

CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y MEDIO AMBIENTE

# ¿CONVERGENCIA O DIVERGENCIA? AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LAS NEGOCIACIONES CLIMÁTICAS

**Pedro Cisterna Gaete**  
Enero 2024



“El rol de América Latina y el Caribe en las negociaciones climáticas puede ser crucial para el avance de la ambición climática. Para ello, es necesario evaluar y proyectar el rol que, hasta ahora, ha tenido la región en las decisiones del régimen climático”.



“La literatura sobre relaciones internacionales climáticas, define América Latina y el Caribe como un cuerpo fragmentado, dado los diversos grupos negociadores que coexisten en la región. Definir puntos en común es vital para fortalecer la convergencia, y en consecuencia, la preponderancia de la región en las decisiones climáticas globales.”

CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y MEDIO AMBIENTE

# ¿CONVERGENCIA O DIVERGENCIA? AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LAS NEGOCIACIONES CLIMÁTICAS

Pedro Cisterna Gaete  
Enero 2024

*En cooperación con*



NUESTRA  
AMÉRICA  
VERDE

# Índice

<b>1.</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	4
<b>2.</b>	<b>LAS NEGOCIACIONES CLIMÁTICAS</b> .....	5
	Las CMNUCC y las COPs.....	5
	La importancia del consenso .....	5
<b>3.</b>	<b>GRUPOS NEGOCIADORES EN LAS COP</b> .....	7
	Los inicios de la negociación de un tratado climático.....	7
	El desarrollo de los grupos negociadores dentro del Sur Global .....	9
<b>4.</b>	<b>EL ROL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LAS NEGOCIACIONES CLIMÁTICAS</b> .....	10
<b>5.</b>	<b>LA CONVERGENCIA Y DIVERGENCIA DE LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS EN LAS NEGOCIACIONES CLIMÁTICAS</b> .....	13
<b>6.</b>	<b>RECOMENDACIONES: CONVERGER PARA FORTALECER. ELEVANDO EL ROL LATINOAMERICANO EN LAS NEGOCIACIONES CLIMÁTICAS</b> .....	16
<b>7.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	19

# 1.

## INTRODUCCIÓN

El presente informe tiene por objeto analizar las diversas posturas de países latinoamericanos en negociaciones climáticas desarrolladas en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC). Con ello, se pretende ofrecer una mirada crítica a la divergencia o convergencia de las posturas climáticas de Estados latinoamericanos, y plantear caminos para fijar criterios o estándares compartidos en algunas materias de negociación. Esto, con el fin de potenciar la influencia y rol de la región en el debate climático global.

Dentro de los objetivos específicos que busca este informe se encuentran:

- a. Explicar el contexto y desarrollo de las negociaciones climáticas globales, considerando los énfasis que distintos grupos negociadores han empujado.
- b. Identificar posturas divergentes y convergentes de países y de distintos grupos negociadores de América Latina.
- c. Analizar las razones de dicha convergencia o divergencia en negociaciones climáticas, según la materia que específicamente se discute.
- d. Proponer acciones para potenciar la cooperación en negociaciones climáticas para contribuir al desarrollo de posturas climáticas regionales en las futuras COP.

Para concretar lo anterior, primero, este informe analizará y explicará el desarrollo de las negociaciones climáticas e identificará los grupos negociadores más relevantes del régimen climático. Luego, se enfocará en examinar la situación de Latinoamérica, ofreciendo un repaso de su rol y, las distintas posturas climáticas y grupos negociadores que han surgido dentro del continente. Como advertencia, este informe no considera en su análisis las posturas del grupo negociador “*Environmental Integrity Group*”, del que México es parte, y se enfoca en los grupos AILAC, ABU y ALBA.

Con lo anterior, se podrán reconocer los puntos de convergencia y divergencia respecto a posturas climáticas en América Latina, las que serán estudiadas en la segunda parte del informe. Aquí, se ofrecerán ejemplos específicos relacionados a tópicos de negociación de distintas Conferencias de las Partes (COP). Finalmente, el reporte se enfocará en desarrollar recomendaciones con el fin de acercar

posturas y fortalecer la influencia regional en las futuras negociaciones climáticas, que son esenciales para la protección de las poblaciones más vulnerables de nuestro continente y de otras regiones del sur global.

## 2.

## LAS NEGOCIACIONES CLIMÁTICAS

### LAS CMNUCC Y LAS COP

En 1992, en el marco de la Conferencia de Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro,<sup>1</sup> surgieron dos tratados esenciales para la protección ambiental y la respuesta frente al cambio climático, la Convención sobre diversidad biológica y la Convención Marco sobre cambio climático. Este último, es el instrumento en que se fundan las negociaciones y decisiones sobre el progreso de las acciones climáticas globales.

Una característica fundamental de la CMNUCC es que se define como un tratado “marco”,<sup>2</sup> entendiéndose estos como acuerdos internacionales que establecen objetivos, principios y reglas de gobernanza para su continua evolución. Este tipo de tratados, delegan en órganos específicos el desarrollo de compromisos y acciones respecto de la materia del tratado.

El carácter marco de la CMNUCC es ilustrado por varios de sus elementos, como por ejemplo sus objetivos. El artículo 2 de la CMNUCC, establece como meta del tratado “la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático.”<sup>3</sup> Este objetivo se enfoca principalmente en la mitigación, sin considerar sustancialmente los efectos del cambio climático.

En 1992, todavía existía esperanza en que una disminución de las emisiones nos podía salvar de la crisis climática, cuestión que no se logró. Sin embargo, la naturaleza marco del tratado permite su constante adaptación a las crecientes exigencias climáticas. Actualmente, los impactos del cambio climático son una realidad urgente de responder, requiriendo acciones de mitigación y de adaptación. Así, el carácter marco de la CMNUCC, permitió que la decisión de la COP21 pudiera establecer el elemento adaptación como

pilar de las acciones climáticas, equilibrando la predilección histórica que el régimen climático ha tenido por la mitigación.

Un segundo elemento esencial para poder implementar el carácter marco de la CMNUCC, es la gobernanza establecida en el tratado. El artículo 7 de la CMNUCC,<sup>4</sup> define la COP como el “órgano supremo” de la Convención. La COP revisa continuamente la aplicación de la CMNUCC, toma las decisiones necesarias para implementarla, y ejecuta acciones globales para enfrentar la crisis climática. Los mejores ejemplos de la funcionalidad de las COP son las decisiones tomadas en Kioto (1997)<sup>5</sup> y París (2015),<sup>6</sup> que terminaron convirtiéndose en tratados climáticos internacionales.

Las COP constituyen el estadio principal de las negociaciones climáticas. Desde la COP1 en Berlín,<sup>7</sup> representantes de todos los Estados partes de la CMNUCC se reúnen para acordar políticas que enfrenten la crisis climática. Estos acuerdos se traducen en un documento final denominado “decisión”, que representan el objetivo principal de cada COP.

### LA IMPORTANCIA DEL CONSENSO

Las COP, al ser foros internacionales que buscan consenso, requieren acuerdos amplios para implementar los objetivos de la CMNUCC. Las formas en cómo dichos acuerdos se adoptan es un debate abierto. El artículo 7.3 de la CMNUCC,<sup>8</sup> establece que en la primera sesión de la COP las Partes acordarán reglas de procedimiento para estas reuniones. En 1996, se desarrolló un borrador de reglas de procedimiento que fue aprobado con la exclusión de su regla 42.<sup>9</sup> Esta norma regula la forma en que las decisiones de la COP deben ser adoptadas, indicando que para lograrlo debe existir consenso.

1 ONU, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1992.

2 Ver, Lavanya Rajamani, ‘The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Framework Approach to Climate Change’, Elgar Encyclopedia of Environmental Law (Edward Elgar Publishing).

3 ONU, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), art. 2.

4 CMNUCC, art. 4.

5 Protocolo de Kioto, 1997.

6 Acuerdo de París, 2015.

7 CMNUCC, CP.1 Berlín, 1995.

8 CMNUCC, art. 7.3.

9 CMNUCC, Adoption of the Rules of Procedure, Note by the Secretariat (UN Doc. FCCC/CP/1996/2, 22 May 1996) (‘Rules of Procedure’), at paragraph 2.

