

ENSAYO

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>

@CGBSenado

Senado de la República, 5 de julio de 2017

LA POLÍTICA EXTERIOR MULTILATERAL DE ESTADOS UNIDOS DURANTE LA ADMINISTRACIÓN OBAMA Y EL RÉGIMEN INTERNACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO: ACERCAMIENTO PRAGMÁTICO A INSTITUCIONES INTERNACIONALES EN UN CONTEXTO DE INTERDEPENDENCIA¹



El anterior Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon; el Presidente de China, Xi Jinping, y el ex Presidente de Estados Unidos, Barack Obama, intercambian un saludo después de la ratificación conjunta del Acuerdo de París por parte de China y Estados Unidos en el marco de la Cumbre de Líderes del G20 celebrada en Hangzhou, China, en septiembre de 2016.

En un contexto internacional de hegemonía decreciente y una interdependencia cada vez más profunda, Estados Unidos recurrió al multilateralismo durante la administración Obama para mantener su liderazgo a nivel global por medio de una participación más intensa y sistemática en instituciones internacionales. La consolidación de regímenes internacionales, específicamente el régimen relativo al combate al cambio climático contenido en el Acuerdo de París, ofreció los incentivos necesarios para que el país considerara provechosa su participación en él y, al mismo tiempo, regular el comportamiento de otros países en el proceso.

¹ Fuente de la imagen: Reuters, "U.S., China ratify Paris climate agreement," 3 de septiembre de 2016. Consultado el 4 de julio de 2017 en: <http://reut.rs/2c07OiX>.



Introducción

A partir de 2009, la administración del ex presidente Barack Obama desplegó una política exterior multilateral caracterizada por un mayor acercamiento a organismos internacionales y foros regionales al que el mandatario estadounidense se refirió como una nueva era de “compromiso renovado” en el que todos los países compartieran la responsabilidad de atender retos comunes y hacer frente a amenazas globales. Especialistas como Michael Mastanduno aseguran que la participación del país en organizaciones internacionales durante la segunda mitad del siglo XX siguió una lógica pragmática debido, en gran medida, a su “extraordinario poder”² y ésta sin duda continuó guiando la política exterior estadounidense en el ámbito multilateral a principios del siglo XXI. No obstante, la dirección de cooperación adoptada por la administración Obama en determinados temas como el cambio climático también puede entenderse por factores sistémicos de carácter institucional más allá del poder relativo de Estados Unidos. De esta manera y en un contexto internacional de hegemonía decreciente y una interdependencia cada vez más profunda, Estados Unidos recurrió al multilateralismo durante dicha administración para mantener su liderazgo a nivel global por medio de una participación más intensa y sistemática en instituciones internacionales.

Tomando en cuenta lo anterior, el presente documento tiene por objeto analizar el acercamiento por parte de Estados Unidos a instituciones internacionales y otros países en el ámbito multilateral, particularmente, en el área de cambio climático. El argumento de este ensayo consiste entonces en demostrar que la consolidación de regímenes internacionales, específicamente el régimen relativo al combate al cambio climático contenido en el Acuerdo de París, ofreció los incentivos necesarios para que el país considerara provechosa su participación en él y, al mismo tiempo, pudiera regular el comportamiento de otros países en el proceso. En este contexto, conceptos como la interdependencia compleja y elementos teóricos del institucionalismo neoliberal sobre cooperación resultan útiles para demostrar lo anterior por lo que estos términos se abordan en la primera sección del documento. Después, se examinan algunos de los elementos que hoy en día hacen del cambio climático un reto de alcance mundial que requiere de la cooperación de todos los Estados para alcanzar una solución global. Más adelante, se plantean los principales componentes que caracterizaron el enfoque de la política exterior multilateral durante la administración Obama y se analizan los incentivos planteados por el régimen internacional sobre cambio climático para fomentar la cooperación de Estados Unidos con instituciones internacionales y otros países. Finalmente, se presentan algunas de las primeras implicaciones de las decisiones de la nueva administración en materia de cambio climático para dar cuenta del giro que ha dado la política exterior multilateral del país en los últimos meses.

El tema, en última instancia, reviste una especial importancia ante la coyuntura actual. Durante los últimos años, Estados Unidos asumió una posición de liderazgo en materia de cambio climático y energías limpias a nivel internacional y buscó incluir a otros actores relevantes en las negociaciones internacionales sobre este fenómeno. No obstante, los

² Michael Mastanduno, “US foreign policy and the pragmatic use of international institutions,” *Australian Journal of International Affairs*, vol. 59, no. 3 (September, 2005), p. 318.

resultados de la elección en Estados Unidos de noviembre de 2016 y la llegada de Donald Trump a la presidencia generaron preocupación entre la comunidad internacional sobre el papel que el país desempeñará en los esfuerzos globales de combate al cambio climático y suscitaron un sentimiento de inquietud respecto a la posibilidad de alcanzar los objetivos del Acuerdo de París. Estas preocupaciones se vieron confirmadas, sobre todo, tras el anuncio realizado el 1° de junio del año en curso por el que el mandatario estadounidense confirmó la salida de Estados Unidos del tratado.

I. Marco teórico-conceptual: interdependencia y cooperación

La interdependencia en la disciplina de las Relaciones Internacionales

De acuerdo con autores como Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, la interdependencia compleja en las relaciones internacionales se caracteriza por tres elementos principales, a saber: 1) la existencia de canales múltiples que conectan a las sociedades; 2) la amplia variedad de temas en la agenda de las relaciones interestatales que, a su vez, vuelve borrosa la diferenciación entre temas internos y externos, y 3) la ausencia de la intención de recurrir a la fuerza militar.³ En relación con el primer punto, destaca la presencia de actores -estatales y no estatales- cuyas decisiones trascienden las fronteras nacionales, así como una dinámica en la que las políticas internas de distintos países se cruzan cada vez más entre ellas.⁴ La ausencia de jerarquía entre los temas, por su parte, señala la amplitud y diversidad de la agenda de asuntos exteriores de los países y enfatiza los impedimentos para subordinar estos temas al de seguridad militar.⁵ En este sentido, Keohane y Nye recuerdan las palabras de Henry Kissinger cuando a mediados de los años setenta señaló lo siguiente:

(...) los progresos en el manejo de la agenda tradicional ya no son suficientes. Ha surgido una nueva gama de cuestiones sin precedentes. Los problemas energéticos, de los recursos, del medio ambiente, de la población, del empleo del espacio y de los mares se equiparan ahora con cuestiones de seguridad militar, ideológicas y de rivalidad territorial, las que tradicionalmente habían conformado la agenda diplomática.⁶

En un contexto de canales múltiples y problemas interrelacionados, Keohane y Nye advierten sobre el importante papel que los organismos internacionales revisten como espacios de negociación: los autores señalan que dichas organizaciones contribuyen a establecer la agenda internacional actuando como “catalizadores para la formación de coaliciones” y “escenario para iniciativas políticas (...).”⁷ Finalmente, los organismos internacionales ayudan a determinar las prioridades gubernamentales al definir los problemas que revisten mayor predominancia y la manera en cómo pueden agruparse.⁸

³ Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, “El realismo y la interdependencia compleja” en Arturo Borja (comp.), *Interdependencia, cooperación y globalismo*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2009, pp. 127-129.

⁴ Esta tendencia, afirman los autores, se ve reforzada no sólo en temas económicos sino también de regulación ambiental y control de la tecnología, por ejemplo. *Ibid.*, pp. 129-130.

⁵ *Ibid.*, p. 130.

⁶ *Ibid.*, p. 131.

⁷ *Ibid.*, p. 147.

