



Artículos

Política climática internacional de China(1992– 2017)

Leonor Octaviani¹

Abstract: La República Popular de China es un actor central a la hora de estudiar el régimen internacional de cambio climático, no sólo por su preponderancia como principal emisor de gases de efecto invernadero, sino también por su rol destacado como negociador dentro del G77 y grupo BASIC. Si bien a nivel discursivo los dirigentes chinos han mostrado voluntad para revertir los efectos del cambio climático, se observa que en las mesas de negociación internacional se han mantenido reacios a adquirir compromisos obligatorios de mitigación durante mucho tiempo.

En este sentido, el país asiático se ha valido del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas para evitar adquirir obligaciones internacionales vinculantes, y así mismo demandar transferencia de tecnologías y financiamiento por parte de los países desarrollados. Esto fue funcional a sus prioridades nacionales, y le permitió mantener un modelo económico que durante décadas impulsó un crecimiento económico acelerado.

En este artículo se realiza una descripción de la postura que ha tomado China desde que se comenzó a gestar la arquitectura climática internacional, y cómo ha evolucionado en el tiempo. Así mismo, se desarrollan ciertos factores internos que se consideran claves para entender su posicionamiento en la escena internacional.

Palabras clave: cambio climático, China, negociaciones, Protocolo de Kioto, Acuerdo de Paris.

Introducción

La República Popular de China es un actor central a la hora de estudiar el régimen internacional de cambio climático. Desde comienzos del nuevo milenio, junto con otros países emergentes, se ha posicionado como uno de los principales emisores de gases de efecto invernadero. Además, dentro de este régimen, ha tenido un rol destacado en las diferentes Conferencias de las Partes como negociador, aunándose a las demandas del G77 y luego del grupo BASIC.

A nivel discursivo los dirigentes chinos mostraron preocupación sobre la problemática desde un comienzo, y voluntad para revertir los efectos del cambio climático. No obstante se observa que

¹ Lic. En Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Miembro del Grupo de Estudio de Relaciones entre China y Argentina (GEChina).

en las mesas de negociación internacional se han mantenido reacios a adquirir compromisos obligatorios de mitigación durante mucho tiempo, y han depositado la responsabilidad de acción sobre los países desarrollados.

En este sentido, el país asiático se ha valido del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, especialmente de las responsabilidades históricas, para evitar adquirir obligaciones internacionales vinculantes, y así mismo demandar transferencia de tecnologías y financiamiento por parte de los países desarrollados. Esto fue funcional a sus prioridades nacionales, que luego de la instauración de las reformas y modernizaciones de 1978 fueron promover el crecimiento del producto bruto interno y erradicar la pobreza.

El modelo económico chino se basó en una industrialización intensiva, cuya fuente principal de energía por décadas fue el carbón. Esto ha acarreado implicancias medioambientales y emisiones contaminantes, pero también ha permitido a millones de personas salir de la pobreza.

Con el advenimiento de un nuevo contexto internacional, un nuevo posicionamiento dentro del ranking de emisores globales, y a necesidad imperante de alcanzar un acuerdo internacional, China pareció moverse hacia un nuevo posicionamiento en vistas del Acuerdo de París alcanzado en 2015.

A lo largo de este trabajo, abordamos los principales argumentos que sostuvo China en las negociaciones internacionales de cambio climático, así como factores internos que determinan su política climática internacional en el período que comienza en 1992 en la Cumbre Río hasta 2017, luego del Acuerdo de París.

China en las negociaciones internacionales sobre cambio climático

El régimen internacional de cambio climático se conforma principalmente por la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), el Protocolo de Kioto (PK), una serie de decisiones tomadas por las Conferencias de las Partes (COP) como máxima autoridad de la CMNUCC, y el Acuerdo de París adoptado en diciembre de 2015 (Bueno, 2016).

La República Popular de China ha mantenido una determinada postura, y en las negociaciones internacionales se ha posicionado desde el G77 + China en un primer momento, y particularmente desde el Grupo BASIC luego, para realizar demandas y asumir compromisos.

En junio de 1992 tuvo lugar en Brasil la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, también conocida como Cumbre de la Tierra o Río '92. Esta fue el marco para la adopción y firma de diversos instrumentos, como: la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Declaración de Río), el Programa 21 y la Declaración de Principios para un Consenso Mundial respecto a la Ordenación, Conservación y Desarrollo Sostenible de los Bosques de Todo Tipo (Principios Relativos a los Bosques), el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Esta última es el punto sobre el cual partimos para analizar la posición china en las negociaciones y acuerdos sobre esta problemática.