Existe discusión sobre cuál es el significado del término “consenso”. Una de las alternativas es el borrador actual de la regla 42, que establece que las “decisiones en materias sustanciales deben ser adoptadas por consenso”.<sup>10</sup> Luego, en caso de haber agotado todas las medidas para lograr consenso y este no se alcanza, podrá adoptarse la decisión por dos tercios de las partes.<sup>11</sup>

Esta falta de claridad respecto a la adopción de decisiones ha tenido impacto en el desarrollo de las COP. Un ejemplo nítido de esta situación fue el desenlace de la COP16 de Cancún, donde Bolivia, interpretando el consenso como una decisión unánime, intentó vetar el acuerdo logrado entre las otras 193 partes. Ante esto, la Presidencia anotó en su decisión el desacuerdo de Bolivia, y estableció que “la regla de consenso no implica unanimidad, mucho menos implica la posibilidad que una delegación ejercite un derecho a veto después de años de trabajo duro y sacrificio” de las demás partes. Por lo anterior, la Presidencia de la COP de Cancún adoptó la decisión enfatizando que no se puede “ignorar la postura y deseo de 193 Estados Parte.”<sup>12</sup>

Bajo el contexto anterior, es necesario que las decisiones que se adopten sean respaldadas y legitimadas ampliamente por la COP. Así, los grupos negociadores juegan un rol esencial en obtener consensos que reflejen los intereses de cada nación en el acuerdo final de cada Conferencia.

---

10 Ibid.

11 Ibid.

12 International Institute of Sustainable Development, Earth Negotiations Bulletin, Summary Cancun Agreement, p.28.

## 3.

## GRUPOS NEGOCIADORES EN LAS CMNUCC COP

### LOS INICIOS DE LA NEGOCIACIÓN DE UN TRATADO CLIMÁTICO

En 1996, Christophe Dupont afirmaba que la conformación de grupos negociadores se erige en base a una “proximidad de intereses, o valores”, pero que también podía obedecer a entregar a la conferencia una “estructura más manejable”.<sup>13</sup> En el caso de la CMNUCC, pareciera que la cercanía de intereses comunes ha jugado un papel fundamental en el establecimiento de grupos negociadores. La estabilidad de estos intereses comunes, como han identificado algunos autores,<sup>14</sup> dependen de los niveles de formalidad o características de los objetivos que buscan las distintas coaliciones, siendo algunas permanentes y otras de carácter temporal.

El surgimiento de intereses de los Estados respecto a las negociaciones climáticas y la generación de grupos negociadores, comienza antes de la adopción de la CMNUCC. En 1991, empieza a sesionar el “Comité negociador intergubernamental para la convención marco sobre cambio climático”, luego de que la Asamblea General de la ONU llamara a los Estados por medio de resolución 44/207 de 1989 a “preparar, como materia de urgencia, una convención marco sobre el clima”.<sup>15</sup>

Desde su primera sesión, en febrero 1991, algunas posturas colectivas comenzaron a demostrarse. Por ejemplo, dentro de los países OCDE, la Comunidad Europea estaba convencida de la necesidad de establecer metas de reducción de emisiones, a lo que Estados Unidos se oponía.<sup>16</sup> Asimismo, estas primeras negociaciones también evidenciaron divergencias entre países en desarrollo y países desarrollados,<sup>17</sup> ya que los primeros veían el cambio climático bajo una perspectiva de desarrollo y los segundos como un problema

ambiental. Osman Hyder, planteaba que las negociaciones climáticas agregaban otra condición para crecer a los países en desarrollo: estándares climáticos y ambientales.<sup>18</sup>

En este contexto, y a raíz de la demanda por el derecho al desarrollo de los países del Sur Global, surge el G77-China como grupo representante de los intereses de los países en desarrollo en las negociaciones climáticas. Si bien el G77-China es una coalición fundamental dentro de las negociaciones climáticas, su origen se remonta a las negociaciones de la conferencia de Comercio y Desarrollo de 1964. Desde ahí, se ha transformado en la instancia negociadora más importante para los Estados en desarrollo.<sup>19</sup>

Uno de los puntos planteados con mayor énfasis por el G77-China frente a los países desarrollados en las negociaciones climáticas, fue la responsabilidad histórica de estos últimos en la generación del calentamiento global, y su deber de pagar los costos asociados a dicha responsabilidad. Al contrario, los países desarrollados argumentaban que su compromiso de financiar acciones climáticas no derivaba de su responsabilidad histórica, sino más bien de la capacidad económica con la que contaban.<sup>20</sup>

Del G77-China, surgieron varios subgrupos con intereses diversos durante las negociaciones del tratado climático, entre ellos: los “países en desarrollo semi-industrializados” (India, China y Brasil), los “países productores de petróleo”, y la “Alianza de los pequeños estados insulares”.<sup>21</sup> Cada uno de estos subgrupos de países en desarrollo tenían demandas particulares y, a veces, opuestas.

Para los países semi-industrializados, sólo los estados desarrollados debían reducir emisiones, dejando un “espacio de

<sup>13</sup> Christophe Dupont, ‘Negotiation as Coalition Building’ (1996) 1 *International Negotiation* 47, 49.

<sup>14</sup> Castro y Klock, Fragmentation in the Climate negotiations, in *Coalitions in the Climate Change Negotiations*, p.22.

<sup>15</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 44/207, 1989, párrafo 11.

<sup>16</sup> Daniel Bodansky, ‘The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary’ (1993) 18 *Yale Journal of International Law* 451, 478.

<sup>17</sup> *ibid* 479.

<sup>18</sup> Tariq Osman Hyder, ‘Climate Negotiations: The North/South Perspective’ in Irving M Mintzer (ed), *Confronting Climate Change: Risks, Implications and Responses* (Cambridge University Press 1992) 325.

<sup>19</sup> Ver, Naciones Unidas, ‘The Historic Importance of G-77’ (*United Nations*) <<https://www.un.org/en/chronicle/article/historic-importance-g-77>> accedido el 4 de diciembre 2023.

<sup>20</sup> Bodansky (n 16) 480.

<sup>21</sup> *ibid* 482.

emisiones” para países del Sur Global que buscaban su propio desarrollo. Los países productores de petróleo tenían una postura distinta, oponiéndose a cualquier restricción de emisiones tanto para países en desarrollo como para países del Sur Global. Finalmente, la Alianza de Pequeños Estados Insulares abogaba por compromisos efectivos de reducción de emisiones, dada su alta exposición a los riesgos y efectos del cambio climático.

El agrupamiento de países en desarrollo dentro del G77-China, primero, refleja una comunión de intereses con voluntad de construir fuerza para poder influir en las negociaciones climáticas. Segundo, demuestra la mayor facilidad que implicaba para los estados en desarrollo usar un grupo ya constituido, en vez de crear uno desde un inicio. En esta línea, algunos autores han calificado el G77-China como el conjunto de los países en desarrollo por defecto. Justamente, cualquier país en desarrollo que se incorporase a las negociaciones climáticas debía primero coordinar con el G77-China.

Esta inclusión por defecto era una ventaja, y brindaba ciertas garantías para países en desarrollo sin la capacidad necesaria para levantar posturas o demandas dentro de las negociaciones. Sin embargo, este “monopolio” negociador podía afectar la consideración de matices de los distintos subgrupos antes descritos. Por ejemplo, para la COP1 de Berlín, existió un desacuerdo respecto a la necesidad de un protocolo de emisiones entre dos subgrupos del G77-China, AOSIS y los países productores de petróleo. Los últimos estimaban junto con China, que el establecimiento de un protocolo era apresurado, y los primeros creían que era urgente establecer un mecanismo vinculante de mitigación.<sup>22</sup> Esto demuestra que, aun siendo el G77-China un espacio que conglera países en desarrollo, existen discrepancias dentro de él.

Por otra parte, los intereses del Norte Global también son representados en las negociaciones climáticas. En este sentido, el caso de la Unión Europea (UE) es un buen ejemplo de coalición climática, ya que actúa dentro de las negociaciones bajo un doble rol, como parte y como grupo negociador, y es caracterizado por parte de la literatura como el grupo más cohesionado de las negociaciones.<sup>23</sup>

Desde un inicio de las negociaciones climáticas, la UE presionó para que países desarrollados asumieran compromisos de mitigación. A diferencia de Estados Unidos, actor también fundamental del Norte Global, la UE empujó el Protocolo de Kioto, tratado que sólo estableció compromisos de mitigación para los países en desarrollo y que Estados Unidos se negó a firmar por dicha razón.

Todo este compromiso de la UE, obedece a decisiones políticas y jurídicas internas, donde se plantea como objetivo de esta comunidad ser líder de las negociaciones climáticas

en base a una mayor ambición en sus propias acciones.<sup>24</sup> Un ejemplo de dichas acciones internas es el Acuerdo Verde Europeo de 2019, y su instrumento de implementación, la Ley Climática Europea. Esta última, dictada en 2021, legalizó los compromisos climáticos en materia de mitigación y mecanismos de seguimiento a esas metas. Actualmente, para el periodo post Acuerdo de París, la UE apuesta por una narrativa de acción climática en todos los foros internacionales en que participa, e incentiva el actuar de otros estados en dicho ámbito.