⁸ *Ídem.*

La cooperación desde la perspectiva institucionalista neoliberal

La persistente necesidad de contar con soluciones globales a problemas colectivos ha conducido al establecimiento de instituciones y al surgimiento de regímenes para regular el comportamiento de los Estados y las relaciones entre ellos. Al cuestionarse sobre las razones de los Estados para cooperar entre ellos en un sistema anárquico, teóricos de las Relaciones Internacionales como Keohane y Robert Axelrod llegaron a conclusiones distintas a las de los liberales clásicos y, desde un enfoque institucionalista neoliberal, adujeron dicho resultado al hecho de que la cooperación se encuentra en el interés particular de los actores: los Estados actúan entonces como actores racionales y cooperarán entre sí si tienen intereses significativos en común.⁹ En este contexto, las instituciones contribuyen a establecer “una red garantizada de interacciones”¹⁰ pues si bien los Estados operan un mundo en el que los acuerdos no pueden aplicarse jerárquicamente, la política internacional se encuentra “institucionalizada” en el sentido de que “gran parte del comportamiento es reconocido por parte de los participantes como un reflejo de reglas, normas y convenciones establecidas y su sentido se interpreta a la luz de esta comprensión.”¹¹

Desde una perspectiva institucionalista neoliberal, las instituciones internacionales¹² proveen a los Estados de información, reducen los costos de transacción y dotan de credibilidad los compromisos, además de que permiten establecer puntos focales para la coordinación y facilitar la reciprocidad entre los actores del sistema internacional.¹³ Para Keohane:

Las instituciones internacionales son importantes para las acciones de los Estados, en parte porque afectan los incentivos con que se enfrentan los mismos, inclusive si aquellos intereses fundamentales de los Estados se definen autónomamente. Las instituciones internacionales les permiten a los Estados tomar acciones que, de otra forma, serían inconcebibles (...) También afectan los costos asociados con alternativas que pueden haber existido independientemente (...) Sin embargo, sería erróneo limitar la significación de las instituciones a sus efectos en los incentivos. Las instituciones también pueden afectar la comprensión que tienen los líderes de los Estados acerca de los papeles que deben jugar y sus presupuestos acerca de las motivaciones de los demás y de los propios intereses percibidos. Es decir, que las instituciones internacionales tienen aspectos constitutivos tanto como regulatorios: ayudan a determinar cómo se definen los intereses y cómo se interpretan las acciones.¹⁴

⁹ Karen Mingst, *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2007, pp. 119-121 y Robert O. Keohane y Lisa L. Martin, “The Promise of Institutional Theory,” *International Security*, vol. 20, no. 1 (Summer, 1995), pp. 39-42.

¹⁰ Karen Mingst, *op. cit.*, p. 121.

¹¹ Robert O. Keohane, “Institucionalismo Neoliberal: una perspectiva de la política mundial,” *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1993, pp. 13-14.

¹² Las instituciones internacionales se encuentran definidas bajo este enfoque “como ‘conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas’.” Con base en esta definición, Keohane argumenta que las instituciones internacionales pueden asumir una de tres formas, a saber: 1) las organizaciones intergubernamentales formales o no gubernamentales internacionales; 2) los regímenes internacionales, y 3) las convenciones. *Ibid.*, 16-17.

¹³ Robert O. Keohane y Lisa L. Martin, *op. cit.*, pp. 41-42.

¹⁴ Robert O. Keohane, *op. cit.*, p. 20.

Por su parte, al analizar el valor instrumental de las normas multilaterales bajo distintas configuraciones de intereses estatales, Lisa L. Martin retoma el argumento de la racionalidad de los Estados esgrimido por los institucionalistas neoliberales y, considerando el efecto de la configuración de poder, así como de los intereses alrededor de cuestiones particulares, argumenta que los Estados recurrirán al multilateralismo en los casos en que éste sirva a sus propósitos.¹⁵ Bajo una lógica de interacción estratégica, Martin examina cuatro problemas de cooperación que, a su vez, conducen a distintas relaciones entre el multilateralismo y las organizaciones de dicho carácter, a saber: a) problemas de colaboración; b) problemas de coordinación; c) problemas de persuasión y d) problemas de garantías.

En lo que al tema de este documento corresponde, resulta de especial interés el análisis que la autora realiza sobre la cooperación entre Estados en situaciones relacionadas con problemas de colaboración (*i.e.* problemas de acción colectiva ejemplificados en el Dilema del Prisionero o la Tragedia de los Comunes). De acuerdo con Martin, este tipo de situaciones conllevan “fuertes incentivos” para abandonar patrones de comportamiento cooperativo ya establecidos por lo que se esperaría un énfasis en la preservación de acuerdos para fomentar la cooperación, así como una mayor demanda de información sobre la conducta de los demás actores del sistema internacional en relación con el cumplimiento de los mismos.¹⁶ En este contexto, argumenta que las organizaciones pueden contribuir a aumentar el horizonte temporal de interacción entre los actores y así compensar los costos inmediatos de cooperar en un preciso momento y los beneficios a largo plazo.¹⁷ Si bien la autora finaliza su argumento advirtiendo que no existe una necesidad absoluta para recurrir al multilateralismo o a las organizaciones multilaterales -en tanto un país dominante puede evitar su uso y optar, en cambio, por otros mecanismos que proporcionen beneficios inmediatos a corto plazo-, también señala que dicho comportamiento difícilmente será sostenible en el largo plazo para solucionar problemas de cooperación.¹⁸

II. El cambio climático: reto colectivo, necesidad de una solución global

Efectos adversos del cambio climático: el incremento de la intensidad y periodicidad de los desastres naturales, el hambre y la pobreza

La Organización Meteorológica Mundial (WMO, por sus siglas en inglés) señaló en fechas recientes que las concentraciones globales promedio de dióxido de carbono (CO₂) en la atmósfera alcanzaron un nuevo récord por primera vez en 2015 para superarlo una vez más durante el año siguiente. Lo anterior se debe, en gran medida, a la aparición del evento meteorológico conocido como ‘El Niño’ que desde 2015 ha ocasionado importantes sequías en regiones tropicales reduciendo, de esta manera, la capacidad de bosques, vegetaciones y océanos para absorber dicho gas.¹⁹ Según afirma el Secretario General de la WMO, el

¹⁵ Lisa L. Martin, “Interests, Power and Multilateralism,” *International Organization*, vol. 46, no. 4 (Autumn, 1992), p. 767.

¹⁶ *Ibid.*, p. 770.

¹⁷ *Ídem.*

¹⁸ *Ibid.*, p. 791.

¹⁹ Matt McGrath, “CO2 levels mark ‘new era’ in the world’s changing climate,” *BBC News*, 24 de octubre de 2016. Consultado el 21 de febrero de 2017 en: <http://bbc.in/2f8glqL>.



organismo estima que en 2060 se empiece a ver alguna mejora si las emisiones de CO₂ empiezan a disminuir en este momento; no obstante, los efectos del cambio climático -incluidos los desastres naturales- continuarán dándose incluso si esto sucede.²⁰

Esta situación resulta preocupante, sobre todo si tomamos en cuenta el vínculo que existe entre el carácter devastador de los desastres naturales, la pobreza y la desigualdad. De acuerdo con un reporte publicado recientemente por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR, por sus siglas en inglés), el 90% del número total de muertes ocasionadas por este tipo de desastres (1.35 millones) entre 1996 y 2015 han ocurrido en países de bajo y mediano ingreso.²¹ Si bien poco más de la mitad del total de decesos como consecuencia de estos acontecimientos fueron atribuidos en dicho período a terremotos (55.6%), la proporción restante se dio como resultado de tormentas fuertes (17.8%), temperaturas extremas (12.3%), inundaciones (11.1%) y sequías (1.75%),²² siendo éstos últimos fenómenos meteorológicos que se ven significativamente exacerbados por el calentamiento global.

Aunado a lo anterior, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) advirtió en fechas recientes sobre las implicaciones del cambio climático para la seguridad alimentaria y señaló la necesidad de atender de manera conjunta fenómenos como el hambre, la pobreza y el cambio climático.²³ De acuerdo con el informe *El Estado de la Alimentación y la Agricultura 2016*, este fenómeno tiene un impacto en la disponibilidad y el acceso a los alimentos afectando principalmente los rendimientos y precios de los cultivos, las reservas de peces y la salud de los animales, así como el ingreso y las condiciones de vida de los hogares rurales.²⁴ En este contexto, la FAO afirma que la población en situación de pobreza podría incrementar entre 35 y 122 millones de personas para el año 2030 como consecuencia de los efectos adversos del cambio climático en dos escenarios de bajo y alto impacto, respectivamente.²⁵ Al mismo tiempo, el reporte señala la importancia de desplegar los esfuerzos necesarios para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) provenientes del sector agropecuario, el cual genera cerca de una quinta parte del total de emisiones globales,²⁶ si bien el enfoque primordial debería ubicarse en las medidas adaptación del sector -particularmente de los pequeños agricultores- para hacer frente al cambio climático. En última instancia, el organismo afirma que sin esfuerzos de adaptación a

²⁰ Alister Doyle y Tom Miles, "Greenhouse gases milestone shows need for action: WMO," *Reuters*, 24 de octubre de 2016. Consultado el 21 de febrero de 2017 en: <http://reut.rs/2eH9KhX>.

