partes como resultado de los esfuerzos nacionales de mitigación. En este sentido, considerando la perspectiva neorrealista, Estados Unidos sólo podía aceptar los esfuerzos políticos internacionales para mitigar el cambio climático si éstos no ponían en peligro su desarrollo económico o cualquier arista de su interés nacional (Skodvin y Andresen, 2009, p. 266).

Asimismo, durante la administración Clinton se presentaron dos momentos claves que determinaron el rumbo de la política de cooperación internacional sobre cambio climático. Por un lado, la primer acción que tomó el presidente fue el 17 de febrero de 1993, cuando anunció la creación de impuestos sobre la energía según la Unidad Térmica Británica (BTU, por sus siglas en inglés) con el fin de reducir las emisiones nacionales, mismo que por falta de apoyo se reemplazó por impuestos a la gasolina. Por lo que en octubre del mismo año anunció su *Plan de*

Acción Climática, un programa para reducir las emisiones tal como lo estipuló la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (Royden, 2002, pp. 419-420). En este punto, la política interna siguió las propuestas de Clinton, pero la ejecución continuó siendo lenta o casi nula.

El segundo momento inició en noviembre de 1994 con las elecciones legislativas internas, la victoria mayoritaria del Partido Republicano en los escaños del Senado representó un debilitamiento importante de la administración. Este último hecho significó un parteaguas en el progreso general de las iniciativas que el gobierno pudiera presentar a nivel nacional e internacional, ya que antes de pasar cualquier propuesta de legislación, -sea ambiental o de cualquier otra índole- la administración debió crear consensos con los republicanos sobre su factibilidad. Asimismo, en el plano internacional coincidió con el inicio de la Conferencia de las Partes, lo que generó cambios en las decisiones globales estadounidenses (Royden, 2002, pp. 423-424).

Durante la primer Conferencia de las Partes, Estados Unidos mostraba una postura positiva sobre liderazgo de las potencias durante las negociaciones. Sin embargo, su situación interna cambió y en 1996, la delegación estadounidense hizo un llamado para limitar las emisiones de todas las potencias y potencias regionales, con el fin que todos los Estados asumieran compromisos reales. El objetivo principal de Clinton en la Conferencia fue evitar que la Unión Europea asumiera el liderazgo total en la agenda internacional sobre cambio climático, puesto que no contaba con el apoyo de las Cámaras estadounidenses. Este hecho pareció una señal de proteccionismo al interés nacional, puesto que el liderazgo de otro Estado en las negociaciones y las medidas impuestas a la reducción de emisiones significaba una amenaza para su desarrollo económico y su papel como super potencia dentro del sistema (Royden, 2002, p. 425; Agrawala y Andresen, 2001, p. 122). A nivel internacional, en marco de la primera Conferencia se conformaron los grupos de trabajo, pero el principal lo integraron algunas potencias de la mano de la super potencia, Estados Unidos.

No obstante, el cambio climático como tema político tiene una perspectiva diferente a nivel nacional e internacional, puesto que impacta en el sector económico y la opinión pública. Asimismo, la falta de acuerdos entre el jefe de Estado y el Senado, ocasiona variaciones en las acciones internacionales. En 1997 se presentó el Protocolo de Kioto, un acuerdo aparentemente armonioso con el interés nacional de todos los Estados, por lo que la administración Clinton firmó. Sin embargo, cabe mencionar que el principio de responsabilidades comunes, pero

diferenciadas que estableció el Protocolo representó una amenaza para la economía de Estados Unidos, según el Senado. En este punto la primera fase de la cooperación llegaba a su fin, como se describió en el capítulo anterior e inmediatamente inició la segunda etapa del proceso, puesto que las partes de la Convención decidieron cooperar y el proceso de ratificación determinaría qué Estados continuarían.

A pesar de la firma del ejecutivo, en Estados Unidos el Protocolo ni siquiera fue enviado para su ratificación. Para la super potencia, el bienestar económico fue su prioridad, por lo que en 1997 el Senado de Estados Unidos emitió por unanimidad la *Resolución de Byrd-Hagel*, ésta expresó, a grandes rasgos, que un acuerdo climático que no aplicase las mismas sanciones a todas las potencias y potencias regionales, resultaría en un daño grave a la economía estadounidense, por lo que no sería ratificado (Skodvin y Andresen, 2009, p. 267). Cabe mencionar que la Constitución de Estados Unidos establece en su artículo IV que las leyes y Tratados internacionales que hayan sido ratificados bajo la autoridad estadounidense, adquieren el mismo rango de ley suprema dentro del territorio. Por tanto, un acuerdo climático que condicionase su nivel de vida, no podía convertirse en parte de la máxima ley. Este hecho demostró el papel fundamental del Senado dentro del proceso de cooperación internacional, puesto que aunque el presidente tuviese un interés por mantener su papel como líder en las negociaciones y su consecuente cooperación, el Protocolo de Kioto no representó ganancias relativas para el país, por lo que el Senado estaba dispuesto a defender el interés nacional.

Con la no ratificación y el rechazo del Protocolo comenzó la tercera etapa de negociaciones, el ejecutivo de Estados Unidos continuó participando porque esto representó la posibilidad de obtener los recursos naturales estratégicos de otras naciones, tales como el petróleo y el gas. En este punto, las negociaciones significaban la oportunidad de manipular los niveles de emisiones establecidos en los acuerdos internacionales, puesto que en realidad estaba en juego la supervivencia misma de la superpotencia que asumiría los costos históricos de su liderazgo mundial (Oliva, 2009, p. 138). Cabe señalar que cuando la obtención de ganancias relativas representa un parteaguas en la toma de decisiones de un Estado, es probable que la cooperación continúe, ya que la parte desertora no aceptaría ser excluida del proceso.

En este punto, es preciso resaltar que de acuerdo al punto de cooperación neorrealista, un Estado se negará a unirse, se retirará o claramente limitará su compromiso dentro de la cooperación internacional si considera que sus socios están logrando o probablemente logren mayores ganancias relativas que sí mismo. Por lo que se abstendrá de cooperar incluso si su

participación dentro del acuerdo le proporcionaba, o le habría proporcionado, grandes ganancias absolutas en sus factores reales de poder, puesto que es preferible que todos pierdan a que sus enemigos ganen (Grieco, 1988, p. 499). Es importante considerar que si las ganancias son mínimas en términos económicos, el desarrollo y la seguridad interna y externa del Estado podrían verse obstaculizados, por lo que continuará hasta recibir las ganancias esperadas.

Por otro lado, para los neorrealistas los atributos e intereses nacionales son un factor importante para determinar el comportamiento de un Estado dentro de sistema internacional. Por ejemplo, si consideramos como interés nacional la obtención de materias primas y recursos naturales estratégicos que son esenciales para mantener el nivel de desarrollo económico y la capacidad de actuar de un Estado, observamos que sus factores reales de poder podrían verse limitados o directamente afectados, por lo que limitaría el alcance de su política exterior. Por lo tanto, el poder e influencia del Estado depende del rumbo de la cooperación que realice en foros multilaterales (Pearson y Rochester, 2000, pp.170-179). En el caso específico de la política de cooperación internacional sobre cambio climático, su impacto es directamente sobre el modelo de desarrollo económico y por ende, de su supervivencia misma.

En este contexto, durante las reuniones de la cuarta Conferencia en 1998, los representantes estadounidenses propusieron la creación de objetivos voluntarios indexados para las emisiones de gases efecto invernadero en cada Estado, pero su estrategia no tuvo éxito (Bang, Tjernshaugen, y Andresen, 2005, p. 288). Posteriormente, en la sexta Conferencia en el año 2000, se presentó una dificultad y tardanza de las negociaciones para crear un sistema de comercio de emisiones de carbono a nivel global. En consecuencia, se desarrolló una rivalidad referente a su disminución entre los grupos del Congreso estadounidense. Lo anterior, debido a que la propuesta para reducir emisiones de carbono para el país fue la búsqueda de créditos para que las prácticas agrícolas y forestales dentro de su territorio se considerasen como métodos de reducción internacionales. Sin embargo, durante la sexta Conferencia, la Unión Europea insistió para que al menos la mitad de las metas de reducción para la superpotencia y las potencias se concretase a través de la disminución del uso de combustibles fósiles dentro de prácticas domésticas. Dicha medida ocasionaría cambios en el estilo de vida de los ciudadanos y los factor de poder de Estados Unidos, afectando su interés nacional, por lo que no se aceptó (Rosencranz, 2002, pp. 481).

A pesar de lo antes señalado, la administración de Clinton continuó en la búsqueda de un acuerdo internacional sobre cambio climático que le permitiese obtener las ganancias relativas

que exigía el Estado y, al mismo tiempo, mantener una imagen amigable con la sociedad civil. Sin embargo, sin una política sobre cambio climático interna y el apoyo del Senado, sus esfuerzos estaban condenados al fracaso (Skodvin y Andresen, 2009, p. 267). En general, desde una perspectiva neorrealista enfocada en ganancias relativas se explica por qué durante dicha administración presidencial, Estados Unidos continuó dentro del esquema de cooperación internacional, aun cuando no estaba dispuesto a cooperar.

El contexto que se desarrolla en la cooperación internacional sobre cambio climático condiciona a establecer y dar seguimiento a políticas públicas internas que regulen los efectos de dicha problemática como fenómeno dentro del territorio de los Estados. Sin embargo, las acciones que realice el ejecutivo en el escenario internacional deben ser legitimadas con la aprobación y ratificación del Senado sobre los acuerdos finales. Estos son los elementos que definen la sintonía de la estrategia interna sobre cambio climático con los parámetros internacionales. No obstante, en Estados Unidos, la creación y aplicación de dicha política está asociada con los intereses estatales no declarados y las ganancias o pérdidas que puede generar el aplicar las políticas sugeridas por los acuerdos de cooperación (Skodvin y Andresen, 2009, p. 265).

Las ganancias esperadas por la administración de H.W. Bush y durante la presidencia de Clinton se manifestaron en la búsqueda del posicionamiento de Estados Unidos como la superpotencia dentro de la jerarquía sistémica de la post Guerra Fría, así como el control de los estándares internacionales de emisiones, lo que no limitaría su desarrollo económico o su estabilidad interna. Dichos factores determinaron la continuidad y el cambio de sus acciones durante la construcción e inicio de la cooperación internacional sobre cambio climático.

Asimismo, señalo que la fuerte relación entre la dependencia de los recursos naturales como carbón y petróleo, así como la oposición para instrumentar políticas para mitigar el cambio climático, será una característica constante del debate e instrumentación de una política de cooperación internacional sobre cambio climático en Estados Unidos.