Adoptada el 9 de mayo de 1992 en Nueva York, y en vigor desde 1994, la CMNUCC es un documento universal cuyo objetivo es lograr la estabilización de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel suficiente para impedir interferencias antropogénicas (resultante o producidas por seres humanos) peligrosas en el sistema climático, así como lograr la adaptación

natural de los ecosistemas, que la producción de alimentos no se vea amenazada y que el desarrollo económico prosiga de modo sostenible. En función de este documento, todos los Estados Parte han adquirido compromisos de acuerdo a sus responsabilidades comunes pero diferenciadas. En tal sentido, China, como país no Anexo I, es decir, país en desarrollo asumió el compromiso de presentar comunicaciones nacionales periódicas que incluyen inventarios de emisiones.

Como hemos dicho, desde un primer momento China se ubicó dentro del G77 + China. Este se trata de un grupo de 130 naciones entre las que se encuentran países con realidades divergentes. Países exportadores de petróleo, naciones africanas, y pequeños países insulares. Diferentes realidades económicas y sociales. Diferentes posturas con respecto al cambio climático²(Bueno, 2013).

Desde este grupo, los negociadores chinos han hecho hincapié, históricamente, en la obligación de los países desarrollados, especialmente en lo que refiere a compromisos de mitigación, transferencia de tecnología, y financiamiento hacia los países en desarrollo. El principal argumento que sostuvo durante mucho tiempo ha sido el de depositar mayores responsabilidades en los países desarrollados, y ampararse en su situación de país en desarrollo para evitar asumir compromisos obligatorios de reducción de emisiones, las cuales deben ser permitidas para que China desarrolle su economía e industria.

El G77 + China se ha distinguido por defender el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (PRCD). Este principio permite un trato diferenciado entre las Partes. La CMNUCC incorporó este principio en diferentes artículos de su texto. Es decir, se reconoce que hay una responsabilidad común y compartida de todas las Partes, pero se establece una distinción entre países desarrollados y en desarrollo. En este sentido, el artículo 4, número II, señala las responsabilidades diferenciadas y dice:

“Las Partes que son países desarrollados y las demás Partes incluidas en el anexo I se comprometen específicamente a...volver en el año 2000 al nivel de emisiones antropógenas de CO₂ y otros GEI que tenían al año 1990. Asimismo, los países de la OCDE tienen la obligación de prestar ayuda financiera a los países en desarrollo para la implementación de la Convención” (Aristegui, 2012: 590).

Los oficiales chinos se valieron del argumento de las responsabilidades históricas de los países desarrollados, como justificación de la aplicación del PRCD. Según el mismo, los países industrializados se desarrollaron bajo un modelo de consumo y producción basado en la quema de combustibles fósiles y en prácticas industriales sumamente contaminantes, que hoy es la causa principal del calentamiento global.

Esta postura, que fue sostenida por el país asiático por más de dos décadas, resaltando las obligaciones de los países desarrollados y oponiéndose a discutir compromisos para los países en desarrollo, fue funcional a su resistencia a adquirir compromisos obligatorios de reducción de emisiones. De hecho, valiéndose de su condición de país en desarrollo, los negociadores chinos han dado muestras de buena voluntad en lo discursivo pero se negaron a adquirir compromisos que

² Mientras los pequeños países insulares buscan medidas urgentes que frenen los predicho por el Panel Intergubernamental de Expertos contra el Cambio Climático (IPCC), las naciones petroleras propenden a relentizar los esfuerzos por modificar las matrices energéticas propias y globales que disminuyan la demanda de petróleo, su fuente de subsistencia.

implicasen modificar su matriz energética basada en el carbón, motor principal de su crecimiento económico acelerado.

Vemos, entonces, que en esta etapa inicial del régimen, la CMNUCC en su estructura de articulado y anexos habilita compromisos diferenciados en una visión binaria del mundo, plasmando el liderazgo de los países desarrollados en la mitigación de emisiones y en la provisión de medios de implementación para los países en desarrollo (Bueno, 2016).