²¹ UN News Center, "On International Day, UN urges building disaster resilience by reducing 'apalling' loss of life," 13 de octubre de 2016. Consultado el 21 de octubre de 2016 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/2dGkAFm>.

²² Otros fenómenos como los derrumbes, los incendios y la actividad volcánica representaron un menor porcentaje (1.5%). Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) - United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR), *Poverty & Death: Disaster Mortality 1996-2015*, 2016, p. 9. Consultado el 21 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/2dGncTL>.

²³ Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), *The State of Food and Agriculture: climate change, agriculture and food security*, 2016. Consultado el 22 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/2ecuPPa>.

²⁴ *Ibid.*, p. 8.

²⁵ *Ibid.*, pp. xi, 8, 33.

²⁶ FAO, "Agriculture has big role to play in curbing greenhouse gas emissions," *Media*, 17 de octubre de 2016. Consultado el 22 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/2eolV69>.

este fenómeno, “no será posible alcanzar la seguridad alimentaria para todos y erradicar el hambre, la desnutrición y la pobreza.”²⁷

El Acuerdo de París: parteaguas a nivel internacional

Los efectos del cambio climático trascienden fronteras y al incidir en las condiciones de vida de sociedades enteras, afectando de manera desproporcionada a las poblaciones más vulnerables, sus efectos sostienen una importante conexión con el desarrollo y la estabilidad internacional. En este contexto, la aprobación unánime por parte de 195 países del Acuerdo de París sobre Cambio Climático en diciembre de 2015 al finalizar los trabajos de la vigésimo primera Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP 21) y su pronta entrada en vigor -menos de un año después- representaron un parteaguas para el régimen internacional en la materia. El ambicioso tratado, por su parte, busca mantener el aumento de la temperatura promedio mundial por debajo de los 2°C respecto a los niveles preindustriales buscando limitar dicho incremento a 1.5°C.²⁸ Asimismo, tiene por objeto ampliar la capacidad de adaptación a los efectos negativos del cambio climático, así como promover la resiliencia al clima y un desarrollo basado en bajas emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de tal manera que la producción de alimentos no se vea comprometida. Por último, contempla como uno de los principios rectores para su aplicación la equidad y el reconocimiento de la existencia de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Con base en lo anterior, el régimen internacional sobre cambio climático entró a una nueva fase en la que, no obstante, el apego de los Estados con el cumplimiento de los compromisos asumidos y el involucramiento de distintos sectores de la población será de la mayor importancia para concretar la consecución de los objetivos planteados en el ambicioso tratado antes de que sea demasiado tarde. De manera reciente, diversos autores han destacado los retos de carácter político que implica el hacer frente al cambio climático. De acuerdo con Robert Falkner, la mitigación de este fenómeno necesita de una considerable inversión en el corto plazo mientras que los beneficios de seguir este curso de acción se confirmarán en el mediano y largo plazo.²⁹ Más aún, el grado de incertidumbre asociado con los costos y beneficios de seguir determinadas políticas para reducir los efectos del cambio climático, así como la poca certeza sobre el comportamiento que adoptarán otros países sumada a la división de posturas existente entre países desarrollados y en desarrollo, conlleva obstáculos para el establecimiento de un acuerdo internacional que pueda restringir las acciones de los Estados.³⁰ El combate al cambio climático se visualiza, entonces, como un problema de acción colectiva en el que la cooperación de los Estados es y será de suma importancia.

²⁷ FAO, *op. cit.* (2016), p. 3.

²⁸ Artículo 2 del Acuerdo de París sobre Cambio Climático. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), “Aprobación del Acuerdo de París. Propuesta del Presidente (proyecto de decisión -/CP.21),” *Conferencia de las Partes 21er período de sesiones (París, 30 de noviembre a 11 de diciembre de 2015)*, FCCC/CP/2015/L.9, 12 de diciembre de 2015. Consultado el 26 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/1IE1hwj>.

²⁹ Dicha situación complica a los gobiernos la justificación de incrementar el gasto para ello. Aunado a lo anterior, el cambio climático afecta de manera diferenciada a los países. Robert Falkner, “The Paris Agreement and the new logic of international climate politics,” *International Affairs*, vol. 92, no. 5 (2016). Consultado el 23 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/2lrR8CR>.

³⁰ *Idem*.

III. La era del ‘compromiso renovado’ durante la administración Obama

Principales elementos de la política exterior multilateral de Estados Unidos

Al dirigirse por primera vez a la Asamblea General de las Naciones Unidas en el marco del Debate General del órgano plenario en septiembre de 2009, el entonces Presidente de Estados Unidos, Barack Obama, expresó su convicción ante la existencia de un futuro compartido por parte de todas las naciones y los pueblos. Al señalar que “[había] llegado el tiempo para que el mundo se [moviera] en una nueva dirección,” el mandatario estadounidense destacó la búsqueda por parte de dicho país de “una nueva era de compromiso” en la que cada actor adoptara su parte de responsabilidad para alcanzar respuestas globales a retos mundiales.³¹ En esa misma ocasión, el presidente Obama presentó cuatro pilares esenciales para la agenda estadounidense en el ámbito global, a saber: 1) la no proliferación y el desarme; 2) la promoción de la paz y la seguridad; 3) la conservación del planeta, y 4) una economía global que promueva oportunidades para todos.³²

En este sentido, el involucramiento de Estados Unidos en distintos temas de la agenda multilateral encontró en su base el reconocimiento de una responsabilidad compartida con los demás actores de la comunidad internacional para abordar cuestiones de carácter transnacional,³³ así como en la oportunidad de avanzar sus intereses por medio de una mayor participación en foros regionales y multilaterales de una manera pragmática.³⁴ Adicionalmente, el Ejecutivo de Estados Unidos consideró importante la participación del país en este tipo de foros para evitar dejar un vacío de liderazgo que podría ser ocupado por otros actores que, de acuerdo con fuentes oficiales, no actuarían en beneficio de los intereses del país.³⁵ De esta manera, Esther Brimmer, secretaria adjunta para Organizaciones Internacionales del Departamento de Estado de abril de 2009 a junio de 2013, subrayó el lugar que ocuparía la diplomacia multilateral como parte de la política exterior estadounidense de conformidad con la primera Revisión Cuatrienal de Diplomacia y Desarrollo (QDDR, por sus siglas en inglés) elaborada en 2010 por iniciativa de la entonces Secretaria de Estado, Hillary Clinton. En este contexto, la primera QDDR señaló:

³¹ General Assembly of the United Nations, “Statement by H.E. Mr. Barack Obama,” *General Debate of the 64th Session*, Nueva York, 23 de septiembre de 2009. Consultado el 18 de enero de 2017 en: <http://bit.ly/2iYyaVA>.

³² *Ídem*.

³³ Esther Brimmer, “U.S. Engagement with Multilateral Organizations,” *Remarks – 2009*, Bureau of International Organizations Affairs - U.S. Department of State, 22 de octubre de 2009, Washington D.C. Consultado el 18 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/2i1LET1>.

³⁴ A principios de 2011, la entonces Secretaria Adjunta para Organizaciones Internacionales del Departamento de Estado, Esther Brimmer, mencionó que los cambios en el sistema internacional -caracterizado por su carácter cada vez más “integrado, interconectado y globalizado”- y los subsecuentes cambios en la interacción entre actores, trajeron “nuevas oportunidades” para ejercer la diplomacia estadounidense en búsqueda de sus intereses nacionales. Aunado a lo anterior, Brimmer señaló que “Estados Unidos [adoptó] el involucramiento multilateral con la ONU y en otros lugares, no por el involucramiento en sí mismo, sino porque beneficia[ba] [su] seguridad, prosperidad y libertad.” Esther Brimmer, “The Role and Relevance of Multilateral Diplomacy in U.S. Foreign Policy,” *Remarks – 2011*, Bureau of International Organizations Affairs - U.S. Department of State, 11 de enero de 2011, Washington D.C. Consultado el 18 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/2iLoC07>.

³⁵ *Ídem*.