Si bien el papel de la UE siempre ha sido visto como positivo para las negociaciones climáticas,<sup>25</sup> destacándose su capacidad de ajustarse a los distintos periodos de negociación de la CMNUCC,<sup>26</sup> hay temas en los que existen reparos desde países del Sur Global. Se ha criticado a la UE por su poca claridad e insuficiente acción respecto a los compromisos de financiamiento climático. En la COP26, la UE fue parte de los grupos que incumplieron la promesa establecida en la COP de Copenhague de transferir 100 billones de dólares al año 2020 a los países en desarrollo.

Por otra parte, la UE fue opositora a establecer un fondo especial de pérdidas y daños, demanda crucial para los países más vulnerables a impactos del clima. Afortunadamente, en la COP27, con una fuerte presión ejercida por AOSIS, la UE accedió a establecer un Comité Transicional que elaborase una propuesta para la implementación del fondo de pérdidas y daños. En la COP28, y con el voto a favor de la UE, las recomendaciones del Comité Transicional fueron implementadas y este fondo fue operacionalizado.<sup>27</sup>

Este espíritu de acuerdos y ambición de la UE, también se reflejó en la decisión sobre la decisión del Balance Mundial.<sup>28</sup> Aquí, bajo la mirada compartida de 127 Estados parte, se generó una alianza de trabajo conjunta entre países en desarrollo y desarrollados, donde la UE fue un actor clave para alcanzar un texto de acuerdo.

El análisis anterior demuestra que, desde un inicio de las negociaciones climáticas, los Estados parte de la CMNUCC se reunían en torno a intereses comunes para defender sus posturas. En su mayoría, estas alianzas se han desplegado bajo los paraguas del Norte y Sur global. Sin embargo, también han existido alianzas temporales mixtas de países desarrollados y en desarrollo, reflejando el dinamismo de las negociaciones climáticas.

<sup>24</sup> Sebastian Oberthür and Claire Dupont, ‘The European Union’s International Climate Leadership: Towards a Grand Climate Strategy?’ (2021) 28 *Journal of European Public Policy* 1095, 1097.

<sup>25</sup> Ver, Farhana I Yamin, *The International Climate Change Regime a Guide to Rules, Institutions and Procedures* (University Press 2004) 42.

<sup>26</sup> *ibid.*

<sup>27</sup> CMNUCC, CP.28 CMA.5, Operationalization of the new funding arrangements, including a fund, for responding to loss and damage referred to in paragraphs 2–3 of decisions 2/CP.27 and 2/CMA.4, disponible en: [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma5\\_auv\\_10g\\_LnDfunding.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma5_auv_10g_LnDfunding.pdf)

<sup>28</sup> CMNUCC, CP.28, Matters relating to the global stocktake under the Paris Agreement, disponible en: <https://unfccc.int/documents/636584>

<sup>22</sup> International Institute of Sustainable Development, *Earth Negotiations Bulletin*, Informe COP1 Berlín.

<sup>23</sup> Stavros Afionis, *The European Union in International Climate Change Negotiations* (Routledge 2019) 7.



## EL DESARROLLO DE LOS GRUPOS NEGOCIADORES DENTRO DEL SUR GLOBAL

### El G77-China

Como se indicó, el grupo negociador precursor de los intereses de los países del Sur Global fue el G77-China. Este grupo, desde los inicios de las negociaciones climáticas, reúne 134 países en desarrollo, y congrega a diversos subgrupos con intereses que, en algunas ocasiones, han sido contradictorios. Desde el comienzo de las negociaciones climáticas, una crítica formulada al G77-China fue asumir el foro climático como uno de desarrollo, utilizando el cambio climático como un instrumento para levantar otros intereses socio-económicos más urgentes.<sup>29</sup>

Esto se reflejaba en el pliegue a ciertas posturas levantadas por el grupo contaminante de la OPEC. Este subgrupo, valiéndose del principio de equidad y de responsabilidades comunes pero diferenciadas, consideraba que como países en desarrollo sólo debían proteger sus industrias petroleras. Como lo define Barnett, los países de la OPEC son los peores amigos que el G77-China podría tener.<sup>30</sup> Ciertamente, las emisiones de combustibles fósiles generadas por estos países incrementan la vulnerabilidad de los países en desarrollo, complejizando su lucha climática. Esta postura de los países OPEC se reflejó en la pasada COP28, donde este subgrupo se opuso permanentemente a la inclusión de la frase “eliminación gradual de combustibles fósiles”.<sup>31</sup>

El cambio climático, en el inicio de las negociaciones climáticas, se entendía como una amenaza a largo plazo, poco tangible. Esta visión era compartida transversalmente por los Estados parte de la Convención Marco, y una buena evidencia de ello es el énfasis en mitigación que tiene el tratado. Los efectos se veían lejanos e incluso con pocas posibilidades de que efectivamente ocurrieran. Bajo ese escenario de optimismo, los países en desarrollo no estaban particularmente interesados con una agenda climática muy ambiciosa. Para ellos, lo climático era parte de una serie de otras necesidades, y algunas notablemente más urgentes, como la erradicación de la pobreza. La postura tradicional del G77-China frente a las negociaciones climáticas ha sido exigir más a los países desarrollados, y evitar que países en desarrollo adquieran compromisos sustantivos.

Sin embargo, la gran variedad de países que conforman el G77-China y el desarrollo político, social y económico que cada uno ha tenido, ha ido diversificando aún más las posturas dentro de este grupo negociador. Kasa et al.,<sup>32</sup> muestran la variedad en términos de desarrollo económico y emisiones históricas de las naciones que constituyen el

G77-China. Por ejemplo, contrastes evidentes existen entre países como China o la India, y los Pequeños Estados Isleños. Sin embargo, más allá de estas diferencias, existen temas y demandas comunes dentro del grupo que hacen de esta alianza una necesidad para negociar con las potencias históricas.

### AOSIS y la vulnerabilidad como fortaleza negociadora.

Tanto el texto de la CMNUCC como el Acuerdo de París, se explicita la especial protección de los pequeños estados insulares. Esto no es casual, y advierte la influencia que este grupo ha tenido desde los inicios de las negociaciones climáticas.

El principal elemento unificador de AOSIS es la alta vulnerabilidad de sus miembros a los impactos climáticos. Estos países son pioneros en alertar sobre las devastadoras consecuencias del cambio climático en el planeta, sobre todo en naciones más vulnerables. Si bien, representan no más del 1% de la población mundial y menos del 1% de las emisiones históricas, deben enfrentar los efectos más adversos del cambio climático. Por ende, ven la unidad de su alianza como fundamental para influir en acuerdos climáticos.

Davis,<sup>33</sup> reconoce cuatro componentes que justifican la influencia que AOSIS tiene en las negociaciones climáticas, i) “la verdad y justicia de su causa”, ii) el apoyo de la mejor y más actualizada evidencia científica en sus propuestas, iii) sentido de unidad, y iv) buenos liderazgos dentro de la organización. Estos factores, y el uso de una “poderosa narrativa moral” convierten a este grupo en la “conciencia internacional” de la crisis climática.<sup>34</sup>

Aun cuando AOSIS es una alianza parte del G77-China, ha tenido la capacidad de generar acuerdos para influir en las negociaciones con otros actores relevantes, como la Unión Europea. El interés de AOSIS en empujar una agenda ambiciosa en materia de mitigación, ha justificado su alianza con la UE para potenciar y presionar a aquellos países menos interesados en acelerar en ello.<sup>35</sup> Pero, las negociaciones climáticas tienen múltiples aristas, y así como AOSIS se reúne con la UE para avanzar en mitigación, también le exige acción en compromisos financieros para confrontar los efectos adversos del cambio climático.

Considerando el ejemplo de la fortaleza negociadora desarrollada por AOSIS, hay buenas razones para mirar su experiencia y acciones de cara a reforzar el rol regional de América Latina en estas instancias. Claramente, y considerando la natural fragmentación que puede desarrollarse dentro de todo grupo, la diversidad de opiniones sobre distintos ámbitos no es excluyente con demandas y acciones comunes regionales dirigidas a la protección de la población y nuestros ecosistemas de la crisis climática.

<sup>29</sup> Joyeeta Gupta, *The History of Global Climate Governance* (Cambridge University Press 2014) 73.

<sup>30</sup> Ver, Jon Barnett, ‘The Worst of Friends: OPEC and G-77 in the Climate Regime’ (2008) 8 *Global Environmental Politics* 1.