3.2 La transformación de la política de cooperación internacional sobre cambio climático de Estados Unidos durante el periodo 2000-2011

En el año 2000 tuvo lugar una nueva elección presidencial que dio la victoria al republicano, George W. Bush sobre el demócrata, Al Gore (Rosencranz, 2002, pp. 479-482). La nueva administración se mostró poco accesible a las negociaciones internacionales sobre cambio climático, lo que se manifestó cuando el portavoz de la Casa Blanca, Ari Fleischer, declaró que un objetivo del presidente y, en consecuencia, parte fundamental de su interés nacional, era proteger el estilo de vida estadounidense, considerando que en los años anteriores, el 85% de la economía del país dependía del uso de combustibles fósiles (Blanchard y Perkaus, 2004, p. 1993). Sin embargo, el presidente decidió continuar instrumentando supuestas estrategias internas de apoyo a lo establecido en la Convención, pero las nuevas acciones no significaron protección ambiental.

Los acontecimientos que determinaron la continuidad y cambio de su política nacional e internacional contra el cambio climático ocurrieron durante los primeros tres meses del 2001. En primer lugar, estuvo la publicación de un reporte del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático que mostró evidencia científica sobre el aceleramiento del cambio climático a nivel internacional como consecuencia de las emisiones antropogénicas, instando a los gobiernos a legislar para moderar la actividad industrial de cada Estado, hecho que motivó para invertir en investigación. El segundo momento sucedió en el mes de marzo, cuando el presidente W. Bush hizo pública su posición contra la disminución de emisiones domésticas de dióxido de carbono y en conjunto con el Senado, negó la ratificación del Protocolo de Kioto (Rosencranz, 2002, pp. 479-482; Agrawala y Andresen, 2001, p. 124).

A nivel internacional, dicha acción se interpretó como una deserción voluntaria del esquema de cooperación internacional, pero a nivel local se desencadenó una negativa reacción pública sobre la no ratificación. Por tanto, la administración enfatizó en la necesidad de más investigación para reducir la incertidumbre científica relacionada con el impacto del aceleramiento del cambio climático y así, desarrollar tecnologías bajas en emisiones. Mientras tanto, en el sistema internacional, el presidente W. Bush reafirmó el compromiso de Estados Unidos con la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático de no intervenir en la decisión de otros Estados sobre la ratificación del Protocolo y, al mismo tiempo, enfatizó

sobre la necesidad de su Estado por cambiar su puesto como el mayor emisor mundial de gases de efecto invernadero (Blanchard y Perkaus, 2004, p. 1994).

Sin embargo, considerando que el sistema internacional es cambiante y este factor deriva en el interés de un Estado por cooperar, el 11 de mayo de 2001 el presidente Bush solicitó orientación al grupo científico más respetado de Estados Unidos, la Academia Nacional de Ciencias (NAS), organismo políticamente neutral que accedió a colaborar, sobre la construcción y continuidad de una política de cambio climático. Asimismo, la presidencia hizo público su apoyo para una Iniciativa Nacional de Tecnología sobre Cambio Climático centrada en universidades y laboratorios nacionales, dichas acciones, dieron cierto crédito al presidente sobre los actores transnacionales que ejercían presión para tomar acción (Rosencranz, 2002, p. 483).

No obstante, en la práctica, la política sobre cambio climático de la administración de W. Bush priorizó evitar asumir los costos económicos de corto plazo que estaban ligados con la reducción de emisiones. Por lo que investigaciones científicas derivaron en desconfianza sobre futuros avances tecnológicos. Además, no existió ningún acuerdo general que estableciera un nivel seguro para la concentración de gases efecto invernadero en Estados Unidos, por lo que el objetivo de reducción de emisiones impuesto por la administración permitió que crezcan las emisiones a corto plazo. Por tanto, la política climática de la Administración Bush no garantizó ninguna contribución significativa a la protección del clima, puesto que Estados Unidos siguió siendo el más grande emisor de gases de efecto invernadero a nivel internacional (Blanchard y Perkaus, 2004, p. 1998).

Cabe señalar que el contexto histórico de la época enfatizó en un sistema anárquico en el cual el ataque *terrorista* al *Time Square* en Nueva York el 9 de septiembre de 2001 provocó una reacción de alerta para el gobierno estadounidense ante cualquier circunstancia internacional. En ese momento, continuaba la tercera fase de negociación internacional del modelo sobre cooperación de cambio climático, por lo que la Conferencia de las Partes se enfocó en resolver y modificar las peticiones estatales sobre el Protocolo de Kioto. Simultáneamente, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable de Johannesburgo (Río +10) que se mencionó en el capítulo anterior, dio seguimiento a los objetivos planteados en 1992.

Sin embargo, dicha Cumbre no contó con la presencia de una delegación estadounidense, por lo que la ausencia de la superpotencia y su postura similar a la adoptada en la Cumbre de Río 1992, aunado a su falta de interés, restó fuerza a los acuerdos multilaterales y quitó peso al pacto sobre el desarrollo *sustentable*, concepto que no generó influencia alguna en las políticas

internas estadounidenses. Desde un punto de vista neorrealista, el interés nacional de Estados Unidos se volteó hacia la necesidad de reafirmar su papel dentro de la jerarquía del sistema internacional como la superpotencia. En este sentido, la supervivencia y el desarrollo económico tomaron el primer plano de su política exterior, por lo que los temas de la agenda internacional no generaban relevancia en las acciones del gobierno de W. Bush.

Para los neorrealistas, la jerarquización que existe dentro del sistema internacional ocasiona dificultad para la cooperación, pues la posición que ocupa una superpotencia y su interés por obtener mayores ganancias, determinan el patrón general de comportamiento en un sistema anárquico. Por tanto, cuando se crean acuerdos de cooperación internacional que, a consideración de un Estado, no responden a las acciones necesarias para cumplir con sus intereses manifiestos, deriva en la incógnita sobre si coopera o declina del proceso. En este sentido, después del atentado a las torres gemelas, la continuidad de la política de cooperación internacional sobre cambio climático durante este periodo presidencial radicó en la confianza sobre las tecnología para reducir los niveles de emisiones locales sin cambiar el estilo de vida. Por tanto, las opciones que adoptó el gobierno y la presión de los grupos transnacionales, como empresas petroleras, reflejó en la formulación de políticas contrarias a los acuerdos internacionales, conectando la política energética con la de cambio climático (Blanchard y Perkaus, 2004, pp. 1994-1997).

Aunado, la idiosincrasia del Jefe de Estado jugó un papel esencial en la toma de decisiones, puesto que tanto Bush como el vicepresidente Cheney eran petroleros de Texas, hecho que manifestaron a través del Plan de Energía Bush-Cheney para la exploración de nuevos pozos de petróleo y gas en su territorio (Rosencranz, 2002, pp. 485-486). Asimismo, la demanda de los estadounidenses por el consumo de petróleo era múltiple y con tendencia a multiplicarse. Cabe destacar que en un discurso sobre el *Estado de la Unión* en enero de 2006, el mandatario declaró que Estados Unidos era adicto al petróleo y, en ese entonces, con menos del 5% de la población mundial consumía diariamente la cuarta parte del consumo internacional (Oliva, 2009, p.134). Por tanto, la superpotencia dependía de otros Estados para abastecer sus necesidades básicas, por lo que continuar dentro del régimen le generó como ganancia relativa la proyección de un gobierno hasta cierto punto, interesado por continuar aportando a las negociaciones.

Sin embargo, en lo interno, los debates dentro del Congreso con respecto a la posibilidad de adoptar medidas para mitigar los efectos del cambio climático, con base en acuerdos nacionales e internacionales, siguieron e incrementaron. Por ejemplo, las discusiones derivaron

en la posibilidad de iniciar un comercio bipartito de emisiones dentro del territorio, hecho que se introdujo en una propuesta de ley para el Senado en enero de 2003. Además, diversas acciones fueron tomadas a nivel subnacional a través de los municipios y la sociedad civil (Blanchard y Perkaus, 2004, pp. 1997-1998).

En el año 2005 la ratificación rusa permitió la entrada en vigor del Protocolo de Kioto dentro del sistema internacional, pero sin considerar a Estados Unidos. Este hecho demostró que sin el apoyo estadounidense, los acuerdos podrían volverse vinculantes. Sin embargo, el Protocolo estaba condenado al fracaso desde el inicio, puesto que las potencias consideradas más grandes emisores no estuvieron dispuestos a cooperar sin los ajustes que demandaron durante la segunda fase de negociación, además que las metas de reducción se encontraban obsoletas. Por lo que, su entrada en vigor no significó un cambio en el panorama internacional, dando paso a que el proceso de cooperación internacional sobre cambio climático iniciara nuevamente.

En ese mismo año, Estados Unidos se unió junto con China, India, Japón, Corea del Sur y Australia para adoptar la *Asociación de Asia Pacífico sobre Desarrollo Limpio y Cambio Climático*, misma que se convirtió en un elemento importante para justificar la *baja política* que manejó la administración en la mitigación del cambio climático. Por tanto, dicha alianza se presentó como estrategia para justificar la acción internacional estadounidense, dejando de lado lo establecido en la cooperación multilateral. Las ganancias esperadas por Estados Unidos con base en esta acción fueron mantener su papel como superpotencia, pero sin generar acciones concretas (Skodvin y Andresen, 2009, p. 264). En este sentido, una característica clave para entender la continuidad y cambio política de cooperación internacional sobre cambio climático durante la administración Bush fue su oposición a las medidas internacionales sobre reducción de emisiones y la nula voluntad del Jefe de Estado por cooperar.

El interés de la administración por cooperar a través de la Convención fue el hecho de mantener su posición dentro de la jerarquía sistémica y no afectar sus factores reales de poder. De esta forma, al continuar su participación en algunas Conferencias, pudo vigilar las posibles ganancias o pérdidas que obtuvieron otros Estados como resultado de los acuerdos de cooperación sobre cambio climático, hecho que permitió determinar en qué grado afectaban o beneficiaban a Estados Unidos. En consecuencia, su discurso internacional generó una práctica de deficiente regulación de las emisiones de gases efecto invernadero en su territorio y, por tanto, un aumento en el uso de combustibles fósiles, principalmente para sustentar su campaña contra el terrorismo en *Medio Oriente*.