Estados Unidos no puede y no debe asumir la responsabilidad del rango de amenazas y retos transnacionales a los que se enfrenta la comunidad internacional por sí solo. Es imperativo que nos asociemos con otros países, consigamos su apoyo y esperemos que asuman su parte de la carga. Ese reparto de responsabilidad se facilita por medio de una fuerte relación con Estados que comparten nuestros intereses, el liderazgo de Estados Unidos en instituciones globales como las Naciones Unidas y las IFIs [instituciones financieras internacionales], y un enfoque pragmático ante veintenas de instituciones y arreglos multilaterales.³⁶

Durante el segundo mandato del presidente Obama, otros elementos como el fortalecimiento del sistema multilateral con el fin de que éste goce de una efectiva capacidad de respuesta para atender retos transnacionales, el avance de las tecnologías de la información y la innovación, así como la importancia de involucrar a actores no gubernamentales en los procesos del sistema multilateral, se incorporaron a la agenda al tiempo que se mantuvo un enfoque pragmático en términos de intereses y valores. Estos nuevos temas y el reconocimiento del papel que juegan nuevos actores en la política internacional se ven con claridad en la segunda Revisión Cuatrienal de Diplomacia y Desarrollo:

El ritmo y la escala de las transformaciones hoy en día proveen oportunidades sin precedentes para América y el mundo, así como retos compartidos a la paz, prosperidad y dignidad. La difusión del poder entre y más allá de las naciones marca un cambio fundamental en nuestro entorno geopolítico, con implicaciones de gran alcance en cómo nos asociamos y promovemos los intereses de Estados Unidos. (...) La escala y el alcance de retos transnacionales exigen innovación en cómo nos vinculamos con otros gobiernos -y aquellos fuera del gobierno- y cómo fortalecemos y modernizamos un sistema multilateral sólido, creíble y receptivo. Estos avances presentan grandes oportunidades para el empoderamiento individual, la innovación y la interconectividad, pero también nuevas perturbaciones y amenazas.³⁷

Entre las cuestiones que se abordaron desde esta perspectiva general durante los dos mandatos de la administración Obama se encuentran: la no proliferación, incluidos el establecimiento de sanciones a Irán por su programa nuclear y el fortalecimiento de la capacidad del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA); la seguridad alimentaria; el desarrollo sostenible; la salud; la relación entre género, paz y seguridad; las misiones de paz y la prevención del conflicto; el cambio climático; los derechos humanos, enfatizando la presentación de la primera candidatura del país para formar parte del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, y la lucha contra el terrorismo mediante el establecimiento de sanciones vinculantes en el Consejo de Seguridad.³⁸ En relación con el tema particular de este trabajo, la oficina del entonces presidente Obama presentó su Plan de Acción Climática en 2013. Esta hoja de ruta giró en torno a tres pilares esenciales: 1) reducir de las emisiones de carbono; 2) prepararse ante los impactos del cambio climático, y 3) liderar los esfuerzos internacionales

³⁶ U.S. Department of State - U.S. Agency for International Development (USAID), *Leading Trough Civilian Power: the First Quadrennial Diplomacy and Development Review*, 2010, p. 55. Consultado el 22 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/2klvEGF>.

³⁷ U.S. Department of State - U.S. Agency for International Development (USAID), *Enduring Leadership in a Dynamic World*, Quadrennial Diplomacy and Development Review (QDDR), 2015. Consultado el 22 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/2kuP7IU>.

³⁸ Esther Brimmer, *op. cit.* (11 de enero de 2011) y Esther Brimmer, "Revitalizing the United Nations and Multilateral Cooperation: The Obama Administration's Progress," *Remarks – 2011*, Bureau of International Organizations Affairs - U.S. Department of State, 1 de febrero de 2011, Washington D.C. Consultado el 18 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/2ILwqim>.

para combatir dicho fenómeno y prepararse para sus impactos.³⁹ El tercer punto, por su parte, contempla el acercamiento bilateral con los principales países emisores de gases de efecto invernadero (GEI), incluidos China e India, así como una renovada participación en las negociaciones internacionales sobre cambio climático y en otros organismos y regímenes que regulan actividades con importantes implicaciones para hacer frente a dicho fenómeno, tales como la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono.⁴⁰

Los incentivos del régimen internacional sobre cambio climático

Durante los últimos años, Estados Unidos asumió una posición de liderazgo en materia de cambio climático y energías limpias en un contexto de hegemonía decreciente e interdependencia cada vez más profunda. Asimismo, el país buscó incluir en las negociaciones relativas a este fenómeno a potencias emergentes en la política internacional, como China.⁴¹ Lo anterior, debido a los incentivos que conlleva el acercamiento a las instituciones internacionales y que han sido descritos en secciones anteriores. En este sentido, especialistas han llegado a señalar que es precisamente en la atención a problemáticas globales como el cambio climático o en la atención de temas regionales fuera del Este de Asia que existe una posibilidad para la cooperación entre ambos países.⁴² La disposición de los dos principales emisores de gases de efecto invernadero en el mundo para cooperar con el régimen internacional sobre cambio climático, por su parte, sin duda eliminó algunos de los obstáculos más significativos para avanzar en las negociaciones en la materia y les permitió formar parte de un consenso cada vez más amplio entre los distintos miembros de la comunidad internacional.⁴³

Al respecto, la puesta en marcha de iniciativas conjuntas como el Centro de Investigación sobre Energías Limpias (CERC), establecido en 2009, y el Grupo de Trabajo sobre Cambio Climático Estados Unidos-China (CCWG, por sus siglas en inglés), creado en 2013, dan cuenta de una colaboración más estrecha entre las burocracias de ambos países en el tema. Adicionalmente, destaca el anuncio conjunto del compromiso por parte de ambos países para reducir sus emisiones de GEI en noviembre de 2014⁴⁴ y la declaración presidencial de septiembre de 2015 en la que los presidentes Barack Obama y Xi Jinping reafirmaron su disposición para alcanzar un acuerdo ambicioso de cara a la celebración de la COP 21 a finales de 2015 en París, Francia. Igualmente, resalta la intención de ambos países para fortalecer en su momento el diálogo y la cooperación en foros complementarios a la Convención Marco de

³⁹ Executive Office of the President, *The President's Climate Action Plan*, junio de 2013, p. 5. Consultado el 26 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/2kcjR1x>.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 17, 21.

⁴¹ Nathan Hultman, "What a Trump presidency means for U.S. and global climate policy," *Planet Policy Blog*, Brookings Institution, 9 de noviembre de 2016. Consultado el 24 de febrero de 2017 en: <http://brook.gs/2fB4VHj>.

⁴² Richard Bush, "America's Alliances and Security Partnerships in East Asia: Introduction," *Asian Alliances Working Paper Series*, paper 1 (July 2016), Brookings Institution. Consultado el 25 de febrero 2017 en: <http://brook.gs/2es5DE5>.

⁴³ Se estima que en 2012, ambos países fueron responsables de cerca del 14% y 25% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero, respectivamente. Ministry of Environment and Global Change (Canada), "Global Greenhouse Emissions," *Environmental Indicators*, 2016. Consultado el 26 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/1InvrTW>.