Esto comenzó a ser cuestionado principalmente por Estados Unidos desde las negociaciones del Protocolo de Kioto (PK). Desde la COP I celebrada en Berlín en 1995 el debate de la comunidad internacional giró en torno a la adopción de un instrumento jurídico que establezca objetivos más específicos y resuelva la cuestión sobre cómo implementar la Convención. El PK es el primer documento de implementación, adoptado el 11 de diciembre de 1997 en Japón. Su objetivo principal fue lograr para el año 2012 la reducción en un 5,2% de las emisiones de 6 GEI para los países desarrollados del Anexo I de la CMNUCC, respecto al año 1990. Para el logro de dicho objetivo el Protocolo prevé una serie de Mecanismos Flexibles: comercio internacional de derechos de emisión, implementación conjunta (IC), y mecanismo para el desarrollo limpio (MDL). El primero opera en función de intercambio de derechos, mientras los otros dos requieren proyectos físicos destinados a reducir emisiones fuera del territorio nacional (Aristegui, 2012).

China firmó y ratificó el documento en 1998 y 2002, permaneciendo firme en su postura. No obstante, la legitimidad y alcance del PK ha sido severamente cuestionada, ya que no ha sido firmado y ratificado por todas las Partes de la CMNUCC, creándose una especie de institucionalidad paralela representada en las MOP (meeting of the parties) en paralelo a las COP. El gran ausente fue Estados Unidos, quien criticó entre otras cosas la pérdida de validez del PRCD, y desde entonces se mantuvo reacio a asumir obligaciones en tanto no lo hiciera China, que para ese momento ya se encontraba entre los principales emisores a nivel global.

Desde 2005, cuando el PK entró en vigor³ la comunidad internacional comenzó a discutir sobre la continuidad del régimen climático luego de 2012, al mismo tiempo que bajo la CMNUCC las Partes pusieron su atención en lograr un nuevo acuerdo vinculante. Se colocaron grandes expectativas en la COP 15 a realizarse en 2009 en Copenhague, donde debía completarse el trabajo iniciado en Bali (COP 13).

En esta Conferencia, China tuvo un rol destacado dentro del grupo BASIC (que aglutina a Brasil, Sudáfrica, India y China), contexto en el cual se hizo más difícil sostener una postura de no participar de modo activo en la lucha internacional contra el cambio climático, siendo el principal emisor de GEIs. A lo que puede adicionarse el rol crecientemente activo del Presidente Obama de Estados Unidos, en contraposición con su antecesor quien había efectivizado la salida del país del Protocolo de Kioto.

Si bien el grupo BASIC se encuadra dentro del G77+China y se auto refiere como un espacio de cooperación y negociación dentro del mismo, sus posiciones en algunos casos han sido conflictivas al interior del G77. En los documentos finales de sus reuniones, estos países sostienen el

³ Esto se logra con la ratificación de Rusia, con lo cual se depositó el elemento número 55, y quedaron representados por lo menos el 55% de las emisiones de las Partes del anexo I correspondiente a 1990 (Aristegui, 2012).

PRCD y reiteradamente han resaltado la relevancia de acelerar el financiamiento y el acceso tecnológico por parte de los países desarrollados. Sin embargo, y como resultado de la presión internacional, estos países anunciaron acciones de tipo voluntarias. China, particularmente anunció su intención de reducir sus emisiones de carbono del 40 a 45%, y una participación del 15% de energías renovables y nucleares en su matriz energética para 2020. Además, en consonancia con su mirada de las responsabilidades históricas, reclamó a los países desarrollados un compromiso de reducción de emisiones así como números precisos en materia de financiamiento (Bueno y Pascual 2016).

La Conferencia de Copenhague fue criticada, entre otras cosas, por no alcanzar el Acuerdo internacional esperado y para el cual había un mandato predefinido. Copenhague pasó a la historia como un fracaso, ya que la conferencia concluyó con un acuerdo político entre un subconjunto de las Partes, negociado a puertas cerradas entre las mayores economías emergentes y Estados Unidos que no tuvo consenso internacional.

Las conferencias siguientes no arrojaron grandes avances en materia de mitigación. No se logró un consenso en cuanto a reducciones significativas en las emisiones debido a un bloqueo político entre EE.UU. y China. Washington justificaba su inacción aduciendo a la falta de compromiso efectivo de China, sin lo cual era imposible alcanzar resultados viables. Beijing evitaba adquirir cualquier compromiso que implicara cambiar su modelo energético intensivo en carbón (del cual tiene grandes yacimientos), el cual había sustentado y aún sustenta su desarrollo industrial y crecimiento económico. Aunque un año más tarde se instituyó el Fondo Verde del Clima con el consiguiente mecanismo de proveer 100 mil millones de dólares anuales por parte de los países desarrollados a los en desarrollo hasta 2020. No sólo esto, en el marco de la COP, se instauraron una serie de arreglos institucionales en materia de adaptación, pérdidas y daños y tecnología, entre otros aspectos. A su vez, se acordó en Durban en 2011, una nueva hoja de ruta para lograr un acuerdo internacional en 2015.