Asimismo, el explícito énfasis por desarrollar e invertir en tecnología baja en emisiones distinguió la política de Estados Unidos en comparación con la de otros miembros del sistema internacional, puesto que la estrategia se enfocó en un intento por cumplir las demandas internacional, pero sin afectar su desarrollo económico como interés nacional. Específicamente, la orientación tecnológica de la política sobre cambio climático se convirtió en una estrategia alternativa a los objetivos y enfoque incorporados en el Protocolo de Kioto (Bang, Tjernshaugen, y Andresen, 2005, p. 289).

En el año 2008 comenzó un nuevo periodo presidencial encabezado por el demócrata Barack Obama (2008-2016). Este personaje expresó su interés por liderar los grandes esfuerzos globales sobre política de cambio climático y para ello, desarrolló una estrategia que no necesitase la aprobación del Senado para ser aplicada. En consecuencia, dio seguimiento a la recomendación emitida en abril del año 2007 por la Corte Suprema de Estados Unidos que instó al gobierno a tomar medidas con respecto a las emisiones de dióxido de carbono causadas por el exceso de automóviles. Por tanto, a través del Departamento de Transporte, instrumentó nuevos estándares de pago para el uso de vehículos motorizados (Skodvin y Andresen, 2009, p.270). En este punto, nuevamente un demócrata mostró interés por tomar acción por el clima.

Cabe señalar que al inicio de su mandato, la tercera fase del proceso de cooperación seguía en pie, puesto que las negociaciones se habían tornado largas. En este punto, el Plan de Acción de Bali comprometió a Estados Unidos y las demás potencias del sistema internacional a negociar un acuerdo posterior al Protocolo de Kioto, mismo que se concretó en el Acuerdo de Copenhague descrito en el capítulo anterior. Sin embargo, durante una sesión de negociaciones que tuvo lugar en Poznan, Polonia antes de la Conferencia quince, Estados Unidos no envió a un grupo representativo. A pesar de lo anterior, Obama, en su calidad de presidente electo, envió una señal a los negociadores a través de un mensaje grabado y transmitido en la Cumbre Mundial sobre el Clima convocada por Arnold Schwarzenegger, gobernador de California, en el que reiteró su compromiso sobre encabezar los esfuerzos globales de cooperación internacional sobre cambio climático (Hunter, 2008, p. 251).

Asimismo, dentro de su mensaje mostró su intención por impulsar un sistema de comercio de emisiones dentro del territorio estadounidense, la reducción de las mismas, así como una inversión de 15 mil millones de dólares anuales para el desarrollo de energías limpias, por lo que el Estado podría reducir sus niveles sin cambiar drásticamente el estilo de vida de sus ciudadanos (Hunter, 2008, p. 251). En este punto, cabe resaltar que el interés nacional de Estados

Unidos no cambió, puesto que el bienestar económico siguió en la prioridad. No obstante, la idiosincrasia del nuevo Jefe de Estado permitió una nueva postura dentro de las negociaciones internacionales, confirmando que el beneficio por obtener ganancias relativas motivaron un cambio en la imagen política esperando reafirmar el papel de superpotencia dentro de la jerarquía del sistema internacional, misma que había perdido fuerza debido a la política exterior de la administración anterior.

Consecuentemente, en febrero de 2009 el presidente firmó por la creación de un fondo estímulo económico que incluyó casi \$ 37 mil millones para investigación y desarrollo de energía limpia en el país e instrumentó mayores requisitos de eficiencia de combustible junto con nuevos estándares de emisiones para los vehículos motorizados. Lo anterior, se convirtió en las acciones concretas de la administración durante el primer periodo presidencial (Tollefson, 2016, p. 387). Para el sistema internacional, las acciones locales contribuyeron en la continuidad que el Estado estadounidense le dio a las acciones establecidas dentro del régimen sobre cambio climático. Sin embargo, no significó un avance concreto, por lo que la estrategia debió reforzarse.

Sin embargo, durante ese año, algunos actores transnacionales seguidores de las acciones de Obama esperaban la firma de un proyecto de ley que permitiese establecer un sistema de comercio de emisiones en Estados Unidos antes de la Conferencia de las Partes de Copenhague, lo anterior, considerando la mayoría con la que contaba el Partido Demócrata en las Cámaras. Sin embargo, el impulso de la Ley se detuvo en el Senado, puesto que algunos senadores del propio partido demócrata presionaron para tomar esa medida después de las elecciones del Congreso en 2010. Por tanto, el primer intento por dar continuidad a su política internacional sobre cambio climático desde el ámbito local fracasó, llevando a Obama a la décimo quinta Conferencia de las Partes sin ninguna propuesta sólida sobre el comercio de emisiones a nivel global (Brewer, 2011, p. 8).

No obstante, después de las negociaciones multilaterales, Barack Obama y Wen Jiabao, el primer ministro chino, negociaron los últimos detalles del Acuerdo, mismo que reconoció la evidencia científica por mantener el aumento de la temperatura a no más de 2°C, pero no tuvo compromisos de reducción de emisiones para lograr ese objetivo (Vidal, Stratton y Goldenberg, 19 de diciembre de 2009, párrafo 2). En este sentido, la ratificación multilateral no se dio de la manera esperada, por lo que el poco éxito del Acuerdo de Copenhague marcó el final de la cuarta etapa de la cooperación, puesto que la mayoría de los Estados no obtuvieron las ganancias esperadas, hecho que llevó a una deserción multilateral. En este contexto, la administración de

Obama se encontró en el punto clave del reinicio del proceso, por lo que el régimen internacional sobre cambio climático comenzó a organizar el trabajo rumbo al nuevo acuerdo.

Cabe señalar que Estados Unidos tomó el papel de líder y se mantuvo presente durante todo el proceso de negociación que reinició con la etapa uno a partir de 2010. Además, una de las ganancias esperadas por Obama pudo ser la reafirmación del papel de Estados Unidos como superpotencia dentro de la jerarquía del sistema internacional. Asimismo, considerando la formación de grupos correspondiente a la primera etapa del proceso de negociación multilateral, utilizó su influencia para obtener apoyo de otros Estados miembros de la cooperación internacional sobre cambio climático, especialmente China y otras potencias regionales con creciente huella de carbono. En este sentido, el nuevo acuerdo debía ser construido a través de un objetivo central entre Estados Unidos y China (Falkner, 2010, p. 41). Es importante mencionar que el impulso de un liderazgo estadounidense sobre la política de cambio climático a nivel internacional se debió a la idiosincrasia de Obama, puesto que una de las razones por la que los individuos hacen la diferencia es que no todos ven el entorno de la misma manera.

Para recapitular el presente apartado, cabe señalar que durante la administración de George W. Bush, el seguimiento por mantener la influencia de Estados Unidos como superpotencia y la *guerra contra el terrorismo* que se declaró a través de la *Doctrina Bush* derivó en desinterés total hacia la cooperación internacional sobre cambio climático y en todos los escenarios del régimen, puesto que su interés nacional se enfocó principalmente en la seguridad estatal. En lo interno, su principal instrumento ambiental fueron los acuerdos voluntarios que la industria manifestó. Consecuentemente, dentro del proceso de negociación-cooperación internacional de la Convención, la administración persiguió un enfoque de *ley suave* que no le otorgara compromisos reales (Skodvin y Andresen, 2009, p. 264). Puesto que de lo contrario, una ley fuerte implicaría obligaciones impuestas.

En general, a lo largo del primer mandato de Obama aumentó significativamente el apoyo político y público a favor de la creación de una política federal que priorizara la acción en contra de los efectos del cambio climático (Robinson, 2013, pp. 1-2). No obstante, aunque durante su primer periodo el Congreso tenía mayoría demócrata, sus iniciativas no recibieron el apoyo esperado, por lo que la presencia de Estados Unidos dentro de la cooperación internacional sobre cambio climático fue débil, pero constante. En este punto, se visualiza la importancia del Senado y los grupos externos para la ejecución exitosa de la política de cooperación internacional.

3.3 Continuidad y cambio de la política de cooperación internacional sobre cambio climático de Estados Unidos, 2011-2019

En el año 2011, Obama comenzó su segundo periodo presidencial, por lo que reafirmó su compromiso por liderar las negociaciones del régimen internacional sobre cambio climático se mantuvo en pie. En este sentido, el cambio climático se convirtió en una de las prioridades del nuevo periodo presidencial y al mismo tiempo, un reto político difícil derivado de la creciente, constante y fuerte oposición de los republicanos en el Congreso (Tollefson, 2016, p. 387).

Señalo que desde un punto de vista neorrealista, la interdependencia que existe entre los Estados al momento de integrar un régimen internacional hace que las acciones locales se conviertan en el parteaguas inicial (Stein, 1982, p. 318). En este sentido, para que el presidente Obama pudiese conseguir su objetivo de liderar el régimen de cambio climático dentro del sistema político internacional, debía manifestar cierta continuidad de los acuerdos globales con su política interna. Por tanto, en 2013 anunció su plan de acción climática llamado *Clean Power Plan*, mismo que se materializó en 2015 y consistió en reducir las emisiones de dióxido de carbono provenientes de las plantas de energía a través de estándares propuestos por el ejecutivo, así como diversos mecanismos de apoyo para los departamentos (Environmental Protection Agency, s/f, p. 1).

En este sentido, bajo la premisa de ganancias relativas, dicha acción se manifestó como el deseo por incrementar sus factores reales de poder y en consecuencia, su posición dentro de la jerarquía sistémica. Asimismo, el Jefe de Estado declaró que su administración impondría controles sobre la contaminación producida por petróleo y gas que serían más estrictos, anunciando que su gobierno tomó el problema del cambio climático como primordial para desarrollar las acciones diarias. Por tanto, en su discurso demostró que su administración buscó evitar la opinión del Congreso con el fin de reestructurar el modelo político de cooperación internacional sobre cambio climático. En consecuencia de la postura del presidente, las confrontaciones con los legisladores republicanos aumentaron (Eilperin, 25 de junio de 2013, párrafos 1, 2, y 3). Sin embargo, para que una acción de política exterior pueda cumplirse de manera adecuada, la ratificación del Senado es esencial, tal como se manifiesta en nuestro modelo explicativo.

Cabe señalar que las negociaciones internacionales continuaron, buscando la consolidación de un nuevo acuerdo internacional viable para todos los Estados miembros de la

Convención. Como se mencionó en el capítulo anterior, en 2014 tuvo lugar la vigésima Conferencia en Lima, Perú, con el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de Copenhague como antecedentes del nulo éxito de la cooperación internacional sobre cambio climático. En consecuencia, era determinante crear compromisos concretos y tangibles. Sin embargo, la delegación estadounidense participó solamente con intención de eliminar el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, el vínculo entre la financiación de las potencias hacia la periferia y el alcance de sus acciones para la mitigación y adaptación (Maqueira, 2016, p. 78). Confirmando así, que Estados Unidos participa en las conferencias únicamente con la intención de garantizar la estabilidad de sus intereses nacionales.