⁴⁴ The White House (Office of the Press Secretary), "U.S.-China Joint Announcement on Climate Change," *Statements and Releases*, 12 de noviembre de 2014. Consultado el 24 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/1LeZjgJ>.

las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), tales como el G20, el Protocolo de Montreal y la OACI.⁴⁵ De esta manera, sobresale el reconocimiento de la conexión de los temas medioambientales con ámbitos tan diversos como el económico-financiero, el desarrollo de nuevos compuestos químicos o la aviación y, por tanto, de la necesidad de tratar la atención al cambio climático desde frentes diferentes y junto con socios distintos. En última instancia, el depósito de sus respectivos instrumentos de ratificación del Acuerdo de París en septiembre de 2016 en el marco de la Reunión de Líderes del G20 celebrada en Hangzhou, China, sin duda contribuyó a la pronta entrada en vigor del tratado.⁴⁶ Después de la ratificación de Estados Unidos y China, los 29 Estados Partes del tratado en ese entonces representaban el 40% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero.⁴⁷ Posteriormente, la comunidad internacional logró superar el primer umbral para su entrada en vigor el 21 de septiembre de 2016 y el segundo el 5 de octubre del mismo año propiciando su entrada en vigor un mes después.⁴⁸

Un punto esencial del Acuerdo de París que contribuyó a fomentar la disposición de acercamiento de Estados Unidos y otros países a las negociaciones internacionales en la materia fue el enfoque de contribuciones voluntarias que serían revisadas a la alza y la inclusión de compromisos para los países desarrollados manteniendo un enfoque de responsabilidades compartidas pero diferenciadas como uno de sus principios rectores.⁴⁹ En este sentido y recordando el análisis realizado por Lisa L. Martin sobre problemas de colaboración y los argumentos de Robert O. Keohane sobre instituciones internacionales, el Acuerdo de París representa una de las herramientas más importantes a disposición de la comunidad internacional para preservar los compromisos vinculantes de los países -tanto desarrollados como en desarrollo- en materia de combate al cambio climático. Más aún, al contemplar la presentación de planes nacionales de mitigación de emisiones y adaptación al cambio climático,

⁴⁵ The White House (Office of the Press Secretary), "U.S.-China Joint Presidential Statement on Climate Change," *Statements and Releases*, 25 de septiembre de 2015. Consultado el 26 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/2l5eW3k>. Dichos esfuerzos contribuirían posteriormente a la adopción de la Enmienda de Kigali en octubre de 2016, con base en la cual 197 países acordaron reducir la producción y el uso de gases hidrofurocarbonos (HFCs) a partir de 2019, y a la aprobación en la OACI de una serie de normas destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero producidas por vuelos comerciales y de cargamento para 2020.

⁴⁶ El Acuerdo de París estableció en su artículo 21 dos umbrales para su entrada en vigor; para tal efecto, resultaría necesaria la ratificación de al menos 55 países firmantes que juntos representarían, por lo menos, el 55% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero (GEI).

⁴⁷ UN News Center, "'There is no time to waste' Ban says, as Paris Climate Accord crosses first threshold for entry into force," *News*, 21 de septiembre de 2016. Consultado el 26 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/2cXiYFC>.

⁴⁸ El evento especial celebrado el 21 de septiembre durante el Segmento de Alto Nivel de la 71 Asamblea General al que convocó el Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, contribuyó de manera importante a la pronta entrada en vigor del Acuerdo. Con la ratificación adicional de 31 países se logró superar el primer umbral para su entrada en vigor y la proporción de emisiones globales de GEI producidas por los entonces 60 Estados Partes llegó a representar el 47.76% del total. A partir del evento organizado por el Secretario General y hasta el 5 de octubre, 13 países más y la Unión Europea (UE) depositaron sus instrumentos de ratificación facilitando, de esta manera, la superación del segundo umbral para la entrada en vigor del Acuerdo de París. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) Newsroom, *Statement by Patricia Espinosa, Executive Secretary of the UN Framework Convention on Climate Change*, 21 de septiembre de 2016. Consultado el 26 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/2cSpJqz> y ONU Cambio Climático, "11 Partes depositaron su instrumento de ratificación del Acuerdo de París el 5 de octubre," *Acuerdo de París*, 6 de octubre de 2016. Consultado el 26 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/2e7ErcX>.

⁴⁹ Las principales obligaciones del Protocolo de Kioto, conviene recordar, estaban principalmente dirigidas a los países desarrollados y Estados Unidos, uno de los actores esenciales para su consolidación, nunca lo ratificó.

prevé los mecanismos necesarios para que los Estados conozcan sus respectivas intenciones, además de permitir el monitoreo del cumplimiento con las disposiciones del tratado.⁵⁰ Adicionalmente y con el fin de fomentar la confianza mutua entre los países, el tratado dispone el establecimiento de un marco de transparencia reforzado; de acuerdo con dicho mecanismo, cada Parte está obligada a proveer información sobre el inventario nacional de emisiones antropogénicas de GEI, los progresos alcanzados y el desempeño del país respecto a sus contribuciones determinadas a nivel nacional, entre otros temas (artículo 13). La evaluación a largo plazo para determinar el progreso en el cumplimiento con las disposiciones del mismo será posible, además, por las revisiones periódicas que la Conferencia de las Partes de la Convención Marco en calidad de Reunión de las Partes del Acuerdo de París (CP/RA) llevará a cabo cada cinco años, a partir de 2023 (artículo 14).

IV. El giro en la política exterior multilateral de Estados Unidos con la llegada de Donald Trump a la presidencia y sus implicaciones en la lucha contra el cambio climático

Por ahora, el liderazgo ejercido por Estados Unidos en el ámbito multilateral durante los últimos años, basado en el reconocimiento de los beneficios que las instituciones internacionales proporcionan para fomentar la cooperación, se encuentra en un momento incierto. Durante la campaña presidencial de 2016 y después de resultar electo en noviembre de ese mismo año, el Presidente de Estados Unidos, Donald Trump, ha mostrado un evidente distanciamiento del enfoque que permeó la política exterior de dicho país en este ámbito. Tomando en cuenta las múltiples declaraciones formuladas por el actual mandatario sobre el funcionamiento de instituciones como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Mundial del Comercio (OMC) o la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), sin duda nos encontramos ante un importante giro en la política exterior estadounidense que conlleva cambios significativos en el papel que el país desempeñará en el ámbito multilateral. Más aún, el mensaje enviado por la administración en turno tiene el potencial de repercutir significativamente en los esfuerzos de la comunidad internacional para hacer frente a retos globales como el cambio climático. Sin embargo, acciones desplegadas ante acontecimientos recientes demuestran la oportunidad que la coyuntura actual representa para el fortalecimiento de mecanismos de cooperación frente a este fenómeno.

En el transcurso de la campaña presidencial del año pasado, el entonces candidato por el Partido Republicano demostró su escepticismo ante el cambio climático refiriéndose al concepto “como ‘un engaño’ perpetuado por China” para afectar la competitividad de las manufacturas

⁵⁰ El artículo 4 del Acuerdo de París dispone la obligación de las Partes de presentar sus contribuciones determinadas a nivel nacional (NDCs por sus siglas en inglés) cada cinco años. Dichos planes son públicos y se encuentran sistematizados en un registro llevado por la Secretaría Ejecutiva de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Aunado a lo anterior, los países podrán ampliar en el futuro sus planes de acción climática e incrementar el nivel de ambición de sus contribuciones; tal revisión, según afirma la Secretaría Ejecutiva de la Convención Marco, deberá realizarse en todo momento a la alza y no se podrán incluir objetivos menos ambiciosos que los que se plantearon en primera instancia. UNFCCC Secretariat, *NDC Registry (interim)*, s.l., s.f. Consultado el 26 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/2dkSJss>; UNFCCC, “Status of Ratification,” *Paris Agreement*, s.l., s.f. Consultado el 26 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/1QR4aRx> y ONU Cambio Climático, “El histórico Acuerdo de París, a punto de entrar en vigor,” *Acuerdo de París*. Consultado el 14 de octubre de 2016 en: <http://bit.ly/2cUUUzw>.

estadounidenses y mencionó que “cancelaría” el Acuerdo de París.⁵¹ Los resultados de la elección en Estados Unidos del pasado 8 de noviembre generaron preocupación entre la comunidad internacional sobre el papel que el país desempeñará en los esfuerzos globales de combate al cambio climático. En un momento en el que las metas presentadas por los países en sus contribuciones determinadas a nivel nacional (NDCs) conllevan a un escenario que está lejos de cumplir con el objetivo de mantener el aumento de la temperatura promedio mundial por debajo de los 2°C, la llegada de Donald Trump a la presidencia suscitó un sentimiento de inquietud respecto a la posibilidad de alcanzar los objetivos del Acuerdo de París, sobre todo, sin el compromiso del segundo país emisor de gases de efecto invernadero en el mundo.