<sup>31</sup> Kate Abnett and others, ‘COP28 Clashes over Fossil Fuel Phase-out after OPEC Pushback’ *Reuters* (9 December 2023) <<https://www.reuters.com/business/environment/opec-members-push-against-including-fossil-fuels-phase-out-cop28-deal-2023-12-09/>> accessed 3 January 2024.

<sup>32</sup> Joyeeta Gupta, *The History of Global Climate Governance* (Cambridge University Press 2014) 73.

<sup>33</sup> W.J. Davis, *The Alliance of Small Island States: the international conscience*.

<sup>34</sup> Lisanne Groen, *Group Interaction in the UN Framework Convention on Climate Change* (Brill Nijhoff 2020).

<sup>35</sup> Ejemplo de ello es la High Ambition Coalition, disponible en: <https://www.highambitioncoalition.org/>

## 4.

# EL ROL DE AMÉRICA LATINA EN LAS NEGOCIACIONES CLIMÁTICAS

Una de las características que la literatura ha reconocido en la evolución de las negociaciones climáticas es la fragmentación de los grupos negociadores. Mientras más avanza el régimen climático, y más variadas son las agendas de discusión, más grupos negociadores se conforman. La mayoría de las veces, al conformar nuevos grupos negociadores, los países superponen su afiliación con otras ya comprometidas.

Latinoamérica no es una excepción a esta tendencia, donde la superposición y fragmentación es una situación común. Para entender ello, es necesario conocer un poco la evolución y proliferación de grupos negociadores dentro del régimen climático. En ese sentido, Castro y Klock desarrollan una clara explicación sobre este proceso, identificando una serie de patrones y tres tipos de grupos: coaliciones regionales, coaliciones climáticas globales específicas, y coaliciones generales climáticas.<sup>36</sup> Estas categorías están integradas por grupos, teniendo ciertos países membresías en una o más de ellos. Por ejemplo, Colombia es parte de AILAC y del G77-China, el primero es un grupo regional climático específico, y el segundo es un grupo climático general global.

Durante las primeras dos décadas de negociaciones climáticas no existió ningún grupo regional específico de América Latina, siendo la mayoría de los países de esta región parte del G77-China. Grupos como CARICOM o SICA, ambos de Centro América, siempre tuvieron un carácter operativo y procedimental, sin enfocarse en la definición de decisiones sustantivas. Lo mismo ocurre con GRULAC, que reuniéndose anualmente en la Semana Climática de América Latina y el Caribe, le ha costado levantar propuestas consistentes sobre acciones climáticas empujadas desde la región.

En el inicio de las negociaciones climáticas, como se indicó, los países latinoamericanos se plegaron al G77-China, y tuvieron poca transcendencia. El único actor más prepon-

derante fue Brasil, nación que por su interés en proteger el Amazonas y como anfitrión de la Conferencia de Ambiente y Desarrollo en 1992, tomó un protagonismo desde el comienzo de las negociaciones en el régimen climático. De hecho, Brasil elaboró una de las primeras propuestas para implementar los acuerdos alcanzados en la CMNUCC, y, además fue el creador del Mecanismo de Desarrollo limpio incorporado al Protocolo de Kioto.

Así, los primeros años de negociaciones mostraron a una América Latina pasiva, y con un rol secundario. Asimismo, los Estados definieron sus posturas con una escasa o nula articulación con otros países del continente, y sin ningún enfoque regional que plantear. Sin embargo, a medida que el régimen climático fue desarrollándose, las posturas y planteamientos de los Estados de América Latina fueron encontrándose, comenzando a existir ciertas vinculaciones regionales.

### AILAC

En 2012, durante la COP12 de Doha, AILAC se conformó formalmente. Sin embargo, según sus propios registros, los países que lo integran comenzaron a reunirse en negociaciones previas al 2012 y su eje central está conformado por países de la Alianza del Pacífico. Aun siendo parte del G77-China, la literatura ha definido AILAC como un grupo moderado y conciliador, que busca diferenciarse de grupos con posturas más determinadas como AOSIS, y más aún del ALBA. Es más, AILAC surge como respuesta al levantamiento del ALBA dentro del foro climático, ofreciendo una visión alternativa dentro del continente.

En general, esta alianza ha tenido posiciones más amigables con grupos negociadores del Norte Global, y se ha caracterizado por promover también ambición climática en países en desarrollo. Una muestra de ello, tal y como señalan Edwards et al, es la creación del Diálogo de Cartagena, un foro compuesto por países desarrollados y en desarrollo.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Paula Castro Klöck Carola, 'Fragmentation in the Climate Change Negotiations: Taking Stock of the Evolving Coalition Dynamics', *Coalitions in the Climate Change Negotiations* (Routledge 2020).

<sup>37</sup> Ver, Guy Edwards and others, 'Small Group, Big Impact: How AILAC Helped Shape the Paris Agreement' (2017) 17 *Climate Policy* 71.

Un elemento que lógicamente determinó las posturas de AILAC en foros internacionales, fueron las corrientes políticas de los gobiernos de sus estados miembros. En 2012, las naciones fundadoras de AILAC (Chile, Perú, Colombia, Guatemala, Panamá y Costa Rica), tenían gobiernos de centro y centro derecha, quienes impulsaron una interpretación alternativa del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas para enfrentar las negociaciones climáticas como bloque, incluyendo el uso de mecanismos de mercado en acciones de mitigación.

El escenario político actual de estos países es distinto. Varios gobiernos de AILAC hoy son liderados por sectores de izquierda o social-demócratas, siendo muy interesante analizar el potencial cambio de énfasis con que este grupo enfrentará las negociaciones climáticas durante este periodo, y las posibilidades de construir un discurso regional más cohesionado.

La COP28 demostró un cambio en el protagonismo y discurso de AILAC. El rol de países como Colombia y Chile durante las negociaciones, fue fundamental para empujar criterios de equidad con ambición climática. El rol de AILAC durante esta última COP, aparte de ser preponderante, fue más consistente. Por ejemplo, en materia de financiamiento climático, puntos claves para AILAC era evitar cargas de deuda adicionales para los países en desarrollo y potenciar financiamiento público concesional. Estos objetivos, relacionado con la discusión global sobre el sistema de financiamiento internacional, se reforzaron de instancias regionales previas que entregaron mayor firmeza a las posturas del grupo. En este sentido, tanto la Cumbre Fiscal celebrada en Cartagena durante 2023<sup>38</sup> y la declaración de ministros y ministras durante la Semana del Clima,<sup>39</sup> fueron antecedentes cruciales para formar las posiciones de AILAC de cara a la COP28.

## ALBA

ALBA ha sido calificado como un grupo negociador que enfatiza la responsabilidad de los países del Norte Global en la generación del cambio climático, siendo estas naciones las que deben hacerse cargo de las acciones para contrarrestar el problema causado por ellos mismos.<sup>40</sup> Este grupo, interpreta y aplica rígidamente el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, complementándola con la visión de que para enfrentar el cambio climático es esencial abolir el sistema capitalista. Claramente, el prisma

y orientación de ALBA es distinto a la narrativa de AILAC, convirtiendo América Latina y el Caribe en una región con posturas diferentes en algunos aspectos de las negociaciones climáticas.

El rol negociador de ALBA, en vez de posicionarse como puente con los países desarrollados, enfatiza la responsabilidad climática histórica de los mismos. Por ejemplo, este grupo, junto a Grupo Árabe y el "like-minded developing countries" se opusieron fuertemente a la inclusión de mecanismos de mercado en la decisión de la COP21 de París, poniendo en vilo el logro de un consenso sobre el artículo 6. Además, ALBA, en su estrategia negociadora, intentó convertirse en el grupo que abogaba por la inclusión efectiva de la sociedad civil en las negociaciones, alineándose con importantes grupos de ONGs.<sup>41</sup>

Siguiendo esta línea, durante el tiempo que Bolivia formaba parte del ALBA, Evo Morales en su discurso en la COP de Copenhague, se identificó con los movimientos populares y anunció la organización de una Cumbre alternativa de los Pueblos. Esta cumbre se desarrolló el 2010 en Cochabamba (Bolivia),<sup>42</sup> y contó con la participación de alrededor de 35.000 personas, intentando crear un espacio alternativo a la institucionalidad de la CMNUCC.<sup>43</sup> La declaración saliente de esta Cumbre fija varias de las posturas que ALBA ha desarrollado durante las COP posteriores, siendo el único legado concreto de la Cumbre de Cochabamba.