Factores internos que inciden en la posición negociadora china en el régimen de cambio climático

A la hora de analizar la posición que ha mantenido china en las negociaciones sobre cambio climático, y su reticencia a asumir compromisos de mitigación en una etapa temprana y mediana del régimen, no se puede dejar de considerar ciertos factores internos que influenciaron su postura en la escena internacional. Cuestiones como el desarrollo económico, energía y sistema burocrático jerárquico, están en el corazón del Sistema Socialista de Mercado que ha proclamado el país, y como veremos, tienen una destacable incidencia en la actitud negociadora china a nivel internacional sobre cambio climático.

En primer lugar, desde las reformas instauradas en 1978 por Deng Xiaoping, el desarrollo económico y alivio de la pobreza han sido prioridad indiscutida para el gobierno chino. Para eso, se incentivó un modelo económico ligado a la industrialización y desarrollo de las fábricas. La industria se ubicó en el centro de la escena. La proporción del sector industrial en el PBI fue aumentando en detrimento de la agricultura. En el seno del sector industrial, el peso relativo que comenzó a adquirir la industria ligera en las primeras dos décadas de reforma invirtió la pauta anterior de crecimiento, característica de los países de planificación central basada en la preeminencia absoluta de la industria pesada (Bustelo y Lommen, 1996).

Los cambios en la economía repercutieron en la dimensión social. La población ha experimentado cambios muy significativos en el nivel y la calidad de vida. La evolución de la renta per cápita es muy ilustrativa al respecto. Este indicador se duplicó en apenas diez años y durante las tres primeras décadas reformistas creció a una tasa media de casi el 8% cada año, pasando de 190 dólares en 1978 a 2.360 dólares en 2007. Hubo también un gran auge de la producción de bienes de consumo y una espectacular mejora en general del nivel de vida de la población (Fanjul, 2008). Asimismo, la pobreza se redujo de un 97,8% en 1981 a un 36,3% en 2005. No obstante sus innegables éxitos económicos, la reforma tuvo costos sociales. En ese sentido, debemos remarcar como dato significativo el incremento de la desigualdad, fundamentalmente entre el campo y la ciudad, a un ratio de los más elevados a nivel mundial, aunque el índice de GINI5 chino es menor que cualquiera de los BRICs (Lebrón 2012: 7).

Lo anterior muestra por qué, a pesar que desde los años '80 se reconocen los impactos nocivos sobre el ambiente⁴, el crecimiento económico permaneció como prioritario dentro de la agenda de los dirigentes chinos. Este crecimiento también ha tenido una estrecha relación con la cuestión energética. La industrialización que propulsó el crecimiento económico chino se basó en energía obtenida del carbón. En este sentido, la matriz energética china tuvo y tienen como componente destacable este recurso, que durante décadas abasteció más de la mitad del consumo energético del país. Además, China cuenta con uno de los mayores reservorios de carbón a nivel global. De acuerdo con World Outlook2017, durante el año 2015 este país fue responsable de producir casi la mitad de la energía mundial a base carbón. Si bien los datos muestran que la producción de este mineral en China está disminuyendo, al mismo tiempo que otras fuentes de energía cobran mayor protagonismo, el carbón representó el 65% de su matriz energética en 2015 (Agencia Internacional de Energía, 2017).

Las emisiones chinas están fuertemente relacionadas con su dependencia energética del carbón. Esto explica, en parte, porque los dirigentes chinos se mostraron reacios a asumir compromisos de mitigación desde los comienzos del régimen climático, lo cual implicaba realizar cambios estructurales en el modelo energético que abasteció el gran crecimiento económico. En palabras de Gorild Heggelund: "Cheap energy has engendered rapid economic growth, reduced poverty, and raised living standards. From another angle, however, while China's energy consumption "merely" doubled between 1980 and 2000, its GDP quadrupled" (Gorild Heggelund, 2007: 161).

Como explica este autor, el crecimiento económico, aunado al crecimiento poblacional y una mayor demanda de energía, junto con una seria contaminación ambiental, exhibe todos los componentes de un dilema de desarrollo.