Dicha postura del gobierno de Estados Unidos se justifica bajo el argumento neorrealista que plantea Robert Keohane (1989) sobre un *state-centric* en el que el Estado es el actor más importante en la política mundial, por lo tanto, sus acciones están enfocadas en la protección de su interés nacional, puesto que el poder y la influencia dentro del sistema internacional definen el camino que tomará la diplomacia en la búsqueda de ganancias relativas. En este sentido, el cambio de postura de un actor estatal coincide con las variables del sistema internacional o en su defecto, variables internas, como las creencias del Jefe de Estado (pp. 164-194). En consecuencia, en Lima se escribió el borrador que prácticamente definió el Acuerdo esperado, por lo que la idiosincrasia de Obama en ese momento fue crucial y le permitió optar por una postura amigable en el escenario final.

Para los neorrealistas, la cooperación internacional es un elemento para demostrar qué Estado tiene más poder e influencia dentro de la jerarquía del sistema. Los atributos e intereses nacionales, el sistema político interno estatal y la idiosincrasia de los gobernantes son variables que determinan el comportamiento de un Estado frente a otros. En este contexto, los primeros dos influyen en el establecimiento de las alianzas forjadas entre los actores del sistema, así como el alcance de sus acciones. La tercer variable está relacionada con el *modus operandi* de un jefe de Estado y su relación con la continuidad de los objetivos de la agenda internacional, siempre que haya sintonía con sus intereses nacionales (Pearson y Rochester, 2000, p.190).

Posteriormente, tuvo lugar la vigésimo primera Conferencia descrita en el capítulo dos, aquí destaco que existió una tensión entre China y Estados Unidos por el interés de liderar las negociaciones y su consecuente proceso de cooperación. Por un lado, Obama se mostró indispuesto a aceptar un Acuerdo que no obligase a todas las potencias sin excepción a reducir sus emisiones. Por otro, China se opuso a imponer obligaciones o debilitar la responsabilidad de

todas las potencias para liderar los esfuerzos globales contra el cambio climático, puesto que cada una debería conocer su deuda histórica. En este contexto, las negociaciones se tornaron en un ambiente poco favorable, por lo que el Acuerdo final no consideró objetivos específicos y metas globales de mitigación, sino sólo un objetivo general que estableció mantener la temperatura media mundial por debajo de 1.5°C, otorgándole a la periferia sus ganancias esperadas (Christoff, 2016, p. 767).

En consecuencia, el Acuerdo de París significó un proceso de cooperación que continuó debido a que las potencias dominantes accedieron a no adquirir un compromiso concreto, puesto que la rivalidad podía bloquear el proceso. Posteriormente, en abril de 2016, durante la ceremonia de alto nivel de Nueva York organizada para la firma del Acuerdo de París, el gobierno de Estados Unidos firmó durante los últimos meses de la administración de Obama con el objetivo de brindar credibilidad a las promesas hechas en marco de su política climática (Christoff, 2016, pp.770-774). En este punto, comenzó la segunda fase del proceso de negociación, puesto que el Acuerdo quedó a disposición de la ratificación del Senado.

Es importante señalar que simultáneamente el contexto político interno de Estados Unidos reflejó el inicio de la campaña de candidatos presidenciales, misma que contó la candidatura del empresario Donald J. Trump, quien mostró postura en contra de las acciones ambientales de la administración saliente y la credibilidad del fenómeno. Dicha acción restó fuerza a los esfuerzos internacionales tomados por Obama y delimitó la continuidad de la política de cooperación internacional de la administración saliente. Asimismo, Trump mantuvo durante su campaña un discurso manipulador en lo referente al cambio climático y sus consecuencias. Lo anterior, debido a que no negó la opinión científica sobre la crisis climática, pero manifestó sus opiniones personales, calificando la problemática como falsa y generando un objetivo rotundamente político que consistió en no perder posibles votantes (Brown, 4 mayo, 2017, párrafo 5).

En consecuencia de su victoria en las elecciones presidenciales, en enero de 2017 inició el periodo presidencial del republicano Donald Trump (2017-2020). Por tanto, el nuevo mandatario reafirmó su poca credibilidad sobre en la existencia del cambio climático y argumentó que éste se trató de un invento chino en contra de la economía estadounidense. En este sentido, considerando que la idiosincrasia del Jefe de Estado es un factor importante para la consecución de cualquier política de cooperación internacional, la postura de la superpotencia cambió radicalmente y el 1 de junio de 2017, Donald Trump declaró, en su calidad de presidente,

que el Acuerdo de París sería un documento no vinculante para Estados Unidos, por lo que no ratificarían. Cabe señalar que dicha acción tiene un impacto considerable en la segunda fase de nuestro modelo de análisis, puesto que el Jefe de Estado decidió no enviar al Senado el documento para su debida revisión y ratificación, redirigiendo el proceso interno.

Asimismo, desde su primer momento como presidente propuso el plan de trabajo de cuatro años para la Agencia de Protección al Ambiente (EPA) titulado *America First Energy Plan*, en el que manifestó el interés de su gobierno por re-estimular la industria de la energía basada en combustibles fósiles. Además, no consideró las afectaciones mundiales a la estabilidad meteorológica, por lo que visualizó a la industria energética como prioritaria para mantener e incrementar la economía estadounidense. Por otro lado, parte de sus primeros mandatos presidenciales fueron la orden de dismantelar las políticas climáticas de Obama y canceló el inicio de la propuesta del *Clean Power Plan* (Zhang, Chao, Zheng, Huang, 2017, pp. 213-214). De igual manera, declaró de manera casi inmediata la salida de Estados Unidos del Acuerdo de París concretado a finales de 2015, puesto que lo consideró como una amenaza hacia la estabilidad económica estadounidense. Lo anterior, confirma que los presidentes del Partido Republicano han manifestado menor interés por la creación o continuidad de políticas internas y externas enfocadas en ambiente, siendo los abanderados por el Partido Demócrata quienes han tomado acción, pero sin resultados concretos.

De igual manera, Trump indicó que toda la información referente a las políticas ambientales de la administración previa y, que estuviera visible en el portal de internet de la Casa Blanca, fuese movida hacia un archivo exclusivo de la historia de la presidencia de Obama. Asimismo, dio la orden de poner en marcha dos proyectos de tuberías de petróleo, con la premisa que Estados Unidos no podría desperdiciar sus recursos financieros y velar por la estabilidad climática mundial cuando existían acciones internas que son parte del interés nacional. Por tanto, el aumento de su capacidad industrial, eliminar enfermedades como la malaria o incrementar la producción de comida fueron prioridad al inicio de su periodo, por lo que cooperar de manera internacional para mitigar el cambio climático significó arriesgar el nivel de vida de sus ciudadanos (McGrath, 25 enero, 2017, párrafos 1 y 7).

En el ámbito interno, a principios del 2017, Trump propuso reducir el presupuesto del Departamento de Energía en un 17.9%, porcentaje que pasaría a dominio de la Administración Nacional de Seguridad Nuclear, aumentando un 11.3% los recursos de esa entidad. En consecuencia, podría impulsar la inversión para retomar el controversial proyecto *Yucca*

*Mountain*⁶. Asimismo, recortó la inversión para proyectos de energías alternas en aproximadamente 900 millones de dólares, dando retroceso a los esfuerzos de la administración anterior. Estas acciones marcaron el rechazo de una regulación ambiental en el país, considerando en energías industriales altamente contaminantes (Mufson, 16 marzo, 2017, párr. 1 y 2).

Como se mencionó en el capítulo primero, para los neorrealistas la ejecución de la cooperación internacional debe considerar que los Estados que deciden cooperar definen sus acciones y decisiones con base en intereses *estrictamente* individuales, puesto que maximizar sus ganancias relativas incrementaría sus factores reales de poder. En este sentido, la idiosincrasia del presidente Trump llevó a cambiar completamente el rumbo de Estados Unidos dentro del escenario internacional de negociación-cooperación. En este sentido, las acciones de Trump sobre la política de cooperación internacional de cambio climático se explican considerando que los factores reales de poder y el interés nacional son clave para determinar el comportamiento de un Estado en la política internacional y su posición dentro de la jerarquía sistémica.

Por ejemplo, considerando específicamente la acción presidencial por impulsar nuevamente la industria energética y petrolera dentro del territorio, el interés nacional prioritario es el desarrollo económico, mismo que pretendió alcanzar a través de la obtención y uso de combustibles fósiles para producir energía. En este sentido, el Estado negociará por obtenerlo y así mantener su capacidad de actuar a nivel interno y externo. Por lo que se observa que factores como el militar, el demográfico, la economía o las características que distinguen a su modelo de gobierno, contribuyen o limitan el alcance de la política exterior. Por lo tanto, el poder e influencia del Estado depende de la postura y la cooperación que realice con otros Estados (Pearson y Rochester, 2000, pp.170-179).

Uno de los argumentos principales de la administración en contra de una política de cooperación internacional sobre cambio climático fue que las regulaciones ambientales exceden, limitando la actividad industrial y uso de combustibles fósiles, ocasionando la pérdida de empleo de los trabajadores del carbón, además de ser un factor que desaprovechó los recursos nacionales

⁶ Proyecto diseñado para ser una instalación de almacenamiento geológico profundo para combustible nuclear gastado y otros desechos radiactivos de alto nivel, designado por enmiendas a la Ley de Política de Residuos Nucleares de 1987. Sin embargo, fue detenido en el año 2011. Para más información véase Yucca Mountain Project: <http://yuccamountainproject.org/>

de Estados Unidos (Guskin, 29 marzo, 2017, párrafo 4). Asimismo, las decisiones del Jefe de Estado expresaron el interés por acelerar el crecimiento económico sin considerar la consecución de un desarrollo sustentable. Como resultado de ello, el mandatario recalcó en diversas ocasiones que la energía en Estados Unidos durante su periodo gubernamental seguirá basándose primordialmente en combustibles fósiles (Watson, McCarthy y Hisas, 2017, p. i).