En la declaración, se insiste en que el capitalismo es la causa principal del cambio climático, lo que se relaciona con las posturas opositoras de este grupo negociador a la inclusión de mecanismos de mercado para la acción climática. La declaración desarrolla una interpretación literal del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, exigiendo a los países desarrollados reestablecer "el espacio atmosférico que está ocupado por sus emisiones de gases de efecto invernadero",<sup>44</sup> y enfocándose no sólo en compensación económica, "sino principalmente justicia restaurativa".<sup>45</sup>

En general, ALBA, toma una narrativa del derecho al desarrollo y la idea de un "nuevo orden económico internacional"<sup>46</sup> en las negociaciones climáticas. Esta postura es legítima en términos de justicia climática (sustantiva y pro-

38 'Nace una plataforma de cooperación fiscal para América Latina | Noticias ONU' (27 July 2023) <<https://news.un.org/es/story/2023/07/1523042>> accessed 3 January 2024.

39 'XXIII Reunión Del Foro de Ministras y Ministros de Medio Ambiente de América Latina y El Caribe' (UNEP - UN Environment Programme) <<http://www.unep.org/es/events/evento-de-onu-medio-ambiente/xxiii-reunion-del-foro-de-ministras-y-ministros-de-medio>> accessed 3 January 2024.

40 Ver, Joshua Watts and Joanna Depledge, 'Latin America in the Climate Change Negotiations: Exploring the AILAC and ALBA Coalitions' (2018) 9 Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change e533.

41 Guy Edwards and J Timmons Roberts, *A Fragmented Continent: Latin America and the Global Politics of Climate Change* (The MIT Press 2015) 107.

42 Cochabamba, fue elegida, entre otras cosas porque allí tuvo lugar la "Guerra del Agua", liderada por ciudadanos que se movilizaron contra las políticas de alto costo y desigual acceso al recurso instaurado por empresas privadas.

43 Jessica Camille Aguirre and Elizabeth Sonia Cooper, 'Evo Morales, Climate Change, and the Paradoxes of a Social-Movement Presidency' (2010) 37 *Latin American Perspectives* 238.

44 Declaración Final de la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático, 2010.

45 Ibid.

46 Ver, Philip S Golub, 'From the New International Economic Order to the G20: How the "Global South" Is Restructuring World Capitalism from Within' (2013) 34 *Third World Quarterly* 1000.

cedimental), porque argumenta la responsabilidad histórica de países desarrollados y habilita la participación de actores invisibilizados en las negociaciones climáticas a través de cumbres alternativas. Sin embargo, esta postura es poco coherente con los modelos de desarrollo propuestos por países integrantes del grupo. Venezuela, por ejemplo, basa su economía y políticas públicas en un desarrollo extractivo y basado en combustibles fósiles. Esto debilita la demanda de justicia climática, justificando la idea de que Venezuela la usa para justificar su modelo de desarrollo extractivista.

## ABU

Si bien, Argentina, Brasil y Uruguay (ABU) tienen una relación geográfica evidente, su relación en materia de negociaciones climáticas se basa en el interés común sobre agricultura y acciones de adaptación. La primera vez que ABU dispuso de una declaración conjunta fue el 2016 en la Reunión 43 de Cuerpos Subsidiarios, donde enfatizan la relevancia de las comunicaciones en materia de adaptación, describiendo los severos efectos del cambio climático en esta subregión.<sup>47</sup>

Este énfasis comunicacional en adaptación, resaltaba la necesidad de que las Partes informaran sobre los objetivos de adaptación a largo plazo y las acciones que estaban asumiendo en la materia.<sup>48</sup> En una segunda postura presentada a las negociaciones climáticas, ABU nuevamente se refirió a las acciones de adaptación, concretamente a la necesidad de dar especificidad a los tipos de esfuerzos y necesidades que se requieren en este pilar.<sup>49</sup>

Esta alianza coordina posturas generales y más específicas en algunas materias climáticas especiales. Por ejemplo, en la última reunión de coordinación que ABU sostuvo previo a la 58 Reunión de Cuerpos Subsidiarios de Bonn, confirmó el multilateralismo, la equidad y el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas como elementos vitales para enfrentar crisis climática. En temas particulares, el grupo mostró su apoyo al Comité de Transición para el establecimiento del Fondo de Pérdidas y Daños acordado en la COP27, y en materia de adaptación, insistieron en la relevancia de definir un objetivo global.

La evolución de la coordinación entre los países de ABU, refleja la concordancia que estos países han encontrado en materia climática. En este sentido, es interesante cómo las posturas de ABU pueden encontrar puntos comunes con otros grupos negociadores del continente, especialmente AILAC. Actualmente, luego de la asunción de Javier Mi-

lei como Presidente de Argentina, resulta una incógnita la operación que despliegue este grupo negociador. Esto, considerando las posturas negacionistas del cambio climático de Milei y su diferencia evidente con el gobierno de Lula en Brasil.

<sup>47</sup> Ver, Joint Submission Argentina, Brazil and Uruguay, disponible en: [https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/209\\_280\\_131197085010401383-Further%20views%20APA%20agenda%20item%204%20Arg%20Br%20Uru.pdf](https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/209_280_131197085010401383-Further%20views%20APA%20agenda%20item%204%20Arg%20Br%20Uru.pdf)

<sup>48</sup> ibid.

<sup>49</sup> Joint Submission ABU to the Adaptation Committee Paris Mandates, disponible en: [https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/693\\_287\\_131305064783595486-Submission%20ABU%20-%20AC%20Mandates.pdf](https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/693_287_131305064783595486-Submission%20ABU%20-%20AC%20Mandates.pdf)

## 5.

# LA CONVERGENCIA Y DIVERGENCIA DE LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS EN LAS NEGOCIACIONES CLIMÁTICAS

Esta sección ofrece un análisis más detallado de las negociaciones climáticas y las posiciones de los Estados latinoamericanos. Se entregan ejemplos de las divergencias y convergencias que estos grupos han manifestado en el desarrollo de las negociaciones climáticas, muchas veces fragmentando el posicionamiento regional en las COP. Además, se observan las razones de ciertas posturas y como ellas afectan la construcción de un potencial piso común regional en algunas materias climáticas.

El origen reciente de los grupos negociadores latinoamericanos dentro del régimen climático, dificulta una revisión histórica de los países de la región desde el inicio de la CMNUCC. Como se ha indicado anteriormente, las primeras décadas de vigencia de la CMNUCC, los estados latinoamericanos se plegaron generalmente a las posturas asumidas por el G-77 y China. Por lo anterior, se tomarán en cuenta posturas asumidas luego del establecimiento del grupo negociador ALBA (2009). Además, el presente análisis sólo considera las posiciones de los principales grupos negociadores de la región en 2 tópicos: compromisos y mecanismos de mitigación, y financiamiento climático.

### Compromisos de Mitigación

Sobre compromisos de mitigación, hay posturas contradictorias entre ALBA y AILAC. Para el primero, los países en desarrollo no debiesen asumir compromiso alguno en materia de mitigación, porque eso afecta su oportunidad de crecer económica y socialmente, perjudicando el ejercicio de su derecho al desarrollo.<sup>50</sup> Asimismo, para ALBA, y siguiendo la lógica establecida en el Protocolo de Kioto, los únicos que debiesen asumir compromisos de mitigación son los países desarrollados, por la responsabilidad histórica que tienen en la generación de la crisis climática.

AILAC, por su parte, difiere de esta postura. Para AILAC, no sólo resulta necesario enfocarse en las responsabilidades históricas para determinar compromisos de mitigación, sino también en los beneficios de acciones ambiciosas de todas las partes, a nivel doméstico e internacional.<sup>51</sup>

En esa línea, el 2016, a propósito de la discusión acerca de la implementación del artículo 6 del Acuerdo de París<sup>52</sup> sobre mecanismos de mercado y no mercado para reducción de emisiones, AILAC presentó un documento con su postura al respecto.<sup>53</sup> En ella, destaca el rol de los mecanismo de mercado y no mercado del artículo 6, y considera como “fundamental la promoción de la ambición, tanto para crear recursos financieros adicionales para países en desarrollo y para otorgar herramientas que faciliten el logro de los NDCs” de los Estados Parte del Acuerdo de París.<sup>54</sup>

Esto refleja una postura clara a favor de que países en desarrollo, de acuerdo a sus capacidades, vayan asumiendo metas de mitigación, demostrando una diferencia conceptual importante con ALBA. Esta postura, AILAC la expresó en la Reunión de Cuerpos Subsidiarios de 2013, previo al Acuerdo de París, donde el grupo enfatizó la necesidad de un mecanismo que permitiera un progreso en la ambición climática de cada país a medida que sus circunstancias y capacidades fueran mejorando.<sup>55</sup>

Otra diferencia sustancial, respecto a compromisos de mitigación que ha existido entre ALBA y AILAC es sobre la utilización de los mecanismos de mercado como herramienta de mitigación. ALBA, con una concepción ideológica anticapitalista, ha estado en contra de establecer mecanismos de mercado relacionados al uso de servicios provistos por la naturaleza. Por ejemplo, el año 2010 previo a la COP de

<sup>50</sup> Sobre el derecho al desarrollo, Ver, Lars Löfquist, ‘Climate Change, Justice and the Right to Development’ (2011) 7 Journal of Global Ethics 251.