En aquel momento, el curso de acción a largo plazo que la nueva administración estadounidense tomaría en este aspecto resultaba incierto y la posibilidad de que el país se retirara del Acuerdo de París permanecía en duda, si bien se trataba de una amenaza latente. De esta manera y a pesar de los múltiples llamados para mantener a Estados Unidos como Parte del tratado, las preocupaciones de la comunidad internacional se vieron justificadas cuando el mandatario estadounidense dio marcha atrás a gran parte de la política medioambiental de su predecesor en marzo de este año⁵² pero, sobre todo, el momento en el que anunció que Estados Unidos se retiraría del Acuerdo de París.⁵³ De acuerdo con el mensaje del presidente Trump del 1° de junio con motivo de este retiro, el tratado pone en desventaja al país frente a otros y limita su crecimiento económico al afectar industrias que el mandatario considera clave para la economía estadounidense. En última instancia, Donald Trump afirma que el Acuerdo de París representa un convenio “injusto” para Estados Unidos que, al mismo tiempo, no sanciona de manera significativa a otros países contaminantes como China o India. Como resultado, el país terminará con la implementación de sus contribuciones determinadas a nivel nacional y cesará sus aportaciones al Fondo Verde para el Clima. En términos formales, aún falta que Estados Unidos cumpla con el procedimiento previsto en el propio tratado para abandonarlo y si bien el Acuerdo de París contempla la posibilidad para cualquiera de las Partes de denunciarlo, lo anterior podría hacerse sólo después de tres años a partir de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo para la Parte en cuestión y la denuncia tardaría, por lo menos, un año en surtir efecto (art. 28, párrafos 1 y 2).

⁵¹ Más aún, el anterior candidato republicano expresó previo a las elecciones la intención de eliminar los fondos que Estados Unidos provee a los programas de cambio climático de Naciones Unidas y después de las elecciones designó a Myron Ebell, quien también ha demostrado su escepticismo ante el cambio climático, al frente del equipo de transición de la Agencia de Protección Ambiental. Donald J. Trump, “Donald Trump’s Contract with the American Voter,” s.l., s.f. Consultado el 24 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/2eDhQrK>.

⁵² A finales de marzo de 2017, el presidente Trump firmó una orden ejecutiva por medio de la cual eliminó el ‘Plan de Energía Limpia’ (*Clean Power Plan*) establecido por su predecesor. La orden también dio marcha atrás a las regulaciones con base en las cuales las agencias federales estadounidenses se encontraban obligadas a incorporar el cambio climático en sus procesos de planeación y revisión de políticas. Asimismo, derogó una moratoria preexistente que impedía el desarrollo de minas de carbón en tierras federales, entre otros elementos. BBC Mundo, “Trump firma orden ejecutiva para dismantelar la política medioambiental de Obama,” *Animal Político*, 28 de marzo de 2017. Consultado el 30 de junio de 2017 en: <http://bit.ly/2sKfPNK> y James McBride, “The Consequences of Leaving the Paris Agreement,” CFR Background, Council on Foreign Relations, 1 de junio de 2017. Consultado el 26 de junio de 2017 en: <http://on.cfr.org/2sCYNGh>.

⁵³ The White House (Office of the Press Secretary), “Statement by President Trump on the Paris Climate Accord,” *Speeches and Remarks*, 1 de junio de 2017. Consultado el 4 de julio de 2017 en: <http://bit.ly/2su47af>.

Aunado a lo anterior, el presidente Donald Trump expresó la intención de iniciar negociaciones para establecer -desde la visión del mandatario- términos “más justos” para el país y así considerar la posibilidad de adherirse de nueva cuenta al tratado. Sin embargo, tal y como lo señaló el Secretariado de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, no es posible renegociar el Acuerdo a petición de un solo Estado Parte.⁵⁴ El tratado, uno de los logros más recientes del multilateralismo, goza además del amplio respaldo de la comunidad internacional: a la fecha cuenta con 195 firmas y 147 ratificaciones, y 141 Partes han presentado sus respectivas NDCs. Más aún, varios países han reiterado su compromiso con el mismo ante la reciente decisión del presidente Trump ocupando, de esta manera, el vacío de liderazgo que ha dejado Estados Unidos en este ámbito y contribuyendo a mantener las normas y los incentivos generados por el régimen consagrado en el Acuerdo de París.⁵⁵ De esta manera, la incertidumbre que genera el abandono de Estados Unidos del tratado respecto a la posibilidad de cumplir con las metas del mismo, si bien no desaparece por completo, se ha visto contrarrestada por la rápida respuesta de actores clave de las relaciones internacionales.

En este contexto, sobresale además la importancia que el cambio climático reviste como uno de los principales temas de la agenda internacional, así como el lugar que ocupa en la política interna de distintos países, y la vinculación que existe entre asuntos domésticos y globales. De acuerdo con especialistas en la materia, la última Cumbre de Líderes del G7 celebrada en Italia en mayo de este año demostró “que el cambio climático no es sólo una cuestión de segundo orden y menor importancia que la seguridad y el comercio” y, en cambio, dio cuenta de las consecuencias que conlleva para Estados Unidos la falta de cooperación en materia de cambio climático.⁵⁶ Expertos en política exterior, por su parte, han advertido sobre la posibilidad de que el retiro del país del Acuerdo de París disminuya la influencia de este país en otros asuntos de carácter diplomático que no necesariamente versan de manera explícita sobre cambio climático.⁵⁷

Con todo, el retiro de Estados Unidos del Acuerdo de París no sólo representa un ejemplo del giro en la política exterior multilateral de Estados Unidos y el abandono del liderazgo ejercido previamente por el país en temas relacionados con el medio ambiente y el cambio climático. La decisión, al mismo tiempo, conlleva un rechazo a las oportunidades que representa el desarrollo

⁵⁴ UNFCCC Newsroom, “UNFCCC Statement on the US Decision to Withdraw from the Paris Agreement,” *Paris Agreement*, s.l., 1 de junio de 2017. Consultado el 4 de julio de 2017 en: <http://bit.ly/2su2ERf>.

⁵⁵ El mismo día del anuncio, la canciller alemana, Angela Merkel; el presidente francés, Emmanuel Macron, y el primer ministro italiano, Paolo Gentiloni, emitieron un comunicado conjunto en el que reafirmaron el lugar que ocupa el Acuerdo de París en los esfuerzos internacionales para abordar el cambio climático y advirtieron que tratado no puede ser renegociado al considerarlo, además, un acuerdo irreversible. Asimismo, funcionarios como el Presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, y el Comisionado Europeo para Acción Climática, Miguel Arias Cañete, lamentaron la decisión del presidente Trump si bien afirmaron que la lucha contra el cambio climático continuará a pesar del retiro de Estados Unidos y con el liderazgo de otros actores. Univision, “Alemania, Francia e Italia le responden a Trump: ‘El Acuerdo de París no puede renegociarse,’” 1° de junio de 2017. Consultado el 4 de julio de 2017 en: <http://bit.ly/2sJj8EE>; Dpa, “Alemania, Francia e Italia rechazan renegociar acuerdo climático,” *La Jornada*, 1° de junio de 2017. Consultado el 4 de julio de 2017 en: <http://bit.ly/2sJehDJ> y Daniel Boffe, Kate Connolly y Anushka Asthana, “EU to bypass Trump administration after Paris climate agreement pullout,” *The Guardian*, 2 de junio de 2017. Consultado el 4 de julio de 2017 en: <http://bit.ly/2qH6xBY>.

⁵⁶ Timmons Roberts, “Trump dumps Paris: Now what?” *PlanetPolicy*, Brookings Institution, 1 de junio de 2017. Consultado el 26 de julio de 2017 en: <http://brook.gs/2snDxjw>.

⁵⁷ Comentario del ex secretario de Estado, R. Nicholas Burns, retomado en McBride, *op. cit.*



de nuevas tecnologías en sectores como el de las energías renovables en materia de inversión y empleo. De acuerdo con un reporte reciente de la Agencia Internacional de Energía Renovable (IRENA, por sus siglas en inglés), más de 9.8 millones de personas trabajaban en este sector el año pasado y la cifra podría ascender a los 24 millones en 2030.⁵⁸ Tomando en cuenta lo anterior, el sector privado estadounidense había solicitado al presidente electo a mantener al país como parte del Acuerdo de París desde noviembre pasado⁵⁹ y especialistas argumentaban que políticas públicas puestas en marcha a nivel estatal -como en California o Nueva York-, así como el impulso al financiamiento orientado al clima y la reducción del costo de energías renovables, entre otros factores, pueden contribuir a conservar los avances registrados en Estados Unidos en materia de combate al cambio climático.⁶⁰

Sin embargo, la derogación de la política medioambiental de su antecesor y, ahora, el retiro del Acuerdo de París ubican a líderes locales y estatales, así como a actores privados y a la sociedad civil, en una situación difícil para cumplir con los objetivos establecidos previamente. Con todo, la pronta y robusta respuesta de alcaldes, gobernadores y líderes empresariales para trabajar en el cumplimiento de los objetivos de reducción de emisiones de GEI a los que se había comprometido el país con la ratificación del tratado sin duda contribuirán a los esfuerzos de la comunidad internacional para hacer frente a este fenómeno.⁶¹ En este sentido, el desarrollo de la iniciativa “Aún Estamos Dentro” (“*We Are Still In*”) para presentar un registro agregado de acciones climáticas que representen el compromiso de la sociedad estadounidense con los objetivos del Acuerdo de París da cuenta del papel que actores subnacionales y no estatales desempeñan hoy en día en las relaciones internacionales, así como del surgimiento de nuevos canales que conectan a las sociedades en un mundo cada vez más interdependiente.