Por ello, una de acción respecto a las políticas ambientales fue la propuesta de reducción del presupuesto de la Agencia de Protección al Ambiente de un aproximado de 8.1 miles de millones de dólares a casi 5.7 miles de millones (Davenport, 16 marzo, 2017, párr. 6 y 7). En general, la estrategia consistió en disminuir el gasto público enfocado en políticas ambientales para direccionarlo en obtener más infraestructura en defensa y seguridad, el interés nacional, así como en desarrollo de energías no renovables para el país, puntos prioritarios de su administración (Merica, 16 marzo, 2017, párr. 3). En este punto, es importante señalar que de acuerdo con la premisa neorrealista, la estrategia para la consecución del interés nacional cambia según la idiosincrasia del Jefe de Estado.

En la nueva administración, Estados Unidos no consideró como acción prioritaria de la agenda internacional las acciones para mitigar el cambio climático y consideró el Acuerdo de París y sus subsecuentes mecanismos de cooperación como una desventaja económica para Estados Unidos. No obstante, su política ambiental interna se enfocó en proveer el acceso de los estadounidenses a tierra, aire y agua limpia. Sin embargo, no especificó la ruta que la Agencia de Protección al Ambiente tomaría para la consecución de sus objetivos (Sampathkumar, 11 de octubre de 2017, párrafos 4 y 14).

Durante los años posteriores, se dejó ver a una administración estadounidense desinteresada u hostil que influyó en la participación de otros Estados, haciéndolos menos activos dentro del escenario de la cooperación cuando el régimen más necesitó incrementar los compromisos internacionales sobre reducción. No obstante, los actores transnacionales tales como gobiernos locales, ciudades o empresarios han adoptado un papel mucho más influyente en la política ambiental y energética de Estados Unidos, por lo que en algunos casos, los primeros adoptaron estándares y compromisos establecidos en la cooperación internacional sobre cambio climático, aún cuando la federación decidió no ratificar el Acuerdo (Jotzo, Depledge y Winkler, 2018, pp. 815-816).

Posteriormente, en el año 2018, el presidente Trump reiteró ante los medios de comunicación sus creencias sobre el cambio climático como una problemática poco importante

para el desarrollo de la política interna de Estados Unidos. Asimismo, con la salida del Acuerdo de París, su administración continuó buscando revertir todas las acciones climáticas que consistiesen en esfuerzos políticos significativos dentro del territorio, incluso la mayor parte de su gabinete ha cuestionado los consensos científicos sobre las causas que ocasionan el aceleramiento de cambios en el clima (Holden, 15 de octubre de 2018, párrafos 5 y 11). Cabe señalar que el proceso de continuidad y cambio de las medidas establecidas dentro del régimen de cooperación internacional sobre cambio climático durante los primeros años de la administración Trump se tornó en un constante retroceso de los esfuerzos internacionales liderados por Barack Obama.

Sin embargo, con Donald Trump, el panorama de ganancias relativas en Estados Unidos se extiende hacia la obtención de recursos naturales para reforzar sus factores reales de poder dentro de un sistema anárquico. En este punto, es prudente considerar que la obtención de recursos como el petróleo y el gas natural provenientes de diversos ecosistemas se perfila como el nuevo elemento fundamental de la producción capitalista, por lo que existe un enorme interés estadounidense por controlar la biodiversidad de otros Estados (Oliva, 2009, pp. 137-138). Lo anterior explica por qué Estados Unidos se ha mantenido dentro del régimen de cooperación internacional sobre cambio climático sin adquirir compromisos reales, puesto que ello le ha permitido manipular su tendencia de emisiones de gases efecto invernadero, mientras por otros escenarios se apodera de los recursos de algunas potencias y la periferia.

En marco de sus acciones, en agosto de 2019, el mandatario estadounidense ordenó congelar los estándares de anticontaminación y eficiencia de combustible para automóviles, acción que dio fin a una de las pocas políticas de la administración anterior que aún se mantenían y eran parte de la continuidad de la política de cooperación internacional sobre cambio climático. Dicha propuesta fue rechazada por el gobierno de California, mismo que estableció sus propios estándares de emisiones por la industria automotriz (Schwartz, 29 de agosto de 2019, párrafo 5). En este punto es importante señalar la importancia de las relaciones transnacionales, puesto que la cantidad de alianzas que tenga un Estado contribuye positiva o negativamente a la obtención de ganancias relativa.

En general, la administración de Donald Trump ha regido su política con base en las creencias ideológicas del Jefe de Estado, por lo que su participación durante las Conferencias de las Partes ha sido prácticamente ausente. No obstante, éstas han seguido su curso rutinario sin la necesidad de consultar un plan de acción a Estados Unidos. En el caso específico de la

administración Trump, la continuidad y cambio de su política de cooperación internacional no fue un consenso con los demás actores que se desenvuelven dentro del territorio estadounidense. Por tanto, las alianzas no realizadas y el nulo interés del mandatario generaron un impacto en la política interna que no le favoreció, puesto que se mostró el desacuerdo entre algunos gobiernos locales y el ejecutivo nacional. Además, dentro del régimen internacional la administración Trump ha mostrado poca disposición para participar dentro de las Conferencias de las Partes, lo que ocasionó que otra potencia asuma el liderazgo dentro del escenario de cooperación. A grandes rasgos, China podría posicionarse como líder de los esfuerzos globales de mitigación y adaptación del cambio climático, obteniendo ganancias relativas a su favor.

CONCLUSIONES

El objetivo de la presente investigación fue analizar la continuidad y cambio de la política de la cooperación internacional sobre cambio climático de los gobiernos de Estados Unidos durante el periodo 1992-2019 considerando el principio de ganancias relativas de la teoría neorrealista, mediante el cumplimiento de tres objetivos específicos: 1) exponer cómo el neorrealismo político explica el comportamiento de los Estados en relación con la cooperación internacional sobre cambio climático; 2) contextualizar el origen de la creación de la cooperación internacional sobre cambio climático y cómo el régimen cambia con el tiempo y; 3) describir analíticamente la transformación y aplicación de la política de cooperación internacional sobre cambio climático de los gobiernos de Estados Unidos desde bajo la premisa de ganancias relativas.

En consecuencia, en el primer capítulo se describió que el neorrealismo político es una teoría de las Relaciones Internacionales que se desarrolla dentro del sistema político internacional, éste está conformado por Estados como los principales actores y por actores secundarios o actores transnacionales, que a su vez interactúan entre sí a través de la alta y baja política. Asimismo, dichas relaciones están regidas por los asuntos principales dispuestos dentro de la agenda internacional creada con base en los intereses de las grandes potencias y la presencia de los regímenes internacionales, éstos últimos constituyen el instrumento más importante para la cooperación, negociación y toma de decisiones políticas, económicas y sociales dispuestas dentro de la agenda.

De esta manera, para los neorrealistas, la cooperación no se define solamente en términos económicos o políticos, sino que existe una amplia agenda que permite crear alianzas en diversos términos. En esta perspectiva, la estructura sistémica es jerárquica y se sobrelleva en medio de un ambiente de anarquía que guía las acciones e interacciones sistémicas. Como se mencionó en el primer capítulo, destaca que los factores reales de poder son clave para entender el rumbo del interés nacional. Los primeros se resumen en los atributos militares, la capacidad económica y la capacidad política, mientras el segundo se jerarquiza por la supervivencia física del Estado (relacionada directamente con los tres factores antes mencionados), la seguridad estatal (estrechamente ligada a los atributos militares) y el bienestar social (vinculado a la capacidad

económica). Si un Estado ha alcanzado los tres puntos principales del interés nacional, entonces podrá buscar su expansión.

Por tanto, el comportamiento de los Estados en relación con la cooperación internacional sobre cambio climático, desde esta perspectiva, siempre llevará una explicación basada en la premisa de ganancias relativas. Éstas se entienden como unos cuantos Estados obtienen la mayoría de los beneficios en comparación con el resto de los actores involucrados en el proceso. Por lo que, los Estados que deciden cooperar definen sus acciones y decisiones con base en intereses estrictamente individuales.

Se concluye que la premisa de ganancias relativas es el principal factor que explica el comportamiento de un Estado al momento de cooperar, en el caso de la política de cambio climático, las ganancias esperadas se materializan en la manipulación de los acuerdos, la obtención de recursos naturales que se utilizan para la producción de energía o materia prima que permite generar cierto nivel de desarrollo económico y social, así como en la posición de un Estado dentro de la jerarquía sistémica. La segunda característica es la idiosincrasia del Jefe de Estado, puesto que es mucho más probable que las creencias personales del principal tomador de decisiones generen cambios en la postura o en el tipo de ganancias que esperan alcanzar. La tercera, pero no menos importante, los regímenes internacionales, mismos que en medio del sistema anárquico generan espacios de negociación y acuerdos, permitiendo que a través de la alta política se discuta la agenda global para crear consensos sin llevar a la guerra.

En cuanto a esto último, la literatura especializada sobre ganancias relativas y cooperación internacional en términos neorrealistas permitió elaborar un modelo explicativo que analiza y describe con facilidad el comportamiento de la superpotencia en relación con la consecución de los acuerdos y las negociaciones dentro de esta cooperación. En este esquema, la cooperación internacional sobre cambio climático se explica a través de cuatro fases distintas, pero entrelazadas, mismas que son: primero, el inicio del proceso de negociación, conformación de grupos y primer acuerdo. Segundo, el proceso de ratificación, con influencia directa del Senado y la ideología política que predomine en los legisladores, esta fase es clave para la continuación o reinicio del proceso. Tercero, una segunda etapa de negociación que busca atender las demandas hechas por el Senado de las potencias para poder ser aprobado y, cuarto, la deserción multilateral derivada de una falta de consenso general por ganancias absolutas. En este punto, señalo que para los neorrealistas todo mecanismo de cooperación terminará en

declinación, puesto que para consolidarse se necesitan acuerdos que generen ganancias absolutas y eso, es impensable dentro de la anarquía sistémica.

A partir de ello se identificó cómo diversos actores influyen dentro de la cooperación internacional sobre cambio climático, por ejemplo, las comunidades epistémicas y los actores transnacionales. Sin embargo, sólo tienen influencia directa los grupos conformados por Estados y en consecuencia, el Senado de cada uno de ellos juega un papel esencial, puesto que es el aparato legislativo encargado de aprobar o rechazar el acuerdo final. En este contexto, la política de cambio climático se desarrolla dentro de un régimen que permite regular los intereses de las grandes potencias sobre la periferia, establece lineamientos y acuerdos que evitan la guerra, pero su éxito o fracaso depende estrictamente de la política interna de cada Parte, con ligera influencia de actores transnacionales. Por tanto, los elementos del neorrealismo explican claramente cómo se comporta un Estado en relación con la cooperación internacional sobre cambio climático.