<sup>51</sup> Watts and Depledge (n 40) 8.

<sup>52</sup> Acuerdo de París, artículo 6.

<sup>53</sup> AILAC, Submission on article 6. Disponible en: <http://ailac.org/wp-content/uploads/2014/02/Markets-and-no-Markets-Mercados-y-no-mercados-2016.pdf>

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> IISD, ENB, Bonn 2013.

Cancún, el grupo ALBA, en su declaración titulada “La naturaleza no tiene precio”,<sup>56</sup> enfatizó que “Cancún no debe ser otro Copenhague”,<sup>57</sup> insistiendo en que es necesario evitar “hacer del cambio climático un negocio a través de la promoción y creación de mecanismo dentro del mercado de carbono”.<sup>58</sup>

La diferencia sobre este punto ha sido explícitamente manifestada en negociaciones climáticas. El 2014, en el marco de las declaraciones iniciales de la Conferencia de Bonn, Venezuela en representación de ALBA, manifestó su preocupación por el establecimiento de mecanismos de mercado en un nuevo acuerdo. Esta postura la justificó por el debilitamiento que estos mecanismos podían ejercer sobre el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. En la misma instancia, AILAC mostró su acuerdo respecto a los mecanismos de mercado, enfatizando en la necesidad de “prevenir el doble conteo, asegurar una integridad ambiental, y evitar el traspaso de las unidades de la cantidad atribuida a periodos de compromiso posteriores”.

La evolución de las posturas de estos grupos post Acuerdo de París, abre ciertas puertas para pensar en algún tipo de convergencia. Previa a la COP26 de Glasgow, los países del ALBA emitieron una declaración insistiendo en sus demandas históricas relacionadas con el respeto al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. El punto 11 de dicha declaración establece que los países del ALBA asumen “el firme compromiso de defender el balance en el tratamiento de los temas de la Agenda del Acuerdo de París”. Así, en vez de rechazar otros mecanismos establecidos en el Acuerdo de París, como los de mercado, ALBA insistió en priorizar los instrumentos de no mercado, adaptación y pérdidas y daños. Esto refleja una postura matizada en comparación con otras anteriores, tal como la planteada durante la negociación del Acuerdo de París, donde países del ALBA llegaron a condicionar su participación si se incluían mecanismos de mercado en la decisión.

Si bien, siguen existiendo diferencias respecto a diversas posiciones, la postura de ALBA sobre defender una implementación equilibrada del Acuerdo de París es coherente con lo que históricamente han planteado los países de AILAC. La defensa de una implementación justa y efectiva del Acuerdo de París, pareciera ser un punto en común entre los dos grupos negociadores y ABU, ilustrando un campo de acuerdos que permitiría una convergencia más sustantiva de la región en decisiones climáticas.

### Financiamiento climático

Históricamente, los países del Sur Global han tenido una postura común sobre financiamiento climático y la nece-

sidad de que países desarrollados transfieran recursos a países en desarrollo. Esto se refleja en el artículo 4 y 11 de la CMNUCC, que requiere de países desarrollados transferir nuevos y adicionales recursos financieros hacia países en desarrollo para que estos último puedan implementar acciones climáticas.<sup>59</sup>

En general, y considerando el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, existe acuerdo acerca de la necesidad de transferir recursos financieros desde países desarrollados a países en desarrollo. Este consenso se refleja en el artículo 9 del Acuerdo de París, donde se establece explícitamente que “los países desarrollados deberán proveer de recursos financieros para asistir a los países en desarrollo” tanto respecto a mitigación como adaptación.<sup>60</sup>

Sin embargo, las discrepancias entre países en desarrollo y desarrollados se han generado a partir de los detalles de esta cooperación. Por ejemplo, estas discrepancias se proyectan en ámbitos como acordar una definición común de financiamiento climático, establecer un objetivo cuantificado de financiamiento climático, mejorar los estándares de seguimiento y transparencia de los fondos transferidos, y priorizar el financiamiento de acciones de adaptación.<sup>61</sup>

En el escenario regional de América Latina, las posturas respecto a sobre financiamiento climático han tendido a converger. Por ejemplo el 2016, previo a la COP22 de Marrakech, AILAC suscribió un documento donde enfatiza la necesidad de una definición común de financiamiento climático y un marco de transparencia mejorado en este campo.<sup>62</sup> Previa a la COP27, AILAC y ABU presentaron un documento junto a AOSIS, sobre el “Nuevo objetivo cuantificado sobre financiamiento climático” (NOCFC).<sup>63</sup> En él, enfatizaron que este objetivo se defina en coherencia con los artículos 11 y 9 de la CMNUCC y Acuerdo de París, respectivamente. Además, plantean que el NOCFC debe ser “vinculante, ambicioso, cuantificado, trazable y basado en la ciencia”.<sup>64</sup> AILAC, ABU y AOSIS, además enfatizan que el NOCFC debe estar correctamente definido, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Respecto a lo cualitativo, resaltan la necesidad de abordar la brecha respecto a la falta de recursos financieros en materia de

<sup>59</sup> Ver en este sentido, CMNUCC, artículo 4.3, 4.4 y 4.5, sobre compromisos generales, adaptación y transferencia tecnológica, respectivamente.

<sup>60</sup> Acuerdo de París, art. 9

<sup>61</sup> Sirazoom Munira and others, ‘Climate Finance in the UN-FCCC Negotiations: Bridging Gaps with Lessons Learnt’ in Md Jakariya and Md Nazrul Islam (eds), *Climate Change in Bangladesh* (Springer International Publishing 2021) 5.

<sup>62</sup> AILAC, Submission on the Modalities for the accounting of financial resources provided and mobilized through public interventions in accordance with Article 9, paragraph 7, of the Paris Agreement, 2016, disponible en: <http://ailac.org/wp-content/uploads/2014/02/Modalities-Finance-Modalidades-de-financiamiento-2016.pdf>

<sup>63</sup> AILAC, ABU y AOSIS, Joint Submission “New collective quantified goal on climate finance”, 2022. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/ABU%20AILAC%20AOSIS%20-%20Joint%20Submission%20-%20NCQG%20-%202022-06-10.pdf>

<sup>64</sup> Ibid, p.1.

<sup>56</sup> ALBA-CTP, *La Naturaleza no tiene precio*, 2010. Disponible en: <https://www.cbd.int/doc/meetings/im/rwim-sa-01/other/rwim-sa-01-ministerial-declaration-es.pdf>

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> Ibid.

adaptación.<sup>65</sup> Las posturas de AILAC y ABU, presentadas en el documento mencionado, fueron también expuestas durante la Reunión de Cuerpos Subsidiarios 2022, donde ambos grupos negociadores enfatizaron en la necesidad de acelerar el avance en materia de financiamiento climático.<sup>66</sup>

Además de las posturas comunes presentadas sobre financiamiento climático por AILAC y ABU, la Comunidad de Estados americanos y caribeños, en su declaración regional sobre cambio climático del 2022,<sup>67</sup> destacaron la “necesidad de una mayor provisión de recursos públicos por parte de los países desarrollados hacia los países en desarrollo”.<sup>68</sup> Allí, plantearon como ineludible “profundizar las discusiones en curso sobre la nueva meta colectiva cuantificada”<sup>69</sup> sobre financiamiento climático.

Una última muestra de esta convergencia en materia de financiamiento climático, fue la última declaración de Ministros y Ministras de América Latina y el Caribe previa a la COP28. En ella, los Estados enfatizaron en la necesidad de que los “países desarrollados provean a los países en desarrollo medios de implementación adecuados, previsibles, oportunos y adicionales”.<sup>70</sup> Apuntaron a que la entrega de recursos financieros no implique incrementar la “carga de la deuda ni las presiones al limitado espacio fiscal de nuestros países”.<sup>71</sup> Lo anterior, va de la mano con la intención de promover la transformación del sistema financiero internacional alineado al objetivo 2.1 c) del Acuerdo de París.<sup>72</sup> En lo específico respecto a la COP28, los Ministros y Ministras de América Latina y el Caribe llamaron a cumplir la meta de 100 mil millones de dólares anuales y lograr progresos sustanciales respecto al nuevo objetivo colectivo cuantificado de financiamiento para el clima.<sup>73</sup>

Es evidente, que la vulnerabilidad de la región ante los efectos del cambio climático y la falta de recursos necesarios para afrontarla, constituyen un factor de unión continental de cara a las negociaciones climáticas. Elevar el rol de América Latina y el Caribe en las negociaciones climáticas requiere fortalecer la convergencia demostrada en materia de financiamiento, proyectándola a otras áreas. Esto, en miras de reforzar una mirada regional e integradora, que no sólo emita declaraciones conjuntas, sino que eventualmente desarrolle políticas climáticas regionales para enfrentar la crisis climática.