Consideraciones Finales

Desde la entrada en vigor del Acuerdo de París en noviembre de 2016, la comunidad internacional se ha visto inmersa en un proceso de la mayor importancia para garantizar su efectiva y eficaz implementación, incluidas, en este sentido, tareas como la elaboración del reglamento para su operación, la movilización de flujos financieros para apoyar los esfuerzos de mitigación de emisiones y adaptación de países en desarrollo, y la ampliación de planes nacionales de acción climática. Estos elementos fueron abordados en el marco de la COP 22 celebrada en Marrakech, Marruecos, en noviembre de 2016 y su discusión continuará en la

⁵⁸ International Renewable Energy Agency (IRENA), “Renewable Energy Employs 9.8 million People Worldwide, New IRENA Report Finds,” *Press Releases*, 24 de mayo de 2017. Consultado el 4 de julio de 2017 en: <http://bit.ly/2qOxxxc>. Si bien a nivel global, el 62% de estos empleos se encuentra en Asia, el sector de energía solar fotovoltaica fue el que registró el mayor número de empleos (3.1 millones), principalmente en China, Estados Unidos e India. En Estados Unidos, particularmente, el trabajo en dicho sector creció 17 veces más rápido que el resto de la economía. *Ídem*.

⁵⁹ Merrit Kennedy, “Hundreds of U.S. Businesses urge Trump to uphold Paris Climate Deal,” NPR, 17 de noviembre de 2016. Consultado el 25 de febrero de 2017 en: <http://n.pr/2fZAfMz>.

⁶⁰ Mark Muro, “Climate, energy, and Trump: Progress is still possible,” *The Avenue (Blog)*, Brookings Institution, 15 de noviembre de 2016. Consultado el 25 de febrero de 2017 en: <http://brook.gs/2fzWY5d>.

⁶¹ ONU Cambio Climático, “Líderes estatales, locales y empresariales de Estados Unidos apoyan el Acuerdo de París,” *Noticias*, 6 de junio de 2017. Consultado el 4 de julio de 2017 en: <http://bit.ly/2tGLOX9> y Nathan Hultman, “The galvanized world response to Trump’s Paris Agreement decision,” *PlanetPolicy*, Brookings Institution, 7 de junio de 2017. Consultado el 26 de julio de 2017 en: <http://brook.gs/2sJUKN6>.



COP 23 que tendrá lugar en Bonn, Alemania, en noviembre de este año bajo la presidencia de Fiji. 2018, por su parte, representa la fecha límite para completar las normas de aplicación del tratado por lo que habrá que permanecer al pendiente de las discusiones de las próximas dos conferencias de cambio climático en tanto se definirán los criterios que guiarán la presentación de reportes y, por tanto, el monitoreo de los compromisos asumidos por las Partes del Acuerdo de París. Ese mismo años, además, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) publicará un informe relativo a los efectos de un calentamiento global de 1.5°C respecto a niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes de emisiones de GEI. La presentación de dicho informe es otro elemento al cual habrá que prestar atención, sobre todo, si consideramos que organismos internacionales estiman que el abandono de Estados Unidos de los compromisos asumidos de conformidad con el Acuerdo de París podría agregar, en el peor de los casos, 0.3°C a la temperatura promedio mundial a finales de siglo.⁶²

Ante esta coyuntura, sin embargo, la comunidad internacional se encuentra ante la oportunidad de redoblar sus esfuerzos para participar en el fortalecimiento y asegurar el funcionamiento de las normas que comprenden el régimen internacional sobre cambio climático. La decisión del Ejecutivo estadounidense sin duda es lamentable y, al tratarse del segundo país emisor de GEI, genera cierta incertidumbre sobre la posibilidad de alcanzar los objetivos contenidos en el ambicioso tratado. Sin embargo, el efecto del liderazgo desplegado por la pasada administración en la materia y las acciones desarrolladas de manera conjunta con China, entre otras tantas cuestiones, ha dejado una huella significativa en el impulso que ha recibido el tema a nivel internacional. La participación de Estados Unidos y el acercamiento con países desarrollados y potencias emergentes desde una perspectiva de cooperación y responsabilidad compartida para abordar el cambio climático contribuyeron a la pronta entrada en vigor del Acuerdo en noviembre pasado. Más aún, la respuesta de líderes internacionales y actores domésticos ante el retiro de dicho país del tratado denota un amplio respaldo al valor que revisten los principios y las disposiciones contenidos en el mismo, así como a la importancia de mantener la certidumbre de las interacciones entre actores de la comunidad internacional. Ante los retos que plantean fenómenos globales que trascienden fronteras y cuyos efectos repercuten en la vida de todas las sociedades, las instituciones internacionales, ya sean organizaciones, regímenes o convenciones, sin duda seguirán revistiendo un valor sustancial para garantizar una colaboración entre actores -estatales y no estatales- que permita plantear de manera incluyente una solución a estos desafíos colectivos.

⁶² Tom Miles, "U.N. estimates U.S. climate move could add 0.3 degree temperature rise," Reuters (UK), 2 de junio de 2017. Consultado en misma fecha en: <http://reut.rs/2qP67bV>.



Bibliografía

- BBC Mundo, “Trump firma orden ejecutiva para dismantelar la política medioambiental de Obama,” *Animal Político*, 28 de marzo de 2017. Consultado el 30 de junio de 2017 en: <http://bit.ly/2sKfPNK>.
- Boffe, Daniel, Kate Connolly y Anushka Asthana, “EU to bypass Trump administration after Paris climate agreement pullout,” *The Guardian*, 2 de junio de 2017. Consultado el 4 de julio de 2017 en: <http://bit.ly/2qH6xBY>.
- Brimmer, Esther, “Revitalizing the United Nations and Multilateral Cooperation: The Obama Administration’s Progress,” *Remarks – 2011*, Bureau of International Organizations Affairs - U.S. Department of State, 1 de febrero de 2011, Washington D.C. Consultado el 18 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/2lLwqim>.
- Brimmer, Esther, “The Role and Relevance of Multilateral Diplomacy in U.S. Foreign Policy,” *Remarks – 2011*, Bureau of International Organizations Affairs - U.S. Department of State, 11 de enero de 2011, Washington D.C. Consultado el 18 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/2lLoC07>.
- Brimmer, Esther, “U.S. Engagement with Multilateral Organizations,” *Remarks – 2009*, Bureau of International Organizations Affairs - U.S. Department of State, 22 de octubre de 2009, Washington D.C. Consultado el 18 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/2l1LET1>.
- Bush, Richard, “America’s Alliances and Security Partnerships in East Asia: Introduction,” *Asian Alliances Working Paper Series*, paper 1 (july 2016), Brookings Institution. Consultado el 25 de febrero 2017 en: <http://brook.gs/2snEjNc>.
- Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) - United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR), *Poverty & Death: Disaster Mortality 1996-2015*, 2016. Consultado el 21 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/2dGncTL>.
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), “Aprobación del Acuerdo de París. Propuesta del Presidente (proyecto de decisión -/CP.21),” *Conferencia de las Partes 21er período de sesiones (París, 30 de noviembre a 11 de diciembre de 2015)*, FCCC/CP/2015/L.9, 12 de diciembre de 2015. Consultado el 26 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/1IE1hwj>.
- Doyle, Alister y Tom Miles, “Greenhouse gases milestone shows need for action: WMO,” *Reuters*, 24 de octubre de 2016. Consultado el 21 de febrero de 2017 en: <http://reut.rs/2eH9KhX>.