Por su parte, el segundo capítulo describe el contexto histórico que dio lugar al régimen internacional sobre cambio climático, su espacio dentro de la agenda internacional, cómo este cambia con el tiempo e identifica las características que lo relacionan con las ganancias relativas para la superpotencia. Destaca desde una fase previa marcada por la Conferencia de Estocolmo y los informes de las comunidades epistémicas. Un segundo momento se encontró entre 1985 y 1988 cuando los estudios científicos se convirtieron en parte esencial de las consideraciones para la elaboración de la política internacional y cómo la reconfiguración de la agenda internacional y el fin del mundo bipolar entre oriente y occidente permitió la consolidación de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo.

Se determinó que esta Conferencia solo consolidó al cambio climático como un tema dentro de la agenda internacional, por lo que creó el régimen que lo atendería: la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Aunado a esto, el surgimiento de un nuevo concepto de desarrollo vinculó el uso racional de los recursos naturales de la Tierra con un modelo de crecimiento económico basado en la mejora de la calidad de vida humana sin irrumpir los ciclos naturales, por lo que permitió la continuidad de las conferencias internacionales enfocadas en la cooperación sobre cambio climático.

Asimismo, el intercambio de información entre gobiernos mantuvo enfocadas las negociaciones en la flexibilidad de emisiones para las potencias y los mecanismos que debían adoptar para lograr los objetivos de una manera factible. No obstante, en la práctica no existió la ratificación mínima ni la entrada en vigor inmediata de los primeros acuerdos internacionales.

En este contexto, las potencias comenzaron a velar por sus intereses nacionales, buscando acuerdos de cooperación que no exigiesen grandes reducciones a los gases de efecto invernadero dentro de su territorio, todo ello sin considerar la postura de la periferia, recordemos que todos actúan con intereses estrictamente individuales.

Se identificó que la cooperación internacional sobre cambio climático contribuye en la construcción de ganancias relativas para los Estados a través de la negociación para regular el uso de los recursos naturales y sus derivados. Por ejemplo, la cantidad de combustibles fósiles a utilizar por un país, acción que se vincula directamente con la capacidad económica. Asimismo, tiene influencia directa en el bienestar social, por lo que la ciudadanía interactúa a través de organizaciones civiles o no gubernamentales, genera opinión y exige posturas a los gobiernos. Por su parte, la superpotencia y las potencias, se agrupan para negociar y conseguir los acuerdos y ganancias esperadas dentro del régimen, bloqueando así la ejecución internacional de los protocolos y acuerdos, hasta la deserción multilateral.

En este sentido, el tercer capítulo describió analíticamente que el contexto histórico que desarrolla el sistema político internacional es clave para explicar el comportamiento de Estados Unidos en torno a cualquier tipo de interacción con otros actores del sistema. Por tanto, conforme cambia la realidad internacional y el Jefe de Estado, cambian las ganancias esperadas en torno a la cooperación. En este sentido, el fin de la Guerra Fría y el surgimiento de la política internacional sobre cambio climático representó una **oportunidad para los intereses de Estados Unidos por consolidarse como la superpotencia del nuevo orden internacional**, siendo esta su ganancia relativa más esperada. Por tanto, el gobierno de **George H.W. Bush** decidió participar activamente en las reuniones multilaterales y la toma de decisiones globales en materia ambiental, siendo pionero de la creación de diversos regímenes internacionales. Sin embargo, destaca que durante su administración no se manifestó ningún modelo de cooperación política sobre cambio climático como tal, sino que sólo se dio forma al régimen, hecho que significó una gran ventaja para la postura del nuevo líder mundial, puesto que no tuvo que actuar en el ámbito local.

Una vez consolidado como superpotencia, Estados Unidos tomó posturas firmes para defender su capacidad económica, la seguridad del Estado y el bienestar social como pilares de su interés nacional, rechazando cualquier tipo de regulación que condenara el desarrollo económico y el límite de sus emisiones de gases efecto invernadero. Asimismo, destaca que fue un presidente abanderado por el partido Republicano quien se integró a las bases del esquema

de cooperación internacional en materia de cambio climático debido a que le generaría ganancias relativas a corto y largo plazo, posicionándolo dentro del sistema internacional y aumentando sus factores reales de poder.

Con base en la literatura revisada, se identificó que a partir de ese momento el interés principal de todos los próximos presidentes estadounidenses se centró en *reafirmar* el papel de Estados Unidos como superpotencia de la jerarquía sistémica, pero a través de una política diplomática diferente a la de la administración anterior. Por ejemplo, H.W. Bush utilizó de forma dura el impulso del fin de la Guerra Fría para posicionar a su Estado, mientras Clinton pretendió utilizar la cooperación como una política suave para convencer a la población y los demás Estados sobre el liderazgo de la nueva superpotencia.

Sin embargo, el contexto internacional cambió, puesto que no había duda de la hegemonía estadounidense. En este punto comenzó formalmente la cooperación internacional sobre cambio climático con la Conferencia de las Partes en Berlín de 1995. Es importante señalar el papel del Senado, puesto que la situación interna mostró a las cámaras estadounidenses en contra de una política ambiental internacional que limitara la capacidad de sus emisiones, por lo que no apoyaron las iniciativas presidenciales relacionadas con políticas climáticas. Por tanto, mientras la idiosincrasia de Clinton lo llevó a querer posicionarse como un Jefe de Estado preocupado y ocupado por las causas climáticas, el poder legislativo aplicó el poder duro ante cualquier posible amenaza para el interés nacional.

La investigación mostró que a pesar del rechazo del poder legislativo, Clinton mantuvo hasta donde pudo su presencia dentro de los esquemas de cooperación internacional sobre cambio climático con el fin de conseguir el respaldo de los actores del sistema, incluso sabiendo que su decisión no sería ratificada, pues el Senado lo decidió desde la Resolución de Byrd-Hagel. Durante la administración de Clinton, el Senado mostró por primera vez su capacidad para frenar los acuerdos climáticos, siendo el impulsor del rechazo a cualquier regulación ambiental nacional o internacional que dañase el poderío económico o el bienestar de la ciudadanía. En seguimiento, es prudente señalar que la idiosincrasia del Jefe de Estado puede motivar las acciones políticas internacionales, pero los miembros del Senado influyen en las decisiones finales, procurando siempre salvaguardar el interés nacional y los factores reales de poder.

Las ganancias relativas esperadas por la administración Clinton se manifiestan en dos partes. En primer lugar, mantener el liderazgo de Estados Unidos en la jerarquía sistémica a través de una estrategia que permitiera al presidente mostrarse como una figura amigable,

probablemente como balance por las duras acciones que tomó en otros ámbitos. Por ejemplo, el inicio de la construcción del muro fronterizo con México, acción que hubiese sido un foco de atención en su gobierno. En segundo punto, la negativa del Senado por apoyar sus decisiones políticas le llevó visualizar las negociaciones como un parteaguas para la obtención de ganancias relativas a través de la manipulación de los acuerdos internacionales o prolongar su consecución, puesto que en realidad la obtención por los recursos naturales de la periferia presentó un requisito indispensable para el bienestar económico y una buena relación con las Cámaras.

En cuanto a las acciones del gobierno de W. Bush destaca poca participación en los escenarios de negociación, puesto que la política de cambio climático no fue relevante en su interés por demostrar el poderío militar estadounidense y su postura como superpotencia. Sin embargo, la presión de la sociedad civil estadounidense fue un factor que le impidió dejar de lado la causa, por lo que realizó supuestas acciones ambientales locales e internacionales, como el inicio de la investigación y desarrollo de tecnologías energéticas bajas en emisiones o su entrada a la Asociación de Asia Pacífico sobre Desarrollo Limpio y Cambio Climático, mecanismo que en realidad no aportó a su política de cooperación internacional.

En este sentido, las ganancias relativas durante este periodo se enfocaron en el desarrollo económico y militar, la contención de un movimiento de la sociedad civil que exigiese políticas sobre cambio climático, así como reafirmar el papel de Estados Unidos como superpotencia dentro del sistema internacional. La administración no mostró un interés concreto por liderar las negociaciones, pero tampoco dejó por completo el escenario de cooperación, puesto que ello significó seguir emitiendo las cantidades de gases efecto invernadero dentro de su territorio sin la presión por disminuirlos por parte de actores internacionales u otros Estados. Asimismo, la cooperación se mantuvo en un largo proceso de negociación en búsqueda de un Acuerdo que atendiera las demandas de los Estados, lo que generó un largo tiempo de espera que le permitió enfocarse en la consecución de la seguridad estatal como su principal interés nacional.

En específico sobre el gobierno de Barack Obama, el mensaje central del primer periodo de la administración Obama fue la búsqueda de un desarrollo económico a través de la energía sustentable y la inserción de Estados Unidos al grupo de Estados del pacto mundial por el desarrollo sustentable. Sin embargo, no fue capaz de pasar una detallada legislación sobre cambio climático sin el apoyo de algunos actores transnacionales y los senadores, quienes manifestaron oposición ante las iniciativas presentadas durante el periodo, incluso siendo parte del partido Demócrata. Asimismo, no existió la creación de una ley que regulara la acción por el

clima, sino que toda estrategia fue sustentada a través de mandatos presidenciales o débiles acciones ejecutivas.

Por otro lado, el segundo periodo de Obama generó mayor incidencia sobre el régimen internacional de cambio climático, el escenario de negociación y sus respectivos acuerdos de cooperación. Por tanto, Estados Unidos adquirió un papel importante para la toma de decisiones finales, lo que le permitió influir directamente en los lineamientos descritos en el Acuerdo de París del año 2015. Básicamente, sus ganancias relativas se centraron en reafirmar el papel de Estados Unidos como superpotencia, principalmente con el aumento de la participación de China en los escenarios multilaterales y utilizar la política de cambio climático como parte de su estrategia para afirmar que su gobierno buscaba la paz aunque por otro lado continuó la guerra en Afganistán o utilizaban acuerdos bilaterales para explotar los recursos naturales de la periferia.

En cuanto a la política de Donald Trump, se observó una gran similitud con la postura de desinterés de H.W. Bush y W. Bush, republicanos que le antecedieron en el poder. Durante su mandato básicamente se rechazó y negó cualquier tipo de continuidad a la política sobre cambio climático a nivel internacional, no sólo de cooperación, sino también negociación y ratificación de acuerdos, dejando de lado una continuidad de la cooperación sobre cambio climático. Asimismo, compartió la postura con el Senado y diversos actores transnacionales que operan dentro de su territorio, por lo que puso en marcha proyectos altamente contaminantes.