Finalmente, la división jerárquica de la burocracia china, característica del sistema socialista, también debe considerarse para entender la postura de los negociadores chinos. El proceso de toma de decisiones en China depende de una estructura jerárquica de élites políticas, durante muchos años dominada por agencias de índole conservadora como la Comisión de Planeamiento Estatal (SPC, por sus siglas en inglés) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (MOFA), los cuales están al

⁴ En 1972 se detectaron químicos en los pescados que se vendían en Beijing para ser consumidos por sus habitantes. Estas primeras secuelas de contaminación acuática encendieron las alarmas en la ciudadanía y hacedores de política, derivando en la proclamación de la primera ley medioambiental (Salamanca y Eschenhagen, 2007).

servicio de las prioridades del Partido Comunista Chino. En el caso de las políticas ambientales nacionales, numerosas agencias están involucradas pero solo Agencia Nacional de Protección Ambiental (NEPA) mostró voluntad de abrir el debate en diarios y publicaciones. La NEPA durante mucho tiempo no tuvo la autoridad correspondiente para prevenir la contaminación y su jurisdicción permaneció separada de la administración de recursos naturales. Cuando ocasionalmente surgió alguna disputa sobre el uso de recursos naturales, los burócratas conservadores se impusieron (Hyun-Kwon y Seon-Suk, 2013).

Como explican Hyun-Kwon y Seon-Suk, los delegados que participan en las negociaciones internacionales de cambio climático reflejaron esta falta de eco de interés a nivel interno. La división burocrática también refleja la percepción de los burócratas sobre el ambiente y los recursos naturales. La administración de recursos recibe atención primordial por estar relacionada al desarrollo industrial. En cambio la protección ambiental ha sido cuestión secundaria, por lo menos hasta hace no tanto tiempo.

Entender estas cuestiones domésticas nos permite tener una visión más completa de la posición china en las negociaciones internacionales sobre cambio climático, y encontrar una explicación a nivel interno de lo que sucedió en la escena internacional.

El Acuerdo de París y una nueva postura China

En el primer decenio del siglo XXI se dieron cambios en la agenda ambiental internacional, e inevitablemente en la posición china. Diversos actores, especialmente los países desarrollados, comenzaron a sostener que la CMNUCC y el Protocolo de Kioto estaban desfasados de la realidad, ya que depositaban la mayor responsabilidad en los países industrializados, siendo que en el año 2008 China se había convertido en el principal emisor global de GEIs. No sólo China, sino que otros países en desarrollo como India también comenzaron a compartir la lista de los mayores emisores. Sin embargo, los países en desarrollo, ya hacia fines de los noventa habían abrazado la entonces tesis Brasil referida a las responsabilidades históricas por el cambio climático (Bueno, 2013).

Tras el fallido Acuerdo de Copenhague, en las COP celebradas en Cancún y en Durban, se empezaron a considerar una serie de ideas como la de dar más participación a actores subnacionales y no estatales en la arquitectura climática, especialmente una mayor participación financiera. También se empezó a considerar la idea de extender los compromisos de reducción de emisiones a todos los Estados a través de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC). Es en este sentido, que "la Unión Europea y especialmente Francia, pudieron comprobar que el rol de París era crear un momento político para que los actores no pudieran negarse a adoptar un acuerdo" (Bueno, 2017: 90). Actores de cada vez más diversa índole, más allá de que el documento siga siendo vinculantes exclusivamente para las Partes.

El calentamiento global y las discusiones sobre cambio climático ganaron una atención inédita en la sociedad internacional. Se destacó el informe publicado en 2013 por el IPCC, en el que se proyectaron escenarios preocupantes para finales del siglo si no tomaban las medidas necesarias en la lucha contra el cambio climático. Estos aspectos constituyen aspectos contextuales significativos para comprender lo sucedido en París en 2015.

Por su parte, los países emergentes, especialmente China, comenzaron a compartir la lista de los mayores emisores de GEI. De este modo, China y Estados Unidos, como principales emisores

globales de GEIs acordaron conjuntamente el avance de las negociaciones, lo cual se plasmó tanto en el plano bilateral como multilateral. El 12 de noviembre de 2014 los presidentes Barack Obama y Xi Jinping se comprometían a mitigar sus emisiones (la promesa de EE.UU fue una reducción del 26-28% en 2025 respecto al año 2005, mientras China se comprometió a reducir sus emisiones absolutas desde 2030, y en lo posible, antes). Esto se reflejó luego en sus contribuciones pretendidas (INDCs) presentadas a la Convención previo a la celebración de la conferencia. De esta manera, se depositaron grandes expectativas en la cumbre de París.