Dpa, “Alemania, Francia e Italia rechazan renegociar acuerdo climático,” *La Jornada*, 1° de junio de 2017. Consultado el 4 de julio de 2017 en: <http://bit.ly/2sJehDJ>.

Executive Office of the President, *The President’s Climate Action Plan*, junio de 2013. Consultado el 26 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/2kcjR1x>.

Falkner, Robert, “The Paris Agreement and the new logic of international climate politics,” *International Affairs*, vol. 92, no. 5 (2016). Consultado el 23 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/2lrR8CR>.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), *The State of Food and Agriculture: climate change, agriculture and food security*, 2016. Consultado el 22 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/2ecuPPa>.

FAO, “Agriculture has big role to play in curbing greenhouse gas emissions,” *Media*, 17 de octubre de 2016. Consultado el 22 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/2eolV69>.

Fisher, Max, “Trump Prepares Orders Aiming at Global Funding and Treaties,” *The New York Times*, 25 de enero de 2017. Consultado el 25 de febrero de 2017 en: <http://nyti.ms/2k4uvH6>.

General Assembly of the United Nations, “Statement by H.E. Mr. Barack Obama,” *General Debate of the 64th Session*, Nueva York, 23 de septiembre de 2009. Consultado el 18 de enero de 2017 en: <http://bit.ly/2iYyaVA>.

Hultman, Nathan, “The galvanized world response to Trump’s Paris Agreement decision,” *PlanetPolicy*, Brookings Institution, 7 de junio de 2017. Consultado el 26 de julio de 2017 en: <http://brook.gs/2sJUkN6>.

Hultman, Nathan, “What a Trump presidency means for U.S. and global climate policy,” *Planet Policy Blog*, Brookings Institution, 9 de noviembre de 2016. Consultado el 24 de febrero de 2017 en: <http://brook.gs/2fB4VHj>.

International Renewable Energy Agency (IRENA), “Renewable Energy Employs 9.8 million People Worldwide, New IRENA Report Finds,” *Press Releases*, 24 de mayo de 2017. Consultado el 4 de julio de 2017 en: <http://bit.ly/2qOsxxc>.

Kennedy, Merrit, “Hundreds of U.S. Businesses urge Trump to uphold Paris Climate Deal,” NPR, 17 de noviembre de 2016. Consultado el 25 de febrero de 2017 en: <http://n.pr/2fZAFMz>.



- Keohane, Robert O., "Institucionalismo Neoliberal: una perspectiva de la política mundial," *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1993, pp. 13-38.
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye, "El realismo y la interdependencia compleja" en Arturo Borja (comp.), *Interdependencia, cooperación y globalismo*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2009, pp. 127-150.
- Keohane, Robert O. y Lisa L. Martin, "The Promise of Institutional Theory," *International Security*, vol. 20, no. 1 (Summer, 1995), pp. 39-51.
- Martin, Lisa L., "Interests, Power and Multilateralism," *International Organization*, vol. 46, no. 4 (Autumn, 1992), pp. 765-792.
- McBride, James, "The Consequences of Leaving the Paris Agreement," *CFR Backgrounder*, Council on Foreign Relations, 1 de junio de 2017. Consultado el 26 de junio de 2017 en: <http://on.cfr.org/2sCYNGh>.
- McGrath, Matt, "CO2 levels mark 'new era' in the world's changing climate," *BBC News*, 24 de octubre de 2016. Consultado el 21 de febrero de 2017 en: <http://bbc.in/2f8glgL>.
- Mastanduno, Michael, "US foreign policy and the pragmatic use of international institutions," *Australian Journal of International Affairs*, vol. 59, no. 3 (September, 2005), pp. 317-333.
- Miles, Tom, "U.N. estimates U.S. climate move could add 0.3 degree temperature rise," Reuters (UK), 2 de junio de 2017. Consultado el 4 de julio de 2017 en: <http://reut.rs/2qP67bV>.
- Mingst, Karen, *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2007.
- Ministry of Environment and Global Change (Canada), "Global Greenhouse Emissions," *Environmental Indicators*, 2016. Consultado el 26 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/1InvrTW>.
- Muro, Mark, "Climate, energy, and Trump: Progress is still possible," *The Avenue (Blog)*, Brookings Institution, 15 de noviembre de 2016. Consultado el 25 de febrero de 2017 en: <http://brook.gs/2fzWY5d>.
- ONU Cambio Climático, "11 Partes depositaron su instrumento de ratificación del Acuerdo de París el 5 de octubre," *Acuerdo de París*, 6 de octubre de 2016. Consultado el 26 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/2e7ErcX>.



ONU Cambio Climático, “El histórico Acuerdo de París, a punto de entrar en vigor,” *Acuerdo de París*.

Consultado el 14 de octubre de 2016 en: <http://bit.ly/2cUUUzw>.

ONU Cambio Climático, “Líderes estatales, locales y empresariales de Estados Unidos apoyan el Acuerdo de París,” *Noticias*, 6 de junio de 2017. Consultado el 4 de julio de 2017 en:

<http://bit.ly/2tGIOX9>.

Roberts, Timmons, “Trump dumps Paris: Now what?” *PlanetPolicy*, Brookings Institution, 1 de junio de

2017. Consultado el 26 de julio de 2017 en: <http://brook.gs/2snDxjw>.

The White House (Office of the Press Secretary), “Statement by President Trump on the Paris Climate Accord,” *Speeches and Remarks*, 1 de junio de 2017. Consultado el 4 de julio de 2017 en:

<http://bit.ly/2su47af>.

The White House (Office of the Press Secretary), “U.S.-China Joint Announcement on Climate Change,” *Statements and Releases*, 12 de noviembre de 2014. Consultado el 24 de febrero de 2017 en:

<http://bit.ly/1LeZjgJ>.

The White House (Office of the Press Secretary), “U.S.-China Joint Presidential Statement on Climate Change,” *Statements and Releases*, 25 de septiembre de 2015. Consultado el 26 de febrero de

2017 en: <http://bit.ly/2l5eW3k>.

Trump, Donald J., “Donald Trump’s Contract with the American Voter,” s.l., s.f. Consultado el 24 de

febrero de 2017 en: <http://bit.ly/2eDhQrK>.

UN News Center, “On International Day, UN urges building disaster resilience by reducing ‘apalling’ loss of life,” 13 de octubre de 2016. Consultado el 21 de octubre de 2016 de febrero de 2017 en:

<http://bit.ly/2dGkAFm>.

UN News Center, “‘There is no time to waste’ Ban says, as Paris Climate Accord crosses first threshold for entry into force,” *News*, 21 de septiembre de 2016. Consultado el 26 de febrero de 2017 en:

<http://bit.ly/2cXiYFC>.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) Newsroom, *Statement by Patricia Espinosa, Executive Secretary of the UN Framework Convention on Climate Change*, 21 de

septiembre de 2016. Consultado el 26 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/2cSpJqz>.

UNFCCC Newsroom, “UNFCCC Statement on the US Decision to Withdraw from the Paris Agreement,”

Paris Agreement, s.l., 1 de junio de 2017. Consultado el 4 de julio de 2017 en: <http://bit.ly/2su2ERf>.



UNFCCC Secretariat, *NDC Registry (interim)*, s.l., s.f. Consultado el 26 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/2dkSJss>.

UNFCCC, “Status of Ratification,” *Paris Agreement*, s.l., s.f. Consultado el 26 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/1QR4aRx>.

Univision, “Alemania, Francia e Italia le responden a Trump: ‘El Acuerdo de París no puede renegociarse,’” 1° de junio de 2017. Consultado el 4 de julio de 2017 en: <http://bit.ly/2sJj8EE>.

U.S. Department of State - U.S. Agency for International Development (USAID), *Leading Trough Civilian Power: the First Quadrennial Diplomacy and Development Review*, 2010, p. 55. Consultado el 22 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/2klvEGF>.

U.S. Department of State - U.S. Agency for International Development (USAID), *Enduring Leadership in a Dynamic World*, Quadrennial Diplomacy and Development Review (QDDR), 2015. Consultado el 22 de febrero de 2017 en: <http://bit.ly/2kuP7IU>.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

Coordinadora General
Adriana González Carrillo

Colaboraron en la elaboración y edición de este documento:
Alejandra Sánchez Montiel