Por último, se descubrió que la postura de los gobiernos dentro de la cooperación internacional sobre cambio climático, misma que se resume en pocas palabras en la estrategia de los republicanos se explica con base en los argumentos del realismo político clásico: no cooperación, búsqueda de poder y el Estado como el actor central sin precedentes. Mientras los abanderados por el partido Demócrata se mueven dentro de las categorías de análisis y conceptos neorrealistas: relaciones transnacionales, cooperación internacional y ganancias relativas, todo con el fin de aparentar cierto papel amigable con los demás actores del sistema internacional mientras en otras áreas manifiestan acciones de poder y demuestran ampliamente la capacidad de sus factores reales de poder.

Además, el Senado mantiene una postura firme en contra de cualquier regulación ambiental que amenace su interés nacional, sin importar qué partido político mantiene la mayoría, puesto que no es una cuestión ideológica, sino de proteccionismo. Desde un punto de vista neorrealista, el desarrollo económico, el poder militar y la posición dentro de la jerarquía

sistémica fueron las tres constantes del interés nacional estadounidense desde 1992 hasta 2019, por lo que las acciones de sus gobiernos, siempre se enfocaron en consolidar estas variables.

Con base en todo lo revisado en esta investigación se afirma que la hipótesis planteada fue acertada, puesto que efectivamente, la política estadounidense de cooperación internacional sobre cambio climático, en términos neorrealistas, está determinada por el principio de *ganancias relativas*. Por tanto, todos los Jefes de Estado que gobernaron Estados Unidos desde 1992 hasta 2019 buscaron asegurar su interés nacional a través de diversas estrategias.

Lo anterior se explica a través de diversos motivos: 1) los presidentes abanderados por el partido demócrata muestran un discurso en favor de la cooperación internacional sobre cambio climático, pero no instrumentan ninguna acción en su territorio; 2) no es relevante si la mayoría de los miembros del Senado son republicanos o demócratas, el apoyo para iniciativas climáticas no ha sido ni será otorgado, puesto que esos acuerdos representan una amenaza para la consecución del bienestar social y la capacidad económica. Básicamente, una regulación internacional sobre cambio climático no alcanzará el rango de ley suprema en Estados Unidos, por lo que no hay ni habrá una aplicación de las medidas establecidas en los Acuerdos Internacionales sin importar el partido político que se encuentre en el poder; 3) la ganancia relativa más importante para los gobiernos de Estados Unidos en ese periodo es reafirmar el papel de su Estado como la superpotencia del sistema internacional y lo hacen a través de los escenarios de cooperación multilateral, como el cambio climático; 4) la búsqueda del bienestar de las tres áreas del interés nacional fue constante, sin importar el papel de otros Estados ni la estrategia a utilizar y; 5) el régimen internacional sobre cambio climático y su política de cooperación se trata de un escenario de “letra muerta” en donde la formalidad y su continuidad es amplia, pero la instrumentación de sus acuerdos es prácticamente nulo por parte de las grandes potencias.

El cambio climático es una problemática que afecta la estabilidad del sistema internacional, por lo que debe tomar medidas políticas concreta. No obstante, su mitigación implica cambiar el modelo de desarrollo económico de los Estados, en especial de las potencias, por lo que su instrumentación se vuelve compleja. Sin duda, el tema es de gran prioridad y es necesario avanzar en mejorar y aplicar los marcos internacionales. Derivado de esta investigación podría considerarse indagar cuál es el papel de los actores transnacionales en la continuidad del régimen, de qué manera la sociedad civil influye en la continuidad de la política

de cooperación internacional sobre cambio climático de Estados Unidos o en qué otros regímenes ambientales participa Estados Unidos sin restricciones absolutas.

REFERENCIAS

- Adede, A. (1995). The Treaty System from Stockholm (1972) to Rio de Janeiro (1992). *Pace Environmental Law Review*. 13 (issue 1), pp. 33-48.
- Agrawala, S. y Andresen, S. (2001). US Climate Policy: Evolution and Future Prospects. *Energy & Environment*. 12 (issues 2-3). pp. 117-137.
- Arenal, C. (1990). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Tercera edición. Madrid: Editorial Tecnos, pp. 98-110.
- Ashford, N., y Hall, R. (2018). *Technology, Globalization, and Sustainable Development*. Londres: Routledge, Chapter 2.3.
- Axelrod, R. (1967). Conflict of interest: an axiomatic approach. *The Journal of Conflict Resolution*. 11 (1), pp. 87-99.
- Axelrod, R. y Keohane, R. (1985). Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*. 38 (1), pp. 226-254.
- Baldwin, D. (1993). Neoliberalism, Neorealism, and World Politics. En Baldwin, D. (editor) *Neorealism and Neoliberalism: the contemporary debate*. Nueva York: Columbia Press University, pp. 3-28.
- Bang, G., Tjernshaugen, A., y Andresen, S. (2005). Future U.S. Climate Policy: International Re-engagement?. *International Studies Perspectives*. 6 (2), pp. 285–303. doi:10.1111/j.1528-3577.2005.00207.x
- Benítez, J. y Romero, R. (2015). Una metodología para el análisis de la política exterior. En Koechert, A y Robertos, J. (editores). *Planteamientos Metodológicos Interdisciplinarios II*. Austria: ACPUB Academic Publishers, pp. 137-169.
- Blanchard, O. y Perkaus, J. (2004). Does the Bush Administration's climate policy mean climate protection?. *Energy Policy*. 32 (issue 18), pp. 1993-1998.
- Bodansky, D. (2001). The history of the global climate change. En Luterbacher, U y Sprinz, D. (editores) *International Relations and Global Climate Change*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press. pp. 23-40.
- Brewer, P. (2011). Polarisation in the USA: Climate Change, Party Politics, and Public Opinion in the Obama Era. *European Political Science*. 11 (1), pp. 7–17. doi:10.1057/eps.2011.10
- Brown, C. (4 de mayo, 2017). *La complicada relación de Donald Trump con el cambio climático*. s/l: Nexos: economía y sociedad. Recuperado de <http://economia.nexos.com.mx/?p=357>
- Brown, E. (1992). United Nations Conference On Environment And Development. *International Legal Materials. Volumen 31* (4), pp. 814-817
- Christoff, P. (2016). The promissory note: COP 21 and the Paris Climate Agreement. *Environmental Politics*, 25 (5), pp. 765-787. DOI: 10.1080/09644016.2016.1191818
- Cléménçon, R. (2012). From Rio 1992 to Rio 2012 and Beyond. *The Journal of Environment and Development. Volumen 21* (1), pp. 5–14. Doi:10.1177/1070496512436890
- Davenport, C. (16 de marzo de 2017). *With E.P.A. Cuts, States Would Lose Help in Emergencies*. The New York Times. Recuperado de

- <https://www.nytimes.com/2017/03/16/us/politics/trump-environmental-protection-agency-budget-cuts.html>
- Death, C. (2015). Disrupting Global Governance: Protest at Environmental Conferences from 1972 to 2012. *Global Governance*. 21 (4), pp. 579-598.
- Dunlap, R. y Scarce, R. (1991). The Poll Trends: Environmental Problems and Protection. *The Public Opinion Quarterly*. 55 (4), pp. 651-672.
- Eilperin, J. (25 de junio de 2013). Obama unveils ambitious agenda to combat climate change, bypassing Congress. *The Washington Post*. Recuperado de https://www.washingtonpost.com/politics/obama-climate-strategy-represents-piecemeal-approach/2013/06/25/7bd9f20a-dd0a-11e2-bd83-e99e43c336ed_story.html?utm_term=.95bac1579f4b
- Environmental Protection Agency. (s/f). *Overview of the Clean Power Plan Cutting Carbon Pollution from Power Plants*. Estados Unidos de América: Environmental Protection Agency. Recuperado de <https://archive.epa.gov/epa/sites/production/files/2015-08/documents/fs-cpp-overview.pdf> pp. 9.
- Environmental Protection Agency. (s/f). *The origins of EPA*. Estados Unidos de América: Environmental Protection Agency. Recuperado de <https://www.epa.gov/history/origins-epa>
- Falkner, R. (2010). Obama nation?: US foreign policy one year on: getting a deal on climate change: Obama's flexible multilateralism. IDEAS reports - special reports, Kitchen, Nicholas (ed.). LSE IDEAS, *London School of Economics and Political Science*, Londres. pp. 37-41.
- Fernández, R. (2016). El Acuerdo de París y el cambio transformacional. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*. s/v. (132), pp. 101-114.
- Fleming, J. (1998). *Historical Perspectives on Climate Change*. Oxford: Oxford University Press, pp. 11-42.
- Gómez, J. (2014). Del Desarrollo Sostenible a la Sustentabilidad Ambiental. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*. 32 (2), pp. 115-136.
- Greene, O. (2001). Environmental Issues. En Baylis, J. y Smith, S. (editores) *The globalization of world politics*. Segunda edición. Nueva York: Oxford University press. pp. 387-414.
- Grieco, J. (1988). Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism. *International Organization*. 42 (3), pp. 485-507.
- Grieco, J. (1993). Understanding the problem of international cooperation: the limits of neoliberal institutionalism and the future of realist theory. En Baldwin, D. (editor) *Neorealism and Neoliberalism: the contemporary debate*. Nueva York: Columbia Press University, pp. 301-338.
- Grundig, F. (2006). Patterns of International Cooperation and the Explanatory Power of Relative Gains: An Analysis of Cooperation on Global Climate Change, Ozone Depletion, and International Trade. *International Studies Quarterly*, 50, (Issue 4), pp. 781–801. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2006.00425.x>
- Guskin, E. (29 de marzo de 2017). By the numbers, Trump's big environmental regulation rollback is all kinds of unpopular. *The Washington Post*. Recuperado de