También 2015 demostró ser un año clave a nivel nacional en China, particularmente por lo que refiere a las emisiones contaminantes. El 18 de diciembre de ese año el gobierno nacional declaró la segunda alerta roja a causa del aire irrespirable (la primera había sido declarada dos semanas antes). Esta fue una medida drástica orientada a proteger la salud de los ciudadanos de los niveles de contaminación atmosférica prevista en la capital china y en todo el norte del país.⁵ La cuestión medioambiental pasó a ocupar, así, un lugar de mayor relevancia para los dirigentes chinos. Además, a nivel internacional, se vivió un momento inédito que parecía indicar una conciencia colectiva sobre la urgencia de alcanzar un acuerdo que de cauce a líneas de acción efectivas.

La COP 21 fue la culminación de un proceso de negociaciones de más de cuatro años, donde el objetivo principal fue alcanzar un acuerdo colectivo con compromisos extensivos a todas las Partes, luego de dos décadas de intentos fallidos. Radoslav Dimitrov destaca el rol de la presidencia francesa como orquestador de sesiones de negociación privadas entre las Partes, donde se discutieron los temas más sensibles que amenazaban la consecución de un acuerdo, se evitó oposiciones tempranas y permitió que todas las delegaciones sientan que se satisficieron sus demandas. (Radoslav, 2016). El autor hace especial hincapié sobre cuatro temáticas: obligaciones jurídicamente vinculantes, objetivo a largo plazo, financiación y diferenciación.

En cuanto a la primera temática, los negociadores chinos buscaron definir obligaciones generales que sean jurídicamente vinculantes, pero se negaron a aceptar cualquier referencia a mecanismos de transparencia que fueran más allá del carácter nacionalmente determinado de las contribuciones. Particularmente, se opusieron fuertemente a la propuesta de un grupo de revisión con acceso a los países en desarrollo.

Con respecto al objetivo a largo plazo, el establecimiento de un límite de aumento de temperatura fue una cuestión de arduo debate, que terminó como uno de los grandes avances del Acuerdo de París. La mayoría de los Estados abogaba por establecer un límite de 1.5 °C como recomendaba el informe especial del IPCC, mientras China, India, Estados Unidos e Irán preferían que se establezcan 2°C.

⁵ La alerta roja es la más alta posible y supone sacar de las calles la mitad de los vehículos, reducir la actividad de las fábricas o la recomendación de suspender las clases en las guarderías y las escuelas de primaria y secundaria. Las diez ciudades más afectadas fueron las integrantes del centro industrial en expansión de Tianjin, en el noreste del país (Fontdegloria, X. 2015. Nueva alerta roja en Pekín por Contaminación. El País, 18 de diciembre, sección Internacional. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/12/18/actualidad/1450421088_884211.html) (Ecoticias. 2015. Alerta roja: China se ahoga con su propia contaminación. Ecoticias.com, 28 de diciembre, portada. Disponible en: <http://www.ecoticias.com/co2/110505/Alerta-roja-China-ahoga-propiacontaminacion>).

La cuestión del financiamiento siempre fue un tema destacado por el G77 y China. Muchos países desarrollados se opusieron a asumir compromisos en este sentido, amenazando la posibilidad de cerrar un acuerdo, pero finalmente se aceptó la demanda que hace tiempo planteaba este grupo de establecer un objetivo numérico claro, que fue un piso de USD100 mil millones para el año 2025.

Respecto a la diferenciación, el grupo Umbrella⁶ y especialmente Estados Unidos, hacía tiempo venía denunciando la pérdida de vigencia del PRCD, y se opusieron a la propuesta del G77 + China de establecer compromisos cuantificables en materia de financiamiento sólo para los países desarrollados. Finalmente, si bien se sostuvo la diferenciación en cuestiones de mitigación y financiamiento, el costo fue suavizar PRCD en otras secciones con una diferenciación que algunos países desarrollados han debatido "a la luz de circunstancias nacionales" (Radoslav, 2016).

Volviendo a la esperada cumbre, luego de dos semanas de intensas negociaciones, se celebró en París un acuerdo histórico. En primer lugar, porque es el primer acuerdo general vinculante, universal que fija un límite de temperatura⁷. En segundo lugar, por su extendido alcance y establecimiento de mecanismos de control, así como inventarios y herramientas de transparencia. Además, el objetivo primordial ya no es reducir las emisiones individualmente sino alcanzar una meta conjunta, mantener el aumento de temperatura media en la Tierra muy por debajo del 2% para finales del siglo.