---

**65** Ibid., p.2.

**66** Ver, ENB, Summary of the Bonn Climate Change Conference, 6-16 June 2022. Disponible en: <https://enb.iisd.org/sites/default/files/2022-06/enb12805e.pdf>

**67** CELAC, Documento final de la reunión de altas autoridades de cambio climático de la CELAC, 2022. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/11/reunion\\_de\\_autoridades\\_de\\_cambio\\_climatico\\_-\\_documento\\_final\\_docx\\_1.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/11/reunion_de_autoridades_de_cambio_climatico_-_documento_final_docx_1.pdf)

**68** Ibid. p.4..

**69** Ibid.

**70** Declaración de San José, Foro de Ministras y Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 26 de Octubre de 2023 (Declaración de San José), párrafo 3.

**71** Ibid.

**72** Ibid, párrafo 6.

**73** Ibid. párrafo 8.

## 6.

# RECOMENDACIONES: CONVERGER PARA FORTALECER. ELEVANDO EL ROL LATINOAMERICANO EN LAS NEGOCIACIONES CLIMÁTICAS

Si bien, no existe abundante literatura académica y análisis sobre el rol de América Latina en las negociaciones climáticas, la mayoría ha definido al continente como un espacio fragmentado. Más allá de que en algunos tópicos de negociación climática los grupos negociadores de América Latina converjan, en la región no abundan posturas climáticas regionales. Existe convergencia casual pero no sistemática y acordada. Edwards y Roberts plantean que la fragmentación de las posturas climáticas en el continente está dada por las diferencias políticas de sus gobiernos y los distintos énfasis de cada uno.<sup>74</sup>

De lo analizado, es claro que los estados latinoamericanos velan por la aplicación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas en los distintos campos de negociación climática. Sin embargo, difieren en los modos de implementación de dicho principio, tal y como lo vimos respecto a la divergencia respecto de compromisos y mecanismos de mitigación. Asimismo, la convergencia de posturas en materias como financiamiento climático, ha dado paso a acuerdos más consistentes expresados en la reciente declaración conjunta entre ABU y AILAC, y también la presentada por la CELAC durante la COP27. Así, se puede inferir que existe cierto espacio de construcción de visiones conjuntas regionales sobre temas climáticos de cara a futuras instancias negociadoras.

Para lo anterior, este informe propone algunos elementos iniciales que pueden servir para potenciar la colaboración y coordinación climática regional. Estos elementos son, i) agenda común y coordinación de políticas climáticas o futuros acuerdos climáticos regionales ii) definición de una entidad, iii) promover el desarrollo de declaraciones conjuntas a nivel de negociaciones climáticas, iv) tomar ventaja del Tratado Regional de Escazú y otras instancias regionales, como

espacios de cooperación y coordinación en temas climáticos, y v) proyectar y trabajar hacia la COP30 de Brasil como una oportunidad importante de converger regionalmente.

### **Agenda común, coordinación de políticas climáticas y futuros acuerdos climáticos regionales**

Actualmente, a nivel del sur global, existen una serie de desafíos y objetivos comunes. Un claro ejemplo fue el establecimiento del fondo de pérdidas y daños, que contó con un apoyo transversal desde el sur global, incluyendo América Latina. Visualizar una agenda común, implica identificar diferencias y concordancias sobre las cuales desarrollar propuestas climáticas regionales. Por ejemplo, algunos efectos del cambio climático en América Latina son de carácter transnacional, por lo que respuestas de coordinación y colaboración entre países serían coherentes y necesarias para el presente escenario climático en América Latina.

Siguiendo con el ejemplo de la adaptación, primero, es necesario asumir que los efectos del cambio climático seguirán golpeando más fuerte a países y comunidades más vulnerables de América Latina, por lo que se requieren respuestas inmediatas. Segundo, es crucial asimilar que algunos de estos efectos del cambio climático afectan patrimonios ambientales transnacionales, como el Amazonas, la Cordillera de los Andes o el arrecife mesoamericano. Tercero, es urgente orientar nuestras respuestas en adaptación en base al principio de equidad del régimen climático, con el fin de proteger a las poblaciones vulnerables presentes y futuras. En base a los elementos anteriores, se abre una agenda donde la coordinación interestatal es vital para proteger el patrimonio ambiental transfronterizo y las comunidades más vulnerables, justificando el establecimiento de lineamientos regionales de acción climática.

74 Edwards and Roberts (n 41) 176.



### **Definición de una entidad**

Para desarrollar miradas y propuestas climáticas regionales, es vital contar con un espacio formal y dedicado a la discusión y construcción de dichas iniciativas. En principio, existen distintas opciones para la “definición de una entidad”, que van desde el uso de espacios ya constituidos o la creación de una nueva plataforma.

Así, una primera opción es replantear el carácter de GRULAC como espacio de coordinación de América Latina y el Caribe, otorgándole un rol más sustantivo y no sólo operacional. En este sentido, podría ser importante definir ciertos contenidos de discusión y también repensar qué tipo de autoridades representativas de cada Estado debiesen participar en dicho espacio. Actualmente, GRULAC se reúne una vez al año, por lo que es parte de la agenda regional y su rediseño no conllevaría una reingeniería mayor.

Otra opción, más difícil de implementar, sería la creación de una nueva instancia de coordinación regional climática. Si bien, resulta atractivo pensar en un espacio originalmente climático y enfocado al desarrollo y convergencia de posturas de cara a negociaciones climáticas globales, existen varias desventajas asociadas principalmente a costos y tiempos de implementación.

En otro ámbito, es primordial vincular explícitamente los espacios de coordinación regional existentes vinculados a tratados regionales como Escazú o subregionales como el de Cooperación Amazónica, con problemáticas climáticas. Por ejemplo, en el caso de Escazú, podría ser útil priorizar aquellas propuestas de implementación del Tratado que tengan relevancia climática y sean importantes de llevar a foros globales con un apoyo regional relevante.

### **Promover declaraciones y posturas conjuntas frente a negociaciones climáticas**

La declaración de CELAC en la COP27 representó un avance para la convergencia de posturas climáticas en América Latina y el Caribe. Declaraciones políticas de este tipo, construyen puentes para acuerdos más sustantivos a nivel regional. Reiterar y fortalecer estos acuerdos es urgente y primordial para una coordinación regional de acción climática. Por ejemplo, la reciente Cumbre Amazónica de Belem Para, levantó una declaración firmada por 8 Estados amazónicos, que, entre muchos otros aspectos, destaca la urgente necesidad cooperación y coordinación entre los países de la Amazonía para proteger dicho patrimonio y fija también algunos pasos operativos. Valorar regionalmente estos acuerdos políticos de política exterior es vital, y una manera efectiva de hacerlo podría ser una postura regional común respecto a la esencialidad del cuidado del Amazonas para la acción climática global. En este sentido, las puertas de cooperación que abren declaraciones políticas regionales o subregionales deben ser aprovechadas para una coordinación regional y climática más ambiciosa, de lo contrario, los esfuerzos multilaterales pueden desvanecerse.

### **Acuerdo de Escazú y otras instancias regionales como espacio de cooperación y coordinación climática sobre derechos humanos procedimentales**

El Acuerdo de Escazú, enfocado en alcanzar la justicia ambiental procedimental de América Latina y el Caribe, es un espacio fundamental para la acción climática, al menos, por dos aspectos. Primero, es de esperar que las sucesivas definiciones de sus COP, influirán sustancialmente en la forma en que los derechos humanos de acceso a la justicia, la información y la participación ciudadana son implementados regionalmente. Lo anterior, es primordial para avanzar en acción climática en América Latina y el Caribe, ya que una efectiva implementación de derechos procedimentales contribuye directamente a facilitar la protección de ecosistemas y la exigencia de acciones climáticas concretas por parte de los Estados.