- https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2017/03/29/trumps-rollback-of-obamas-environmental-legacy-is-all-kinds-of-unpopular/?utm_term=.858a60b09620
- Gustav, J. (1992). A Post-Rio Compact. *Foreign Policy*. 88 (145). pp.145-161.
- Gutiérrez, P. (1997). *Teoría de las Relaciones Internacionales*. México: Oxford University Press, pp. 190-211.
- Harris, P. (2009). Beyond Bush: Environmental politics and prospects for US climate policy. *Climate Policy*. 37 (issue 3), pp. 966-971.
- Hasenclever, A., Mayer, P., Rittberger, V. (1999). Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis. (trad. Lorena Murillo y Francisco J.J. Castro). *Foro Internacional*. 39 (4) México. pp. 499-526.
- Held, D., y Roger, C. (2018). Introduction: Climate Governance After Paris. *Global Policy*, 9 (4), pp. 525–526. doi:10.1111/1758-5899.12616
- Hunter, D. (2008). International Climate Negotiations: Opportunities and Challenges for the Obama Administration. *Duke Environmental Law and Policy Forum*, (19), pp. 247-274.
- Jacobson, H., y Weiss, E. (1995). Strengthening Compliance with International Environmental Accords: Preliminary Observations from a Collaborative Project. *Global Governance*, 1 (2), 119-148.
- Jankilevich, S. (2003). Las cumbres mundiales sobre el ambiente. Estocolmo, Río y Johannesburgo. 30 años de Historia Ambiental. Documento de Trabajo N° 106. Buenas Aires: Universidad de Belgrano. pp. 5-32.
- Jotzo, F., Depledge, J., y Winkler, H. (2018). US and international climate policy under President Trump. *Climate Policy*, volumen 18 (7), pp. 813–817. doi:10.1080/14693062.2018.1490051
- Kelman, I., Colbourn, T., Costello, A., Georgeson, L., Kovats, S., Maslin, M., y otros. (2015). Climate and climate change. En Waage, J. y Yap, C. (Editores), *Thinking Beyond Sectors for Sustainable Development*. London: Ubiquity Press. pp. 11-18.
- Keohane, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press, pp. 312.
- Keohane, R. (1986). Realism, Neorealism and the study of World Politics. En Keohane, R. (editor) *Neorealism and its critics*. Nueva York: Columbia Press University, pp. 1-25.
- Keohane, R. (1986). Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond. En Keohane, R. (editor) *Neorealism and its critics*. Nueva York: Columbia Press University, pp. 158-203.
- Keohane, R. (1989). *Theory of Worlds Politics: Structural Realism and Beyond*. s/l: Harvard University. pp. 158-203.
- Keohane, R. (1993). Institutional theory and the realist challenge after the cold war. En Baldwin, D. (editor) *Neorealism and Neoliberalism: the contemporary debate*. Nueva York: Columbia Press University, pp. 269-300.
- Keohane, R. y Nye, J. (1972). *Transnational Relations and world politics*. Estados Unidos de América: Harvard University Press, pp. 371-398.
- Kibugi, R. (2013). Mainstreaming Sustainable Development into National Climate Change Responses: Assessing the Legal Options to Reinforce Equity. En Ruppel O., Roschmann, C., y Ruppel-Schlichting, K. (Editores), *Climate Change: International Law and Global*

- Governance: Volume II: Policy, Diplomacy and Governance in a Changing Environment*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH. pp. 601-620.
- Lamy, S. (2005). Contemporary mainstream approaches: neo-realism and neo-liberalism. En Baylis, J. y Smith, S. (editores) *The globalization of world politics*. Segunda edición. Nueva York: Oxford University press. pp. 182-199.
- Lovett, J. (2005). Statute Note: 1997 Kyoto Protocol. *Journal of African Law*, 49 (1), pp. 94-96.
- Mäler, K. (1990). International Environmental Problems. *Oxford Review of Economic Policy. Volumen 6* (1), pp. 80–108. Doi:10.1093/oxrep/6.1.80
- Maqueira, L. (2016). La Burbuja del Acuerdo de París (COP 21). *Política Internacional. julio-diciembre 2016* (25), pp. 77-90.
- Maury, M.F. (1858). *Explanations and Sailing Directions to Accompany the Wind and Current Charts*. Washington: William A. Harris Printer. Volumen 1, octava edición.
- McGrath, M. (25 de enero de 2017). *Trump's 'control-alt-delete' on climate change policy*. s/l: BBC Mundo. Recuperado de <http://www.bbc.com/news/science-environment-38746608> párrafos 1 y 7.
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las Naciones*. (trad. Hever W. Olivera) 3era edición. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pp. 718.
- Mufson, S. (16 de marzo de 2017). Trump would increase Energy Department funds to manage nuclear stockpile. *The Washington Post*. Recuperado de https://www.washingtonpost.com/business/economy/trump-would-increase-energy-department-funds-to-manage-nuclear-stockpile/2017/03/15/2c2c784a-0998-11e7-93dc-00f9bdd74ed1_story.html?utm_term=.097ea53b4414
- Naciones Unidas. (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Nueva York: United Nations Framework Convention on Climate Change. Recuperado de <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>
- Naciones Unidas. (2015). *Acuerdo de París*. París, Francia: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Recuperado de https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/spanish_paris_agreement.pdf
- O'Brien, R., Williams, M. (2013) *Global Political Economy: Evolution and Dynamics*. Quinta edición, Inglaterra: Palgrave Macmillan, pp. 360.
- Obergassel, W., Arens, C., Hermwille, L., Kreibich, N., Mersmann, F., Ott, H. y Wang-Helmreich, H. (2018). The calm before the storm: An assessment of the 23rd Climate Change Conference (COP 23) in Bonn. *Environmental Law and Management*. 30 (4), pp. 104-113.
- Oliva, C. (2009). El “Sistema Americano” en el siglo XXI: ¿Por qué debemos prepararnos los latinoamericanos?. En Oliva, C. (autor). *Estados Unidos y América Latina a principios del siglo XXI : alternativas políticas frente a la dominación imperialista*. Cota Rica: Universidad Nacional de Costa Rica, pp. 131-154.
- Panel Intergubernamental de Cambio Climático. (2001). *Tercer Informe de Evaluación del IPCC: Anexo B. Glosario de términos*. s/l: IPCC. Recuperado de <https://archive.ipcc.ch/pdf/glossary/tar-ipcc-terms-sp.pdf>

- Panel Intergubernamental de Cambio Climático. (2019). *The Intergovernmental Panel on Climate Change: página principal*. s/l: Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.ipcc.ch/>
- Paterson, M. (1993). The politics of climate change after UNCED. *Environmental Politics*. 2 (issue 4). pp. 174-190.
- Pearson, F. y Rochester, M. (2000). *Relaciones internacionales: situación global en el siglo XXI*. (trad. Rodrigo Jaramillo Arango). Cuarta edición, s/l: McGraw-Hill, pp. 158-195.
- Powell, R. (1991). Absolute and relative gains in International Relations Theory. *The American Political Science Review*. 85 (4), pp. 1303-1320.
- Robinson, D. (2013). *US Energy and Climate Change Policy – Obama’s Second Term*. s/l: Oxford Institute for Energy Studies. pp. 1-6.
- Rosenbaum, W. (2016). *Environmental Politics and Policy*. Décima edición. Universidad de Florida: SAGE Publications, pp. 9-33.
- Rosencranz, A. (2002). U.S. Climate Change Policy under G.W. Bush. *Golden Gate University Law Review*. 32 (issue 4). pp. 479-492.
- Royden, A. (2002). U.S. Climate Change Policy under President Clinton: A Look Back. *Golden Gate University Law Review*. 32 (issue 4). pp. 415-478.
- Sabogal, N. (1998). El Protocolo de Montreal, un modelo de concertación para la protección de la capa de ozono. *Revista de Relaciones Internacionales. Volumen 7* (14), s/p.
- Sampathkumar, M. (11 de octubre de 2017). Trump's environmental plan doesn't mention climate change. *Independent*. Recuperado de <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/trump-environmental-plan-climate-change-no-mention-a7995646.html>
- Schwartz, J. (29 de agosto de 2019). Major Climate Change Rules the Trump Administration Is Reversing. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/2019/08/29/climate/climate-rule-trump-reversing.html>
- Skodvin, T. y Andresen, S. (2009). An agenda for change in U.S. climate policies? Presidential ambitions and congressional powers. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*. 9 (issue 3). pp 263–280.
- Snidal, D. (1991). Relative Gains and the Pattern of International Cooperation. *The American Political Science Review*, 85 (3), pp. 701-726.
- Sohn, L. (1973). Stockholm declaration on the human environment. *The Harvard International Law Journal*. 14 (3), pp. 423-515.
- Speth, J. (1992). A Post-Rio Compact. *Foreign Policy*. (88), pp. 145-161. doi:10.2307/1149323
- Stein, A. (1982). Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World. *International Organization, Volumen 36* (2), pp. 299-324.
- Telesetsky, A. (1999). The Kyoto Protocol. *Ecology Law Quarterly. Volumen 26* (4), pp. 797-813.
- Tollefson, J. (2016). *Obama’s science legacy: climate (policy) hots up*. *Nature. Volumen 536* (7617), pp. 387–387. doi:10.1038/536387a

- UNEP. (2017). *Introduction to Environmental Governance*. G neva: UNITAR. Recuperado de <https://globalpact.informea.org/sites/default/files/documents/International%20Environmental%20Governance.pdf> p. 33
- UNFCCC. (7 de diciembre de 2009). Copenhagen Climate Change Conference - December 2009: The Copenhagen Accord. s/l: UNFCCC. Recuperado de <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/past-conferences/copenhagen-climate-change-conference-december-2009/copenhagen-climate-change-conference-december-2009>
- United Nations Framework Convention on Climate Change – Secretariat. (18 de julio de 2000). *A Brief History of the Climate Change Convention*. s/l: United Nations Environment Programme. Recuperado de <http://unfccc.int/cop3/fccc/info/backgrod.htm>
- United Nations Framework Convention on Climate Change. (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Nueva York: UNFCCC. Recuperado de <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf> p. 4.
- Urquidí, V. (2007). Perspectivas de las Cumbres de Río y de Johannesburgo.:  se harán realidad las estrategias de desarrollo sustentable y equitativo?. En Nadal A. (Editor), *Desarrollo sustentable y cambio global*. México, D.F.: Colegio de México. pp. 49-62. DOI: 10.2307/j.ctvhn09kv.5
- Vidal, J., Stratton, A. y Goldenberg, S. (19 de diciembre de 2009). Low targets, goals dropped: Copenhagen ends in failure. s/l: The Guardian. Recuperado de <https://www.theguardian.com/environment/2009/dec/18/copenhagen-deal#comments>
- Waltz, K. (1979). *Theory of international politics*. Estados Unidos de America: Waveland Press, Inc., pp. 5-194.
- Watson, R., McCarthy, J. y Hisas L. (2017). *The economic case for climate action in the United States*. s/l: Universal Ecological Fund.
- Yamin, F. y Depledge, J. (2004). *The International Climate Change Regime: A Guide to Rules, Institutions and procedures*. Reino Unido: Cambridge University Press. pp. 1-28
- Zhang, Y., Chao, Q., Zheng, Q. y Huang, L. (2017). The withdrawal of the U.S. from the Paris Agreement and its impact on global climate change governance. *Advances in Climate Change Research*. 8 (4). pp. 213-219. Doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.accre.2017.08.005>