China ratificó el acuerdo el 6 de septiembre de 2016 en ocasión de la cumbre del G20, junto con EE.UU⁸, y tomó una nueva posición en dirección a un crecimiento económico más ecológico. El país adquirió compromisos renovados frente a la comunidad internacional, asumiendo su rol como un actor decisivo en la lucha contra el cambio climático.

La decisión del presidente estadounidense Donald Trump de abandonar el acuerdo, por un momento pareció poner en jaque la voluntad de las Partes. No obstante China dejó claro que seguiría adelante con el Acuerdo de París y su contribución.⁹

El gigante asiático parece posicionarse como un líder de facto en el cambio climático. En este sentido, el presidente Xi ha afirmado que China impulsará la construcción de un sistema de gobernanza climática global razonable, justo, y de ganancia mutua. A nivel interno, el objetivo es construir una "China Hermosa" para 2035, para lo que se busca construir un sistema de civilización ecológica y fomentar una cultura ecológica. Xi coloca especial énfasis en ajustar la estructura económica y energética, mejorar la capa industrial en distintas regiones, fomentar las industrias relacionadas con la producción de energías limpias, y fomentar un estilo de vida sencillo y

⁶ El grupo Umbrella es una coalición negociadora formada por Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Rusia, Ucrania y los Estados Unidos. (Radoslav, 2016)

⁷ De los 195 países reunidos, 187 presentaron inmediatamente programas nacionales para reducir sus emisiones, entendiendo que al firmar el y ratificar el pacto estarán obligados a hacer sus aportes para limitar las emisiones de gases.

⁸ China se comprometió a alcanzar su pico de emisiones en el año 2030 (asegurando que lo logrará incluso antes) y a aumentar hasta el 20% la proporción de fuentes no contaminantes en su consumo total de energía.

⁹Katle Hunt, "China, el gran vencedor de la retirada de Estados Unidos del Acuerdo de París". CNN en Español, 2 de 2017. Disponible en: <http://cnnespanol.cnn.com/2017/06/02/china-el-gran-vencedor-de-la-retirada-de-ee-uu-del-acuerdo-de-paris/>

moderado, de bajo consumo de carbono. "La máxima prioridad es ganar la batalla contra la contaminación atmosférica para regresarle el cielo azul a las personas".¹⁰

Conclusiones

Desde los comienzos del régimen climático los negociadores chinos fueron reticentes a adquirir compromisos obligatorios en la lucha contra el cambio climático. Esto se puede observar desde los grupos en los que se ha posicionado a la hora de negociar acuerdos, así como en base a ciertos factores internos que inciden en su política climática internacional.

Respecto a lo último, los objetivos principales que se propuso la dirigencia nacional desde la instauración de las reformas de 1978, fueron claves a la hora de determinar su postura internacional. El mantenimiento de un crecimiento industrial acelerado, al servicio del desarrollo económico y el alivio de la pobreza, fue prioridad indiscutida durante décadas. Con una matriz energética anclada en el carbón, y frente a los resultados por dicho modelo económico, los daños medioambientales pasaron a un segundo plano.

Esto se vio reflejado a nivel internacional, donde China hizo especial hincapié en las responsabilidades históricas de los países desarrollados, y se negó a asumir compromisos de mitigación de carácter obligatorio que implicasen un cambio estructural en su modelo energético. En este sentido, China se ubicó históricamente en el G77+China, dentro del cual defendió el PRCD.

Los cambios acaecidos en el tablero internacional desde el primer decenio del 2000 encontraron al país asiático en una situación diferente. A nivel interno, los efectos de la contaminación atmosférica hicieron que la cuestión ambiental ganara relevancia entre las prioridades nacionales. A nivel internacional, China se posicionó como principal emisor de GEIs, al mismo tiempo que diversos actores internacionales empezaron reclamar mayores compromisos de su parte y a criticar a la CMNUCC y su PK como desfasados de la realidad.

Se observa entonces, que en las conferencias de las Partes seguidas a Copenhague, China comenzó a moverse junto con otras potencias emergentes, principalmente en el grupo BASIC. Dentro de este grupo, el país se inclinó entonces a asumir compromisos voluntarios y puso especial énfasis en la necesidad de acelerar el financiamiento y acceso a tecnología por parte de los países desarrollados.