Un segundo aspecto está relacionado con la coordinación regional y el rol de plataforma política regional que Escazú y sus reuniones permitirían potenciar el diálogo regional en materia climática y ambiental. Al ratificar este Tratado, los Estados parte asumen compromisos operativos para el éxito del tratado, fijando instancias periódicas de reunión de autoridades regionales que facilitan el intercambio de ideas y definiciones a mediano y corto plazo. Vincular el impacto de dichas definiciones a la convergencia de acción climática regional, puede ser una enorme contribución del foro de Escazú a encontrar ámbitos comunes de interés entre los países de la región. Además, como plataforma política, puede servir como espacio para levantar propuestas regionales para instancias globales de negociación. Por ejemplo, actualmente, un debate global fundamental a nivel climático es la participación de las comunidades en la definición de políticas climáticas. Aquí, el Acuerdo de Escazú y sus órganos, pueden entregar directrices y experiencias regionales que contribuyan a que la participación ciudadana sea reconocida explícitamente en acuerdos climáticos globales. Iniciativas como esta producirían dos efectos, primero, poner en práctica la necesaria colaboración regional para la acción climática, y segundo, fortalecer el rol de América Latina y el Caribe en las negociaciones globales.

### **Posturas climáticas que trasciendan la ambivalencia política de los gobiernos de la región**

Finalmente, las recomendaciones señaladas anteriormente, requieren de la voluntad política de los gobiernos de la región para poder implementarse. En ese sentido, y considerando la ambivalencia de fuerzas que han gobernado América Latina y el Caribe durante la última década, es importante sellar avances institucionales en materia climática a nivel de Estado.

La amenaza de liderazgos negacionistas del cambio climático, requiere medidas legales y administrativas que eviten el desarrollo de políticas que debiliten la institucionalidad climática y ambiental. Es peligroso que en los 4 años de gobierno del Presidente Lula se reduzca la deforestación del Amazonas, si en los 4 años siguientes se elige un gobier-

no que aumenta la deforestación al doble. Institucionalizar procesos, normas y organismos que consoliden un orden ambiental a nivel doméstico, es un paso vital para cualquier ambición de convergencia climática regional.

**Proyectar y trabajar hacia la COP30 de Belem (Brasil) como una oportunidad importante de converger regionalmente.**

En poco menos de dos años, América Latina y el Caribe alojarán la COP30 en Brasil. Desde ya, resulta vital trazar una ruta de coordinación y colaboración regional, definiendo prioridades colectivas y una agenda que busque construir justicia climática desde y para América Latina y el Caribe. Durante el 2023, la COP2 de Escazú, la Conferencia Amazónica de la OTCA y la Cumbre Fiscal, fueron espacios multilaterales a nivel regional que contribuyeron a delinear el diálogo y los campos de colaboración entre los países del continente. Estas instancias, más las que vienen durante 2024, como la COP3 de Escazú la semana climática de ALC 2024 y la COP29, requieren ser instancias para concretar dichos diálogos y propuestas colectivas, fortaleciendo la convergencia y llegando con metas y caminos compartidos a la COP30 de Brasil. Sobre esto, también se refiere la última declaración levantada por los Ministros y Ministras del Medio Ambiente en ALC, donde enfatizan el “fortalecer la cooperación con miras a la adopción de un paquete ambicioso de decisiones (...) en particular, para la construcción de una visión regional sobre los resultados de la próxima COP de ALC”,<sup>75</sup> en Brasil.

---

<sup>75</sup> Ibid, párrafo 5.

## BIBLIOGRAFIA

- Abnett K and others**, 'COP28 Clashes over Fossil Fuel Phase-out after OPEC Pushback' Reuters (9 December 2023) <https://www.reuters.com/business/environment/opec-members-push-against-including-fossil-fuels-phase-out-cop28-deal-2023-12-09/>
- Afionis S**, *The European Union in International Climate Change Negotiations* (Routledge 2019)
- Aguirre JC and Cooper ES**, 'Evo Morales, Climate Change, and the Paradoxes of a Social-Movement Presidency' (2010) 37 *Latin American Perspectives* 238
- Barnett J**, 'The Worst of Friends: OPEC and G-77 in the Climate Regime' (2008) 8 *Global Environmental Politics* 1
- Bodansky D**, 'The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary' (1993) 18 *Yale Journal of International Law* 451
- Dupont C**, 'Negotiation as Coalition Building' (1996) 1 *International Negotiation* 47
- Edwards G and others**, 'Small Group, Big Impact: How AILAC Helped Shape the Paris Agreement' (2017) 17 *Climate Policy* 71
- Edwards G and Roberts JT**, *A Fragmented Continent: Latin America and the Global Politics of Climate Change* (The MIT Press 2015)
- Golub P**, 'From the New International Economic Order to the G20: How the "Global South" Is Restructuring World Capitalism from Within' (2013) 34 *Third World Quarterly* 1000
- Groen L**, *Group Interaction in the UN Framework Convention on Climate Change* (Brill Nijhoff 2020)
- Gupta J**, *The History of Global Climate Governance* (Cambridge University Press 2014)
- Hyder TO**, 'Climate Negotiations: The North/South Perspective' in Irving M Mintzer (ed), *Confronting Climate Change: Risks, Implications and Responses* (Cambridge University Press 1992)
- Kasa S**, Gullberg AT and Heggelund G, 'The Group of 77 in the International Climate Negotiations: Recent Developments and Future Directions' (2008) 8 *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 113
- Klöß PC Carola**, 'Fragmentation in the Climate Change Negotiations: Taking Stock of the Evolving Coalition Dynamics', *Coalitions in the Climate Change Negotiations* (Routledge 2020)
- Löfquist L**, 'Climate Change, Justice and the Right to Development' (2011) 7 *Journal of Global Ethics* 251
- Munira S and others**, 'Climate Finance in the UNFCCC Negotiations: Bridging Gaps with Lessons Learnt' in Md Jakariya and Md Nazrul Islam (eds), *Climate Change in Bangladesh* (Springer International Publishing 2021)
- 'Nace una plataforma de cooperación fiscal para América Latina | Noticias ONU' (27 July 2023) <https://news.un.org/es/story/2023/07/1523042>
- Nations U**, 'The Historic Importance of G-77' (United Nations) <https://www.un.org/en/chronicle/article/historic-importance-g-77>
- Oberthür S and Dupont C**, 'The European Union's International Climate Leadership: Towards a Grand Climate Strategy?' (2021) 28 *Journal of European Public Policy* 1095
- Rajamani L**, 'The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Framework Approach to Climate Change', *Elgar Encyclopedia of Environmental Law* (Edward Elgar Publishing)
- Watts J and Depledge J**, 'Latin America in the Climate Change Negotiations: Exploring the AILAC and ALBA Coalitions' (2018) 9 *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* e533
- 'XXIII Reunión Del Foro de Ministras y Ministros de Medio Ambiente de América Latina y El Caribe' (UNEP - UN Environment Programme) <http://www.unep.org/es/events/evento-de-onu-medio-ambiente/xxiii-reunion-del-foro-de-ministras-y-ministros-de-medio> 3 January 2024
- Yamin F I**, *The International Climate Change Regime a Guide to Rules, Institutions and Procedures* (University Press 2004)



## AUTOR

**Pedro Cisterna Gaete.** Abogado chileno, LLM con distinción en Derecho del Medio Ambiente Global y Cambio Climático de la Universidad de Edimburgo, y candidato a Doctor en Derecho de la misma universidad. Cuenta con diversas publicaciones enfocadas en derecho climático y justicia climática, tópicos centrales de su investigación doctoral. Además, ha sido Asistente de Investigación en la Facultad de Derecho de Edimburgo en diversos proyectos, y fue observador de la Universidad de Edimburgo en la COP26. Actualmente es Director Ejecutivo de “Nuestra América Verde”, participando en conferencias climáticas de la ONU y siendo miembro activo del “Working Group of Human Rights and Climate Change”.

## FICHA TÉCNICA

Fundación Friedrich Ebert en Chile  
Hernando de Aguirre 1320 | Providencia | Santiago de Chile

Responsable  
Dr. Cäcilie Schildberg  
Representante de FES-Chile

<https://chile.fes.de>  
<https://fesminismos.fes.de>

Edición de contenido:  
Christian Sánchez  
Director de proyectos FES-Chile

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

# ¿CONVERGENCIA O DIVERGENCIA? AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LAS NEGOCIACIONES CLIMÁTICAS



“Es fundamental utilizar los espacios interestatales regionales ya existentes para definir acuerdos más sustantivos de cara a cada COP. El Acuerdo de Escazú, el Tratado de Cooperación Amazónica o la reciente Cumbre Fiscal de Cartagena, son oportunidades relevantes para construir visiones climáticas desde la región”.



“La amenaza de liderazgos negacionistas del cambio climático, requiere medidas legales y administrativas que eviten el desarrollo de políticas que debiliten la institucionalidad climática y ambiental. Institucionalizar procesos, normas y organismos que consoliden un orden ambiental a nivel doméstico, es un paso vital para cualquier ambición de convergencia climática regional.”