En sus compromisos asumidos en el Acuerdo de París, la República Popular de China parece moverse hacia una postura más afín a asumir responsabilidades internacionales jurídicamente vinculantes. No obstante, las negociaciones a puertas cerradas de la COP21 mostraron que los oficiales chinos fueron reacios en cuestiones como la transparencia en los avances nacionales y establecer un límite de temperatura más bajo.

Actualmente el Presidente Xi habla de lograr "una China hermosa" a nivel interno, e impulsar la construcción de un sistema de gobernanza climática global justo y de ganancia mutua en el plano internacional. Vemos que algunos factores internos se han modificado junto con la política climática internacional de China, tal como la atención que asignan los burócratas chinos a la cuestión

¹⁰Xinhua, "Presidente chino promete dura batalla contra la contaminación para lograr cambio ecológico", Beijing, 19 mayo 2018. Disponible en: <http://spanish.peopledaily.com.cn/n3/2018/0521/c31621-9462063.html>

ambiental. Pero ciertos aún resta un largo camino por recorrer. Si bien se realizaron grandes avances hacia fuentes de energías renovables y limpias, más de la mitad de la matriz energética china aún depende del carbón.

Bibliografía

- Acevedo Giraldo, Juan Diego (2012). Análisis de la Posición de Estados Unidos y China como Bloque frente a la Negociación sobre Políticas Ambientales en el Marco del Protocolo de Kyoto (Tesis Licenciatura en Relaciones Internacionales). Bogotá D.C, Facultad de Relaciones Internacionales, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Aristegui, J. P. (2012). Evolución del principio “Responsabilidades comunes pero diferenciadas” En el régimen internacional del cambio climático. *Anuario de Derecho Público UDP*, 585-611.
- Bueno Rubial, María del Pilar (2013). Las potencias medias en la arquitectura climática global: la hibridación de la brecha Norte-Sur. *Austral: Revista Brasileira de Relações Internacionais*, Vol 2, N°4, Julio – Dezembro 2013, p 207-230.
- Bueno Rubial, María del Pilar (2016). El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre la arquitectura climática internacional? *Revista Relaciones Internacionales* N° 33, Octubre 2016 – Enero 2017.
- Bueno Rubial, María del Pilar; Pascual Gonzalo (2016). “La arquitectura climática internacional en ciernes: el rol del BASIC en las negociaciones hacia el Acuerdo de París” *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 7, N° 2, Noviembre 2016 –Abril 2017. Consultado [online] em data da última consulta, http://observare.ual.pt/janus.net/images/stories/PDF/vol7_n2/pt/pt_vol7_n2_art8.pdf
- Bustelo Gómez, P. y Fernández Lommen, Y. 1996. Gradualismo y factores estructurales en la reforma económica china (1978-1995). Documentos de trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales N°. 11. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2080676>
- Dimitrov, R. S. (2016). The Paris agreement on climate change: Behind closed doors. *Global Environmental Politics*, 16(3), 1-11.
- Fanjul, Enrique. 2008. 30 años de reforma en China. *Boletín Elcano* n°109: 6. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari164-2008
- Gorild, Heggelund (2007). China’s climate change policy: domestic and international developments. *Asian Perspective*, Vol. 31, N° 2, 2007, pp. 155-191.
- International Energy Agency, *World Energy Outlook*, 2001, Disponible en: <https://www.iea.org/media/weoweb/2008-1994/weo2001.pdf>
- Jeon, H. K., & Yoon, S. S. (2006). From international linkages to internal divisions in China: The political response to climate change negotiations. *Asian Survey*, 46(6), 846-866.
- Lebrón Veiga, A. J. 2012. Economía China: pasado, presente y futuro. Conferencia presentada en el II Simposio Electrónico Internacional sobre Política China, 1 a 21 de marzo. Disponible en: <http://www.asiared.com/es/downloads2/m2-albertolebron.pdf>
- Octaviani, M. Leonor. (2018). La política de protección del medio ambiente y su relación con el modelo económico chino. (Tesis Licenciatura en Relaciones Internacionales). Rosario, Universidad Nacional de Rosario.
- Ríos, Xulio. 2016. El XIII Plan Quinquenal: antecedentes, contexto, contenidos y expectativas. *Jiexi Zhonggou, Análisis y Pensamiento Iberoamericano sobre China* n° 18: 68-80.
- Salamanca, S. y Eschenhagen, M.L. 2007. Políticas ambientales, crecimiento económico y sus impactos ambientales en China. *OASIS*, (13): 225-252.